

Décision n° 2020-087 du 28 décembre 2020

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Marseille-Provence 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 à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par la société Aéroport de Marseille-Provence (ci-après, la « société AMP »), le 30 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 l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage et d'usage des dispositifs d'éclairage sur les aérodromes publics ;

Vu l'arrêté du 22 juillet 1959 modifié relatif aux conditions d'établissements et de perception des redevances de stationnement des aéronefs sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique ;

Vu l'arrêté du 26 février 1981 modifié fixant les conditions d'établissement et de perception des redevances d'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et des marchandises sur les aéroports de France métropolitaine et d'outre-mer ;

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

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 la demande d'avis adressée par la société AMP 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 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de la société Air France, du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA) et de la société Aéroport de Marseille-Provence, le 9 décembre 2020 ;

Après en avoir délibéré le 28 décembre 2020 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. L'aéroport de Marseille-Provence

1. L'exploitation de l'aérodrome de Marseille-Marignane a été concédée à la chambre de commerce et d'industrie de Marseille en vertu du décret du 22 juillet 1987 portant concession de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation dudit aérodrome. Par arrêté du 14 mai 2014, le transfert de la concession de l'aérodrome, renommé Marseille-Provence, à la société AMP a été autorisé. En vertu de l'avenant n°1 à la convention de concession, en date du 17 septembre 2014 et approuvé par arrêté du 20 mars 2015, la concession est accordée à la société AMP.
2. La société AMP est une société anonyme dont le capital est détenu à 60 % par l'État, à 25 % par la chambre de commerce et d'industrie de Marseille, et à 15 % par différentes collectivités territoriales (région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, département des Bouches-du-Rhône, métropole d'Aix-Marseille-Provence et commune de Vitrolles).
3. En 2019, l'aéroport Marseille-Provence a accueilli plus de 10,1 millions de passagers et 59,6 tonnes de fret y ont transitées.

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022

4. La société AMP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par un dossier réceptionné le 30 novembre 2020 qui a été déclaré recevable le même jour.
5. La société AMP a notifié sa proposition tarifaire à la DGCCRF conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, le 2 décembre 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

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. En règle générale, aux termes de la directive, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport qui, conformément au droit communautaire, s'abstiennent de toute discrimination entre les usagers. Ces derniers sont consultés par les gestionnaires d'aéroport sur les projets d'évolution du système ou du niveau des redevances.
9. 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.
10. 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.
11. 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

12. 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.

13. 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

14. 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.
15. 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. »*
16. 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 ».*
17. 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

18. 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.

19. 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.
20. 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 des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

21. 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.
22. Aux termes de l'article L. 6327-1 du code des transports, l'Autorité de régulation des transports est compétente pour homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 du même code 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* ».
23. 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

24. 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

25. La dernière homologation des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aéroport Marseille-Provence a été décidée le 12 février 2019 par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après l'« ASI »), alors compétente, pour les tarifs applicables du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020.
26. En ce qui concerne la période du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021, la société AMP avait réuni sa commission consultative économique (ci-après « CoCoEco »), conformément à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, mais a annoncé qu'aucune évolution tarifaire n'était proposée. La société AMP n'a pas souhaité saisir l'Autorité d'une demande d'homologation de tarifs applicables pour cette période tarifaire. Par conséquent, et conformément aux dispositions du III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, les tarifs homologués par l'ASI pour la période tarifaire 2019 sont restés applicables sur la période tarifaire suivante.

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

27. La société AMP 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.

1.4.1. Sur la structure tarifaire

28. La proposition de la société AMP prévoit trois évolutions relatives à la structure tarifaire par rapport à la grille tarifaire actuellement en vigueur telle qu'homologuée par l'ASI dans sa décision du 12 février 2019.
29. En premier lieu, la société AMP propose de supprimer le faisceau de facturation de la redevance par passager « UE hors Schengen » dans le terminal 1.
30. En deuxième lieu, la société AMP propose de modifier le délai de franchise pour les aéronefs stationnant sur les aires de trafic et de garage. La proposition de la société AMP consiste à réduire la franchise de stationnement de 60 minutes à 45 minutes sur les aires au contact et à conserver une franchise de 60 minutes sur les aires au large.
31. En troisième lieu, la société AMP souhaite introduire une incitation « à l'affectation d'aéronefs de dernière génération » en ce qui concerne les nuisances sonores afin de préserver la qualité de vie de ses riverains, en incitant les compagnies à accélérer le déploiement de leur flotte de dernière génération sur l'aérodrome de Marseille-Provence.
32. En ce qui concerne les modulations tarifaires actuellement en vigueur, à savoir (i) la modulation acoustique, (ii) l'aménagement de la redevance de stationnement de nuit, (iii) l'incitation à la création de nouvelles lignes et (iv) l'incitation au développement du trafic sur lignes existantes, la société AMP propose de les reconduire, avec, pour certaines de ces modulations, des propositions de modifications sur les conditions d'application.

1.4.2. Sur les tarifs des redevances

33. La société AMP propose une augmentation moyenne des tarifs des redevances aéroportuaires de +8,2 %. Ces évolutions sont en moyenne de l'ordre de :
- +2,5 % pour la redevance d'atterrissage ;
 - +2,2 % pour la redevance de stationnement ;
 - +9,1 % pour les tarifs de la redevance par passager relevant du faisceau « Schengen » sur le terminal 1 et +9,0 % pour les tarifs de la redevance par passager relevant du faisceau « Extra Européen – DOM TOM » sur le même terminal ;
 - +4,2 % pour les tarifs de la redevance par passager relevant du faisceau « Europe Schengen » sur le terminal 2 et +17,1 % pour les tarifs des redevances « Hors Europe Schengen » sur le même terminal ;
 - +10,0 % pour les tarifs de la redevance balisage ;
 - +10,03 % pour les tarifs de la redevance passerelle.
34. La société AMP propose en outre une hausse de +16 et +17 centimes d'euros des tarifs de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite par rapport aux tarifs actuellement en vigueur (soit des hausses respectivement de +30,2 % et +29,3 %), en conservant une distinction, en fonction, pour le tarif applicable en 2021, du taux de pré-notification des demandes d'assistance intervenues durant la période du 1^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020.

1.4.3. Perspectives de trafic et rentabilité des capitaux investis sur le périmètre régulé envisagées

35. Si la société AMP envisage plusieurs scénarii d'évolution du trafic, elle a initialement fondé sa proposition tarifaire sur une prévision de [5 - 9] millions de passagers correspondant ainsi à [50 - 90] % du trafic réalisé en 2019. Il en résulte un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [25 - 50] millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [35 - 60] millions d'euros pour la période tarifaire soumise à l'homologation. Sur le périmètre régulé et sur la même période, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est ainsi estimé par la société AMP à [...] % et le niveau de coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») supérieur à [...] %.
36. Au cours de l'instruction, la société AMP a transmis à l'Autorité de nouvelles estimations du trafic concernant la période tarifaire soumise à l'homologation, 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 la période tarifaire soumise à l'homologation atteindrait désormais, selon la société AMP, [4 - 8] millions de passagers, correspondant à [40 - 80] % du trafic réalisé en 2019. Ces nouvelles hypothèses de trafic conduiraient, selon la société AMP, à un niveau de ROCE révisé à [...] % sur le périmètre régulé pour la période tarifaire soumise à homologation.

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

37. 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* ».
38. Le III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose que « *[I]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* ».
39. La société AMP a réuni la CoCoEco le 10 novembre 2020. Le délai de convocation des membres de la CoCoEco a été respecté.
40. La CoCoEco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements. Deux représentants de compagnies aériennes et deux représentants d'organisation professionnelle du transport aérien ont voté contre. Un représentant de compagnie aérienne s'est abstenu. Les deux représentants de la société AMP, les trois représentants des collectivités territoriales, le président de la CoCoEco, ont voté pour.
41. La CoCoEco s'est prononcée en faveur de la proposition tarifaire pour 2021. Les trois représentants des compagnies aériennes et les deux représentants d'organisation professionnelle du transport aérien ont voté contre. Les deux représentants de la société AMP, les trois représentants des collectivités territoriales, le président de la CoCoEco, ont voté pour.
42. La CoCoEco s'est également prononcée en faveur de la proposition tarifaire concernant les modulations applicables aux redevances tarifaires, concernant la redevance PHMR, et concernant les autres redevances (redevances domaniales et redevances de service public non aéronautiques).
43. S'agissant des modulations, un représentant de compagnie aérienne et les deux représentants d'organisations professionnelles ont voté contre, un représentant de compagnie aérienne s'est abstenu, tandis qu'un représentant de compagnie aérienne et le reste des membres de la CoCoEco (les deux représentants de la société AMP, les trois représentants des collectivités territoriales, le président de la CoCoEco) ont voté pour.
44. S'agissant de la redevance PHMR, un représentant de compagnie aérienne et un représentant d'organisation professionnelle ont voté contre, deux représentants de compagnies aériennes et un représentant d'organisation professionnelle se sont abstenus et le reste des membres de la CoCoEco a voté pour.
45. S'agissant enfin des autres redevances, deux représentants de compagnies aériennes et deux représentants d'organisation professionnelle ont voté contre, un représentant de compagnie aérienne s'est abstenu et le reste des membres de la CoCoEco a voté pour.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

46. 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* ».
47. 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.
48. 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. 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.

2.2. Sur la structure tarifaire proposée par la société AMP

2.2.1. Sur les faisceaux géographiques de la redevance par passager

49. Comme le permet l'article 2 de l'arrêté du 26 février 1981 susvisé, le montant de la redevance par passager de chaque terminal est différencié selon des faisceaux géographiques recouvrant pour le terminal 1 les destinations « Schengen » et « Extra Européen et DOM-TOM » (c'est-à-dire, pour le second faisceau, l'ensemble des destinations « hors Schengen ») et pour le terminal 2 les destinations « Europe Schengen » et « Hors Europe Schengen » (c'est-à-dire les destinations « Schengen » et « hors Schengen »). Ainsi, en ce qui concerne le terminal 1, la société AMP a supprimé le faisceau intermédiaire « UE hors Schengen », dont les destinations relèvent désormais du faisceau « Extra Européen et DOM-TOM » (c'est-à-dire « hors Schengen »).
50. Au cours de l'instruction, la société AMP a justifié l'écart tarifaire entre les faisceaux Schengen et Hors Schengen (à savoir « Extra Européen et DOM-TOM » pour le terminal 1 et « UE hors Schengen » pour le terminal 2), par une étude des coûts qu'elle supporte pour les passagers relevant respectivement de ces deux faisceaux. Les données présentées par la société AMP ont permis de mettre en évidence que les coûts de la redevance par passager sont répartis par faisceaux géographiques selon des clés d'allocation qui reflètent notamment et de manière simplifiée l'utilisation différenciée des surfaces, des équipements Parafe, des équipements liés au traitement des bagages (banques d'enregistrements, chariots) et des équipements de téléaffichage.
51. Les éléments de réponse produits 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 y afférents. 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 AMP 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.

52. Dans l'intervalle, et dans un souci de transparence, l'Autorité recommande que la société AMP, d'une part, adapte les intitulés des faisceaux géographiques à leur restructuration, afin que les destinations concernées par chacun des faisceaux soient clairement identifiables, et, d'autre part, harmonise les intitulés desdits faisceaux pour chacun des terminaux.

2.2.2. Sur le maintien d'un tarif de redevance par passager spécifique applicable aux usagers du terminal 2

53. En application du 1° de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, la société AMP pratique des tarifs différenciés de la redevance par passager applicables d'une part aux usagers du terminal 1 et, d'autre part, aux usagers du terminal 2, en fonction des coûts d'investissement et d'exploitation afférents à ces aérogares et du niveau de qualité de service. Le terminal 2, offrant des prestations inférieures en termes de qualité de service, a été mis en service le 1^{er} août 2005. En 2021, la prévision par la société AMP du nombre de passagers départ utilisant le terminal 2 s'établit à [0 - 2] millions pour un total de [2 - 5] millions, soit [0 - 40] % du trafic prévu en 2021. Il importe dès lors de s'assurer que les redevances appliquées aux terminaux 1 et 2 constituent bien la contrepartie des services effectivement rendus dans chacun de ces terminaux, c'est-à-dire de l'absence de subvention croisée entre le terminal 1 et le terminal 2.
54. Dans le contexte exposé aux paragraphes 83 à 85, l'Autorité relève que les taux de couverture des charges par le produit de la redevance, fournis par la société AMP, sont proches sur les deux terminaux et qu'ainsi les montants des redevances par passager du terminal 1 ne participent pas, à travers une sur-tarifcation, au financement de services rendus aux usagers du terminal 2.

2.2.3. Sur la modification de la franchise de stationnement sur les aires au contact

55. L'Autorité rappelle qu'en application de l'article 3 de l'arrêté du 22 juillet 1959 relatif aux conditions d'établissements et de perception des redevances de stationnement des aéronefs sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, l'exploitant aéroportuaire « *fixe un délai de franchise durant lequel un aéronef peut, entre le moment de son atterrissage et celui de son décollage, stationner sur les aires de trafic sans acquitter la redevance de stationnement. Ce délai est compris entre quarante-cinq minutes et deux heures il peut varier, le cas échéant, suivant les heures de la journée pour tenir compte des variations dans la densité du trafic sur l'aérodrome considéré. Toutefois, pour les aires au contact, l'exploitant peut décider de ne pas accorder de délai de franchise, sur tout ou partie de la journée.* »
56. Au cours de l'instruction, la société AMP a, sur la base des informations connues à date, fourni des justifications établissant que la modification du délai de franchise de stationnement pour les aéronefs stationnant sur les aires au contact n'était pas de nature à affecter telle ou telle compagnie ou un groupe de compagnies, permettant de démontrer que celle-ci n'était pas de nature à introduire une discrimination entre les usagers.
57. Au vu des éléments de justification apportés par la société AMP, l'Autorité ne s'oppose pas à la modification du délai de franchise de stationnement pour les aéronefs sur les aires au contact.

2.3. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

58. 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.

59. 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 AMP 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

a. Sur l'introduction d'une incitation à l'affectation d'aéronefs de dernière génération

60. La société AMP souhaite introduire une modulation d'ordre environnemental visant à inciter les usagers à utiliser des aéronefs de dernière génération, afin de réduire les nuisances sonores occasionnées aux abords de l'aérodrome. Cette modulation, également dite « modulation RSE », constitue ainsi une modulation « complémentaire » à la modulation acoustique « principale » prévue par la proposition de la société AMP.
61. La modulation acoustique « principale » a été élaborée conformément à la réglementation¹, qui prévoit la possibilité, pour un gestionnaire d'aérodrome, d'instaurer des modulations de redevances pour des motifs d'ordre environnemental. L'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile précise que, dans ce cas, la redevance d'atterrissage peut faire l'objet d'une modulation en fonction de la période de la journée, du jour de la semaine et de la performance des aéronefs en matière acoustique. L'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé prévoit que les aéronefs sont classés en six groupes acoustiques (groupes 1 à 5a et 5b) et qu'un coefficient est appliqué à la redevance d'atterrissage, pour augmenter ou réduire cette dernière en fonction du groupe acoustique considéré, étant précisé que les groupes 5a et 5b sont les moins sonores.
62. La société AMP soutient que la modulation acoustique « principale », établie en fonction de la classification acoustique précitée, n'est plus incitative. En effet, la grande majorité des aéronefs utilisés par les usagers relèverait désormais de la classe 5a, en justifiant d'une marge cumulée (ou marge corrigée)² supérieure ou égale à 13 EPNdB.
63. La modulation acoustique « complémentaire » proposée par la société AMP prévoit, pour toute compagnie aérienne assurant un minimum de 15 mouvements par an (tous types d'avion confondus), que pour l'utilisation de tout aéronef justifiant d'une marge cumulée supérieure ou égale à 21,5 EPNdB, un abattement de 50 % est appliqué sur la redevance d'atterrissage déjà modulée. Cette modulation serait donc applicable à certains des aéronefs relevant du groupe 5a, tel que défini par l'arrêté du 24 janvier 1956.
64. Certains usagers ont contesté, au cours de la CoCoEco puis lors des auditions menées par l'Autorité, le bien-fondé de l'introduction de la modulation acoustique « complémentaire ». D'une part, ils ont estimé qu'une modulation assise sur des critères déterminés au niveau local risquerait de créer une réglementation hétérogène entre les aéroports français. D'autre part, ils ont fait valoir que la modulation proposée ne serait pas conforme aux dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1956.

¹ Article 3 de la directive 2009/12/CE et article L. 6325-1 du code des transports.

² La marge cumulée (ou marge corrigée) d'un aéronef est un indicateur du niveau de bruit, exprimé en décibels de bruit effectivement perçus, ou EPNdB (« effective perceived noise decibel »).

65. Cette modulation « complémentaire » constitue une modulation d'ordre environnemental, prévue par la législation ci-dessus rappelée. Néanmoins, si elle apparaît formellement distincte de la modulation acoustique « principale », issue de l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé, l'Autorité relève qu'elle a pour effet, en ce qui concerne l'aérodrome de Marseille-Provence, de modifier les groupes acoustiques prévus par ledit arrêté en ajoutant un groupe acoustique supplémentaire au sein du groupe 5a. Or, une telle modification relève de l'autorité ayant édicté l'arrêté initial et non de l'exploitant d'aérodrome, à qui s'applique l'arrêté. En outre, ledit arrêté ne prévoit pas la possibilité pour les exploitants d'aérodromes d'instaurer des modulations visant à la réduction des nuisances sonores dont les conditions d'application s'écarteraient de celles qu'il prévoit.
66. Par ailleurs, si l'Autorité ne peut qu'approuver le principe de telles modulations, qui vont dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans lequel s'inscrit l'aérodrome et d'une réduction des nuisances sonores locales, elle note que le pouvoir réglementaire avait entendu, au travers de l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé, assurer l'homogénéité sur l'ensemble des aérodromes des conditions de mise en œuvre des modulations acoustiques et éviter la démultiplication de critères de modulation différents sur chacun d'entre eux. L'Autorité constate qu'une grande partie des acteurs du secteur partagent le constat formé par la société AMP, à savoir que les modulations acoustiques établies conformément à l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé ont désormais, en l'absence de mise à jour de cet arrêté, perdu leur caractère incitatif. Il résulte cependant de l'instruction menée par l'Autorité que des travaux ont d'ores et déjà été engagés par la DGAC pour procéder à une refonte des groupes acoustiques prévus à l'annexe de l'arrêté du 24 janvier 1956. L'Autorité ne peut que saluer cette initiative, qui devrait permettre d'assurer aux modulations acoustiques un caractère incitatif et leur application sur des bases homogènes sur tous les aérodromes.
67. En conséquence, l'Autorité considère que la modulation acoustique « complémentaire » proposée par la société AMP ne peut être acceptée.

b. Modulations reconduites avec modification de certaines conditions d'application

68. La société AMP souhaite reconduire l'incitation à la création de nouvelles lignes et l'incitation au développement du trafic sur lignes existantes et la modulation acoustique « principale », en adaptant certaines conditions d'application de ces modulations tarifaires.
69. Les évolutions proposées de ces modulations n'appellent 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 le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances et de leurs modulations

70. 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.
71. La société AMP propose une hausse différenciée des tarifs unitaires des redevances selon les niveaux précisés au paragraphe 33, correspondant à une augmentation moyenne des tarifs unitaires d'environ + 8,2 %.
72. La modération tarifaire n'étant pas définie par les textes actuellement en vigueur, elle s'apprécie au cas par cas en tenant compte des circonstances particulières de chaque espèce dans lesquelles l'Autorité est amenée à se prononcer. Parmi les éléments à prendre en compte figurent notamment les projets prévus sur la plateforme, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers, le système de caisse défini par arrêté et l'avis des usagers.

73. 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 permettent de déterminer avec certitude quel niveau de hausse pourrait systématiquement être considéré comme modéré³. En tout état de cause, le Conseil d'État, dans sa décision 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 derniers⁴.
74. L'appréciation du caractère modéré de l'évolution s'effectuant au regard des circonstances particulières de chaque espèce, l'Autorité constate que la proposition tarifaire dont la société AMP l'a saisie intervient dans le contexte de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de covid-19, qui revêt un caractère exceptionnel.
75. 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, et en particulier les compagnies aériennes, a été directement, durement et durablement touché. À titre d'exemple, en mai 2020, le nombre de vols commerciaux à destination ou au départ de l'Europe représentait seulement 7 % de son niveau de 2019. La faiblesse du trafic au cours de l'été 2020 n'a pas permis de compenser ce premier épisode de chute du trafic aérien. En outre, la reprise du trafic s'est arrêtée au début du quatrième trimestre 2020, en raison de la seconde vague épidémique en France et en Europe⁵. 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 2024 et cela même dans l'éventualité du déploiement d'un vaccin⁶.
76. Ces éléments de contexte étant rappelés, l'Autorité souligne que l'augmentation tarifaire proposée par la société AMP répond essentiellement à une baisse de trafic conjoncturelle, et non à une augmentation des charges visant à améliorer le service rendu. En effet, les mesures prises par la société AMP pour faire face à la baisse de trafic consistent en une optimisation de l'utilisation de l'infrastructure et en une rationalisation des services proposés aux usagers. Si ces mesures visent à réduire les charges supportées par l'aéroport et apparaissent adaptées à la chute du trafic, elles ne peuvent justifier, du point de vue des usagers, l'ampleur de la hausse des tarifs proposée par la société AMP.
77. Dans ces circonstances, la hausse des tarifs proposée par la société AMP ne saurait être considérée comme modérée.

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

78. 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.
79. L'Autorité constate, tout d'abord, que la société AMP a, de sa propre initiative et selon ses hypothèses, soumis une proposition tarifaire avec un taux de retour sur les capitaux investis sur le périmètre régulé fixé au III de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 inférieur au niveau de leur estimation de CMPC.

³ 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.

⁴ CE, 31 décembre 2019, CSTA, req. n°424088.

⁵ Rapport IATA, « Perspectives pour le transport aérien et l'industrie aérienne », 24 novembre 2020.

⁶ Ibid.

80. Par ailleurs, il convient de rappeler que les dispositions des articles 39 et 74 du cahier des charges type applicable à la concession prévoient le versement d'une compensation par le concédant en cas de survenance d'un événement relevant de l'imprévision ou de la force majeure de nature à bouleverser l'équilibre économique de la concession. Si la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 devait engendrer un tel bouleversement de l'équilibre économique de son contrat de concession, la société AMP serait bien fondée à se prévaloir de ces dispositions auprès de l'État, qui en apprécierait le bien-fondé, sous le contrôle du juge administratif. La société AMP a indiqué au cours de l'instruction avoir engagé des démarches en ce sens auprès de la direction générale de l'aviation civile. Cette dernière a confirmé, au cours de l'instruction, que de telles discussions avaient été amorcées, tout en indiquant que la question de la nécessité et, *a fortiori*, de la nature d'une telle compensation n'était pas tranchée à ce stade.

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

81. 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 susvisé, la société AMP est soumise à un régime 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 effectuée 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.
82. Afin d'étudier le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus pour la proposition tarifaire de la société AMP, l'Autorité a porté son attention, dans un premier temps, sur les mécanismes d'allocation des produits, charges et actifs, avant d'étudier les taux de couverture des redevances aéroportuaires pour la période tarifaire considérée.

a. Sur l'allocation des actifs, produits et charges

83. L'utilisation et l'analyse d'informations financières sur les différents périmètres mentionnés aux paragraphes 18 à 20 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.
84. Pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances pour la période tarifaire 2021, la société AMP a transmis une attestation établie par ses commissaires aux comptes sur les « *situations analytiques établies dans le cadre du décret N°2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aéroports appartenant à l'État 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 AMP, mais ne se prononce pas sur les hypothèses retenues pour établir ladite comptabilité analytique.
85. Par ailleurs, conformément au dernier alinéa du II de l'article 3 de 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, en l'absence de demande faite par le ministre chargé de l'aviation civile à la société AMP de transmission d'éléments permettant d'évaluer la conformité des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges à l'article 2 de l'arrêté précité, ces dernières sont réputées approuvées.

b. Sur le taux de couverture des redevances aéroportuaires

86. 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.
87. Dans le contexte exposé aux paragraphes 83 à 85, 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 AMP.
88. Il en résulte que la société AMP 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 [50 - 60] % pour la période tarifaire 2021.

2.4. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

89. 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.
90. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019⁷, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
91. La société AMP propose, pour les usagers dont le taux de pré-notification des demandes d'assistance⁸ est supérieur ou égal à 65 %, une hausse de 16 centimes d'euros et, pour les autres usagers, une hausse de 17 centimes d'euros sur le tarif de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, soit une évolution respective de + 30,2 % et + 29,3 % des tarifs unitaires par passager.
92. Bien que cette hausse soit significative, il résulte de l'instruction qu'elle répond à une hausse des tarifs unitaires facturés par le prestataire de services auquel la société AMP a confié l'exécution des prestations de prise en charge. En effet, si le contrat de sous-traitance est un contrat pluriannuel dont les conditions tarifaires varient en fonction des volumes traités, compte tenu de la baisse du trafic, le tarif unitaire de ce service augmente significativement. L'augmentation tarifaire de la redevance d'assistance aux PHMR proposée vise en conséquence à assurer la couverture des coûts de ce contrat. Dans ces conditions, l'Autorité considère que la hausse proposée de la redevance d'assistance aux PHMR 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.

⁷ CE, 31 décembre 2019, CSTA et autres, req. n°424088.

⁸ L'article 6 du Règlement (CE) n° 1107/2006 dispose qu'en cas de demandes d'assistance adressées par les personnes handicapées ou à mobilité réduite au moins quarante-huit heures avant l'heure de départ publiée du vol aux transporteurs aériens, ces derniers doivent notifier ces demandes aux entités gestionnaires des aéroports au moins trente-six heures avant l'heure de départ publiée du vol. Le taux de notification de demandes d'assistance, tel qu'indiqué dans la saisine de la société AMP, correspond donc au nombre de notifications émises envers l'exploitant d'aéroport conformément à la disposition précitée, ramené au nombre total de prises en charge effectuées pour les passagers d'un usager donné, durant la période du 1^{er} octobre N-2 au 30 septembre N-1.

ÉMET LA DÉCISION SUIVANTE

Sous réserve du deuxième alinéa du présent dispositif, l'Autorité s'oppose à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Marseille-Provence pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

L'Autorité homologue les tarifs de la redevance applicable aux personnes handicapées et à mobilité réduite pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 28 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