

Décision n° 2024-023 du 21 mars 2024

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry à compter du 1^{er} mai 2024

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025 par la société Aéroports de Lyon (ci-après la « société ADL »), le 26 février 2024, le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

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, L. 6327-1, L. 6327-2 et R. 6325-1 et suivants ;

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

Vu l'arrêté du 16 janvier 2012 modifié 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 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2021-049 du 28 septembre 2021 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry à compter du 1^{er} janvier 2022 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2024-007 du 25 janvier 2024 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry à compter du 1^{er} mai 2024 ;

Vu la décision de l'Autorité 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 ;

Vu la décision de l'Autorité 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 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2023-012 du 9 février 2023 portant adoption de lignes directrices relatives aux éléments nécessaires à l'instruction par l'Autorité de régulation des transports des

demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires en l'absence de contrat de régulation économique et aux vérifications prévues par l'article L. 6327-2 du code des transports ;

Vu la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 portant adoption de lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) des périmètres régulés des aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Vu l'avis n° 2020-017 du 17 février 2020 relatif au coût moyen pondéré du capital à prendre en compte pour le projet de contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris (ADP) sur la période 2021-2025 ;

Vu la demande d'avis adressée par la société ADL à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF »), conformément à l'article R. 6325-27 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de la société ADL, de ses actionnaires publics et privés¹, de la société Air France, de la société easyJet et de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), le 12 mars 2024 ;

Vu les notes signées par les représentants de la société easyJet et de la société Air France adressées au service de la procédure de l'Autorité les 1^{er} et 11 mars 2024 ;

Après en avoir délibéré le 21 mars 2024 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

¹ CCI Lyon Saint-Etienne Roanne, Région Auvergne Rhône-Alpes, Département du Rhône, Banque des Territoires, Crédit Agricole Assurances, Vinci Airports.

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de Lyon

1. La société ADL exploite, dans le cadre d'un contrat de concession accordé par l'État français jusqu'en 2047, un système d'aérodromes composé de deux plateformes : d'une part, l'aérodrome de Lyon-Bron, dédié à l'aviation d'affaires, d'autre part, l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry, dédié à l'aviation commerciale, qui est constitué de deux terminaux et d'une aérogare à services simplifiés (ou aérogare à services différenciés).
2. Le capital de la société ADL est détenu à 60 % par un consortium composé de Vinci Airports, le Crédit Agricole et la Caisse des dépôts et consignations, à 25 % par la CCI Lyon Métropole Saint-Étienne Roanne et à 15 % par trois collectivités locales (la métropole de Lyon, le conseil départemental du Rhône et le conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes).
3. En 2022, l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry a accueilli 8,6 millions de passagers en retrait de -27,0 % par comparaison aux 11,7 millions de passagers de 2019, et 52 980 tonnes de fret y ont été avionnées, soit -7,5 % par comparaison aux 57 278 tonnes en 2019. L'aérodrome de Lyon-Bron a, par ailleurs, enregistré 7 777 mouvements d'aviation d'affaire, au cours de l'année 2022 (contre 8 024 mouvements au cours de l'année 2019).
4. En 2023, l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry a accueilli 10,0 millions de passagers, un niveau inférieur de 14,8 % comparé aux 11,7 millions de passagers de 2019, et 49 995 tonnes de fret y ont été avionnées, par comparaison aux 57 278 tonnes en 2019, soit un volume inférieur de -12,7 %.

1.1.2. La première saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025

5. La société ADL a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025, par un dossier réceptionné au service de la procédure le 29 décembre 2023, qui a été déclaré recevable le même jour.
6. Par sa décision n° 2024-007 du 25 janvier 2024, l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, à l'exception de la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite qui, elle, a été homologuée.

1.1.3. La seconde saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025

7. À la suite de la décision n°2024-007 susmentionnée, la société ADL a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025, par un dossier réceptionné au service de la procédure le 26 février 2024, qui a été déclaré recevable le même jour.
8. En application des dispositions de l'article R. 6325-29 du code des transports, la société ADL a rendu publique sa proposition tarifaire le 26 février 2024.

9. Conformément aux dispositions de l'article R. 6325-30 du code des transports, la société ADL a notifié sa proposition tarifaire à la DGCCRF. À ce jour, l'absence d'avis de la DGCCRF vaut, conformément au dernier alinéa du même article, absence d'opposition sur les tarifs notifiés.

1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires

1.2.1. Le droit de l'Union européenne : la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

10. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports de l'Union européenne. Elle s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du Traité instituant la communauté européenne², ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre.
11. L'article 2, paragraphe 4, définit les redevances aéroportuaires comme « *un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret* ».
12. En principe, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport après consultation des usagers d'aéroport et n'entraînent pas de discrimination entre les usagers, conformément au droit de l'Union européenne.
13. L'article 6 de la directive encadre la consultation des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport. Cette consultation doit être mise en place au moins une fois par an en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. En vue de la consultation, l'entité gestionnaire fournit aux usagers d'aéroport ou à leurs représentants les informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport, requises par l'article 7 de la directive.
14. En vertu de l'article 11 de la directive, les États membres désignent ou mettent en place une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée (i) de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la directive et (ii) d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6, concernant notamment l'application du système de redevances aéroportuaires et le niveau de ces redevances. Ils garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'Autorité assume les missions de l'autorité de supervision indépendante.
15. Le paragraphe 5 de l'article 6 laisse la possibilité aux États membres d'instituer une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont systématiquement déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante.

² Devenu Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

16. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires (SPA) rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce.
17. Il précise également que *« le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire. / Le produit global de ces redevances 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. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises »*.
18. L'article R. 6325-1 du code des transports dispose que *« les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien »*.
19. Les articles R. 6325-3 et suivants du code des transports définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. Le périmètre régulé

20. L'article L. 6325-1 du code des transports précité prévoit que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome.
21. L'article R. 6325-22 du code des transports renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.
22. Le II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé prévoit que le périmètre régulé des aérodromes de l'État concédés, à l'exception des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, recouvre l'ensemble des activités de l'exploitant à l'exception des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées au concessionnaire, des activités relevant de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes et, le cas échéant, des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

23. Aux termes de l'article L. 6327-1 du code des transports, l'Autorité est compétente pour homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du même code et leurs modulations concernant « *les aéroports dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aéroports faisant partie d'un système d'aéroports au sens de l'article L. 6325-1 précité comprenant au moins un aéroport dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes* ».
24. L'Autorité dispose, conformément à l'article R. 6325-33 du code des transports, d'un délai de deux mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs et modulations qui lui sont soumis. L'article R. 6325-34 du même code prévoit que l'exploitant d'aéroport peut, dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité et sans nouvelle consultation des usagers, lui notifier de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations. L'Autorité dispose alors d'un délai d'un mois pour s'opposer à ces tarifs. Si elle ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des formalités de publication.

d. Le rôle de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation tarifaire

25. Le II de l'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation des tarifs et de leurs modulations. Dans ce cadre, elle s'assure :
- « *du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;*
 - *que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée ;*
 - *lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;*
 - *en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2, que l'exploitant d'aéroport reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ».*
26. Par une décision du 28 janvier 2021³, le Conseil d'État a rappelé que les dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile alors applicables, impliquaient, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE précitée, l'intervention des usagers des aéroports, d'une part, et celle de l'Autorité, d'autre part, dans la détermination des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé par les exploitants aéroportuaires.
27. À la suite de cette décision, l'article L. 6327-3-1 du code des transports, créé par 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 précisé que l'Autorité détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé, par une décision publiée au *Journal officiel*.

³ Décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021, req. n° 436166.

28. Sur ce fondement, l'Autorité a publié sa 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, laquelle s'accompagne de la 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.
29. La décision n° 2022-024 s'applique aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité, dans les conditions prévues à l'article R.6325-27 du code des transports, à compter du 1^{er} septembre 2022.

1.3. La période tarifaire antérieure

30. Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables à ce jour sont ceux homologués par la décision n° 2021-049 du 28 septembre 2021 de l'Autorité, pour la période du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022.
31. Eu égard à la décision n° 2024-007 susvisée, par laquelle l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, à l'exception de la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite qui, elle, a été homologuée, et dans le contexte décrit au point 32 de cette décision, les tarifs homologués par l'Autorité dans sa décision n° 2021-049 du 28 septembre 2021 sont toujours en vigueur.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025

32. Comme exposé au point 24, l'article R. 6325-34 du code des transports prévoit que, dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité, l'exploitant d'aérodrome peut, sans nouvelle consultation des usagers, lui notifier de nouveaux tarifs de redevances et, le cas échéant, leurs modulations.
33. À la suite de la décision n° 2024-007 du 25 janvier 2024 susvisée, la société ADL a saisi l'Autorité, le 26 février 2024, conformément aux dispositions susmentionnées, d'une nouvelle demande d'homologation de deux grilles tarifaires applicables respectivement aux aéroports de Lyon-Saint Exupéry, d'une part, et de Lyon-Bron, d'autre part, pour la période du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025 (ci-après la « période tarifaire 2024-2025 »). Ces grilles tarifaires, qui ont été établies sur la base des périmètres d'activités prévus par l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé, ont été publiées sur le site internet de la société ADL et ont été portées à la connaissance des usagers, membres de la commission consultative économique (ci-après « CoCoÉco »), le même jour.
34. Les grilles tarifaires soumises à l'homologation de l'Autorité comprennent les redevances prévues aux articles R. 6325-4 et suivants du code des transports, mais ne comprennent pas la redevance versée en contrepartie des prestations d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite, celle-ci ayant été homologuée par la décision n°2024-007 susvisée.

1.4.1. En ce qui concerne la structure et les modulations tarifaires

a. S'agissant de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry

35. La société ADL prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période tarifaire 2024-2025, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur telle qu'homologuée par l'Autorité dans sa décision du 28 septembre 2021 susvisée.
36. S'agissant des modulations tarifaires, la société ADL propose de reconduire à l'identique (i) la mesure d'incitation au lancement d'une nouvelle route pour le trafic passager⁴, (ii) la modulation pour les « petites routes » ne bénéficiant pas de subventions⁵ et (iii) la mesure d'incitation à la création de nouvelles routes de fret aérien⁶.
37. Par ailleurs, la société ADL souhaite reconduire, en modifiant certaines de leurs conditions d'application, (i) la modulation de la redevance d'atterrissage en fonction du bruit des aéronefs, (ii) la modulation CO₂ de la redevance d'atterrissage, (iii) la modulation de la redevance passagers en fonction du volume d'activité, (iv) la mesure d'incitation à la croissance du trafic passager⁷ et (v) la mesure d'incitation au développement du fret aérien⁸.

b. S'agissant de l'aérodrome de Lyon-Bron

38. La société ADL, envisage, dans sa proposition pour la période tarifaire 2024-2025, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur et de modifier les conditions d'application de la modulation acoustique de la redevance d'atterrissage.

1.4.2. En ce qui concerne l'évolution des tarifs des redevances

a. S'agissant de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry

39. La société ADL propose une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires, correspondant en moyenne, selon elle, à une baisse de -12,8 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur. Ces évolutions prévoient :
 - Une baisse, en moyenne, de -9,7 % pour les tarifs de la redevance passager ;
 - Une baisse, en moyenne, de -20 % pour les tarifs des redevances atterrissage, carburant et passerelle ;
 - Une baisse, en moyenne, de -18 % pour les tarifs de la redevance stationnement ;
 - Une baisse, en moyenne, de -12,8 % pour les tarifs des redevances 400 Hertz, appareils et titres d'accès ;
 - Un gel tarifaire pour les redevances dépose bagages automatique (DBA) et système de réconciliation bagages (BRS).

⁴ Applicable à la redevance par passager et à la redevance d'atterrissage.

⁵ Applicable à la redevance d'atterrissage et à la redevance de stationnement.

⁶ Applicable à la redevance atterrissage et à la redevance de stationnement.

⁷ Applicable à la redevance par passager.

⁸ Applicable à la redevance d'atterrissage.

b. S'agissant de l'aérodrome de Lyon-Bron

40. L'exploitant propose une baisse moyenne de -5 % pour les redevances de l'aérodrome de Lyon-Bron.

1.4.3. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé

41. La société ADL prévoit un trafic de [5 – 10] millions de passagers, contre [5 – 10] millions de passagers dans la première demande d'homologation, pour l'année civile 2024, et de [10 – 15] millions de passagers, contre [10 – 15] millions de passagers dans la première demande d'homologation, pour l'année civile 2025. Pour la période tarifaire 2024-2025, la société ADL prévoit un trafic de [10 – 15] millions de passagers, contre [5 – 10] millions de passagers dans la première demande d'homologation.
42. Pour la période tarifaire 2024-2025, la société ADL prévoit un niveau de chiffre d'affaires des redevances aéroportuaires soumises à l'homologation de l'Autorité de [50 – 100] millions d'euros, contre [50 – 100] millions d'euros dans la première demande d'homologation, et un niveau de chiffre d'affaires des activités non aéronautiques du périmètre régulé de [50 – 100] millions d'euros, contre [50 – 100] millions d'euros dans la première demande d'homologation.
43. Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est estimé par la société ADL à + [8 – 10] %, contre + [8 – 10] % dans la première demande d'homologation.
44. En s'appuyant sur une étude produite par un consultant externe, la société ADL estime le coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC »), après impôt, applicable à la période tarifaire faisant l'objet de la présente homologation à +7,7 %, contre +7,6 % dans le dossier de saisine déclaré recevable en date du 29 décembre 2023 dans le cadre de la première demande d'homologation.

2. ANALYSE

2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers

45. Le 20 décembre 2023, la société ADL a soumis à l'avis de la CoCoÉco une proposition d'évolution des redevances aéroportuaires, à compter du 1^{er} mai 2024. Comme exposé au point 31, l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances, dans sa décision n° 2024-007 susvisée.
46. À la suite de ce refus d'homologation, la société ADL a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation pour la période du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025, conformément aux dispositions de l'article R. 6325-34 du code des transports. Le jour même de la saisine, la société ADL a publié, sur son site internet, les grilles tarifaires soumises à homologation, se conformant ainsi aux dispositions de l'article R. 6325-29 du code des transports.
47. Sur le fondement des dispositions de l'article R. 6325-34 du code des transports, la société ADL pouvait s'exonérer de procéder à une nouvelle consultation des usagers pour cette seconde proposition tarifaire. Nonobstant, l'Autorité relève que les usagers membres de la CoCoÉco ont été informés par l'exploitant des évolutions prévues dans le cadre de cette nouvelle proposition tarifaire.

2.2. Sur la « juste rémunération » des capitaux investis sur le périmètre régulé

2.2.1. La régulation aéroportuaire est destinée à vérifier l'absence de rente de monopole de l'exploitant d'une infrastructure essentielle

48. L'une des missions d'un régulateur économique sectoriel consiste à vérifier, en présence d'un gestionnaire d'infrastructure en position de monopole naturel, que celui-ci n'exploite pas son pouvoir de marché pour extraire une « rente », conduisant à une sur-rémunération des capitaux qu'il a engagés par rapport aux attentes du marché et à la situation qui résulterait d'un libre jeu concurrentiel, au détriment des usagers.
49. Dans un cadre de régulation usuel pour toute industrie de réseau (énergie, télécommunications, transports), les données d'entrée du modèle tarifaire sont les charges affectables aux différentes prestations régulées. L'ensemble de ces charges constitue le revenu autorisé de l'exploitant. Les charges retenues dans le revenu autorisé peuvent être regroupées en deux catégories : (i) les charges d'exploitation et (ii) les charges de capital, qui correspondent aux dotations aux amortissements et à la rémunération du capital des investissements financés par l'exploitant. Ce revenu autorisé est ensuite divisé par les volumes d'unités d'œuvre afférents afin d'établir les tarifs unitaires applicables par l'exploitant.
50. Dans ce cadre de régulation usuel, pour des activités fortement capitalistiques, la rémunération du capital résulte en principe, comme cela ressort notamment de l'analyse de la pratique d'autres régulateurs sectoriels, de la multiplication des capitaux engagés (définis par la base d'actifs régulés) par le coût moyen pondéré du capital (CMPC).
51. Ainsi, s'agissant de la Commission de régulation de l'énergie (ci-après « CRE »), la logique qui préside à la fixation des tarifs d'utilisation du réseau public de transport est la suivante : pour déterminer la rémunération du gestionnaire de réseau, la CRE applique un taux de CMPC à une assiette de base d'actifs régulés. De la même manière, l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques, des Postes et de la distribution de la presse (ci-après « ARCEP ») se réfère au produit de la base d'actifs régulés auquel elle applique un taux de CMPC pour déterminer la rémunération de l'opérateur de réseaux objet de mesures de régulation en tant qu'opérateur exerçant une influence significative sur un marché pertinent déterminé.
52. En pratique, ce cadre de régulation conduit à une situation où le retour sur les capitaux engagés (ROCE) par l'opérateur de réseaux est égal au CMPC, connue dans la théorie économique sous le nom de « *rate-of-return regulation* ».
53. En matière de régulation des redevances aéroportuaires, l'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que « [l]e montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables ». L'article R. 6325-19 du même code détermine les éléments à prendre en compte dans la fixation du tarif des redevances aéroportuaires, à savoir « 1° Les prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aéroport ou les aéroports considérés ;/ 2° Les objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ;/ 3° Les prévisions d'évolution des recettes ;/ 4° Les programmes d'investissements et leur financement », étant précisé que les profits dégagés par les activités extra-aéronautiques peuvent être pris en compte, selon les systèmes de caisse définis par arrêté.

54. Les règles de détermination des tarifs des redevances aéroportuaires fixées par le législateur, d'une part, prévoient explicitement la rémunération des capitaux investis par l'exploitant parmi les charges à recouvrer *via* les redevances aéroportuaires, d'autre part, instaurent un plafond au produit des redevances, lequel ne peut excéder le coût des services rendus par l'exploitant. En effet, la nature de la redevance aéroportuaire, destinée à financer la fourniture aux usagers d'un service public aéroportuaire, impose à l'exploitant de ne pas mettre à la charge desdits usagers des charges qu'il n'aurait pas engagées au titre des prestations donnant lieu à perception de redevances, réserve faite des dépenses futures identifiées dans le cadre d'un préfinancement qui peuvent donner lieu à la perception anticipée de redevances destinées à financer des installations ou infrastructures permettant de fournir des prestations à venir.
55. En l'absence de contrat pluriannuel, les tarifs des redevances sont fixés sur une base annuelle comme le prévoit l'article L. 6325-2 du code des transports. Ainsi, le cadre annuel de l'homologation impose par principe à l'Autorité d'apprécier cette condition de juste rémunération sur ce même horizon temporel. Si le Conseil d'État a ouvert la possibilité de réaliser une appréciation pluriannuelle de cette condition de juste rémunération, une telle appréciation ne permet en tout état de cause pas à l'exploitant de compenser, à travers la nouvelle proposition tarifaire, les pertes passées⁹.
56. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que, lorsque l'Autorité apprécie le critère de « juste rémunération » des capitaux, prévu à l'article L. 6327-2 du code des transports, elle vérifie l'absence de sur-rémunération des capitaux engagés sur le périmètre régulé :
- En mesurant le ROCE, égal au rapport entre le résultat opérationnel¹⁰ après impôt et la base d'actifs régulés (« BAR »)¹¹ ; et
 - En comparant ce ROCE au CMPC, qui mesure le coût de mobilisation des capitaux, composés de fonds propres et de dettes, sur le périmètre régulé.
57. Il s'agit ainsi de comparer une rentabilité prévisionnelle à l'estimation *ex ante* d'un coût. Concrètement, sur la base des charges et des recettes prévisionnelles servant au calcul du ROCE prévisionnel, le rôle de l'Autorité est de vérifier que le taux de rentabilité prévisionnel généré par les activités du périmètre régulé n'excède pas le CMPC calculé *ex ante* aux bornes de ce même périmètre régulé.
58. Cette « juste rémunération » de l'exploitant est satisfaite dès lors que la rentabilité aux bornes du périmètre d'activités régulées, mesurée par le ROCE, n'excède pas le CMPC estimé aux bornes de ce même périmètre. Ceci se traduit par l'inégalité suivante :

$$\text{ROCE} \leq \text{CMPC}$$

$$\text{Soit : Résultat opérationnel après impôt} / \text{BAR} \leq \text{CMPC}$$

$$\text{Soit : Résultat opérationnel après impôt} \leq \text{CMPC} * \text{BAR}$$

59. Autrement dit, comme dans tout schéma de régulation usuel (« *rate-of-return regulation* »), l'utilisation du CMPC s'inscrit dans une logique de construction du revenu prévisionnel auquel peut prétendre l'exploitant aéroportuaire, en veillant à ce que le résultat opérationnel après impôt n'excède pas le CMPC appliqué à la BAR¹².

⁹ CE, 28 décembre 2021, req. 450025.

¹⁰ Le résultat opérationnel est défini au I de l'article 3 de l'arrêté du 16 septembre 2005.

¹¹ La base d'actifs régulés (BAR) est définie au II de l'article 3 de l'arrêté du 16 septembre 2005.

¹² En matière de régulation des redevances aéroportuaires, le CMPC est ainsi utilisé comme facteur multiplicatif appliqué à la BAR, laquelle correspond aux actifs immobilisés financés par l'exploitant affectés au périmètre régulé. Cette approche diffère sensiblement de l'approche d'un investisseur consistant à utiliser le CMPC pour actualiser à une date donnée des flux de trésorerie futurs sur le long terme pour comparer des projets d'investissement entre eux.

60. La vérification que les capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé bénéficient d'une « juste rémunération », et non d'une rémunération excessive eu égard aux attentes du marché compte tenu des risques spécifiques à l'activité, est ainsi effectuée au regard du CMPC calculé sur ce périmètre. Elle permet au régulateur économique sectoriel de vérifier l'absence de sur-rémunération des capitaux engagés sur le périmètre régulé, c'est-à-dire l'absence de rente de monopole.

2.2.2. La grille tarifaire proposée par l'exploitant ne satisfait pas au critère de juste rémunération

61. La société ADL estime elle-même, pour la période tarifaire 2024-2025, un niveau de ROCE excédant le niveau de CMPC aux bornes du périmètre régulé. En effet, comme indiqué respectivement aux points 43 et 44, la société ADL estime, pour cette période, un ROCE du périmètre régulé à + [8 – 10] % et un CMPC après impôt à 7,7 %¹³.
62. Dans le cadre de la présente instruction relative à la demande d'homologation des redevances tarifaires pour la période tarifaire 2024-2025, la société ADL a transmis à l'Autorité ses résultats annuels 2022 et ses projections de trafic, de produits, d'actifs et de charges pour les exercices suivants. Les comptes relatifs à l'exercice clos au 31 décembre 2023, déclarés non disponibles par la société ADL, n'ont pas été communiqués à l'Autorité.
63. Sur la base de ces éléments, l'Autorité relève que le ROCE du périmètre régulé de l'exercice 2022 s'est établi à + [15 – 20] % et que le point d'atterrissage pour 2023, estimé, à date, par la société ADL, est également de + [15 – 20] %¹⁴.
64. Concernant la période tarifaire 2024-2025, la société ADL anticipe un niveau de ROCE du périmètre régulé de + [8 – 10] % (contre + [8 – 10] % dans le premier dossier de saisine).
65. L'Autorité dispose d'un faisceau d'indices robuste lui permettant de considérer que le niveau de ROCE du périmètre régulé estimé par l'exploitant pour la période tarifaire 2024-2025 est sous-estimé.
66. À titre liminaire, l'Autorité note que l'ensemble des charges d'exploitation retenues par la société ADL (y compris les prévisions de charges de personnel, tenant compte des revalorisations salariales envisagées par la plateforme à destination de ses personnels, et les charges de sous-traitance) ont été prises en compte sans aucun retraitement, à l'exception de celle mentionnée aux points 79 à 82.
67. De manière non exhaustive, au regard des prévisions établies par la société ADL, *a minima* deux paramètres entrant dans la détermination du ROCE du périmètre régulé appellent des commentaires : (i) les prévisions de trafic et (ii) les prévisions d'investissements.
68. D'une part, s'agissant du trafic, si la société ADL a bien revu à la hausse ses prévisions de trafic pour tenir compte de la décision n° 2024-007 de l'Autorité, ces prévisions sont encore sous-estimées. En effet, nonobstant la révision de ses prévisions, l'exploitant prévoit toujours une baisse de trafic entre l'année civile 2023 et l'année civile 2024 de près de [100 – 200] milliers de passagers (contre près de [500 – 1000] milliers de passagers dans le premier dossier de saisine), affectant principalement les faisceaux « domestique » et « Schengen » (lesquels représentent près de 68 % du trafic de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry).

¹³ Pour établir le niveau de CMPC prévisionnel du périmètre régulé, la société ADL s'est appuyée sur une étude produite par un consultant externe.

¹⁴ Il ressort du dossier de saisine reçu le 26 février 2024 que ce taux de +16,4 % pour 2023 n'a pas été actualisé par rapport au taux communiqué dans le cadre du premier dossier de saisine déclaré recevable le 29 décembre 2023.

69. Or les prévisions de croissance établies pour 2024 par l'ensemble des grands organismes internationaux (ACI Europe, Eurocontrol et IATA), de même que l'offre programmée et communiquée début 2024 pour l'année en cours par les compagnies aériennes, excèdent manifestement la prévision de croissance globale retenue par la société ADL. Sur ces bases, et au regard à la fois de la structure du trafic de passagers de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry, et de l'augmentation prévue du nombre d'avions basés sur l'aérodrome, la prévision de trafic de passagers pour l'année 2024 devrait être supérieure à celle prévue par la société ADL. Au total, l'Autorité considère que la nouvelle prévision de trafic de la société ADL pour 2024 (représentant une évolution sur l'année civile de -1,2 % et une évolution sur la période tarifaire de +0,1 %) reste pessimiste au regard des prévisions de trafic communiquées par les usagers ainsi que des grandes tendances envisagées à l'horizon 2024 en matière de trafic aérien de passagers.
70. L'exploitant justifie cette approche, notamment, par les difficultés économiques de certaines compagnies et prend pour hypothèse une perte partielle du trafic sur la période tarifaire pour ces compagnies. L'Autorité ne dispose pas d'éléments lui permettant de vérifier le caractère fondé de cette position qui, dans les faits, aboutit à faire porter les risques de défaillance sur les autres compagnies, alors même que l'exploitant conservera le bénéfice des écarts si cette hypothèse ne se vérifie pas ou si une partie du trafic se reporte. Elle relève seulement que ni les auditions menées ni les courriers reçus en provenance de certaines compagnies aériennes en soutien à la proposition tarifaire de la société ADL ne leur permettent de confirmer cette hypothèse.
71. D'autre part, s'agissant des prévisions d'investissements de l'exploitant, l'Autorité rappelle qu'elle constate une tendance récurrente à la sous-réalisation des investissements initialement prévus par l'exploitant¹⁵. Ainsi, durant les cinq années qui ont précédé la crise sanitaire (2015-2019), laquelle a constitué à tous égards une période exceptionnelle, les prévisions d'investissements qui ont servi de base au calcul du ROCE par l'intermédiaire de la base d'actifs régulés ont été systématiquement surévaluées par la société ADL alors que les réalisations baissaient continuellement tout au long de la période.
72. Et force est de constater que la tendance ne semble guère s'inverser dans la période post crise sanitaire. Ainsi, les tarifs actuellement en vigueur, homologués par l'Autorité dans sa décision n° 2021-049 du 28 septembre 2021, ont été construits sur la base d'une prévision d'investissement de 43 M€ pour l'année 2022, communiquée par l'exploitant aux usagers lors de la CoCoÉco du 15 juin 2021. Or, ce niveau d'investissements, pris en compte dans le cadre du calcul de la base d'actifs régulés pour construire les tarifs applicables au 1^{er} janvier 2022, est loin d'avoir été atteint puisque le niveau d'investissements effectivement réalisés s'est finalement établi à 15 M€ en 2022. Cette situation contribue à expliquer le niveau de ROCE très élevé du périmètre régulé observé pour l'année 2022 (+ [15 – 20] %), très supérieur au CMPC.
73. L'exploitant a indiqué au cours de l'instruction, notamment lors de son audition du 12 mars 2024, que la sous-réalisation des investissements s'expliquait en particulier par les conséquences des crises sanitaire et énergétique ayant affecté ses derniers exercices.
74. Si ce contexte particulier a pu contribuer à la sous-réalisation des investissements depuis 2020, l'Autorité constate toutefois, comme indiqué au point 71, qu'avant même la crise sanitaire, sur la période 2015-2019, sur la base des données dont elle dispose, la société ADL a réalisé un niveau d'investissements systématiquement inférieur au niveau envisagé dans l'approche budgétaire, en moyenne de -18 % sur la période.

¹⁵ Cf. illustration en annexe 1.

75. Rien ne permet d'affirmer, même en cas de retour d'un environnement économique stabilisé, que cette tendance à la sous-réalisation des investissements initialement prévus ne se poursuivra pas, en 2024 et en 2025. Or, faute de mécanisme correctif dans le cadre de l'homologation annuelle des tarifs¹⁶, l'absence de réalisation des investissements par l'exploitant aboutit à percevoir des redevances sur des investissements non réalisés, alors même que cette décision est de son seul ressort.
76. Au regard des éléments développés aux points 61 à 75, il apparaît que le niveau de ROCE estimé par l'exploitant prend en considération des niveaux de risques excessifs, conduisant à sous-estimer le ROCE prévisionnel, alors même que celui-ci excède d'ores et déjà le niveau de CMPC retenu par l'exploitant aux bornes du périmètre régulé.
77. Dans ces conditions, l'Autorité considère que la proposition tarifaire formulée par la société ADL ne remplit pas la condition de juste rémunération, prévue au dernier alinéa du II de l'article L. 6327-2 du code des transports.

2.2.3. Cette conclusion est renforcée par d'autres éléments de la saisine

78. **En premier lieu**, le niveau de ROCE retenu par la société ADL semble d'autant plus sous-estimé que d'autres paramètres retenus par cette dernière contribuent à surestimer ses charges et à sous-estimer ses recettes.
79. D'une part, le calcul de ROCE prend en compte le montant estimé de la « *taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance* » prévue par la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 (ci-après « la taxe ») de [1 - 2] million d'euros aux bornes du périmètre régulé dans les charges prévisionnelles, alors même que rien n'indique que la société ADL remplit le critère de rentabilité issu de la loi de finances du 29 décembre 2023 et est redevable de cette taxe pour l'exercice 2024.
80. L'Autorité relève en effet que :
- en application des articles L. 425-2 et L. 425-8 du code des impositions sur les biens et services, le niveau moyen de rentabilité de l'exploitant sur les sept derniers exercices comptables achevés, en excluant les deux exercices pour lesquels le niveau de rentabilité de l'exploitant est le plus élevé et les deux pour lesquels il est le plus faible, doit être supérieur à 10 % pour qu'il soit soumis à la taxe ;
 - conformément à l'article L. 425-7 du même code, « *[l]e niveau de rentabilité de l'exploitant s'entend du quotient, apprécié sur un exercice comptable, entre le résultat net et le chiffre d'affaires* ».
81. Pour déterminer ce niveau de rentabilité, la société ADL défalque du chiffre d'affaires les recettes résultant du tarif de sécurité et de sûreté correspondant aux missions régaliennes réalisées par l'aéroport. Or, l'article L.425-7 précité précise que « *[l]e résultat net et le chiffre d'affaires sont ceux de l'entreprise exploitant la ou les infrastructures de transport de longue distance [...]* » sans référence aucune à des retraitements. L'exclusion des revenus des missions régaliennes du chiffre d'affaires retenu pour calculer le niveau de rentabilité par la société ADL n'apparaît donc pas justifié, comme l'Autorité s'en est assurée auprès de l'administration fiscale.
82. Le niveau moyen de rentabilité de l'exploitant sur la période 2017-2023, calculé conformément aux dispositions législatives rappelées au point 80, sans retraitement du chiffre d'affaires, pour la société ADL, est inférieur à 10 % sur la période 2017-2023.

¹⁶ Par exemple, l'ajustement des trajectoires ex-post ou l'application de pénalités en l'absence de réalisation des investissements prévus dans les trajectoires tarifaires initiales.

83. D'autre part, sur la base des éléments transmis, il apparaît que le calcul de ROCE repose sur un chiffre d'affaires des revenus extra-aéronautiques retenu par la société ADL qui apparaît sous-estimé, notamment s'agissant de l'activité relative aux parcs de stationnement, qui présente une prévision de baisse significative entre l'année 2023 et le prévisionnel de l'année 2024.
84. Au cours de l'instruction, l'exploitant a mis en avant trois effets pour justifier cette baisse, sans parvenir à objectiver suffisamment ses prévisions : (i) un effet prix, (ii) un effet volume lié au trafic aéroportuaire et (iii) un effet volume lié au taux de fréquentation. À titre d'exemple l'effet volume lié au trafic générerait une baisse de -4,3 % selon l'exploitant, tandis que la baisse de trafic prévue est d'environ - [2 - 0] % sur la même période, soit un niveau entre 2 et 3 fois moindre.
85. **En deuxième lieu**, le niveau de CMPC retenu par la société ADL est particulièrement surestimé. Comme indiqué au point 44, la société ADL estime le CMPC après impôts applicable à la période tarifaire 2024-2025 à 7,7 %, en hausse de 10 points de base par rapport au taux retenu dans le dossier de saisine déclaré recevable en date du 29 décembre 2023 dans le cadre de la première demande d'homologation.
86. Cet écart s'explique par la prise en compte, par la société ADL, de diverses corrections mineures concernant le taux d'impôt sur les sociétés, le coût de la dette et le levier financier. En dehors de ces ajustements, la méthodologie retenue par la société ADL pour estimer son CMPC est restée identique et présente toujours les mêmes divergences, mentionnées dans la décision n° 2024-007 du 25 janvier 2024 susvisée, par rapport aux propositions contenues dans le support de la consultation publique relative au calcul du CMPC applicable à l'homologation de tarifs des redevances aéroportuaires organisée par l'Autorité du 18 avril 2023 au 18 juin 2023¹⁷ et publiée sur son site internet.
87. Or il ressort de l'instruction que la borne haute du niveau de CMPC après impôt du périmètre régulé de la société ADL s'inscrit dans une fourchette de valeurs comprises entre 5 % et 6 % à la date des calculs arrêtés, que l'Autorité se fonde (i) sur la méthodologie décrite dans l'avis n° 2020-017 relatif au coût moyen pondéré du capital à prendre en compte pour le projet de contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris sur la période 2021-2025, ajustée en tenant compte des résultats de la consultation publique menée en 2020 pour les aéroports régionaux¹⁸, (ii) sur les différentes approches proposées dans la consultation publique relative au calcul du CMPC organisée du 18 avril 2023 au 18 juin 2023, ou (iii) sur la méthodologie issue des lignes directrices définies dans la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023.
88. Quelle que soit l'approche retenue, l'Autorité estime donc qu'un taux de 6 % correspond au niveau plafond de CMPC, inférieur au CMPC retenu par l'exploitant aéroportuaire à hauteur de 7,7 %.
89. **En troisième lieu**, l'exploitant avance que le ROCE moyen du périmètre régulé sur la période 2020-2022 était de [4 - 6] %, soit en deçà du niveau de CMPC moyen estimé par l'exploitant sur cette même période. Comme elle l'a souligné dans sa décision n° 2022-007, l'Autorité relève à titre purement indicatif qu'il suffit d'ajouter une seule année¹⁹ à la période de référence retenue par l'exploitant pour que le niveau de ROCE moyen excède le niveau de CMPC moyen²⁰, alors même que la crise sanitaire a substantiellement affecté le trafic aérien et que les tarifs ont évolué de façon modérée sur cette même période.

¹⁷ Le support de la consultation publique relative à l'appréciation des niveaux de CMPC des périmètres régulés des aéroports, ouverte du 18 avril 2023 au 18 juin 2023, est publié sur le site internet de l'Autorité : https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/04/2023-04-17-cmpc-aeroportuaire-consultation-publique_v-post-college_clean.pdf.

¹⁸ Consultation publique sur l'appréciation des niveaux de coûts moyens pondérés des capitaux (CMPC) des périmètres régulés des aéroports de plus de 5 millions de passagers, menée du 17 juillet 2020 au 16 septembre 2020.

¹⁹ Qu'il s'agisse de l'année 2019 ou de l'année 2023.

²⁰ Lequel est établi à partir des estimations de CMPC de l'exploitant, sur ces mêmes périodes.

2.2.4. Le cadre juridique applicable offrait des solutions à l'exploitant pour concilier ses besoins de financement et le respect du critère de juste rémunération

90. Pour justifier l'équilibre général de sa proposition tarifaire, la société ADL soutient que la baisse de -12,8 % des tarifs proposée affecte d'ores et déjà sa capacité d'autofinancement des investissements liés, d'une part, à la qualité de service et à la décarbonation, d'autre part, à la préparation des Jeux Olympiques d'hiver 2030.
91. L'Autorité souligne que la « juste rémunération » des capitaux n'a pas vocation à permettre à l'exploitant d'aéroport d'assurer l'autofinancement des investissements futurs. Au contraire, le cadre juridique prévoit expressément que sa finalité est de rémunérer les seuls capitaux investis par l'exploitant – financés par ses fonds propres ou de la dette – enregistrés dans sa base d'actifs aux bornes du périmètre régulé. S'agissant des dépenses futures, le législateur a autorisé, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, leur prise en compte dans les redevances aéroportuaires, sous certaines conditions. Ainsi, le cadre de régulation distingue, d'une part, ce qui relève de la rémunération des capitaux engagés par l'exploitant, d'autre part, ce qui relève du provisionnement de sommes nécessaires au financement d'investissements futurs, le cas échéant.
92. Il était par exemple loisible à l'exploitant de mettre en place une redevance accessoire de préfinancement pour concilier ses besoins de financement des investissements futurs et le respect du critère de juste rémunération des capitaux engagés.

2.2.5. Conclusion

93. En conclusion, l'Autorité considère que la proposition tarifaire soumise pour homologation par la société ADL est de nature à conduire à une rémunération excessive des capitaux investis par l'exploitant sur le périmètre régulé pour la période tarifaire 2024-2025 et, partant, ne satisfait pas la condition de juste rémunération posée au dernier alinéa du II de l'article L. 6327-2 du code des transports et rappelée au point 25.
94. Par conséquent, dans la mesure où la dernière homologation de tarifs date de plus de vingt-quatre mois, l'Autorité fera usage de la faculté prévue au III de l'article L. 6327-2 du code des transports et engagera un processus de fixation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry. Dans ce cadre, elle (i) procédera à la consultation des usagers aux fins d'assurer le respect des garanties prévues à l'article 6 §1 de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires rappelées au point 13. et (ii) veillera à concilier les besoins de financement des investissements de la société ADL avec le cadre réglementaire actuel.

DÉCIDE

L'Autorité s'oppose aux tarifs des redevances aéroportuaires et à leurs modulations proposés par la société ADL pour les aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry, sur la période tarifaire du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025.

L'Autorité engagera un processus de fixation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry, en veillant à concilier les besoins de financement des investissements de la société ADL avec le cadre réglementaire actuel.

Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision, qui sera notifiée à la société ADL et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 21 mars 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le président

Thierry Guimbaud

ANNEXES

Annexe 1 - Écarts entre les montants d'investissements prévisionnels et réalisés concernant le périmètre régulé entre 2015 et 2023

