

Décision n° 2024-054 du 11 juillet 2024

relative à la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry à compter du 1^{er} septembre 2024

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

Vu l'arrêté du 23 mai 2024 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes ;

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° 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 ;

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 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 ;

Après avoir entendu les représentants de la société Aéroports de Lyon (ci-après « ADL ») et de certains de ses actionnaires¹, le 21 mai 2024 ;

Vu le dossier de consultation relatif à la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires des aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry transmis par l'Autorité à partir du 28 mai 2024 aux usagers membres de la commission consultative économique (ci-après « CoCoÉco ») des aéroports de Lyon, à l'exploitant et à la direction générale de l'Aviation civile (ci-après « DGAC ») en ayant fait la demande ;

Vu les contributions écrites transmises par la société ADL, Air France, Volotea, EasyJet, le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (ci-après « Scara ») et la Chambre syndicale du transport aérien (ci-après « CSTA ») en réponse à la consultation ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de la société ADL, d'EasyJet, du Scara et de la CSTA le 12 juin 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 11 juillet 2024 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

Nota : Les redevances dont la présente décision fixe les tarifs et leurs modulations, sont les redevances pour services publics aéroportuaires (ci-après « SPA ») tels que définis à l'article R. 6325-1 et suivants du code des transports. La redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après « PHMR »), homologuée par décision de l'Autorité n° 2024-007 du 25 janvier 2024, ne fait pas l'objet de la présente décision.

¹ Banque des Territoires et Vinci Airports.

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédures

1.1.1. L'évolution du contexte économique des Aéroports de Lyon

a. Présentation de la société ADL

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'aéroport de Lyon-Bron, dédié à l'aviation d'affaires ;
 - d'autre part, l'aéroport 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 le consortium ADL Participations (ci-après « ADLP »), composé de Vinci Airports, du Crédit Agricole assurances et de la Caisse des dépôts et consignations ;
 - à 25 % par la CCI Lyon Métropole Saint-Étienne Roanne ; et
 - à 15 % par trois collectivités territoriales (la Métropole de Lyon, le Département du Rhône et la Région Auvergne-Rhône-Alpes).

b. Évolution du contexte économique

3. En 2022, l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry a accueilli 8,6 millions de passagers, en retrait de -27,0 % par rapport aux 11,7 millions de passagers accueillis en 2019, et 52 980 tonnes de fret y ont été avionnées, soit -7,5 % par rapport à 57 278 tonnes en 2019. L'aérodrome de Lyon-Bron a, par ailleurs, enregistré 7 777 mouvements d'aviation d'affaires 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 rapport à 57 278 tonnes en 2019, soit un volume inférieur de -12,7 %.
5. Les évolutions du trafic passagers sur la plateforme de Lyon-Saint Exupéry sont récapitulées dans le tableau suivant.

Figure 1 : Évolution du trafic passagers sur la plateforme de Lyon-Saint Exupéry (LYS) depuis 2015, en millions de passagers

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Passagers (Mpax)	8,7	9,6	10,3	11,0	11,7	3,6	4,5	8,6	10,0
Variation annuelle (%)	NA	+10 %	+8 %	+7 %	+6 %	-70 %	+27 %	+89 %	+17 %

Sources : dossiers de CoCoÉco de la société ADL, et réponse à une mesure d'instruction dans le cadre de la procédure de fixation des tarifs pour le trafic de l'année 2023.

6. Les évolutions des principales variables financières de la société ADL sont récapitulées dans le tableau suivant. Il s'agit :

- du chiffre d'affaires (ci-après « CA ») du périmètre régulé (ci-après « PR »), dont celui relatif aux services publics aéroportuaires (SPA) et le produit de la redevance PHMR ;
- du résultat d'exploitation retraité après impôt sur les sociétés (IS) ;
- de la base d'actifs régulés (BAR) ;
- du taux de rémunération des capitaux investis (ROCE, pour « *return on capital employed* »).

Figure 2 : Évolution des principales variables financières du périmètre régulé de la société ADL depuis 2015, en millions d'euros (M€) (sauf précision contraire)

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CA du PR	125	135	147	159	[100 – 200]	[50 – 100]	[50 – 100]	[100 – 200]
dont CA relatif au SPA	61	66	71	77	[50 – 100]	[20 – 50]	[20 – 50]	[50 – 100]
dont redevance PHMR	3,3	3,8	3,2	4	[2 – 5]	[1 – 2]	[2 – 5]	[2 – 5]
Résultat d'exploitation retraité après IS	19	21	24	23	[20 – 50]	- [20 – 10]	[5 – 10]	[20 – 50]
BAR	232	275	303	302	[200 – 500]	[200 – 500]	[200 – 500]	[200 – 500]
ROCE (en %)	8,1 %	7,8 %	7,9 %	7,6 %	[10 – 15] %	- [4 – 2] %	[2 – 4] %	[15 – 20] %

Source : dossiers de CoCoÉco de la société ADL.

1.1.2. Les procédures engagées par la société ADL en vue de faire évoluer les tarifs des redevances aéroportuaires applicables depuis la dernière décision d'homologation

7. 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.
8. Pour se conformer à l'obligation prévue par le cadre réglementaire en vigueur, la société ADL a réuni sa commission consultative économique (ci-après « CoCoÉco ») le 2 septembre 2022. À cette occasion, elle a indiqué aux usagers qu'elle reconduisait la grille tarifaire en vigueur. Par suite, elle n'a pas notifié de nouvelle proposition tarifaire à l'Autorité, se situant dans le cadre d'une « année blanche »², en application de l'article R. 6325-35 du code des transports. Ainsi, les tarifs en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 ont été reconduits au-delà du 31 décembre 2022.
9. Constatant que la société ADL n'avait pas convoqué sa CoCoÉco depuis plus de douze mois, et que, par conséquent, les usagers de la plateforme et des services aéroportuaires avaient été privés d'informations actualisées sur l'équilibre financier de la caisse aéronautique pour les années 2022 et 2023, alors que cet équilibre aurait pu, le cas échéant, justifier une baisse des tarifs des redevances, l'Autorité a informé l'exploitant, le 26 septembre 2023, qu'à défaut (i) de convocation de sa CoCoÉco dans les meilleurs délais et (ii) d'une saisine subséquente pour homologation des tarifs, elle engagerait une procédure de fixation des tarifs en application du III de l'article L. 6327-2 du code des transports. Par un courrier en date du 19 octobre 2023, la société ADL a indiqué à l'Autorité qu'elle convoquerait sa CoCoÉco le 20 décembre 2023, soit presque trois mois après la demande de l'Autorité. En réponse, l'Autorité a enjoint à la société ADL de la saisir d'une proposition tarifaire, au plus tard le 31 décembre 2023, ce à quoi la société ADL s'est engagée, par un courrier en date du 29 novembre 2023.
10. 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.
11. 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 PHMR, en raison du non-respect du critère de juste rémunération des capitaux investis fixé au dernier alinéa du II de l'article L. 6327-2 du code des transports.
12. À la suite de la décision n° 2024-007 mentionnée, 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. Pour justifier l'équilibre général de sa seconde proposition tarifaire, la société ADL soutenait que la baisse de -12,8 % des tarifs proposée affectait 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 et paralympiques d'hiver de 2030.
13. Par sa décision n° 2024-023 du 21 mars 2024, l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, considérant que la proposition tarifaire conduisait à une rémunération excessive des capitaux investis par l'exploitant sur le périmètre régulé pour la

² Appellation utilisée par le rapporteur public dans ses conclusions sous une décision du Conseil d'État du 28 décembre 2018, International Air Transport Association req. n° 419314, pour désigner l'« année sans tarifs homologués, où s'appliquent les tarifs antérieurs ».

période tarifaire 2024-2025 et, partant, ne satisfaisait pas le critère de juste rémunération posé au dernier alinéa du II de l'article L. 6327-2 du code des transports.

14. En particulier, l'Autorité a indiqué, au point 91 de la décision n° 2024-023 susmentionnée, que la « *juste rémunération* » des capitaux n'a pas pour objet de 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, avec l'aval du Conseil constitutionnel, leur prise en compte dans le calcul des tarifs des 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.
15. Ainsi, malgré les limites inhérentes à la fixation des tarifs sur une base annuelle, que le recours aux contrats prévus à l'article L. 6325-2 du code des transports permet toutefois de dépasser, le cadre de régulation permet aux exploitants de financer leurs investissements et de limiter autant que possible les à-coups tarifaires, en mettant en place notamment un mécanisme de préfinancement.
16. À la suite de la décision n° 2024-023 susmentionnée, l'Autorité a, comme elle l'avait annoncé, engagé une procédure de fixation des tarifs des redevances aéroportuaires pour services rendus sur les aéroports de Lyon-Saint Exupéry et de Lyon-Bron, sur le fondement du III de l'article L. 6327-2 du code des transports.

1.2. Cadre juridique applicable à la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires par l'Autorité

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

17. 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 européenne³, 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.
18. Le paragraphe 4 de l'article 2 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* ».
19. Si la directive laisse aux États membres la possibilité de prévoir le préfinancement d'investissements aéroportuaires via les redevances pour service rendu, cette pratique fait l'objet d'un encadrement spécifique. Ainsi, il est précisé au considérant 17 de la directive que « *dans les États membres où un préfinancement est prévu, les États membres ou les entités gestionnaires d'aéroports devraient se référer aux politiques de l'OACI et/ou établir leurs propres règles de sauvegarde* ».

³ Devenu Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

20. L'article 6 de la directive prévoit que « *[I]es États membres veillent à ce qu'une procédure obligatoire de consultation régulière des usagers d'aéroport ou des représentants ou associations des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport soit mise en place 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. Cette consultation a lieu au moins une fois par an, sauf s'il en a été convenu autrement lors de la précédente consultation* ».
21. 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.
22. 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.

1.2.2. Le droit national

a. Les règles générales applicables aux redevances pour services rendus

23. 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.
24. 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* ».
25. 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* ».

26. 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

27. L'article L. 6325-1 du code des transports 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 aéroport.
28. 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.
29. Le II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005, applicable à la présente procédure conformément à l'article 18 de l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé modifié par arrêté du 27 mai 2024, prévoit que le périmètre régulé des aéroports de l'État concédés, à l'exception des aéroports 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 aéroports concernés.

c. L'office de l'Autorité en matière de fixation des tarifs des redevances pour services rendus

30. La compétence de l'Autorité pour fixer les tarifs des redevances aéroportuaires dans la procédure objet de la présente décision procède du III de l'article L. 6327-2 du code des transports aux termes duquel « *si la dernière homologation date de plus de vingt-quatre mois, l'Autorité de régulation des transports peut fixer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 et leurs modulations* ». Ces dispositions précisent que la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires et de leurs modulations par l'Autorité vaut homologation de ceux-ci.
31. Dans le cadre de ce processus de fixation tarifaire, l'Autorité veille donc au respect des critères listés à l'article L. 6327-2 du code des transports. À ce titre, elle s'assure :
- « *que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances et qu'ils sont non discriminatoires* » ;
 - « *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, que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée* ».
32. S'agissant du caractère modéré de l'évolution des tarifs, l'Autorité privilégie une appréciation au cas par cas, en tenant compte des circonstances de chaque espèce dans lesquelles elle est amenée à se prononcer, sous le contrôle du juge. Parmi les éléments à prendre en compte, figurent notamment les projets prévus sur la plateforme, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers, le système de caisse défini par arrêté et l'avis des usagers. Par ailleurs, dans sa

décision du 31 décembre 2019, le Conseil d'État a précisé que la règle de la modération tarifaire « *a pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive [des] tarifs*⁴ ».

33. S'agissant des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges, l'Autorité a, en application de l'article L. 6327-3-1 du code des transports, adopté une 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 de son champ de compétence, ainsi qu'une décision n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022, auxquelles tout exploitant d'aéroport régulé doit se conformer.
34. L'article R. 6325-19 du code des transports détermine les éléments à prendre en compte dans la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires, à savoir « *1° Les prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aérodrome ou les aérodromes 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.

2. FIXATION DES TARIFS DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES

2.1. Principes méthodologiques retenus par l'Autorité

35. Pour la fixation des tarifs des redevances, l'Autorité respecte les principes essentiels posés par la directive 2009/12/CE relative aux redevances aéroportuaires susvisée transposée en droit national. Ainsi, comme exposé ci-dessus au point 31, lorsqu'elle fixe les tarifs des redevances aéroportuaires, l'Autorité s'assure principalement (i) que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus, (ii) que les tarifs tiennent compte d'une juste rémunération des capitaux investis par l'exploitant sur le périmètre régulé et (iii) que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
36. La mission d'un régulateur économique sectoriel consiste notamment 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 obtenir une rémunération excessive 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. Tel est précisément l'objet du critère de juste rémunération des capitaux investis – et non, au premier chef, celui de créer les conditions d'un auto-financement des investissements futurs nécessaires sur la plateforme.
37. Dans le cadre de cette mission, en revanche, il n'appartient pas à l'Autorité de tenir compte d'engagements que la société aéroportuaire exploitante de l'aérodrome aurait pu prendre envers ses actionnaires ni de ceux que ces derniers auraient pu prendre, le cas échéant, vis-à-vis de leurs éventuels créanciers.
38. L'Autorité poursuit ainsi l'objectif de déterminer des tarifs à un niveau conforme aux exigences prévues par le cadre réglementaire actuel, tout en tenant compte des besoins de financement des investissements futurs de la société ADL, dans le respect de ce cadre réglementaire.

⁴ CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. n° 424088.

39. Pour déterminer les tarifs, l'Autorité s'est appuyée sur les hypothèses retenues par l'exploitant dans le dossier de saisine du 26 février 2024 – qui couvrait la période tarifaire allant du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025 – pour établir des données financières prévisionnelles pour la période tarifaire débutant au 1^{er} septembre 2024. La construction tarifaire s'est attachée à assurer la couverture des coûts de l'opérateur, y compris la rémunération du capital, en fixant le ROCE prévisionnel sur la période tarifaire au niveau du CMPC.
40. L'Autorité a par ailleurs maintenu les choix de l'exploitant concernant la structure des tarifs des redevances et de leurs modulations. Ce parti pris méthodologique, qui vise à préserver la lisibilité de la grille tarifaire pour les usagers de l'aéroport, ne remet en cause ni les recommandations de l'Autorité en faveur de certaines évolutions de structure, ni sa capacité à en recommander de nouvelles, à l'avenir. La seule évolution de structure prévue dans la présente décision concerne la création d'une redevance temporaire de préfinancement visant à tenir compte des besoins de financement de l'exploitant, dans le respect du cadre réglementaire.

2.2. Échanges avec les parties prenantes

41. En vue d'assurer le respect des garanties prévues à l'article 6 de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires, et rappelées au point 20, l'Autorité a organisé une consultation des parties prenantes du 28 mai 2024 au 14 juin 2024. Cette consultation s'est adressée aux usagers aéronautiques et aux représentants d'organisations professionnelles du transport aérien membres de la CoCoÉco⁵ des aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry, à l'exploitant ainsi qu'à la DGAC. Cette consultation restreinte visait à présenter la méthodologie employée par l'Autorité pour déterminer sa proposition tarifaire et les tarifs en résultant, induisant une baisse de l'ordre de -41,5% en moyenne.
42. La société ADL, les sociétés Air France⁶, Volotea, EasyJet ainsi que le Scara et la CSTA ont transmis une contribution écrite en réponse à la consultation susmentionnée. De plus, la société ADL, EasyJet, le Scara et la CSTA ont été entendus, à leur demande, lors d'auditions organisées le 12 juin 2024.
43. L'ensemble des usagers ayant répondu à cette consultation se sont prononcés en faveur de la proposition tarifaire de l'Autorité. La société ADL s'est quant à elle opposée à la baisse envisagée ainsi qu'aux hypothèses retenues pour la construction des données financières. Après avoir soutenu que la baisse moyenne de -12,8 % des redevances proposée lors de la seconde saisine pour homologation correspondait à l'effort maximal qu'elle pouvait consentir sans remettre en cause la soutenabilité de son activité, la société ADL a finalement indiqué qu'une baisse tarifaire de -20 % lui permettrait de préserver sa capacité à financer son programme d'investissement.
44. L'ensemble des usagers consultés ont déclaré s'opposer, par principe, au préfinancement d'investissements aéroportuaires et, partant, au dispositif de préfinancement du projet de réaménagement du terminal 2⁷ proposé par l'Autorité. Certains ont cependant fait part d'observations visant à améliorer le mécanisme, notamment au regard de l'impact de la redevance de préfinancement sur les tarifs applicables aux différents faisceaux géographiques et terminaux. L'Autorité a ajusté sa proposition initiale afin de prendre en compte certaines observations et préoccupations formulées par les usagers consultés.

⁵ Les membres de la commission consultative économique sont nommés par arrêté préfectoral. La composition actuelle de la commission consultative économique des aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry résulte des arrêtés préfectoraux n° DSAC_CE n° 69.2023.12.04.00008 du 4 décembre 2023 et N° DSAC_CE_ n° 69.2029.07.11.00003 du 11 juillet 2023 portant modification de la composition de la commission consultative économique des aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry.

⁶ La contribution de la société Air France a été fournie au nom de la compagnie aérienne Air France et de la compagnie aérienne Transavia.

⁷ Les principales caractéristiques du projet de réaménagement du terminal 2 sont présentées en annexe 4.

45. La société ADL s'est également opposée à l'instauration d'une redevance de préfinancement du projet de réaménagement du terminal 2, considérant que ce dispositif serait inadapté à ses besoins ainsi qu'à ses contraintes et qu'il ne permettrait de financer qu'une part très limitée du coût total du projet.

2.3. Hypothèses retenues par l'Autorité

2.3.1. Le coût moyen pondéré du capital

46. Les différents paramètres retenus pour l'estimation du CMPC du périmètre régulé de la société ADL pour la période tarifaire allant du 1^{er} septembre 2024 au 31 août 2025 sont détaillés en annexe 3. Ils se fondent sur la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée.
47. En application de cette même décision, qui précise que le CMPC est estimé en arrêtant les calculs six mois avant la date d'entrée en vigueur des tarifs, le CMPC du périmètre régulé de la société ADL est évalué au 29 février 2024.

a. Fourchette du CMPC après impôt pour le périmètre régulé de la société ADL

48. Le tableau ci-dessous présente le résultat détaillé de la fourchette de CMPC pour le périmètre régulé de la société ADL selon l'application de la décision n° 2023-052.

Figure 3 : Estimation de la fourchette du CMPC

Calcul CMPC après impôt au 29 février 2024

Paramètre	Définition	Inf.	Sup.
Tis	Taux de l'impôt sur les sociétés (y.c. contribution add.)	25,8%	25,8%
Td	Taux de déductibilité des charges financières	100,0%	100,0%
g	Levier financier = D/(E+D)	30,0%	40,0%
<i>D/E</i>		<i>42,9%</i>	<i>66,7%</i>
Rf	Taux sans risque	1,0%	3,0%
<i>Prm</i>	<i>Prime de risque marché</i>	<i>4,6%</i>	<i>4,6%</i>
βu	Bêta de l'actif (désendetté)	0,61	0,61
βl	Bêta des capitaux propres (endetté) (*)	0,80	0,92
Ke	Coût des fonds propres, =Rf+βl.Prm	4,7%	7,2%
<i>Prime de dette</i>	<i>Prime de dette sur le taux sans risque</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,2%</i>
Kd	Coût de la dette	2,4%	4,2%
CMPC	= g.Kd.(1-Tis.Td)+(1-g).Ke	3,8%	5,6%

(*) $\beta l = \beta u.(1+[1-Tis].D/E)$

b. Analyse qualitative et positionnement au sein de la fourchette du CMPC après impôt

49. L'Autorité a appliqué l'analyse qualitative développée en section 5⁸ de ses lignes directrices pour positionner le CMPC au sein de la fourchette obtenue.
50. Au regard des éléments présentés dans l'annexe 3, un positionnement de la valeur du CMPC légèrement au-dessus du milieu de fourchette, qui s'élève à 4,7 %, paraît pertinent. En synthèse, un CMPC de valeur 4,9 % après impôts, soit 20 points de base au dessus du milieu de fourchette, prend en considération les différents effets des critères présentés dans l'annexe 3 :
- le facteur principal de l'analyse des risques, à savoir le niveau de rigidité du plafonnement des tarifs, plaide pour un positionnement en milieu de fourchette ; et
 - les facteurs secondaires, à savoir la diversité et le dynamisme de l'environnement économique, la concurrence en matière de mobilité, la variété et l'équilibre de la base clients, la part des transporteurs à bas coûts et la flexibilité des capacités, plaident pour un positionnement dans la partie supérieure de la fourchette.

2.3.2. Ajustement des hypothèses retenues par l'exploitant pour construire ses états financiers prévisionnels

51. Le principe général est d'établir, aux bornes du périmètre régulé pour les années civiles 2024 et 2025, ainsi que pour la période tarifaire 2024-2025 débutant au 1^{er} septembre 2024, une estimation :
- des charges opérationnelles (dont dotations aux amortissements) ;
 - des produits autres que les redevances des SPA ;
 - de la base d'actifs régulés (BAR).
52. Ces valeurs permettent de déterminer la masse totale de redevances aéronautiques (chiffre d'affaires des SPA) permettant d'atteindre la juste rémunération des capitaux investis aux bornes du périmètre régulé, en retranchant au total des charges opérationnelles (dont dotations aux amortissements) du périmètre régulé, majorées de l'impôt sur les sociétés calculé sur le résultat opérationnel du périmètre régulé, et de la rémunération des capitaux investis (calculée par application à la base d'actifs régulés du taux de rémunération des capitaux adapté, le CMPC après impôt), le produit hors redevances SPA. Le niveau maximum de redevances des SPA autorisé sur la période tarifaire est ainsi élaboré de telle sorte qu'il vérifie l'égalité suivante :

<p style="text-align: center;">Chiffre d'affaires des services publics aeroportuaires (SPA) = + CMPC après impôt x BAR + Charges opérationnelles (dont dotation aux amortissements) du périmètre régulé + Impôt sur les sociétés calculé sur le résultat opérationnel du périmètre régulé - Produit du périmètre régulé hors chiffre d'affaires des SPA</p>
--

⁸ Voir section 5 des lignes directrices de l'Autorité (« Positionnement par rapport à la valeur cible »).

53. Dans sa décision n° 2024-023 du 21 mars 2024, l'Autorité a souligné aux points 67 à 75 et aux points 78 à 84 qu'elle disposait d'un faisceau d'indices robustes lui permettant de considérer que le niveau de ROCE retenu alors par l'exploitant avait été sous-estimé. Quatre paramètres appelaient en particulier des commentaires :
- le niveau de trafic prévisionnel sur les plateformes ;
 - l'éligibilité de la société ADL à la taxe sur les infrastructures de transport de longue distance (ci-après « TITLD » ou « la taxe ») ;
 - les revenus des parcs de stationnements ;
 - le niveau d'investissement aux bornes du périmètre régulé.
54. Les échanges ayant eu lieu au cours des instructions successives ont permis à l'Autorité de proposer des corrections pour les quatre paramètres précédemment cités.
55. Ces corrections ont été soumises à la consultation des membres de la CoCoÉco. Leurs retours ont confirmé les hypothèses de l'Autorité quant aux prévisions de trafic et aux investissements ; ils l'ont amenée à faire évoluer sa position quant au niveau des revenus des parcs de stationnement.

a. Estimation du trafic

56. Le niveau prévisionnel de trafic a un impact direct sur le ROCE. En effet, le niveau de trafic détermine le montant du résultat d'exploitation à travers, notamment :
- le chiffre d'affaires des services publics aéroportuaires *via* la perception des redevances aéronautiques ;
 - le chiffre d'affaires hors redevances aéronautiques qui dépend du nombre de passagers ;
 - les charges et achats externes ;
 - les impôts et taxes ; et
 - les charges de personnel.

Ainsi, un trafic réalisé *ex post* supérieur au trafic prévu *ex ante* aura pour effet, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter le ROCE par rapport à sa prévision initiale.

57. Pour les années 2024 et 2025, la société ADL prévoit un trafic, respectivement, de [5 – 10] millions de passagers et de [10 – 20] millions de passagers. Ce niveau de trafic passagers prévisionnel correspond à une baisse de - [2 – 0] % entre 2023 et 2024 et à une hausse de + [2 – 4] % entre 2023 et 2025. Il constitue une prévision peu crédible selon l'Autorité au vu des estimations disponibles par ailleurs⁹. En effet :

⁹ L'Autorité fonde son estimation de la croissance du trafic au regard à la fois de la structure du trafic de passagers de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry, de l'acquis de croissance réel sur les premiers mois de l'année 2024, de l'augmentation prévue du nombre d'avions basés sur l'aérodrome, du trafic programmé et publié (OAG) par les usagers à maille globale de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry et par faisceau de trafic, et des scénarios de trafic et prévisions établies, à horizons 2024 et 2025, et à différentes mailles géographiques, par plusieurs organismes internationaux (ACI Europe, Eurocontrol et IATA), permettant la prise en compte de facteurs structurants, pour la période tarifaire considérée, dans les dynamiques du trafic pour l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry.

- pour 2024, l'Autorité estime la croissance du trafic de passagers dans une fourchette de [+1,9 % ; +10,0 %] par rapport à 2023, avec une valeur centrale à +5,9 % ;
 - pour 2025, l'Autorité estime la croissance du trafic de passagers dans une fourchette de [+3,8 % ; +11,2 %] par rapport à 2023, avec une valeur centrale à +7,5 %.
58. En termes de mouvements, pour les années 2024 et 2025, la société ADL prévoit un trafic, respectivement, de [50 000 – 100 000] et de [50 000 – 100 000] . Ce niveau prévisionnel correspond à une baisse de - [4 – 2] % entre 2023 et 2024 et une hausse de + [0 – 2] % entre 2023 et 2025. Il constitue également une prévision peu crédible selon l'Autorité. En effet :
- pour 2024, l'Autorité estime la croissance du nombre de mouvements dans une fourchette de [+2,8 % ; +7,5 %], avec une valeur centrale à +5,1 % ;
 - pour 2025, l'Autorité estime la croissance du nombre de mouvements dans une fourchette de [+3,8 % ; +11,2 %], avec une valeur centrale à +7,5 %.
59. Interrogés sur les prévisions de trafic lors de la consultation susmentionnée, les usagers ont indiqué que les prévisions retenues par l'Autorité sont plus cohérentes et en ligne avec leurs propres estimations. La société ADL estime, quant à elle, que les prévisions de l'Autorité sont trop optimistes et doivent être corrigées. L'Autorité maintient ses prévisions, celles de l'exploitant étant considérées comme trop conservatrices tant par l'Autorité¹⁰ que par les usagers.
60. Par conséquent, l'Autorité a élaboré des comptes de résultat pour la société ADL en retenant :
- pour l'année civile 2024, un trafic de [10 – 20] millions de passagers contre [5 – 10] millions dans le second dossier de saisine de la société ADL, soit une augmentation de + [6 – 8] % et un nombre de mouvements en augmentation de + [6 – 8] % ;
 - pour l'année civile 2025, un trafic de [10 – 20] millions de passagers contre [10 – 20] millions dans le second dossier de saisine de la société ADL, soit une augmentation de + [4 – 6] % et un nombre de mouvements en augmentation de + [6 – 8] % ;
 - pour la nouvelle période tarifaire 2024-2025 débutant au 1^{er} septembre 2024, un trafic passagers de [10 – 20] millions de passagers, soit une augmentation par rapport aux prévisions de la seconde saisine de la société ADL de + [4 – 6] % et un nombre de mouvements en augmentation de + [4 – 6] %.
61. Des hypothèses d'élasticité construites à partir des tests de sensibilité produits par l'exploitant ont permis d'évaluer l'impact des prévisions de trafic sur le compte de résultat. Les postes suivants du compte de résultat ont été modifiés en conséquence :
- chiffre d'affaires SPA (hormis les redevances soumises à évolution tarifaire, calculées via la matrice tarifaire de l'exploitant) ;
 - chiffre d'affaires hors SPA (hormis les revenus des parcs de stationnement, évalués par la méthode du panier moyen) ;
 - achats et charges externes ;
 - impôts et taxes ; et

¹⁰ Cf. note de bas de page précédente.

- charges de personnel.

b. Estimation de la charge liée à la taxe sur les infrastructures de transport de longue distance

62. La société ADL prévoit qu'elle sera redevable de la taxe sur les infrastructures de transport longue distance pour les années 2024 et 2025. Par conséquent, les prévisions budgétaires de l'exploitant communiquées à l'occasion des deux précédentes saisines incluait cette charge à hauteur de [1 - 2] millions d'euros (M€) pour l'année 2024 et [1 - 2] M€ pour l'année 2025, soit [1 - 2] M€ pour la période tarifaire 2024-2025 envisagée par l'Autorité.
63. Toutefois, le calcul du chiffre d'affaires retenu par l'exploitant pour apprécier son éligibilité à la TITLD n'est pas conforme aux règles fixées par le législateur. Cette analyse, confirmée par les services compétents de l'administration fiscale, comme indiqué au point 81 de la décision de l'Autorité n° 2024-023 du 21 mars 2024 susvisée, permet de conclure que pour l'année 2024, la société ADL n'est pas redevable de cette taxe. L'Autorité a donc exclu des charges, pour l'année civile 2024, le montant de [1 - 2] M€ correspondant à la taxe sur les infrastructures de transport de longue distance qu'avait incluse la société ADL dans ses prévisions pour cette année-là.
64. Pour 2025, la société ADL serait redevable de la TITLD mais pas au niveau prévu par l'exploitant. L'Autorité a d'abord retraité entièrement le montant de la taxe prévu par l'exploitant du compte de résultat puis, sur la base de l'application des hypothèses finalement retenues pour la nouvelle période tarifaire, intégré son montant actualisé ([1 - 2] M€) au compte de résultat.

c. Estimation des revenus des parcs de stationnement

65. Dans le cadre des deux précédentes saisines, la société ADL a prévu un chiffre d'affaires hors SPA, et en particulier des revenus des parcs de stationnement, en forte diminution. Dans le cadre de la seconde saisine, avec des revenus qui augmentent par rapport à la première saisine, les revenus des parcs de stationnement en 2024 ([20 - 50] M€) restent en retrait de [5 - 10] M€, soit - [15 - 10] %, par rapport à 2023. En 2025, les revenus prévisionnels des parcs de stationnement augmentent de + [4 - 6] % par rapport à l'année précédente (à [20 - 50] M€) mais restent inférieurs de - [8 - 6] % par rapport à leur niveau de 2023.
66. Cette diminution des revenus prévisionnels des parcs de stationnement entre l'année 2023 et l'année 2024 est supérieure à la diminution du trafic aérien prévu par la société ADL dans son second dossier de saisine (pour rappel, à un niveau de - [2 - 0] %). L'exploitant a apporté plusieurs justifications à l'hypothèse d'une baisse de [10 - 15] points de pourcentage des revenus des parcs de stationnement entre 2023 et 2024 :
- un effet prix (- [2 - 1] point) ;
 - un effet volume lié au trafic de passagers (- [5 - 2] points) ; et
 - un effet volume lié au taux de fréquentation, qui tient compte de la concurrence de parcs de stationnement privés indépendants de la plateforme aéroportuaire et de travaux qui auront lieu de février 2024 à mars 2025 et condamneront temporairement certains espaces de stationnement (- [10 - 5] points).
67. Ces explications semblent toutefois peu convaincantes eu égard aux deux effets principaux susmentionnés, à savoir :

- l'effet volume lié au trafic de passagers : l'Autorité prévoit en effet une croissance du nombre de passagers pour la période tarifaire 2024-2025 ;
- l'effet volume lié au taux de fréquentation : l'impact de la condamnation de certains espaces de stationnement semble en effet limité dès lors que, au regard du taux d'occupation moyen des années 2022, 2023 et 2024 fourni par l'exploitant, il apparaît que seules quelques courtes périodes seraient possiblement concernées par une saturation des parcs de stationnement résultant d'une moindre disponibilité due aux condamnations temporaires de places de stationnement pour travaux.

68. L'Autorité considère qu'il convient dès lors d'apporter une correction au montant du chiffre d'affaires des parcs de stationnement. Celle-ci est établie en calculant un « panier moyen » de stationnement par passager et en ramenant son niveau pour 2024 et 2025 à celui de la moyenne pour la période 2018-2023 - hors années fortement perturbées par la crise sanitaire (2020 et 2021), comme suggéré par l'exploitant dans le cadre de la consultation -, soit [2 – 5] € par passager (contre [2 – 5] € en 2024 et [2 – 5] € en 2025 initialement prévus dans le second dossier de saisine).
69. En appliquant les nouvelles hypothèses de trafic de l'Autorité pour les années civiles 2024 et 2025, le chiffre d'affaires des parcs de stationnement considéré atteint ainsi [20 – 50] M€ sur la période tarifaire, soit une correction de + [2 – 5] M€ par rapport au montant considéré par la société ADL dans le cadre de sa seconde saisine (après ajustement temporel de la période tarifaire).

d. Estimation de la réalisation des investissements

70. En moyenne, sur la période 2015-2019, avant la crise sanitaire, la société ADL a réalisé -18 % d'investissements en année N par rapport au prévisionnel budgétaire établi en année N-1. Le caractère récurrent de cette sous-réalisation conduit l'Autorité à conclure que les prévisions d'investissements d'ADL, régulièrement surestimées, doivent être révisées à la baisse.
71. Une diminution du programme d'investissement de l'exploitant aurait un impact sur le ROCE via deux leviers principaux :
- sur la BAR via les investissements qui l'alimentent ; et
 - sur le résultat d'exploitation, via les dotations aux amortissements qui font partie des charges de la société.
72. Toute réalisation du programme d'investissements en-dessous des prévisions a donc pour effet, d'une part, de diminuer les charges de l'exploitant, donc de rehausser le résultat d'exploitation, d'autre part, de diminuer la BAR, ce qui a pour conséquence de sous-estimer le niveau de ROCE.
73. En l'absence de dispositif contractuel ou réglementaire permettant de garantir que l'exploitant réalisera bien le niveau d'investissements ayant servi de base à la détermination des tarifs ou, si tel n'est pas le cas, qu'il en sera tenu compte pour l'établissement des tarifs futurs, l'Autorité a interrogé les parties prenantes au cours de la consultation quant au choix de retenir, pour 2024 et pour 2025, un abattement de -9 % sur le montant des investissements (et des dotations aux amortissements afférentes) en valeur dans les états financiers de la société ADL par rapport au programme d'investissements établi initialement.
74. Les usagers consultés n'ont pas formulé d'observation quant à ce choix.

75. À l'inverse, l'exploitant a fourni plusieurs éléments visant à conforter son ambition de réaliser l'intégralité de son programme d'investissement ([50 – 100] M€ en 2024 et [50 – 100] M€ en 2025)¹¹. [...] ¹².
76. Au regard de l'historique des investissements passés, l'Autorité estime que ces informations n'apportent aucune garantie quant à la réalisation du programme d'investissements affiché par la société ADL pour la période tarifaire 2024-2025. En effet :
- l'exploitant a affirmé qu'une baisse tarifaire supérieure à sa seconde proposition de -12,8 % mettrait en danger sa capacité à réaliser son programme d'investissements ;
 - à date, si [20 – 50] M€ ont déjà été engagés depuis janvier 2024¹³, l'exploitant a indiqué avoir procédé à une « *suspension sine die de l'ensemble des investissements non engagés au 25 mars 2024*¹⁴ » à la suite des refus d'homologation consécutifs de la part de l'Autorité. L'exploitant précise que cette décision a généré une baisse de - [10 – 5] M€ des investissements prévus pour l'année 2024 (qui devraient alors atteindre [50 – 100] M€) mais que ces investissements seront réalisés en 2025, ce qui portera le montant total à [50 – 100] M€ sur l'année ;
 - le volume d'investissements prévu en 2025 est le plus élevé depuis une décennie.
77. Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité maintient son appréciation quant à la réalisation effective des investissements de la société ADL et conserve donc l'hypothèse d'un programme d'investissements réduit de -9 % en valeur pour 2024 et pour 2025. Ce choix prend en compte l'historique de réalisation des investissements de l'exploitant au regard de ses prévisions et correspond au scénario médian envisagé par l'Autorité, au regard de la fourchette [0 ; -18%].

e. Ajustement de la BAR

78. Pour établir les nouvelles prévisions financières sur la période tarifaire allant du 1^{er} septembre 2024 au 31 août 2025, l'Autorité a retenu un choix méthodologique considérant un niveau de BAR résultant d'un positionnement au milieu de la période tarifaire, au 1^{er} mars 2025. De fait, cela revient à considérer la BAR estimée à la fin de l'année 2024, et d'y ajouter la fraction qui correspond à la différence entre la BAR estimée à la fin de l'année 2025 et celle à la fin de l'année 2024 au prorata du nombre de mois écoulés (c'est-à-dire deux sur douze).
79. La BAR retenue pour la nouvelle période tarifaire 2024-2025 est de [200 – 500] M€, contre [200 – 500] M€ pour la BAR à fin 2024.

¹¹ Initialement, l'exploitant prévoyait [50 – 100] M€ d'investissements en 2024 et [50 – 100] M€ en 2025. Dans sa réponse à la mesure d'instruction n° 2 de la procédure de fixation des tarifs en date du 7 mai 2024, il a annoncé à l'Autorité reporter [5 – 10] M€ de 2024 à 2025.

¹² Contribution écrite de la société ADL à la consultation susmentionnée, reçue par l'Autorité le 14 juin 2024.

¹³ Contribution écrite de la société ADL en réponse à la consultation susmentionnée, reçue par l'Autorité le 14 juin 2024.

¹⁴ Contribution écrite de la société ADL en réponse à la mesure d'instruction n° 2 afférente à la présente procédure de fixation des tarifs, reçue par l'Autorité le 7 mai 2024.

f. Synthèse des valeurs de référence retenues pour les paramètres de définition du ROCE prévisionnel

80. Le tableau ci-dessous récapitule les différentes valeurs retenues pour les paramètres permettant de calculer le ROCE prévisionnel de la société ADL pour les années 2024, 2025 et sur la période tarifaire 2024-2025.

Figure 4 : Valeurs des paramètres de définition du ROCE, en M€ (sauf précision contraire)

Paramètre	2024	2025	Période tarifaire
Trafic, en millions de passagers	[10 – 20]	[10 – 20]	[10 – 20]
Trafic, en milliers de mouvements	[50 – 100]	[50 – 100]	[50 – 100]
Charge liée à la TITLD	0,0	[1 – 2]	[0, 5 – 1]
Revenus des parcs de stationnement	[20 – 50]	[20 – 50]	[20 – 50]
Montant des investissements	[20 – 50]	[50 – 100]	NA

Source : calculs de l'Autorité à partir des données de la société ADL.

2.4. Évolution tarifaire préconisée par l'Autorité

81. Afin de préserver la lisibilité de la grille tarifaire pour les usagers de l'aéroport, l'Autorité entend maintenir la structure des tarifs des redevances et de leurs modulations. La seule évolution de structure prévue dans la présente décision concerne ainsi la création d'une redevance temporaire de préfinancement visant à tenir compte des besoins de financement de l'exploitant dans le respect du cadre de régulation actuel.
82. De façon à atteindre l'objectif de produit issu des redevances SPA de [20 – 50] M€ sur la période tarifaire 2024-2025, défini selon la méthode présentée au point 52 et à partir des données financières prévisionnelles de l'exploitant ajustées (voir au point 80), l'Autorité procède à une baisse moyenne de -42,6 % des tarifs des redevances aéronautiques actuellement en vigueur (hors redevance PHMR), applicables sur les aérodromes de Lyon-Saint Exupéry et Lyon-Bron. Cette baisse globale est appliquée en respectant l'évolution différenciée des tarifs des redevances proposée par l'exploitant dans sa seconde saisine pour homologation. La baisse totale par rapport aux tarifs actuellement en vigueur est de :
- -41,4 % pour la redevance passagers ;
 - -48,1 % pour la redevance atterrissage et pour la redevance passerelles ;
 - -46,8 % pour la redevance stationnement ;
 - -43,4 % pour la redevance 400 hertz.

83. Pour le reste des redevances, l'Autorité conserve l'évolution tarifaire soumise par l'exploitant en seconde saisine, à savoir :
- pour l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry :
 - o les redevances Dépose Bagage Automatique (DBA) et Système de réconciliation bagages (BRS) font l'objet d'un gel tarifaire ;
 - o la redevance carburant et la redevance forfaitaire atterrissage et stationnement font l'objet d'une baisse de -20 % ;
 - o les redevances titres d'accès et appareils font l'objet d'une baisse de -12,8 % ;
 - l'ensemble des redevances de l'aéroport de Lyon-Bron font l'objet d'une baisse globale de -5 %.

Figure 5 : Synthèse des évolutions tarifaires des aéroports de Lyon pour la période tarifaire 2024-2025

Redevance	Évolution totale par rapport aux tarifs actuellement en vigueur
Passagers	-41,4 %
Atterrissage	-48,1 %
Passerelles	-48,1 %
Stationnement	-46,8 %
400 hertz	-43,4 %
Carburant, redevance forfaitaire atterrissage et stationnement	-20 %
Titres d'accès et appareils	-12,8 %
DBA et BRS	Gel
Ensemble des redevances de Lyon-Bron	-5 %
Évolution tarifaire moyenne hors PHMR	-42,6 %
PHMR	+10 %

84. L'ensemble des modulations et dispositifs d'incitation proposés par l'exploitant dans le cadre de la CoCoÉco sont conservés par l'Autorité. Toutefois, elle précise que l'utilisation des nouveaux paramètres des modulations et dispositifs d'incitation ne peut être rétroactive. En particulier, les nouveaux coefficients de modulation acoustique de la redevance d'atterrissage et la nouvelle valeur de la clé utilisée afin de calculer, pour les vols commerciaux, la modulation CO₂ de la redevance d'atterrissage ne s'appliquent qu'à partir du 1^{er} septembre 2024.
85. En outre, l'Autorité prévoit la mise en place d'une redevance temporaire de préfinancement dans la grille tarifaire applicable.

2.5. Institution d'une redevance temporaire de préfinancement du projet de réaménagement du terminal 2 et de sa jetée

2.5.1. Cadre juridique applicable à la mise en place d'une redevance de préfinancement

86. En vertu des dispositions de l'article L. 6325-1, alinéa 2, le montant des redevances « peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service ».
87. L'article R. 6325-13 du code des transports précise que « [p]euvent être prises en compte pour la détermination du montant des redevances, outre les dépenses correspondant à des investissements déjà réalisés, les dépenses engagées pour la construction d'infrastructures ou d'installations aéroportuaires.
88. Lorsque leur importance le justifie et dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile, peuvent également être prises en compte pour la détermination du montant des redevances des dépenses futures liées à la construction de certaines infrastructures ou installations dont le début des travaux est prévu dans un délai maximal de cinq ans. La personne chargée de la fixation des tarifs des redevances prévue par l'article R. 6325-17 identifie préalablement l'opération, précise son coût prévisionnel, la programmation des travaux correspondants et l'échéance de la mise en service. Elle réalise une étude sur l'impact économique prévisionnel d'un tel dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome ».
89. L'article 4 de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, applicable à la présente procédure, précise que « I.-Un préfinancement tel que prévu au II de l'article R. 224-2-1 du code de l'aviation civile ne peut s'appliquer à une opération d'équipement ou à un ensemble d'opérations liées dont le montant estimé, net de subventions, est inférieur à 20 % du chiffre d'affaires du périmètre d'activités mentionné à l'article R. 224-3-1 de ce code, au titre du dernier exercice connu », à savoir le périmètre régulé.
- II.-Au cas où, en application du II de l'article R. 224-2-1 du code de l'aviation civile, des dépenses futures sont prises en compte pour la détermination des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 de ce code, le produit de redevances ainsi perçu est déduit, sur la période d'amortissement des immobilisations concernées, de la rémunération de l'exploitant mentionnée à l'article R. 224-3-1 de ce code.
- Cette déduction peut également être répartie sur un nombre d'exercices inférieur à la période d'amortissement de l'immobilisation ».
90. Si le Conseil constitutionnel a admis, dans sa décision du 14 avril 2005 concernant la loi relative aux aéroports, le recours au préfinancement, il a néanmoins indiqué qu'il s'agissait d'un assouplissement du principe d'équivalence entre le montant des redevances et le coût du service rendu à l'utilisateur¹⁵.

¹⁵ Décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005, Loi relative aux aéroports.

91. À cet égard, le Conseil de la concurrence, qui s'est prononcé sur la rédaction du II de l'article R. 224-2-1 du code de l'aviation civile, codifié aujourd'hui à l'alinéa 2 de l'article R. 6325-13 du code des transports, indique qu'« [e]n vertu du principe de relation aux coûts, les niveaux des redevances aéroportuaires doivent être fixés dans un rapport raisonnable avec le coût des services. Or, si la prise en compte des investissements futurs dans le calcul du montant des redevances (article R. 224-2-1-II) n'est pas incompatible avec ce principe, il éloigne tout de même les tarifs des coûts. C'est pourquoi la question du préfinancement des projets fait l'objet de réserves de la part de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) qui recommande d'encadrer le préfinancement de projets de conditions particulières et qui préconise notamment que la prise en compte d'installations qui n'existent pas dans le montant des redevances se fasse notamment par des contributions éventuelles de recettes non aéronautiques et une consultation préalable, approfondie et transparente avec les usagers pour ce qui concerne les projets importants¹⁶ ».
92. Selon l'OACI, le recours au dispositif du préfinancement implique une consultation transparente et approfondie des usagers de l'aérodrome ainsi que la mise en place d'une comptabilité exhaustive et transparente. De plus, dans une optique de protection des usagers, elle considère qu'en cas de recours au préfinancement, des dispositions relatives à sa cessation devraient être prévues¹⁷.

2.5.2. Mise en place de la redevance temporaire de préfinancement sur l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry

a. Présentation du projet de réaménagement du terminal 2 et de sa jetée

93. L'Autorité décide de l'instauration d'une redevance temporaire de préfinancement visant à financer une partie du projet de réaménagement du terminal 2 et de sa jetée. Les principales caractéristiques de ce projet sont présentées en annexe 4.

b. La mise en place de la redevance temporaire de préfinancement est dans l'intérêt de toutes les parties et respecte les critères posés par les textes réglementaires

- Le recours au préfinancement présente des avantages pour toutes les parties
94. Au regard des difficultés de financement invoquées par l'opérateur en cas de baisse tarifaire dépassant -20 %, l'Autorité considère que cette redevance facilitera le financement de son programme d'investissements, ce qui constitue un objectif annoncé dans la décision n° 2024-023 susvisée en compensant, à court terme, l'impact de la baisse des tarifs des autres redevances aéroportuaires sur son niveau de trésorerie. L'instauration de cette redevance permettra en outre, sur le moyen terme, un lissage des hausses tarifaires qui résulteront de la réalisation de ce programme d'investissements. Compte tenu de ces éléments, le niveau prévisionnel de préfinancement est fixé à 12,7 M€ pour la période tarifaire 2024-2025.
- La redevance de préfinancement respecte les critères posés par le cadre réglementaire

¹⁶ Conseil de la concurrence, avis n° 05-A-15 du 11 juillet 2005 relatif au projet de décret relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports modifiant les articles R. 224-1 à R. 224-5 du code de l'aviation civile, §51.

¹⁷ OACI, Doc 9562 – Manuel sur l'économie des aéroports, quatrième édition, 2020, pages 126 et 127.

95. Le cadre réglementaire susmentionné prévoit plusieurs critères pour intégrer dans les tarifs des redevances pour services rendus le préfinancement d'un investissement futur.
96. En premier lieu, le début des travaux du projet d'investissement concerné doit intervenir dans un délai maximal de cinq ans. En l'espèce, les études relatives à la réalisation du projet d'investissement considéré débiteront au second semestre 2024, avec un lancement des travaux en 2025, pour une mise en service en 2026, de sorte que cette condition est satisfaite.
97. En deuxième lieu, l'opération doit être préalablement identifiée, de même que son coût prévisionnel, la programmation des travaux correspondants et l'échéance de la mise en service. En l'espèce, le réaménagement du terminal 2 et de sa jetée est une opération identifiée par l'exploitant et qui a été présentée aux usagers lors de la séance de la CoCoÉco du 20 décembre 2023. Ce projet d'investissement aéroportuaire présente un coût total prévisionnel de [50 - 100] M€, la mise en service étant prévue à l'été 2026.
98. En troisième lieu, la personne chargée de la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires doit réaliser une étude sur l'impact économique prévisionnel d'un tel dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome eu égard à l'intérêt pour ces derniers de l'investissement considéré. Si l'Autorité n'est pas en mesure de réaliser une telle étude à un niveau fin de précision, qui nécessiterait des données prévisionnelles sur plusieurs exercices et des compétences opérationnelles dont elle ne dispose pas – n'étant pas le gestionnaire de l'aéroport –, il ressort néanmoins des différentes auditions menées par l'Autorité que tous les usagers reconnaissent le besoin urgent de mener ces travaux et leur utilité pour l'amélioration de la qualité de service. L'augmentation des capacités d'accueil des passagers aux heures de pointe ainsi que l'amélioration de la flexibilité du terminal rendront l'aéroport plus attractif pour les compagnies. La simplicité du dispositif proposé, reposant sur un tarif par passager au départ (voir *infra* points 106 et suivants), permet en tout état de cause aux compagnies aériennes d'estimer relativement aisément l'impact que représente cette nouvelle redevance, dont la mise en place ne remettra pas en cause la baisse des tarifs des redevances aéroportuaires sur la plateforme dans des proportions supérieures à celles prévues dans la dernière proposition tarifaire de l'exploitant.
99. En quatrième lieu, le projet d'investissement doit représenter un montant estimé, net de subventions, au moins équivalent à 20 % du chiffre d'affaires sur le périmètre régulé, au titre du dernier exercice connu. En l'occurrence, le montant prévisionnel du projet d'investissement est de [50 - 100] M€, tandis que le chiffre d'affaires du périmètre régulé au titre de l'exercice 2022 est de [100 - 200] M€. Ainsi, cette condition est satisfaite.
100. En cinquième lieu, le produit des redevances perçues au titre du préfinancement doit être déduit de la rémunération de l'exploitant. Il en résulte une obligation de mise en place d'un dispositif permettant un suivi des sommes effectivement perçues au titre du préfinancement pendant toute la durée de mise en œuvre de celui-ci. À ce titre, la mise en place d'une redevance distincte et d'une comptabilité séparée et transparente s'inscrit dans un objectif de suivi indispensable, étant précisé que la comptabilisation des produits en produits constatés d'avance, requise au demeurant par l'arrêté du 23 mai 2024 susvisé, constitue une bonne pratique. La redevance de préfinancement étant applicable pour la période tarifaire annuelle 2024-2025, l'Autorité veillera à ce que l'exploitant d'aéroport réalise un suivi des sommes effectivement collectées à ce titre et communique, en toute transparence, ces informations aux usagers membres de la CoCoÉco.

c. Respect du principe d'équivalence entre le montant des redevances et le coût du service rendu aux usagers

101. Le préfinancement constituant un assouplissement au principe d'équivalence entre le montant des redevances et le coût du service rendu aux usagers, l'écart doit être limité entre le montant

des redevances facturé en présence du préfinancement et celui qui aurait été facturé en l'absence d'un tel dispositif. Ce caractère limité doit notamment s'apprécier au regard de l'avantage que peuvent *in fine* retirer les usagers du recours au préfinancement. Ces exigences sont, pour la période tarifaire considérée, satisfaites compte tenu des garanties exposées ci-après.

102. En premier lieu, le montant faisant l'objet de la redevance de préfinancement et la durée sur laquelle les sommes préfinancées seront restituées aux usagers sont limités. En effet, d'une part, le préfinancement représente environ [15 – 20] % du montant total du coût du projet¹⁸, d'autre part, l'Autorité recommande que le dispositif mis en place prévoie un amortissement sur une durée plus courte que la période d'amortissement de l'immobilisation afin de restituer le plus rapidement possible les montants collectés aux usagers. À cet égard, la durée d'un contrat de régulation économique serait préférable.
103. En deuxième lieu, le réaménagement du terminal 2 et de sa jetée permettra d'améliorer la qualité de service offerte aux usagers de la plateforme. En effet, comme précisé en annexe 4, il ressort des éléments présentés par l'exploitant lors de la séance de la CoCoÉco du 20 décembre 2023 que, d'une part, cet investissement vise à améliorer l'exploitation de l'aérodrome à plusieurs titres (notamment en termes de capacité et de flexibilité), d'autre part, ce projet poursuit des objectifs environnementaux tels que l'allongement du cycle de vie des bâtiments du terminal 2 et de sa jetée, et l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants.
104. En troisième lieu, l'Autorité a tenu compte de l'avis des parties prenantes consultées en introduisant une différenciation tarifaire comme évoqué aux points 106 à 109 ci-après. Cette différenciation permet de s'assurer que le dispositif de préfinancement envisagé est proportionné aux bénéfices directs et indirects qu'en retireront les usagers à la fin des travaux de rénovation.
105. Enfin, si l'Autorité entend instaurer un dispositif de préfinancement, elle rappelle qu'en l'absence de contrat de régulation économique, les tarifs des redevances sont déterminés sur une base annuelle. Ainsi, pour les périodes tarifaires postérieure à la période concernée par la présente décision, l'exploitant devrait réinterroger le dispositif de préfinancement en tenant compte de l'évolution tant du cadre réglementaire en vigueur que du contexte ayant permis la mise en place du dispositif, sous le contrôle de l'Autorité. Celle-ci veillera, d'une part, à ce que la redevance de préfinancement ne soit pas maintenue si le projet sur lequel elle porte est reporté ou abandonné et, d'autre part, à la robustesse des mécanismes mis en place par l'exploitant pour que l'intégralité des sommes collectées au titre du préfinancement revienne aux usagers.

d. Fixation des tarifs par passager au départ de la redevance temporaire de préfinancement

106. Comme exposé au point 44 de la décision, certains usagers ont fait part d'observations visant à améliorer le mécanisme proposé par l'Autorité dans le dossier de consultation pour la redevance de préfinancement, reposant sur un tarif unique par passager au départ, notamment au regard de son impact sur les tarifs applicables aux différents faisceaux géographiques et terminaux.
107. À cet égard, l'Autorité note que les travaux de rénovation auront des bénéfices différents selon les usagers, notamment en fonction de l'aérogare de départ du fait de l'accroissement global des capacités qui bénéficiera en premier lieu aux usagers des terminaux 1 et 2 – et, dans une certaine mesure, aux usagers de l'aérogare à services différenciés. Par ailleurs, les différences d'usages

¹⁸ Soit un montant de 12,7 M€ de préfinancement divisé par un montant de [50 -100] M€ de projet d'investissement.

et de coûts induits sur un même terminal du fait de destinations différentes invitent également à dimensionner le dispositif de préfinancement en conséquence.

108. Ainsi, l'Autorité introduit une différenciation tarifaire au sein de la redevance de préfinancement, selon le type de terminal, d'une part, et selon les faisceaux géographiques pour les terminaux 1 et 2, d'autre part. Le dimensionnement de la différenciation retenue repose notamment sur celle proposée pour la redevance par passager, cette dernière reflétant les différences des coûts d'investissement, des coûts d'exploitation afférents et de qualité de service.
109. À compter du 1^{er} septembre 2024, une redevance temporaire de préfinancement est donc mise en place selon la même segmentation que pour la redevance par passager.

Figure 6 : Tarifs par passager au départ de la redevance temporaire de préfinancement

Prix (HT)	Schengen / National	Non Schengen	International
Passager local standard	2,38 €	2,97 €	3,81 €
Passager aérogare à service différencié	1,79 €	1,79 €	1,79 €
Passager en correspondance	1,19 €	1,49 €	1,90 €

2.6. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances

110. La règle de modération tarifaire ayant pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive des tarifs, elle est inopérante s'agissant d'une baisse tarifaire.

DÉCIDE

Article 1^{er} Les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations annexés à la présente décision entrent en vigueur à compter du 1^{er} septembre 2024 pour les aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry.

Article 2 Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera notifiée à la société Aéroports de Lyon et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 11 juillet 2024.

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

Le Président

Thierry Guimbaud