

Décision n° 2020-001 du 9 janvier 2020

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2020

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021 par la société des Aéroports de Paris, le 13 décembre 2019, le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

Vu le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ;

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 son article L. 6327-2 ;

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

Vu la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ;

Vu le décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 modifié relatif à la société Aéroports de Paris ;

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

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2019-058 du 1^{er} octobre 2019 relative aux éléments nécessaires à l'examen des demandes d'homologation tarifaire ;

Vu la demande d'avis adressée par la société des Aéroports de Paris à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu à leur demande les représentants de la société easyJet, de la société Air France, de la société des Aéroports de Paris (ADP), du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), de la Fédération Nationale de l'Aviation Marchande (FNAM), de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), de l'association internationale du transport aérien (IATA) et de l'association des représentants de compagnies aériennes en France (BAR France) les 20 décembre 2019 et 6 janvier 2020 ;

Après en avoir délibéré le 9 janvier 2020 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les Aéroports de Paris

1. La gestion des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget est assurée par la société Aéroports de Paris (ci-après « la société ADP »), aux termes de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports et du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris. La société ADP détient en pleine propriété les terrains et installations aéroportuaires et, en application de la loi, exploite sans limitation de durée les trois principaux aéroports parisiens.
2. Le Groupe ADP, auquel la société ADP appartient, est également gestionnaire de dix plates-formes d'aviation générale, d'un héliport et de 25 aéroports dans le monde.
3. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 susvisée (ci-après « loi Pacte ») autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société ADP et prévoit, à compter de ce transfert, que l'aménagement, l'exploitation et le développement des trois principaux aéroports parisiens lui soient concédés pour une durée de 70 ans.
4. Les trois principaux aéroports parisiens composant le système d'aérodromes géré par la société ADP sont :
 - Paris-Charles de Gaulle : 72 millions de passagers en 2018
 - Paris-Orly : 33 millions de passagers en 2018
 - Paris-Le Bourget : 57 000 mouvements commerciaux en 2018

Sur ces trois plateformes, la société ADP met à disposition des passagers, des compagnies aériennes et des opérateurs de courrier et de fret des installations aéroportuaires permettant d'accueillir toutes les catégories de trafic (long-courrier gros porteurs, moyen-courrier, low-cost, charter et affaires). La plateforme de Paris-Charles de Gaulle accueille le hub de l'alliance Skyteam et le hub européen de la compagnie FedEx.

1.1.2. Le contrat de régulation économique 2016-2020

5. La société ADP et l'Etat ont conclu depuis 2006 des contrats de régulation économique (CRE) successifs, conformément à l'article L. 6325-2 du code des transports. Ces contrats constituent un cadre de régulation, facteur de visibilité pour la société ADP et ses clients, et d'incitation à l'amélioration des performances.
6. Ces contrats de régulation économique ont pour objet, en particulier, de déterminer les conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, au vu d'un programme d'investissements défini, et de fixer des objectifs de qualité de service ainsi qu'un régime d'incitation financière associé.
7. Le contrat de régulation économique actuellement en vigueur (ci-après « CRE 3 »), a été signé le 31 août 2015 après consultation des usagers et avis de la commission consultative aéroportuaire. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et vient à échéance le 31 décembre 2020. Il comprend un volet d'investissements de l'ordre de 3 Mds€.

8. Le CRE 3 définit les périodes tarifaires relatives au contrat du 1^{er} avril n au 31 mars n+1 et comprend les redevances suivantes :
- la redevance par passager sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - la redevance d'atterrissage sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ;
 - la redevance de stationnement sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ;
 - la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages locaux sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - la redevance pour mise à disposition des installations de tri des bagages en correspondance sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle ;
 - la redevance pour mise à disposition des installations fixes de fourniture d'énergie électrique pour les aéronefs sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - la redevance pour mise à disposition des installations pour le dégivrage des avions sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle ;
 - la redevance informatique d'enregistrement et d'embarquement pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - la redevance de titre de circulation aéroportuaire (badges) des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ;
 - la redevance pour usage des stations de dilacération sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - toute nouvelle redevance dont les conditions de tarification prévoiraient qu'elles entrent dans le champ des redevances soumises au plafond d'évolution défini dans le CRE 3 ;
 - la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly.
9. Le CRE 3 fixe un plafonnement annuel du taux moyen d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires précitées – à l'exclusion de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite.
10. La société ADP a lancé en avril 2019 une consultation publique en vue de l'élaboration d'un nouveau CRE pour la période 2021-2025 (ci-après « CRE 4 »). Conformément à l'article L. 6327-3 du code des transports, l'Autorité sera amenée à rendre un avis conforme sur ce projet de contrat lorsqu'elle sera saisie par le ministre chargé de l'aviation civile.

1.1.3. La période tarifaire du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020

11. Par une décision n° 1810-D2 du 6 février 2019, l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI »), alors compétente, a homologué les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020.
12. Cette décision d'homologation fait suite à une première décision de refus d'homologation en date du 11 janvier 2019 (n° 1810-D1), hormis concernant les tarifs des redevances d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite. La seconde proposition tarifaire de la société ADP tenait compte en particulier d'un niveau de produits attendus inférieur d'environ 2 % par rapport à la première proposition. L'ASI a validé cette nouvelle proposition tarifaire, considérant notamment que « *par l'effet de la réduction des produits attendus, le taux de rémunération des capitaux investis qui correspondrait à un taux de couverture égal à 100 % [s'établissait] désormais à un niveau acceptable.* »

1.1.4. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021

13. L'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires a confié à l'Autorité, à compter du 1^{er} octobre 2019, la compétence d'homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 et leurs modulations concernant les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 du code des transports comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers.
14. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly d'une part, et à l'aéroport de Paris-Le Bourget d'autre part, pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021. Le dossier réceptionné le 13 décembre 2019 a été déclaré recevable le même jour.

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

1.2.1. Le droit de l'Union européenne

a. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

15. 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 communautaires. Elle s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du Traité, 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 Etat membre.
16. 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.
17. L'article 4 laisse aux Etats membres la faculté d'autoriser l'entité gestionnaire d'un réseau aéroportuaire à mettre en place un système de redevances commun et transparent couvrant le réseau aéroportuaire. Dans ce cadre, chaque aéroport remplit toutes les conditions de transparence vis-à-vis des usagers.
18. 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.
19. Le même article laisse la possibilité aux Etats membres de prévoir une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par une autorité de supervision indépendante.
20. Conformément à l'article 11 de la directive, l'autorité de supervision indépendante, en l'espèce l'Autorité depuis le 1^{er} octobre 2019, qui est chargée de veiller à la bonne application des mesures prises doit être indépendante. Les Etats membres 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.

b. Le règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens

21. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 prévoit que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite, percevoir sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
22. Cette redevance spécifique doit être raisonnable, être calculée en fonction des coûts, être transparente et être établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport en coopération avec les usagers de l'aéroport, par l'intermédiaire du comité des usagers de l'aéroport s'il en existe un ou de toute autre entité appropriée. L'entité gestionnaire tient une comptabilité séparée pour ses activités relatives à l'assistance fournie aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite et pour ses autres activités.

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

23. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires 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'Etat. / 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. 224-1 du code de l'aviation civile dispose que « *les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 du code des transports 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. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. Le contrat de régulation économique

27. L'article L. 6325-2 du code des transports donne la possibilité notamment à la société ADP de conclure avec l'Etat des contrats pluriannuels d'une durée maximale de cinq ans. Ces contrats déterminent les conditions d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, qui tiennent compte notamment, des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité de services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome.
28. L'article 134 de la loi Pacte a notamment ajouté un troisième alinéa à cet article : « *Pour déterminer les conditions de l'évolution des tarifs, le respect des principes mentionnés aux deuxième et avant-dernier alinéas de l'article L. 6325-1 est apprécié de manière prévisionnelle sur la période couverte par ces contrats. Au cours de l'exécution de ces contrats, dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, ces principes sont réputés respectés et le niveau du coût moyen pondéré du capital, y compris en l'absence de stipulation expresse, ne peut, pendant la période couverte par le contrat, être remis en cause* ».
29. Conformément au III de l'article 134 de la loi Pacte, cet alinéa s'applique aux contrats de régulation économique en vigueur à la date de publication de ladite loi.
30. L'article R. 224-4 du code de l'aviation civile, modifié par le décret n° 2019-1016 du 3 octobre 2019, précise le contenu du contrat de régulation économique et ses conditions d'élaboration. Le contrat détermine notamment le plafond du taux moyen d'évolution des redevances pour chaque période tarifaire, l'ajustement de ce plafond en cas d'écart avec les éléments prévisionnels pris en compte en matière de trafic, d'investissements et de charges et en cas d'introduction de nouvelles redevances, et le coût moyen pondéré du capital évalué, pour la période couverte par le contrat, sur le périmètre d'activités régulées.
31. Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2016-825 du 23 juin 2016 relatif aux redevances aéroportuaires et modifiant le code de l'aviation civile, le contrat de régulation économique était soumis, avant sa signature, à l'avis conforme de l'ASI ; il est, depuis le 1^{er} octobre 2019 et conformément à l'article L. 6327-3 du code des transports, soumis à l'avis conforme de l'Autorité.

c. Le périmètre des activités régulées

32. L'article L. 6325-1 du code des transports précité indique 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.
33. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile 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.
34. Le I de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes fixe le périmètre des activités régulées applicable pour Aéroports de Paris. Le périmètre couvre l'ensemble des activités d'Aéroports de Paris sur les aérodromes de Paris - Charles de Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget¹, à l'exclusion de certaines activités – principalement les activités commerciales et de services telles que celles relatives aux boutiques, à la restauration, aux services bancaires et de change, à l'hôtellerie, à la location d'automobiles et à la publicité.

¹ Les activités des aérodromes de Chavenay-Villepreux, Chelles-Le Pin, Coulommiers-Voisins, Etampes-Mondésir, Lognes-Emerainville, Meaux-Esbly, Paris - Issy-les-Moulineaux, Persan-Beaumont, Pontoise - Cormeilles-en-Vexin, Saint-Cyr-l'Ecole et Toussus-le-Noble, sont également incluses dans ce périmètre.

d. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

35. La procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires est prévue aux articles R. 224-3 et suivants du code de l'aviation civile : les tarifs des redevances sont fixés par l'exploitant de l'aérodrome, après consultation des usagers et notification à l'autorité compétente pour homologation. Cette notification est effectuée quatre mois au moins avant le début de chaque nouvelle période tarifaire annuelle, ce délai étant ramené à deux mois lorsqu'un contrat de régulation économique a été conclu.
36. L'Autorité dispose, conformément à l'article R. 224-3-4 du même code, d'un délai d'un mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs qui lui sont soumis. L'exploitant d'aérodrome 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 de vingt-et-un jours pour s'opposer à ces tarifs. Si l'Autorité ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des modalités de publication.

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

37. L'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie pour homologuer des tarifs et leurs modulations et prévoit que, 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'aérodrome 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 ».

1.3. Contenu de la saisine

38. La proposition tarifaire 2020 soumise à l'homologation de l'Autorité concerne la dernière période couverte par le CRE 3. Elle couvre la période allant du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021.
39. Les redevances soumises à l'homologation de l'Autorité sont celles visées aux articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de l'aviation civile et perçues sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget. La société ADP n'a pas présenté pour homologation les redevances accessoires dont les conditions tarifaires sont fixées par contrat et qui correspondraient, selon elle, à des services de nature particulière qui ne sont rendus qu'à certains usagers au sens du dernier alinéa du 2° de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile.
40. La société ADP conserve dans sa proposition pour la période tarifaire 2020 la même structure tarifaire que celle appliquée au cours de la période tarifaire précédente et retient, pour le système d'aérodromes une évolution des tarifs des redevances principales et accessoires soumises à homologation de près de 1,59 %, à l'exception de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilités réduites (PHMR).
41. Cette évolution tarifaire se traduit par une évolution homogène de près de 1,59 % des redevances des plates-formes de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle et une évolution différenciée de + 2,02 % concernant Paris-Le Bourget.

42. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ADP, pour la période tarifaire 2020 reconduit la modulation d'intérêt général des tarifs de cette redevance destinée à encourager l'amélioration de l'utilisation des infrastructures à Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle en améliorant le taux de signalement des compagnies avec une augmentation tarifaire de + 1,68 %.
43. Concernant les modulations tarifaires, la société ADP propose de reconduire, dans les mêmes conditions que la période tarifaire précédente, les modulations tarifaires relatives à la redevance par passager pour sa part assise sur les passagers en correspondance, à la redevance de stationnement au bénéfice des stationnements au contact d'une durée qui ne pourra dépasser 45 minutes et celle permettant l'exonération de la part variable de la redevance de stationnement pour les avions stationnant de nuit (entre 23h00 et 07h00, heure locale). En revanche, concernant la modulation tarifaire relative à la redevance par passager pour sa part assise sur les passagers origine/destination, la société ADP propose une réduction de 2 M€ de l'enveloppe consacrée à cette mesure incitative par rapport à ce qu'elle aurait été si la modulation avait été reconduite dans les mêmes conditions que les années précédentes.
44. Enfin, la proposition tarifaire retient une croissance de trafic de [0 - 5] %. Il en résulte un niveau des produits de redevances soumises à homologation de l'Autorité de près de [1 000 - 1 500] M€ et un taux de retour sur les capitaux investis du périmètre régulé de [...] %.

2. ANALYSE

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

2.1.1. En ce qui concerne la réalisation de la consultation

45. Le II de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose qu'« *une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 224-1 est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires. Elle s'effectue dans le cadre de la commission consultative économique de l'aérodrome, lorsque celui-ci en est doté* ».
46. L'article D. 224-2 du code de l'aviation civile crée une commission consultative économique unique pour les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, et une commission consultative économique pour l'aéroport de Paris-Le Bourget, (ci-après « CoCoEco »).
47. Le III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose que « *[l]a commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus mentionnées à l'article R. 224-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* ».
48. La société ADP a réuni trois fois la commission consultative économique des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly : les 7 juillet, 22 octobre et 22 novembre 2019. Les délais de convocation des membres de la CoCoEco ont été respectés. La CoCoEco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements ; toutefois, elle a rejeté la proposition tarifaire pour 2020 : toutes les compagnies aériennes et usagers des plateformes (dix voix) ont voté contre, alors que les huit représentants de la société ADP ont voté pour, et le président de la CoCoEco s'est abstenu.
49. La société ADP a réuni la commission consultative économique de l'aéroport de Paris-Le Bourget le 25 novembre 2019, dans les délais requis. La CoCoEco a voté en faveur du programme d'investissements proposé. Pour ce qui concerne l'évolution des redevances, il ressort des éléments transmis que cinq membres de la CoCoEco ont voté pour, six membres se sont abstenus et aucun n'a voté contre ; le vote est considéré comme favorable à la proposition tarifaire.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

50. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *[d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement* ».
51. Le IV de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile fixe une liste d'informations à porter à la connaissance des usagers, dans le cadre des consultations préalables à la fixation de nouveaux tarifs.
52. L'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile précise les modalités de réunion de la commission consultative économique ainsi que les éléments à transmettre à ses membres.
53. En complément, l'article IV.1 du CRE 3 précise que les membres de la CoCoEco sont destinataires d'un certain nombre d'informations en matière financière, en matière d'investissements, de trafic, de qualité de service et concernant les tarifs des redevances pour services rendus.
54. Il ressort des éléments du dossier, que les membres des CoCoEco ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation.
55. En premier lieu, si certains membres de la CoCoEco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly regrettent que les informations transmises en matière financière soient celles relatives à l'exercice 2018, alors que la période tarifaire concernée débute plus de 15 mois après la fin de cet exercice, les dispositions réglementaires en vigueur ne permettent pas d'exiger de la part du gestionnaire d'aérodrome des éléments actualisés, voire prévisionnels sur la période tarifaire concernée. Ainsi, l'article 2 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susmentionné prévoit la transmission du « *résultat opérationnel du périmètre d'activités mentionné à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile au titre du dernier exercice connu ainsi que la base d'actifs régulés s'y rapportant (...)* ».
56. En second lieu, il apparaît que certains membres de la CoCoEco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly regrettent le report de certains investissements sur les terminaux qu'ils opèrent. Aux termes de l'article III. 4.4. B du CRE 3, la société ADP peut proposer à son initiative, dans le cadre des concertations annuelles menées au sein de la CoCoEco concernée, de ne pas réaliser une ou plusieurs opérations d'investissement de capacité ou de restructuration figurant au programme d'investissements. Il résulte de cette stipulation que ces évolutions du programme d'investissements doivent faire l'objet d'une concertation en CoCoEco.
57. Pour ce qui concerne la période tarifaire soumise à homologation, il résulte de l'instruction que la société ADP a présenté le programme des investissements prévus sur l'ensemble du CRE 3, une comparaison entre le programme initial et le programme mis à jour en 2019, ainsi qu'une comparaison entre le programme mis à jour en 2019 et celui qui avait été présenté en 2018, de sorte que les membres de la CoCoEco ont disposé de l'ensemble des éléments d'information requis. En outre, la CoCoEco a donné un avis favorable sur le programme présenté.
58. L'Autorité rappelle néanmoins que la décision de reporter certains investissements pourrait avoir un impact sur le montant des redevances. Par conséquent, il est souhaitable que ce type de décisions se traduise directement dans les modalités d'évolution des tarifs applicables sur la période tarifaire suivante, par l'application de facteurs d'ajustement efficaces (notamment via des bonus/malus). A ce titre, l'Autorité sera particulièrement attentive aux mécanismes prévus à cet effet dans le cadre du projet de CRE 4 qui lui sera soumis.

2.2. Sur le respect des règles générales applicables aux redevances

59. Le II de l'article L. 6327-2 du code des transports dispose que l'Autorité s'assure notamment que les tarifs des redevances soumis à son homologation respectent les conditions d'évolution prévues par le contrat de régulation économique en vigueur.
60. Le CRE 3 en vigueur arrive à échéance le 31 décembre 2020. Pour autant, aux termes de l'article III. 1 de celui-ci, l'ensemble de la période tarifaire 2020 (soit du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021) est bien soumise au CRE 3.
61. Comme indiqué précédemment, l'article L. 6325-2 du code des transports, tel que modifié par l'article 134 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 susvisée, prévoit que : « *Pour déterminer les conditions de l'évolution des tarifs, le respect des principes mentionnés aux deuxième et avant-dernier alinéas de l'article L. 6325-1 est apprécié de manière prévisionnelle sur la période couverte par ces contrats. Au cours de l'exécution de ces contrats, dès lors que les tarifs des redevances aéroportuaires évoluent conformément aux conditions qui y sont prévues, ces principes sont réputés respectés et le niveau du coût moyen pondéré du capital, y compris en l'absence de stipulation expresse, ne peut, pendant la période couverte par le contrat, être remis en cause.* »
62. Le III de l'article 134 de la loi Pacte prévoyant que cet alinéa s'applique à tous les contrats de régulation économique, y compris ceux qui sont en vigueur à la date de publication de ladite loi, il est constant que cette disposition s'applique aux tarifs proposés par la société ADP pour la période tarifaire 2020, soumis à l'homologation de l'Autorité.
63. Ainsi, ces dispositions législatives viennent restreindre le contrôle que l'Autorité est amenée à exercer, en application de l'article L. 6327-2 du code des transports, sur cette proposition tarifaire dès lors que la conformité de l'évolution des tarifs qui lui sont soumis aux conditions prévues par le CRE 3 conduira à estimer que les principes mentionnés aux deuxième (« *le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis [...]* ») et avant-dernier alinéa (« *le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus [...]* ») de l'article L. 6325-1 du code des transports sont réputés respectés et que le niveau du coût moyen pondéré du capital ne puisse être remis en cause.
64. Ce contrôle limité qu'exerce l'Autorité sur les tarifs proposés par la société ADP pour la période tarifaire 2020 au regard des conditions d'évolution prévues dans le CRE 3 pose une difficulté particulière dans la mesure où celui-ci n'a fait l'objet d'aucun avis conforme d'un régulateur indépendant.
65. En effet, pour ce qui concerne l'homologation des tarifs inscrits dans le cadre de contrats de régulation économique non encore conclus à ce jour, l'Autorité observe que les principes mentionnés aux deuxième et avant-dernier alinéa de l'article L. 6325-1 du code des transports seront également réputés respectés si les tarifs soumis à son homologation sont établis conformément aux conditions d'évolution de chaque période tarifaire, prévues par le CRE ; ces principes auront toutefois été préalablement appréciés de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat dans le cadre de l'avis conforme que l'Autorité est amenée à rendre sur le fondement de l'article L. 6327-3 du code des transports.
66. En effet, dans le cadre d'un tel avis conforme, le régulateur se prononce notamment sur le coût moyen pondéré du capital retenu par les parties au contrat et sur les conditions d'évolution des tarifs prévues par le projet en vérifiant de manière prévisionnelle sur la période couverte par le contrat que l'exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.
67. L'objectif de l'ensemble de ces dispositions est de valider *ex ante* une trajectoire financière et de ne pas la remettre en cause annuellement à l'occasion de l'homologation des tarifs.
68. C'est donc dans ce cadre contraint et spécifique que l'Autorité est amenée à apprécier, sur le fondement de l'article L. 6327-2 du code des transports, que les tarifs proposés par la société ADP pour 2020 respectent les conditions d'évolution prévues par le CRE 3.

2.2.1. Sur le respect du plafond d'évolution des tarifs des redevances et des mécanismes du CRE

69. Conformément au CRE 3, la société ADP est autorisée à modifier, d'une période tarifaire à l'autre, les tarifs des redevances soumises. Le CRE 3 fixe sur la période 2016-2020 et en référence au programme des investissements prévus sur le périmètre régulé, le plafond du taux moyen d'évolution des redevances pour services rendus. Dans un premier temps, l'évolution est plafonnée par le taux plafond de base intégrant l'évolution de l'indice des prix à la consommation et un facteur annuel fixé par le CRE 3 à +1,25 %.
70. Cette évolution est ensuite ajustée par différents facteurs liés au trafic passager observé, au respect des engagements de la société ADP concernant la qualité de service, les investissements prévus et la maîtrise des charges opérationnelles et dont les règles de calcul sont fixées par le CRE 3. Pour la période tarifaire 2020, les cinq paramètres d'ajustements prévus au CRE 3 sont susceptibles de s'appliquer.
71. L'application de ces dispositions aboutit à des impacts de [...] % pour le facteur lié au trafic, de [...] % pour le facteur lié à la qualité de service et [...] % pour le facteur lié au calendrier des investissements à fort enjeu. En revanche, les deux facteurs d'ajustement applicables uniquement sur la période tarifaire 2020, à savoir le facteur lié aux dépenses d'investissements courants, de qualité de service et de développement durable (dit « INV2 ») et le facteur d'ajustement lié à l'évolution des coûts opérationnels (dit « OPEX ») n'ont pas d'impact sur le plafond. Au total, l'augmentation des tarifs doit être fixée dans la limite d'une augmentation de + [0 - 5] % par rapport aux tarifs effectifs 2019.
72. Concernant le facteur d'ajustement « INV2 », certains membres de la CoCoEco ont relevé que des reclassements d'investissements entre les différents « macro-enjeux » avaient été effectués depuis le début du CRE 3, susceptibles d'accroître le volume d'investissements des macro-enjeux pris en compte et ainsi de biaiser le calcul du facteur « INV2 ». Au-delà des éléments explicatifs des reclassements apportés par la société ADP, l'Autorité relève qu'un calcul théorique de ce facteur en l'absence des reclassements aboutirait à un niveau de dépenses constatées entre 2016 et 2018 de [700 - 1 200] M€ (soit une baisse de [...] M€ en prenant en compte les réaffectations), toujours supérieur au seuil fixé à 777 M€, ne permettant pas ainsi de générer un malus.
73. Par ailleurs, sans remettre en cause les dispositions du CRE 3 relatives à l'application et au calcul du plafond d'évolution, notamment des paramètres d'ajustement, l'Autorité souligne leur importance puisqu'elles constituent, dans le cadre législatif et réglementaire actuel, un critère d'appréciation majeur à l'occasion des homologations des tarifs annuels applicables aux aéroports qui sont soumis à un CRE. L'Autorité souligne, ainsi, dès à présent, qu'elle examinera attentivement les dispositions afférentes qui seront proposées pour le prochain CRE dans le cadre de l'avis conforme qu'elle sera amenée à rendre en application de l'article L. 6327-3 du code des transports.
74. Dans le cadre de la limite ainsi fixée du plafond d'évolution tarifaire pour la période tarifaire 2020, la société ADP propose une évolution globale des tarifs des redevances principales et accessoires soumises à homologation de près de 1,59 % qui respecte ainsi les dispositions du CRE 3.
75. Concernant les redevances d'assistance aux personnes handicapées et à mobilités réduites, le CRE 3 prévoit qu'elles ne sont pas soumises aux règles de plafonnement et sont établies de telle sorte que leur chiffre d'affaires prévisionnel couvre au plus les coûts imputables à cette activité. Avec les prévisions d'usage du service et de coûts, l'évolution des tarifs conduit à une prévision de chiffre d'affaires respectant ce plafond sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly.

2.2.2. Sur le respect des principes d'allocation des actifs, produits et charges du CRE

76. La DGAC a mandaté un cabinet pour réaliser un audit de la comptabilité analytique de la société ADP afin tant de s'assurer de la conformité des règles d'allocation appliquées au regard des conditions prévues dans le CRE 3 que de procéder à une analyse critique de ces règles d'allocation dans l'optique

d'une révision éventuelle dans le cadre de l'établissement du CRE 4. Cet audit a porté sur les règles d'allocation des actifs, produits et charges pour les périmètres régulé et non régulé pour les exercices 2017 et 2018. Le rapport établi par le cabinet a été transmis à la société ADP en septembre 2019 et a fait l'objet d'une revue contradictoire. Par la suite, une réunion de restitution a été organisée par la DGAC le 18 novembre 2019 en présence de l'auditeur, de la société ADP et des représentants des compagnies aériennes.

77. Concernant les éléments ayant fait l'objet d'un traitement analytique erroné et non-conforme au regard des stipulations du CRE 3, la société ADP indique avoir corrigé ces erreurs dans la production des informations financières dès l'année 2019 et les avoir prises en compte dans l'élaboration de la proposition tarifaire 2020. A l'occasion de la réunion de restitution du 18 novembre 2019, les impacts chiffrés de ces éléments sur le compte de résultat et le bilan ont été partagés avec les compagnies aériennes à l'exception de l'ajustement sur les clés surfaciques du terminal 2E de Paris-Charles de Gaulle et le tri bagages centralisé qui n'avait pas fait l'objet d'un chiffrage par le cabinet. Par la suite, la société ADP indique avoir procédé à des travaux complémentaires afin de stabiliser l'impact de cette correction et l'avoir intégrée dans l'élaboration de la proposition tarifaire. Les éléments apportés par la société ADP témoignent, au total, d'un impact limité des ajustements sur le compte de résultat du périmètre régulé avec un impact positif estimé à + [0 - 10] M€ sur le résultat opérationnel pour l'année civile 2019 et un impact négatif estimé à - [10 - 0] M€ sur le résultat opérationnel pour l'année civile 2020. Par ailleurs, seule la correction d'erreurs de saisie sur les clés surfaciques du terminal 2E de Paris-Charles de Gaulle et le tri bagages centralisé a un impact sur le bilan pour le périmètre régulé, de l'ordre de [50 - 70] M€ pour les années civiles 2019 et 2020.
78. Concernant les évolutions préconisées par le cabinet relatives aux règles d'allocation des actifs, charges et produits, la société ADP n'a pas procédé à des modifications dans le cadre de la proposition tarifaire 2020 et a précisé que les travaux concernant les évolutions des mécanismes et règles d'allocation seront effectués dans le cadre du projet de CRE 4. L'Autorité invite la DGAC et la société ADP à engager ces réflexions dans les plus brefs délais et à y associer, dans le cadre de ces travaux, l'ensemble des parties prenantes en permettant une revue contrefactuelle opérationnelle, par les utilisateurs des infrastructures concernées, des clés d'allocation retenues afin de définir des règles pertinentes, robustes et stables et de les inscrire dans les différents référentiels de la société ADP.

2.2.3. Sur le respect des mesures incitatives prévues au CRE

79. Le CRE 3 prévoit quatre mesures incitatives favorisant le développement du trafic et une meilleure utilisation des infrastructures. Deux de ces mesures sont relatives à la redevance par passager : (i) la modulation tarifaire de la redevance par passager pour sa part assise sur les passagers origine/destination et (ii) la modulation tarifaire de la redevance par passager pour sa part assise sur les passagers en correspondance.
80. La proposition tarifaire soumise à l'Autorité pour homologation par la société ADP inclut, par rapport à la proposition tarifaire actuellement en vigueur, une modification du plafond de la modulation tarifaire de la redevance par passager pour sa part assise sur les passagers origine/destination.
81. L'article III. 3.2 du CRE 3 prévoit, concernant cette modulation tarifaire, que « cette réduction serait par ailleurs limitée, tous transporteurs confondus, à un montant global de 5,0 M€ par an (valeur 2015 avec une évolution annuelle de ce plafond égale au taux moyen d'évolution des tarifs des redevances) ».
82. Il résulte de l'instruction que, sur la période tarifaire 2018, le plafond était fixé à un peu moins de 5,2 M€. Cette modulation tarifaire a alors bénéficié à [...] compagnies et [...] millions de passagers concernant [...] destinations ; la totalité de l'enveloppe attribuée à cette modulation tarifaire a été versée. Sur la période tarifaire 2019, le plafond de cette modulation a été fixé à un peu plus de 5,2 M€.
83. Pour la période tarifaire 2020, la société ADP propose de réduire le plafond de cette modulation tarifaire de 2 M€ pour le porter à un peu moins de 3,3 M€.

84. Toutefois, l'Autorité estime que la proposition de la société ADP est contraire à l'article III. 3.2 du CRE 3 précité qui ne prévoit pas la possibilité de remettre en cause le niveau de ce plafond en cours de contrat. Il y a lieu de constater qu'une baisse du plafond conduira, dans l'hypothèse où ce plafond serait dépassé, à une baisse du montant des abattements qui auraient pu être accordés à chaque transporteur aérien éligible.
85. L'Autorité rappelle à cet égard que, comme le prévoit l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile, les modulations prévues à l'article L. 6325-1 du code des transports, en particulier celles visant à favoriser la création de nouvelles liaisons et à améliorer l'utilisation des infrastructures, doivent être déterminées dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

DÉCIDE

Sous réserve de la modification du plafond de la modulation tarifaire de la redevance par passager pour sa part assise sur les passagers origine/destination de 3,3 M€ à 5 M€ (valeur 2015, à actualiser au taux moyen d'évolution des tarifs des redevances fixé pour la période tarifaire 2020), l'Autorité homologue les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021.

La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de Paris et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 9 janvier 2020.

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

Le Président

Bernard Roman