

Décision n° 2020-063 du 29 septembre 2020

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Toulouse-Blagnac à compter du 1^{er} janvier 2021

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021 par la société Aéroport Toulouse-Blagnac (ci-après, la « société ATB »), le 31 août 2020, 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 ses articles L. 6325-1, L. 6327-1 et L. 6327-2 ;

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

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

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 par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation de tarifs des redevances aéroportuaires ;

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

Vu la demande d'avis adressée par la société ATB 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 Air France, de la société easyJet et de la société ATB le 9 septembre 2020 ;

Après en avoir délibéré le 29 septembre 2020 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. L'aéroport de Toulouse-Blagnac

1. L'exploitation de l'aéroport de Toulouse-Blagnac est assurée par la société ATB en application d'un contrat de concession accordé par l'État jusqu'en 2046.
2. Le décret n° 2014-795 du 11 juillet 2014 a autorisé le transfert au secteur privé d'une participation majoritaire au capital de la société anonyme Aéroport Toulouse-Blagnac. La cession de 49,99 % du capital de la société ATB au consortium Symbiose, constitué des sociétés Shandong Hi Speed Group et Friedmann Pacific Asset Management, a été actée par un contrat de cession signé le 7 avril 2015 par le représentant de l'agence des participations de l'État avec la société Casil Europe, société française détenue et contrôlée par le consortium Symbiose. Les actes relatifs à cette cession ont été contestés devant le Conseil d'État, qui les a validés le 9 octobre 2019. Le 30 décembre 2019, le groupe Eiffage est devenu le nouvel actionnaire principal de la société ATB, avec le rachat de la participation détenue par Casil Europe, soit 49,99 % des parts du capital. Ce rachat avait préalablement été autorisé par l'Autorité de la concurrence (décision n°19-DCC-229 du 11 décembre 2019).
3. Le trafic de l'aéroport pour 2019 était de 9,6 millions de passagers avec une forte concentration de liaisons nationales (en particulier avec Paris) et internes à l'espace Schengen. L'aéroport connaît un important trafic low-cost, celui-ci ayant représenté 43 % de son trafic en 2019. Les compagnies Ryanair et easyJet ont également des aéronefs basés sur l'aéroport de Toulouse-Blagnac. Par ailleurs, certaines infrastructures de l'aéroport sont utilisées par des entreprises de construction aéronautique installées à proximité, notamment pour leurs vols d'essai.

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021

4. La société ATB a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021 par un dossier réceptionné le 31 août 2020, qui a été déclaré recevable le même jour.
5. La société ATB a notifié sa proposition tarifaire à la direction générale de la concurrence, de la consommation et des fraudes (ci-après, « DGCCRF ») conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, le 31 août 2020. A ce jour, la DGCCRF n'a pas rendu d'avis.

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

6. 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 État membre.
7. 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* ».
8. 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.
9. Le même article laisse la possibilité aux États 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.
10. 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 États 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

11. 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.
12. Cette redevance spécifique doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport, en coopération avec ses usagers, 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. Elle met

à la disposition des usagers de l'aéroport un relevé annuel vérifié des redevances perçues et des frais engagés en ce qui concerne cette assistance.

1.2.2 Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

13. 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.
14. 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. »*
15. 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 »*.
16. 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 périmètre régulé

17. 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.
18. 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.

19. Le II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, tel que modifié par l'arrêté du 3 février 2020, fixe le périmètre des activités régulées applicable pour les aérodromes de l'État concédés, à l'exception des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu. Le périmètre couvre les activités objet de la concession ainsi que l'ensemble de celles exercées par le concessionnaire sur le domaine concédé, à l'exception : des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées au concessionnaire, des activités relevant de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes et, le cas échéant, des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

20. 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.
21. 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 du code des transports 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 précité comprenant au moins un aérodrome dont le trafic de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers* ».
22. L'Autorité dispose, conformément à l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, 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.

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

23. 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. Les périodes tarifaires antérieures

24. La dernière homologation des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Toulouse-Blagnac a été rendue par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires, alors compétente, le 15 mars 2018 pour des tarifs applicables du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019.
25. Ces tarifs s'inscrivaient dans le cadre d'un contrat de régulation économique (ci-après, « CRE ») signé entre l'exploitant de l'aéroport et l'État, lequel prévoyait les conditions de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations pour la période 2014-2018.
26. Concernant la période tarifaire 2019, laquelle n'était plus couverte par le CRE, aucun tarif n'a été soumis à homologation par la société ATB. Conformément aux dispositions du III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, les tarifs homologués pour la période tarifaire 2018 se sont prolongés. Dans ce contexte, le Président de l'Autorité a, dès le début de l'année 2020, rappelé à la société ATB qu'à défaut d'être saisie d'une proposition tarifaire le 16 mars 2020, l'Autorité pourrait décider d'engager un processus de fixation des tarifs dès cette date, comme le permet le IV de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile.
27. La société ATB a réuni les membres de la commission consultative économique (ci-après, « CoCoEco ») le 6 février 2020 en vue de l'application des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac à compter du 1^{er} juillet 2020. La société ATB a, par la suite, saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période allant du 1^{er} juillet 2020 au 31 juin 2021.
28. Néanmoins, par un courrier du 24 mars 2020, le Président du directoire de la société ATB a fait part à l'Autorité de sa décision de retirer cette saisine, en raison des circonstances nouvelles nées de l'épidémie de covid-19, au motif notamment que « *les hypothèses économiques et financières retenues dans le dossier adressé à l'Autorité fin février [seraient] fortement remises en cause par la crise actuelle* » et que, « *la proposition d'évolution des tarifs 2020 [n'apparaîtrait] dès lors ni réaliste ni cohérente* ». Afin de tenir compte des circonstances exceptionnelles nées de l'épidémie de covid-19 mais aussi de la situation particulière de l'aéroport de Toulouse-Blagnac dont aucun tarif n'avait été homologué depuis 2018, le Président a pris acte de cette décision mais a invité la société ATB à saisir l'Autorité d'une demande d'homologation dans le courant de l'été 2020.
29. Ainsi, les tarifs homologués par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires pour la période tarifaire 2018 sont à ce jour toujours en vigueur et la société ATB n'a pas signé de nouveau CRE avec l'État.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2021

30. La société ATB a saisi l'Autorité, le 31 août 2020, d'une demande d'homologation des tarifs applicables à l'aérodrome de Toulouse-Blagnac pour la période du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021.
31. 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 l'aérodrome de Toulouse-Blagnac, à savoir :
 - pour les redevances principales : la redevance d'atterrissage, la redevance par passager, la redevance de stationnement ;

- pour les redevances accessoires : la redevance carburant, la redevance pour aires appareils, la redevance pour chargeurs électriques, la redevance pour fourniture de titres de circulation en zone de sûreté et accès réglementé, la redevance forfaitaire pour aéronefs de moins de 6 tonnes ;
 - la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite.
32. La société ATB prévoit, dans sa proposition tarifaire pour 2021, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur.
33. La société ATB propose un gel des tarifs des redevances aéroportuaires « *hors APMR [assistance aux personnes à mobilité réduite] et hors redevances accessoires* ». Concernant ces dernières redevances, la société ATB propose que les tarifs restent inchangés à l'exception du forfait pour les aéronefs de moins de 6 tonnes. La société ATB qui avait initialement proposé une augmentation de +20 % a, au cours de l'instruction, procédé à une rectification en réduisant cette augmentation à +5 %. Cette rectification portant uniquement sur une redevance accessoire peu significative, notamment au regard du nombre de mouvements d'aéronefs concernés, et étant favorable aux usagers en ce qu'elle conduit à réduire significativement la hausse envisagée, elle a été prise en compte par l'Autorité.
34. La société ATB propose, en outre, une hausse de 4 centimes d'euros du tarif moyen par passager au départ de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite par rapport aux tarifs actuellement en vigueur (soit une hausse de +7,1 %), en conservant un niveau de différenciation, en fonction du taux de pré-notification des opérations d'assistance constatées en 2021.
35. Concernant les modulations tarifaires, la société ATB souhaite reconduire la modulation tarifaire relative aux redevances par passager et d'atterrissage pour ouverture de nouvelle route actuellement en vigueur, en introduisant, en complément des conditions d'application actuelles, une nouvelle condition visant à exclure les vols programmés en cœur de nuit (00h00 – 06h00) du périmètre des vols pris en compte dans le calcul de cette modulation. En revanche, la société ATB souhaite « suspendre » la modulation tarifaire relative à la redevance par passager pour développement du trafic au motif que « *le seuil de croissance requis ne peut être défini à partir de l'année de référence 2020 perturbée par l'épidémie de Covid-19* ».
36. La société ATB prévoit, sur l'année civile 2021, un trafic de [6,5 – 8,5] millions de passagers, contre [4,5 – 6,5] millions de passagers estimés en 2020, soit une évolution de + [55 - 75] %. La prévision pour 2021 correspond à [65 - 85] % du trafic réalisé en 2019. Il en résulte un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [35 - 55] millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des autres activités du périmètre régulé de près de [60 - 80] millions d'euros pour la période tarifaire 2021. Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis est ainsi estimé, par la société ATB, à [...] % et le niveau de coût moyen pondéré du capital (ci-après, « CMPC ») à [...] %.
37. Il convient de noter que la société ATB a, au cours de la procédure d'homologation, partagé avec l'Autorité de nouvelles estimations du trafic concernant les années civiles 2020 et 2021, en prenant en compte l'évolution du contexte lié à la crise sanitaire. Celles-ci s'avèrent moins optimistes que les prévisions ayant servi de base à la proposition tarifaire présentée à la CoCoEco et soumise à l'homologation de l'Autorité.

2. ANALYSE

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

2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation

38. 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* ».
39. 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* ».
40. La société ATB a réuni la CoCoEco le 9 juillet 2020. Compte tenu du contexte lié à l'épidémie de covid-19, les membres de la CoCoEco étaient réunis en visioconférence. Le délai de convocation des membres de la CoCoEco a été respecté.
41. La CoCoEco s'est prononcée en faveur de la proposition tarifaire pour 2021. Les quatre représentants des compagnies aériennes et le représentant d'une organisation professionnelle du transport aérien ont voté contre. Les cinq représentants de la société ATB, les trois représentants des collectivités territoriales, le président de la CoCoEco, le représentant du groupement des industries françaises aéronautiques et un représentant d'une organisation professionnelle du transport aérien ont voté pour. Un représentant d'organisation professionnelle du transport aérien s'est abstenu.
42. La CoCoEco s'est également prononcée en faveur du programme d'investissements. Trois représentants des compagnies aériennes ont voté contre. Les cinq représentants de la société ATB, les trois représentants des collectivités territoriales, le président de la CoCoEco, le représentant du groupement des industries françaises aéronautiques et deux représentants d'organisations professionnelles du transport aérien ont voté pour. Le représentant d'une compagnie aérienne et le représentant d'une organisation professionnelle du transport aérien se sont abstenus.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

43. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *dans 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* ».
44. 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.

45. En complément de ces éléments, 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 CoCoEco ainsi que les éléments à transmettre à ses membres.
46. Il ressort des éléments du dossier que les membres de la CoCoEco ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation.
47. Néanmoins, l'Autorité rappelle que l'organisation d'une consultation implique de mettre à disposition des personnes consultées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion. Certains usagers ont ainsi pu regretter que les paramètres retenus par la société ATB pour établir sa proposition tarifaire n'aient pas été davantage précisés.
48. Dans cette perspective, l'Autorité relève certaines carences qui, si elles ne sont pas de nature à remettre en cause la régularité de la procédure de consultation menée, doivent être traitées par la société ATB lors de la prochaine CoCoEco, afin de permettre à cette dernière d'exercer pleinement son rôle consultatif. En effet, concernant le coût moyen pondéré du capital, la société ATB a indiqué aux usagers qu'il restait supérieur à la rentabilité attendue mais n'a pas précisé son taux et les hypothèses retenues pour le déterminer. Dans la mesure où la société ATB avait eu recours à un conseil financier à ce sujet, il apparaît regrettable qu'à tout le moins une synthèse de ses travaux n'ait pas été communiquée aux usagers. L'Autorité appelle l'attention de la société ATB sur le fait que la communication aux usagers du coût moyen pondéré du capital et de ses sous-jacents est nécessaire afin d'assurer leur parfaite compréhension de la proposition tarifaire.

2.2. Sur la structure tarifaire proposée par la société ATB

49. La structure tarifaire proposée par la société ATB appelle de la part de l'Autorité les observations suivantes.

2.2.1. Sur la suspension de la modulation de la redevance par passager pour développement de trafic actuellement en vigueur

50. La société ATB indique vouloir suspendre la modulation de la redevance par passager pour développement de trafic actuellement en vigueur. Elle ne fait donc pas partie de la grille tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité pour la période tarifaire 2021.
51. Conformément à l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, les modulations font partie intégrante de la grille tarifaire et en sont indivisibles. Par conséquent, dans le cas où la société ATB souhaiterait de nouveau introduire une modulation tarifaire relative à la redevance par passager pour développement du trafic, cette dernière devra nécessairement faire l'objet, d'une part, d'une consultation des usagers, conformément au II de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile et, d'autre part, d'une demande d'homologation à l'Autorité en application de l'article L. 6327-2 du code des transports qui dispose que « [l']autorité de régulation des transports homologue les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 et leurs modulations ».

2.2.2. Sur la redevance de stationnement

52. L'Autorité note que la redevance de stationnement, telle que présentée dans la grille tarifaire, s'apparente à un système de redevances englobant trois services distincts :
- l'usage de l'aire de trafic. Ce service fait l'objet d'une tarification basée sur la durée de stationnement et des caractéristiques des aéronefs ;
 - l'usage d'une passerelle. Ce service fait l'objet d'une tarification forfaitaire due pour les seules aires équipées en passerelle ;
 - la mise à disposition de l'alimentation électrique en 400 Hz. Ce service fait l'objet d'une tarification forfaitaire due pour les seules aires équipées en passerelle.
53. L'Autorité rappelle que l'article 2 de l'arrêté du 22 juillet 1959 relatif aux conditions d'établissements et de perception des redevances de stationnement dispose que la redevance de stationnement correspond à l'usage des aires de trafic, des aires de garages et des aires d'entretien. En outre, conformément à l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, certains services complémentaires, tels que les passerelles et l'énergie électrique peuvent, soit être intégrés dans la redevance de stationnement, soit faire l'objet d'une redevance accessoire distincte.
54. Dans le cas d'espèce, l'Autorité note que la société ATB a fait le choix d'une définition de la tarification desdits services complémentaires indépendante de la redevance de stationnement, soit par le biais de redevances accessoires. En effet, ces services sont facturés sur une base forfaitaire sur les seules aires équipées.
55. Par conséquent, l'Autorité invite la société ATB à clarifier la grille tarifaire et préciser que le forfait passerelle et le forfait 400 Hz correspondent à des redevances accessoires.

2.3. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

56. Conformément aux articles R. 224-2 et R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, l'analyse de l'Autorité porte sur les redevances principales, accessoires et leurs modulations ainsi que sur la redevance relative à l'assistance fournie aux personnes handicapées et à mobilité réduite.
57. Sont en particulier exclues de son champ de contrôle, en application du II de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé et de l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, la taxe d'aéroport, les redevances relatives aux prestations d'assistance en escale et les redevances accessoires correspondant à des services de nature particulière qui ne sont rendus qu'à certains usagers et qui peuvent être fixées contractuellement entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes. Au cours de l'instruction, la société ATB a indiqué qu'aucun accord contractuel n'avait été conclu avec des compagnies aériennes à ce titre.

2.3.1. En ce qui concerne les modulations tarifaires

58. La société ATB souhaite reconduire la modulation tarifaire relative aux redevances par passager et d'atterrissage pour ouverture de nouvelle route actuellement en vigueur. Dans ce cadre, la société ATB souhaite maintenir les conditions d'application actuelles de cette modulation tarifaire et ajouter une condition supplémentaire. En effet, la société ATB souhaite exclure les vols programmés en cœur de nuit (00h00 – 06h00) du périmètre éligible à cette modulation.

Cette condition supplémentaire vise à « réduire les atteintes à l'environnement en matière de nuisances sonores ».

59. L'évolution proposée n'appelle pas de remarques de l'Autorité au regard des exigences de l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile.

2.3.2. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé

a. Coût moyen pondéré du capital

60. La société ATB estime, dans sa saisine du 31 août 2020, le coût moyen pondéré du capital de son périmètre régulé, pour l'année 2021, à [...] %, en précisant que « ce taux correspond à la borne haute de la fourchette recommandée par le rapport d'expert » mandaté par la société ATB, à savoir [...] % - [...] %. La société ATB justifie son choix comme suit : « [étant donné que l'estimation du CMPC [...] ne tient pas compte de l'évolution des données de marché depuis le début de la crise¹, ATB considère qu'un positionnement du CMPC en haut de la fourchette recommandée par son expert est dans le contexte actuel le plus approprié »².
61. L'Autorité a choisi de décliner l'approche exposée dans son récent avis de cadrage du 17 février 2020 susvisé, à la date de saisine. Cette approche qui découle en grande partie des objectifs de régulation (transparence, justesse, et stabilité) mis en lumière à l'issue de la première consultation publique sur la définition de la méthodologie de détermination des CMPC aéroportuaires³, apparaît, en effet, largement transposable à des homologations annuelles en dehors du cadre d'un CRE.
62. De plus, elle s'avère d'autant plus pertinente que le choix de recourir à des périodes d'observation relativement longues jusqu'à la date de la saisine pour la mise à jour des données de marché permet de prendre en compte une partie des effets de la crise sanitaire de manière quantitative, là où l'aéroport s'est basé sur une approche qualitative.
63. Cette approche a néanmoins dû être adaptée pour tenir compte des caractéristiques spécifiques de la société ATB, comme le fait qu'elle ne soit pas cotée et ne procède pas à des émissions obligataires, ce qui rend notamment les méthodes explicitées aux paragraphes 73 et 119 à 121 de l'avis précité non envisageables.
64. En pratique l'Autorité, pour établir ses fourchettes de valeurs de coût de la dette (Kd), s'est basée sur les indications fournies par l'aéroport et son consultant, à savoir les indices obligataires IBoxx, d'une part, et le coût de la dette effectif prévisionnel de la société ATB estimé par l'aéroport, d'autre part.

¹ Le consultant de l'aéroport arrête toutefois ses estimations, s'agissant des méthodes selon une approche *ex ante*, à juillet 2020.

² Document de saisine, « CMPC Périmètre régulé [...] % », 5 août 2020.

³ Consultation publique organisée par l'Autorité du 8 novembre au 9 décembre 2019 sur les modalités d'élaboration des coûts moyens pondérés du capital applicables dans le cadre de la régulation des tarifs des redevances aéroportuaires et les réponses reçues.

65. En ce qui concerne le paramètre bêta, l'Autorité estime qu'il est, dans l'absolu, toujours préférable de pouvoir croiser plusieurs approches, ainsi que cela avait été fait dans l'avis de cadrage du 17 février 2020 précité. Néanmoins, en l'absence de cotation de l'Aéroport et de mise à jour, à la date de la saisine, des résultats de l'étude *Swiss Economics*, l'Autorité s'est uniquement basée sur une approche par les comparables. Au cas d'espèce, cette approche permet de refléter les premières évolutions de ce paramètre liées à la crise.
66. Au regard de ces éléments, l'Autorité estime que les fourchettes de valeur du CMPC du périmètre régulé de la société ATB se situe environ entre 3 % et 5 %. Cette estimation, y compris pour la borne basse, étant supérieure à la prévision de taux de retour sur les capitaux investis du périmètre régulé calculé par l'aéroport (cf. ci-après), *a fortiori* dans le contexte de crise actuel, l'Autorité n'a pas jugé utile de mener des travaux complémentaires pour définir de manière plus précise le juste niveau de rémunération auquel la société ATB peut prétendre au sein de cette fourchette.

b. Comparaison du ROCE au CMPC

67. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure, en l'absence de contrat conclu en application de l'article L. 6325-2 du même code, 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.
68. La société ATB a indiqué, dans sa saisine, avoir établi sa prévision de taux de retour sur les capitaux investis sur le périmètre régulé pour la période soumise à homologation tarifaire (ci-après, « ROCE »), à [...] %. Cependant, au cours de la CoCoEco, la société ATB a précisé que, selon elle, les prévisions de trafic sur lesquelles elle avait fondé notamment son estimation du ROCE étaient trop optimistes au regard de l'évolution de la situation.
69. Au cours de l'instruction, la société ATB a communiqué à l'Autorité des prévisions de ROCE mises à jour en tenant compte des hypothèses de trafic actualisées. La société ATB a ainsi précisé que sa dernière prévision de ROCE s'établissait en-dessous de [...] %. Les vérifications, menées par l'Autorité dans le cadre de l'instruction, n'ont pas mis en évidence d'éléments de nature à remettre en cause l'ordre de grandeur de cette estimation.
70. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la société ATB remplit la condition de juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé.

2.3.3. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations

71. La société ATB propose un gel des tarifs des redevances, à l'exception du tarif du forfait appliqué aux aéronefs de moins de 6 tonnes, qui s'accroît de +5 %.
72. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
73. L'appréciation du caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations par l'Autorité vise à protéger les usagers d'une hausse excessive de ces tarifs⁴.

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

74. En l'espèce, l'Autorité constate que, prise au global, l'évolution du tarif des redevances par rapport aux tarifs actuellement en vigueur est quasi-nulle et que l'augmentation du forfait applicable aux aéronefs de moins de 6 tonnes est limitée.
75. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que la hausse des tarifs proposée par la société ATB est modérée.

2.3.4. En ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

76. Dans le cadre des dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile et de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, la société ATB est soumise à un régime dit de « *caisse unique* » au sein duquel est pris en compte le périmètre des services publics aéroportuaires et des autres prestations régulées. L'analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus effectué par l'Autorité porte sur le premier périmètre, amenant ainsi à étudier les projections de produits, charges et actifs afférents pour la période tarifaire considérée.
77. Il résulte de l'instruction réalisée par l'Autorité que la société ATB respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus.

2.4. Sur la redevance PHMR

78. L'article 8 du 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 dispose que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifiée, percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport. Cette redevance répond aux caractéristiques suivantes : elle 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 ailleurs, elle fait l'objet d'une comptabilité séparée.
79. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son arrêt du 31 décembre 2019, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
80. La société ATB propose une hausse de 4 centimes d'euros du tarif moyen par passager au départ de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, soit une évolution de 7,1 %. Cette évolution n'est pas de nature à contrevenir aux principes applicables aux redevances pour services rendus et est conforme aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 précité. Au surplus, l'Autorité constate que, dans le contexte global du gel de la quasi-totalité des tarifs des redevances, l'effet sur les usagers de la hausse proposée est faible.
81. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère que les tarifs de cette redevance peuvent être homologués.

ÉMET LA DÉCISION SUIVANTE

L'Autorité homologue les tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Toulouse-Blagnac pour la période tarifaire du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2021.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 29 septembre 2020.

Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Yann Pétel ainsi que Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman