

Décision n° 2020-083 du 17 décembre 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 2021

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 2021 au 31 mars 2022, par la société Aéroports de Paris (ci-après, la « société ADP »), le 18 novembre 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 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 l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aéroports des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile ;

Vu l'arrêté du 15 octobre 2020 relatif aux modalités d'approbation des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités pris en compte pour l'établissement des tarifs des redevances aéroportuaires ;

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 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 Vueling, de la société Aéroports de Paris, 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 30 novembre 2020 et 1^{er} décembre 2020 ;

Après en avoir délibéré le 17 décembre 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, 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 hélicoptère et de plus d'une vingtaine d'aéroports dans le monde.
3. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (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 : 76,2 millions de passagers en 2019 ;
 - Paris-Orly : 31,9 millions de passagers en 2019 ;
 - Paris-Le Bourget : environ 55 000 mouvements commerciaux en 2019.
5. 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. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022

6. 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, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par un dossier réceptionné au pôle procédure le 18 novembre 2020, qui a été déclaré recevable le même jour.
7. La société ADP a notifié sa proposition tarifaire à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF »), conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, le 18 novembre 2020. À ce jour, l'absence d'avis de la DGCCRF vaut accord sur les tarifs notifiés, conformément au dernier alinéa de l'article précité.

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

8. 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.
9. 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* ».
10. En principe, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport après consultation des usagers d'aéroport et n'entraînent pas de discrimination entre les usagers, conformément au droit communautaire.
11. L'article 6 de la directive encadre la consultation des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport. Cette consultation doit être mise en place au moins une fois par an en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. En vue de la consultation, l'entité gestionnaire fournit aux usagers d'aéroport ou à leurs représentants les informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport, requises par l'article 7 de la directive.
12. Le paragraphe 5 de l'article 6 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.

13. 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

14. 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.
15. 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 (ci-après « PHMR ») 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

16. 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.
17. Il précise également que *« le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire. / Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome ou sur le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'État. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises. »*

18. L'article R. 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* ».
19. 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

20. 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.
21. 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.
22. Le I 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 Aéroports de Paris. Le périmètre couvre l'ensemble des activités d'Aéroports de Paris sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et 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.
23. L'article R.224-3-1 du code de l'aviation civile prévoit également qu'un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile fixe les modalités selon lesquelles il approuve les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé. Cet arrêté du 15 octobre 2020 précise les principes que doit suivre la comptabilité analytique établie par l'exploitant d'aérodrome. Pour les aérodromes qui ne relèvent pas du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005² susvisé tels que les Aéroports de Paris, le ministre chargé de l'aviation civile approuve les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé selon les modalités décrites à l'article 4.
24. Toutefois, il résulte de l'article 6 de l'arrêté du 15 octobre 2020 susvisé que les dernières règles d'allocation des actifs, des produits et des charges approuvées par le ministre chargé de l'aviation civile avant la publication de l'arrêté, y compris lorsque ces règles ont été édictées dans le cadre d'un contrat de régulation économique expiré, demeurent applicables pour un an à compter de cette publication. En conséquence, les règles d'allocation dont l'Autorité vérifie la bonne application, en vertu du II de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, sont celles fixées par le contrat de régulation économique conclu entre la société ADP et l'État pour la période 2016-2020 (ci-après « CRE 3 »), bien qu'il ait été résilié au cours de l'année 2020.

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 inclus dans ce périmètre.

² Les aéroports relevant du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 sont les aérodromes de l'Etat concédés, autres que ceux visés au I (Aéroports de Paris) et au III du même article (aérodromes de Nice Cote d'Azur et de Cannes-Mandelieu).

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

25. 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 CRE a été conclu.
26. 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 mentionnés 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* »³.
27. 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

28. L'article L. 6327-2 du code des transports précise que, lorsque l'Autorité est saisie d'une demande d'homologation tarifaire, 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 ».*

³ Dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, publiée au Journal Officiel du 17 décembre 2020, l'Autorité de régulation des transports sera compétente pour homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 du code des transports et leurs modulations concernant « *les aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes 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 annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes* ».

1.3. Les périodes tarifaires antérieures

29. L'Autorité a été saisie par la société ADP d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021. Cette saisine concernait la dernière période tarifaire du contrat de régulation économique alors en vigueur, 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.
30. La société ADP retenait pour le système d'aérodromes dont elle assure l'exploitation 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 PHMR.
31. L'Autorité a exercé un contrôle limité sur les tarifs proposés par la société ADP pour la période tarifaire 2020, au regard des conditions d'évolution prévues dans le CRE 3, conformément à l'article L. 6325-2 du code des transports, tel que modifié par la loi Pacte.
32. Par la décision n° 2020-001 du 9 janvier 2020 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2020, l'Autorité a homologué les tarifs de ces redevances, 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 millions d'euros à 5 millions d'euros, en conformité avec les dispositions du CRE 3.

1.4. Résiliation du CRE 3 et caducité du document public de consultation portant sur l'élaboration d'un CRE 4

33. Le 26 mai 2020, le Groupe ADP a annoncé avoir notifié au directeur général de l'aviation civile une demande de résiliation du CRE 3 selon la procédure et pour les motifs prévus à la section V.2.2 « *Circonstances exceptionnelles et imprévisibles* » du CRE 3, qui prévoyait notamment qu'à la demande d'une partie estimant que des circonstances exceptionnelles et imprévisibles nécessitaient de réviser le CRE ou d'y mettre fin, les parties recherchaient un accord amiable sur la nécessité d'une révision ou d'une fin anticipée du contrat.
34. Selon le Groupe ADP, les circonstances exceptionnelles et imprévisibles ayant justifié la résiliation du CRE 3 rendent également obsolètes les hypothèses retenues dans sa proposition publiée le 2 avril 2019 concernant l'élaboration d'un CRE 4 pour la période 2021-2025. Le Groupe ADP a constaté la caducité du document public de consultation du CRE 4 et décidé de ne pas poursuivre la procédure d'élaboration du contrat, initiée le 2 avril 2019.
35. Le 19 juin 2020, le directeur général de l'aviation civile a accepté la demande de résiliation formulée par le Groupe ADP et pris acte du souhait du Groupe ADP d'abandonner la procédure d'élaboration du CRE 4.
36. Sans se prononcer sur le bien-fondé de la résiliation du CRE 3, l'Autorité prend acte de cette résiliation et relève que les tarifs des redevances aéroportuaires qu'elle a homologués le 9 janvier 2020 restent applicables jusqu'au 31 mars 2021, y compris en l'absence de CRE. L'Autorité constate également que la demande d'homologation qui lui a été soumise le 18 novembre 2020 s'inscrit dans un cadre juridique hors CRE, le projet de CRE 4 ayant été reporté *sine die*.

1.5. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022

37. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.
38. Les redevances soumises à l'homologation de l'Autorité sont celles visées aux articles R. 224-1 et R. 224-2 du code l'aviation civile et perçues sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, à savoir :
- 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 et Paris-Orly ;
 - la redevance de stationnement sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - 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 de titre de circulation aéroportuaire (badges) des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - la redevance pour usage des stations de dilacération sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - la redevance d'assistance aux PHMR sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly ;
 - la redevance d'atterrissage sur l'aérodrome de Paris-Le Bourget ;
 - la redevance de stationnement sur l'aérodrome de Paris-Le Bourget ;
 - la redevance de titre de circulation aéroportuaire (badges) de l'aérodrome de Paris-Le Bourget.

1.5.1. Évolutions relatives à la structure tarifaire

39. La société ADP prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période tarifaire 2021, trois évolutions relatives à la structure tarifaire par rapport à la grille tarifaire actuellement en vigueur.
40. En premier lieu, pour tenir compte de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 2021, la société ADP propose de maintenir les passagers à destination du Royaume-Uni dans les faisceaux de facturation où ils se trouvent actuellement, en renommant les faisceaux géographiques afférents à la redevance par passager et à la part variable de 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 de la manière suivante : (i) pour la redevance par passager, le faisceau « UE hors Schengen, DROM/COM et Royaume Uni » ; (ii) pour la part variable de la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et traitement des bagages locaux, le faisceau « Trafic national, Union européenne, EEE, Suisse, DROM/COM, Royaume Uni ».
41. En deuxième lieu, pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle, la société ADP propose d'intégrer dans la redevance par passager les prestations de mise à disposition, maintenance et entretien (hors fournitures d'exploitation) des postes informatiques aéroportuaires permettant d'effectuer les opérations d'enregistrement des passagers et de leurs bagages et d'embarquement en autorisant l'accès aux systèmes opérationnels des compagnies aériennes à travers un langage commun de transaction (dit système « CREWS »).

42. En troisième lieu, s'agissant des modulations tarifaires sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, la société ADP propose de ne pas reconduire les deux modulations tarifaires relatives à la redevance par passager⁴, ni la modulation relative à la redevance de stationnement favorisant les rotations rapides pour l'amélioration de l'utilisation des infrastructures.
43. Par ailleurs, la société ADP propose de reconduire les modulations acoustiques des redevances d'atterrissage sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, et la modulation tarifaire de la redevance de stationnement pour les aéronefs stationnant de nuit sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly. Les conditions d'application actuellement en vigueur concernant ces trois modulations tarifaires sont maintenues.
44. Enfin, la société ADP propose de reconduire la modulation des tarifs de la redevance d'assistance aux PHMR destinée à encourager les compagnies aériennes à améliorer leur taux de signalement, de façon à favoriser l'utilisation efficace des ressources et à faire en sorte qu'une assistance appropriée soit fournie aux personnes handicapées et à mobilité réduite. Cette modulation fait l'objet de deux modifications : d'une part, un passage de trois à cinq catégories tarifaires (définies selon le taux de signalement de la compagnie) et, d'autre part, un renforcement des écarts entre les tarifs de chacune des catégories.

1.5.2. Évolution des tarifs des redevances

45. La société ADP propose, une hausse différenciée des tarifs unitaires des redevances des aérodromes de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle. Ces évolutions sont, en moyenne, de l'ordre de :
 - +3,00 % pour les tarifs unitaires de la redevance par passager ;
 - +1,48 % pour ceux de la redevance de stationnement ;
 - +1,58 % pour ceux de la redevance d'atterrissage ;
 - +2,65 % pour les autres redevances aéroportuaires soumises à l'homologation de l'Autorité, hors redevance d'assistance aux PHMR.
46. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle, la société ADP indique que l'évolution moyenne des tarifs de cette redevance, en prenant en compte les modifications susmentionnées, permettrait d'atteindre une hausse des recettes prévisionnelles de l'ordre de +2,5 %⁵.
47. Par ailleurs, la société ADP propose une hausse différenciée des redevances aéroportuaires de l'aérodrome de Paris-Le Bourget, avec une augmentation moyenne de +2,50 % des tarifs unitaires de la redevance d'atterrissage et de la redevance relative à la fourniture de titres de circulation aéroportuaire et une augmentation de +50 % du tarif unitaire de la redevance de stationnement.

⁴ Modulation de la redevance par passager lié au passager origine/destination pour inciter au développement du trafic et à une meilleure utilisation des infrastructures, et modulation de la redevance par passager lié au passager en correspondance pour inciter au développement du trafic et à une meilleure utilisation des infrastructures.

⁵ Sur la base des hypothèses de trafic envisagées pour 2021.

1.5.3. Perspectives de trafic et rentabilité du périmètre régulé envisagées

48. Sur le fondement de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances aéroportuaires, la société ADP a interrogé les principales compagnies aériennes opérant sur les aérodromes de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle afin de connaître leurs prévisions de trafic. L'Autorité relève que, sur les dix compagnies aériennes interrogées, trois seulement ont été en mesure de fournir des prévisions de trafic pour 2021, compte tenu du contexte lié à l'épidémie de covid-19.
49. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ADP prévoit un trafic de [60 - 80] millions de passagers pour l'année civile 2021. Cette prévision correspond à une baisse d'environ [25 - 45] % du trafic par rapport au trafic réalisé en 2019. Concernant l'aérodrome de Paris-Le Bourget, il résulte des documents soumis en commission consultative économique (ci-après, « CoCoEco »), que la société ADP estime la reprise du trafic incertaine, ne lui permettant pas de « projeter une croissance forte du trafic pour l'année civile 2021, un retour à la normale de l'aviation d'affaire [pouvant] être envisagé courant 2022 »⁶.
50. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire 2021, un niveau des produits des redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [1 000 - 1 500] millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [500 - 1 000] millions d'euros. Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après, « ROCE ») est ainsi estimé par la société ADP à + [...] % et le niveau de coût moyen pondéré du capital (ci-après, « CMPC ») à [...] % après impôts.
51. Au cours de l'instruction, la société ADP a transmis à l'Autorité de nouvelles estimations du trafic concernant les années civiles 2020, 2021 et 2022, en prenant en compte l'évolution du contexte lié à la crise sanitaire. Celles-ci s'avèrent plus faibles que les prévisions ayant servi de base à la proposition tarifaire présentée à la CoCoEco et soumise à l'homologation de l'Autorité. En effet, le trafic prévisionnel pour l'année civile 2021 atteindrait désormais, selon la société ADP, [48 - 60] millions de passagers, correspondant à une baisse d'environ [45 - 55] % du trafic réalisé en 2019. Ces nouvelles hypothèses de trafic conduiraient, selon la société ADP, à un niveau des produits des redevances aéroportuaires soumises à l'homologation de l'Autorité de près de [500 - 1 000] millions d'euros et un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [500 - 1 000] millions d'euros, pour la période tarifaire 2021. Sur le périmètre régulé, la société ADP estime ainsi que le ROCE serait de - [...] % pour ladite période.

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

52. 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 ».

⁶ Extrait du dossier relatif à la procédure tarifaire 2021 pour la CoCoEco de l'aéroport de Paris-Le Bourget.

53. 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.
54. 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* ».
55. La société ADP a réuni trois fois la CoCoEco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly : les 15 juillet, 21 septembre et 20 octobre 2020. L'Autorité constate que la CoCoEco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly a été entièrement renouvelée par un arrêté préfectoral du 12 août 2020 et que les délais de convocation des membres ont bien été respectés.
56. La CoCoEco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements : à l'exception de trois usagers qui ont voté contre et d'une compagnie aérienne qui s'est abstenue, les autres membres de la CoCoEco (15 voix) ont voté pour. En revanche, la CoCoEco a émis un avis défavorable sur la proposition tarifaire pour 2021 : les huit représentants de la société ADP ont voté pour, l'ensemble des compagnies aériennes et usagers des plateformes ont voté contre, à l'exception d'une compagnie aérienne qui s'est abstenue, et le président de la CoCoEco s'est également abstenu.
57. La société ADP a convoqué la CoCoEco de l'aérodrome de Paris-Le Bourget pour le 22 octobre 2020. L'Autorité constate que le délai de convocation figurant à l'article 6 de l'arrêté du 16 janvier 2012 n'a pas pu être respecté pour ce qui concerne deux personnes qui ont été nommées par arrêté préfectoral le 21 octobre 2020. Néanmoins, il ressort des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal de la séance, que celles-ci ont pu valablement participer à la réunion de la CoCoEco ou s'y faire représenter, y exprimer utilement leur opinion, n'entachant pas, de ce fait, la procédure d'irrégularité.
58. La CoCoEco de l'aérodrome de Paris-Le Bourget a voté en faveur du programme d'investissements proposé : quatre usagers se sont abstenus, les quatre représentants de la société ADP, un usager et le président de la CoCoEco ont voté pour. En revanche, la CoCoEco a émis un avis défavorable sur la proposition tarifaire pour 2021 : les quatre représentants de la société ADP ont voté pour, l'ensemble des compagnies aériennes et usagers des plateformes ont voté contre et le président de la CoCoEco s'est abstenu.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

59. 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* ».
60. 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. Cette liste vise notamment : les éléments listés au dernier alinéa de l'article R.224-2-1 et de l'article R.224-2-2 ; des informations sur les résultats et les prévisions de trafic ; des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances, et des éléments sur les résultats et les prévisions d'investissement.

61. Ces éléments, complétés et précisés par 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, doivent être fournis aux membres de la CoCoEco préalablement à la réunion de la commission. L'arrêté précise par ailleurs les modalités de convocation de la CoCoEco et les délais à respecter pour la transmission préalable des informations.
62. 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. Dans le contexte économique que connaît le secteur aérien aujourd'hui et en l'absence de CRE, l'ensemble des usagers auditionnés a regretté le manque de transparence de la consultation menée par la société ADP sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, en raison du fait que le dossier ne mentionnait, pour la période tarifaire objet de la consultation, ni les objectifs d'évolution de charges sur le périmètre régulé, ni le niveau de la base d'actifs régulés.
63. Au cours de l'instruction, la société ADP a indiqué que, même si ces éléments ne figurent pas parmi ceux listés au IV de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile et par l'arrêté du 16 janvier 2012 et qu'il s'agit d'informations sensibles pour une société cotée dont la communication est réglementée, elle se proposait d'étudier les marges de manœuvre dont elle dispose pour communiquer certains éléments complémentaires aux membres de la CoCoEco, dans le respect du cadre juridique qui lui est applicable.
64. L'Autorité encourage vivement cette initiative, et demande que le résultat de cette étude soit communiqué aux membres de la CoCoEco ainsi qu'à l'Autorité avant la prochaine consultation de la CoCoEco.

2.2. Sur la structure tarifaire proposée par la société ADP

2.2.1. Évolution des faisceaux géographiques applicables à la redevance par passager et à la part variable de 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

a. Pour ce qui concerne la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne

65. Pour tenir compte de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 2021, la société ADP propose de maintenir les passagers à destination du Royaume-Uni dans les faisceaux de facturation où ils se trouvent actuellement, à savoir : (i) pour la redevance par passagers, le faisceau « UE hors Schengen, DROM/COM » ; (ii) pour la part variable de la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et traitement des bagages locaux, le faisceau « Trafic national, Union européenne, EEE, Suisse, DROM/COM ». Ce faisant, la société ADP propose de renommer les faisceaux géographiques de la redevance par passager et de la part variable de 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 de Paris-Orly.

66. Il résulte de l'instruction qu'à compter du 1^{er} avril 2021, les évolutions anticipées dans le traitement des passagers à destination du Royaume-Uni ne justifieraient pas de modifier la catégorie de tarif qui leur est actuellement applicable. En effet, la société ADP a démontré en quoi, sur la base des informations connues à date, le parcours passager concernant les passagers à destination du Royaume-Uni n'évoluerait qu'à la marge par rapport au parcours actuel, et resterait assimilable à celui d'un passager à destination de l'UE hors Schengen. Ainsi, le service rendu à l'égard de ces passagers resterait principalement le même.
67. Au vu des éléments de justification apportés par la société ADP, l'Autorité ne s'oppose pas à sa proposition de maintenir le Royaume-Uni dans le même faisceau de facturation en modifiant pour ce faire leurs intitulés, pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

b. Pour ce qui concerne les différenciations tarifaires selon la destination des vols

68. Dans le cadre de l'instruction de la proposition de la société ADP de maintenir les passagers à destination du Royaume-Uni dans les faisceaux de facturation où ils se trouvent actuellement, l'Autorité s'est interrogée sur les coûts effectivement supportés par la société ADP, pour chacun des faisceaux géographiques proposés.
69. Au cours de l'instruction, la société ADP a indiqué à l'Autorité qu'elle était seulement en mesure de fournir le coût supporté par passager, indépendamment des faisceaux géographiques. La société ADP a également apporté des éléments d'éclairage concernant le ratio entre le tarif le moins élevé de la redevance par passager (applicable aux passagers à destination des faisceaux « Métropole » et « Espace Schengen ») et le tarif le plus élevé de la redevance par passager (applicable aux passagers à destination du faisceau « Internationale (autres destinations que celles précitées) »), qui s'élève à 2,5.
70. Ces éléments de réponse mériteraient d'être complétés pour permettre de s'assurer que chacune des différenciations tarifaires basées sur les faisceaux géographiques est bien justifiée, compte tenu des coûts d'utilisation des infrastructures. Si le délai d'un mois dans lequel l'Autorité rend sa décision, ne lui a pas permis d'approfondir ce sujet, l'Autorité invite la société ADP à améliorer les éléments de justification permettant de vérifier le caractère proportionné de la différence des tarifs proposés, afin de mieux objectiver les tarifs en fonction des coûts sous-jacents d'ici la prochaine demande d'homologation.

2.2.2. Intégration du système CREWS dans les services financés par la redevance par passager

71. La redevance informatique d'enregistrement et d'embarquement versée en contrepartie de l'utilisation du système CREWS sur les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle correspond à la mise à disposition, la maintenance et l'entretien des postes informatiques aéroportuaires permettant d'effectuer les opérations d'enregistrement et d'embarquement en autorisant l'accès aux systèmes opérationnels des compagnies aériennes à travers un langage commun de transaction.
72. Dans la grille tarifaire en vigueur, cette redevance est une redevance accessoire au sens du 2^o de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, assise sur le nombre de passagers au départ des terminaux ou des parties de terminaux équipés de ce système, avec une différenciation entre les passagers hors correspondance et les passagers en correspondance.
73. À compter du 1^{er} avril 2021, la société ADP souhaite intégrer ce service dans la redevance par passager, qui est assise sur le nombre de passagers embarqués sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly.

74. Il résulte de l'instruction qu'au 1^{er} avril 2021, le niveau d'équipement des portes d'embarquement et des banques d'enregistrement, en tenant compte des aérogares qui resteraient fermées durant la période tarifaire et du nombre de passagers concernés, serait, selon la société ADP, de 100 % pour Paris-Orly, de 90 % pour les banques d'enregistrement de Paris-Charles de Gaulle et de 72 % pour les portes d'embarquement de Paris-Charles de Gaulle.
75. L'Autorité relève que le déploiement de ce système dans l'ensemble des terminaux des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly permet une meilleure allocation des capacités disponibles entre les compagnies, et répond à cet égard à une utilisation plus efficace des infrastructures aéroportuaires.
76. Dans ces conditions, l'Autorité ne s'oppose pas à l'intégration du service CREWS dans la redevance par passager, impliquant la suppression de la redevance informatique d'enregistrement et d'embarquement. Elle invite cependant la société ADP à déployer au plus vite ce système sur l'ensemble des banques d'enregistrement et des portes d'embarquement de la plateforme de Paris-Charles de Gaulle, y compris celles qui resteront fermées pendant la prochaine période tarifaire, en vue de leur réouverture.

2.3. Sur le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations

77. 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.
78. La société ADP propose une hausse différenciée des tarifs unitaires des redevances des aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle, selon les niveaux précisés au paragraphe 45. Celle-ci correspond à une augmentation moyenne des tarifs unitaires d'environ + 2,50 %⁷. Pour ce qui concerne l'aéroport de Paris-le Bourget, l'Autorité observe que, au global, la hausse moyenne supportée par les usagers de cet aéroport serait de +2,68 %, nonobstant la hausse de +50 % du tarif unitaire de la redevance de stationnement, en raison de la faible part de cette redevance dans le total des redevances applicables sur cet aéroport.
79. Au préalable l'Autorité constate que, pour la première fois depuis 2006, la société ADP propose une évolution des tarifs des redevances aéroportuaires qui n'est pas encadrée par un CRE. Dans le cadre d'une homologation annuelle, l'Autorité a déjà eu l'occasion de préciser que le caractère modéré de cette évolution s'apprécie au regard des circonstances particulières de chaque espèce. Parmi les éléments à prendre en compte figurent notamment les projets prévus sur les plateformes, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers, le système de caisse défini par arrêté et l'avis des usagers.
80. L'Autorité relève que les décisions du juge administratif rendues en matière de redevances aéroportuaires portaient sur des niveaux de hausse compris entre 0 et 5 %, sans que ces décisions ne permettent de déterminer avec certitude quel niveau de hausse pourrait systématiquement être considéré comme modéré⁸. En tout état de cause, le Conseil d'État, dans son arrêt du 31 décembre 2019, a précisé que l'appréciation du caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations vise à protéger les usagers d'une hausse excessive de ces tarifs et non d'une baisse de ces derniers⁹.

⁷ En prenant en compte (i) les changements de structure envisagés, (ii) l'évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires de ces aéroports et (iii) le poids de chacune des redevances par rapport aux recettes prévisionnelles 2021.

⁸ CE, 1^{er} juin 2018, CSTA, req. n°409929 ; CE, 19 mars 2010, SCARA et autres, req. n°315403 ; CE, 19 mars 2010, SCARA et autres, req. n°305047 ; CE, 4 décembre 2017, Sté TwinJet, req. n°404781 ; CE, 25 avril 2007, FNAM, req. n°291976.

⁹ CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. n°424088.

81. Dans la mesure où l'appréciation du caractère modéré de l'évolution s'effectue au regard des circonstances particulières de chaque espèce, l'Autorité constate que la proposition tarifaire dont la société ADP l'a saisie intervient dans le contexte de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de covid-19. En réponse à la pandémie, de nombreux États dans le monde ont établi un confinement strict des populations et décidé la fermeture de leurs frontières. Le secteur du transport aérien a été directement et très durement touché. Selon l'association internationale du transport aérien (IATA), au niveau mondial, le transport aérien ne devrait pas retrouver son niveau de trafic d'avant-crise avant 2024¹⁰, y compris avec la commercialisation d'un vaccin anti-covid 19 efficace, dès 2021.
82. Dans ce contexte, l'Autorité observe que l'ensemble des acteurs du secteur aérien (exploitants d'aéroport, compagnies aériennes, prestataires d'assistance en escale notamment) est sévèrement touché et a intérêt à favoriser une reprise rapide et durable du trafic aérien.
83. À cet égard, l'Autorité souligne que la société ADP a proposé une évolution différenciée des redevances principales prenant en compte cet objectif. Celle-ci ne figurait pas dans la grille tarifaire présentée initialement aux membres de la CoCoEco. En effet, elle a été suggérée par une compagnie aérienne au cours de la réunion du 20 octobre 2020 et reprise à son compte par la société ADP. Il en résulte que les tarifs unitaires de la redevance par passager augmenteraient en moyenne de 3 %, alors que ceux de la redevance d'atterrissage augmenteraient en moyenne de 1,58 % et ceux de la redevance de stationnement en moyenne de 1,48 %. Ce faisant la société ADP indique souhaiter partager avec les compagnies aériennes le risque et les opportunités liés au remplissage des avions (*load factor*). Cette décision de la société ADP semble ainsi plutôt favorable à la reprise du trafic des compagnies.
84. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que la hausse des tarifs proposée par la société ADP est modérée.

2.4. Sur la bonne application des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges

85. 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 ADP est soumise à un régime dit de « caisse aménagée » au sein duquel est défini le périmètre régulé, où figurent les services publics aéroportuaires, d'une part, et d'autres activités de type commercial, d'autre part. L'utilisation et l'analyse d'informations financières sur ces différents périmètres imposent de disposer d'un référentiel de règles d'allocation des actifs, produits et charges, dont la pertinence et la correcte application dans les systèmes d'informations analytiques de la société ont été auditées par un tiers externe.
86. Pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances pour la période tarifaire 2021, la société ADP a transmis une attestation établie par ses commissaires aux comptes sur « *les informations relatives aux produits et aux charges d'exploitation, à la base d'actifs immobilisés et à l'estimation du besoin en fonds de roulement, associés à certaines activités de la société Aéroports de Paris pour l'exercice clos le 31 décembre 2019* ». Cette attestation, qui n'appelle pas d'observations particulières de la part des auditeurs, porte sur la concordance des informations financières présentées par périmètre d'activité avec les systèmes de comptabilité analytique de la société ADP, mais ne se prononce pas sur les hypothèses retenues pour établir ladite comptabilité analytique.

¹⁰ Rapport « Outlook for Air Transport and the Airline Industry » publié par IATA le 24 novembre 2020.

87. Par ailleurs, la société ADP a indiqué à l'Autorité que les principes d'allocation des actifs, des produits et des charges entre le périmètre régulé et les autres activités présentés en annexe 8 du CRE 3 continuaient d'être appliqués, conformément à l'article 6 de l'arrêté du 15 octobre 2020 précité.
88. Pour rappel, dans sa décision n° 2020-001 du 9 janvier 2020, l'Autorité avait relevé que l'allocation des produits, charges et actifs de la société ADP pour l'année 2018 avait fait l'objet, en plus de l'attestation produite par les commissaires aux comptes, d'un audit spécifique mandaté par la direction générale de l'aviation civile, pour lequel l'Autorité avait eu communication d'un projet de rapport de l'auditeur et des échanges contradictoires entre les parties.
89. Dès lors, et compte tenu du délai de l'instruction qui ne permet pas à l'Autorité de procéder par elle-même à un audit des modalités d'allocation des actifs, charges et produits, l'Autorité n'a pas été en mesure de mettre en évidence que les principes prévus au CRE 3 n'auraient pas été respectés. Cependant, elle encourage l'exploitant à prévoir la réalisation, à intervalles réguliers, d'un audit par un tiers externe, visant à vérifier le respect des principes d'allocation des actifs, charges et produits mentionnés ci-dessus.

2.5. Sur la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé

2.5.1. En ce qui concerne l'estimation du coût moyen pondéré du capital

90. L'Autorité a exposé dans son avis de cadrage du 17 février 2020 susvisé un encadrement de l'estimation du CMPC du périmètre régulé des aéroports de Paris entre 2,0 % et 4,1 % dans le cadre du projet, abandonné par la société ADP, de CRE sur la période 2021-2025. La déclinaison simplifiée¹¹ de cette approche sur la base des données de marché plus récentes, montre une hausse de la borne basse de moins d'une centaine de points de base, en grande partie liée à l'augmentation du risque perçu des activités aéroportuaires dans leur ensemble (régulées et non régulées) sur les marchés depuis la fin de l'année 2019.

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

91. 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.
92. La société ADP a indiqué, dans son dossier d'homologation soumis à l'Autorité, avoir établi sa prévision de ROCE sur le périmètre régulé pour la période tarifaire soumise à homologation, à [...] %, sur la base d'une hypothèse de trafic à [60 - 80] millions de passagers pour l'année civile 2021.

¹¹ Notamment, l'inscription de cette saisine en dehors d'un CRE nécessiterait de réinterroger certaines options méthodologiques. Compte tenu des projections de ROCE fournies par la société ADP, selon les prévisions de trafic, l'Autorité n'a pas procédé à des travaux complémentaires dans le cadre de cette saisine.

93. Au cours de l'instruction, la société ADP a communiqué à l'Autorité des prévisions de ROCE mises à jour, en tenant compte des hypothèses de trafic actualisées à [48 - 60] millions de passagers pour l'année civile 2021. La société ADP a ainsi précisé que sa dernière prévision de ROCE s'établissait, aux bornes du périmètre régulé, à - [...] % pour la période tarifaire 2021.
94. L'Autorité observe à cet égard que, si la société ADP a bien mis à jour ses prévisions d'évolution des recettes pour la période tarifaire 2021 conformément aux dernières prévisions de trafic, *a contrario*, certaines baisses de charges corrélées à cette baisse de trafic n'ont pas été prises en compte. Il résulte également de l'instruction que les charges supportées par la société ADP évoluent selon des inducteurs, parmi lesquels figurent le niveau de trafic et les indices des prix. À cet égard, l'Autorité s'étonne de constater des différences entre les niveaux d'élasticité observés habituellement par la société ADP, et ceux qu'elle a pris en compte pour réaliser sa prévision de charges pour la période tarifaire 2021.
95. Néanmoins, l'Autorité, a pu réaliser des simulations dont les ordres de grandeurs ne font pas apparaître de sur-rémunération aux bornes du périmètre régulé au regard du CMPC.
96. Enfin, l'Autorité déplore que la société ADP n'ait pas transmis l'ensemble des éléments demandés au cours de l'instruction. Au cas d'espèce, l'Autorité a pu se prononcer en ce qui concerne la rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, compte tenu notamment des marges d'incertitudes susceptibles d'être admises au regard de l'écart important entre les taux respectifs de CMPC et ROCE. Néanmoins, elle appelle l'attention de la société ADP sur le fait que, dans d'autres circonstances, l'absence de communication de ces données pourrait amener l'Autorité à ne pas homologuer les tarifs proposés, faute de disposer de l'ensemble des éléments justificatifs nécessaires.

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

97. L'analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus effectuée par l'Autorité porte sur le périmètre des services publics aéroportuaires, amenant ainsi à étudier les projections de produits, charges et actifs afférents pour la période tarifaire considérée.
98. Dans le contexte exposé aux paragraphes 85 à 89, l'Autorité a procédé à une analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus sur la base des informations transmises par la société ADP. Il en résulte que la société ADP respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus avec un taux de couverture des services publics aéroportuaires de [60 - 70] % pour la période tarifaire 2021 et selon les prévisions de trafic actualisées.
99. Par ailleurs, l'Autorité a procédé à cette analyse au regard des simulations mentionnées au paragraphe 94, qui ne remettent pas en cause le respect de cette règle.

2.7. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

100. 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.
101. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État¹² dans son arrêt du 31 décembre 2019, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires, et qui peut être homologuée séparément de ces dernières.
102. La société ADP propose de modifier les catégories tarifaires de la modulation appliquée aux tarifs de la redevance d'assistance aux PHMR. La modulation de la redevance d'assistance aux PHMR vise, d'une part, à favoriser l'utilisation efficace des ressources et, d'autre part, à permettre qu'une assistance appropriée soit fournie aux personnes handicapées et à mobilité réduite. Afin d'inciter davantage les compagnies aériennes à signaler, *a minima* 36 heures avant le départ du vol, les passagers handicapés ou à mobilité réduite nécessitant une assistance spécifique, la société ADP propose les deux modifications suivantes de la modulation :
- Ajouter aux trois catégories tarifaires existantes deux catégories supplémentaires, qui viennent subdiviser les tranches tarifaires extrêmes. Sont ainsi créées une catégorie correspondant à un taux de pré-notification supérieur à 75 % et une catégorie correspondant à un taux de pré-notification inférieur à 30 %. Les deux nouvelles catégories s'appliquent aux aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle. Les seuils intermédiaires, actuellement à 58 % et 63 % pour l'aéroport Paris-Orly, et à 60 % et 65 % pour l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, sont maintenus ;
 - Modifier les tarifs des redevances de sorte à leur donner plus d'amplitude. Alors que le ratio entre le tarif le plus élevé et le tarif le plus faible était de 1,44 dans la grille tarifaire précédente, il est désormais de 3 dans la grille soumise à homologation.
103. L'Autorité note que ces évolutions sont de nature à renforcer la progressivité des tarifs de la modulation de la redevance d'assistance aux PHMR, incitant ainsi les compagnies aériennes à améliorer leurs performances en matière de signalement de passagers handicapés et à mobilité réduite.
104. En effet, les seuils actuels de signalement apparaissent relativement proches : le tarif le plus élevé est obtenu avec un seuil de signalement de plus de 65 % à Paris-Charles de Gaulle (63 % à Paris-Orly), tandis que le tarif le plus faible est obtenu avec un seuil de signalement de moins de 60 % à Paris-Charles de Gaulle (58 % à Paris-Orly).
105. De plus, l'amplitude actuelle entre les tarifs des trois catégories de signalement apparaît limitée. Une croissance plus rapide des tarifs prévue dans la grille soumise renforce les distinctions entre les compagnies aériennes selon leur comportement de signalement des passagers handicapés ou à mobilité réduite nécessitant une assistance spécifique, les incitant à promouvoir la pré-notification.

¹² CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n°424088.

106. Ces évolutions ne sont pas de nature à contrevenir aux principes applicables aux redevances pour services rendus et sont conformes aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 précité.
107. 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 aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 17 décembre 2020.

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

Le Président

Bernard Roman