

Décision n° 2021-010 du 11 février 2021

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry 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 aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par la société Aéroports de Lyon (ci-après la « société ADL »), le 22 janvier 2021, le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

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 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 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 ;

Vu la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021¹ ;

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 décision de l'Autorité n° 2020-085 du 22 décembre 2020 par laquelle l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022, à l'exception de la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite ;

¹ CE, 28 janvier 2021, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes et autres*, req. n°436166.

Vu la demande d'avis adressée par la société ADL 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 easyJet le 1^{er} février 2021 ;

Après en avoir délibéré le 11 février 2021 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de Lyon

1. La société ADL exploite un système d'aérodromes composé de deux plateformes : d'une part, l'aérodrome de Lyon-Bron, dédié à l'aviation d'affaires, et, d'autre part, l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry, dédié à l'aviation commerciale. La gestion de ces deux aérodromes a historiquement été confiée à la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (ci-après « CCIL »).
2. En application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, la CCIL a transféré en 2007 la concession de ces deux aérodromes à la société ADL, dans laquelle elle est devenue actionnaire minoritaire (25,0 % du capital). Cette concession a, au cours de cette même année, été prolongée jusqu'en 2047.
3. Comme l'autorisait l'article 191 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'État, qui participait à hauteur de 60,0 % au capital de la société ADL, aux côtés de la CCIL et de trois collectivités territoriales (la métropole de Lyon, le conseil départemental du Rhône et le conseil régional de Rhône-Alpes), a cédé ses parts à un consortium composé de Vinci Airports, Predica et la Caisse des dépôts et consignations. Ce transfert a été acté par l'arrêté du 28 octobre 2016 autorisant le changement de contrôle de la société ADL.

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

4. La société ADL a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 par un dossier réceptionné au pôle procédure le 23 novembre 2020, qui a été déclaré recevable le même jour.
5. Par sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020, l'Autorité s'est opposée à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires, à l'exception de la redevance destinée à financer l'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite, qui, elle, a été homologuée.

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

6. À la suite de la décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée, la société ADL a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. Le dossier a été réceptionné le 22 janvier 2021 et déclaré recevable le même jour.

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

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

7. 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.
8. 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* ».
9. 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.
10. 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.
11. 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.
12. 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.

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

13. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce.
14. Il précise également que « *le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire. / Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome ou sur le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'État. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises* ».
15. L'article R. 224-1 du code de l'aviation civile dispose que « *les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 du code des transports sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien* ».
16. Les articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. Le périmètre régulé

17. L'article L. 6325-1 du code des transports précité indique que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome.
18. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.

19. Le II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes 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. Ce périmètre couvre les activités de service public objet de la concession ainsi que l'ensemble des autres activités 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

20. La procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires est prévue aux articles R. 224-3 et suivants du code de l'aviation civile : les tarifs des redevances sont fixés par l'exploitant de l'aérodrome, après consultation des usagers et notification à l'autorité compétente pour homologation. Cette notification est effectuée quatre mois au moins avant le début de chaque nouvelle période tarifaire annuelle, ce délai étant ramené à deux mois lorsqu'un contrat de régulation économique (CRE) a été conclu.
21. 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* ».
22. L'Autorité dispose, conformément à l'article R. 224-3-4 du même code, d'un délai d'un mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs qui lui sont soumis. L'exploitant d'aérodrome peut, dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité et sans nouvelle consultation des usagers, lui notifier de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations. L'Autorité dispose alors d'un délai de vingt-et-un jours pour s'opposer à ces tarifs. Si l'Autorité ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des modalités de publication. C'est dans ce cadre qu'intervient la présente décision.

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

23. L'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie pour homologuer des tarifs et leurs modulations et prévoit que, dans ce cadre, elle s'assure :
- « *du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;*
 - *que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée ;*
 - *lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;*
 - *en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ».*

24. Il résulte du III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile que lorsque l'exploitant d'aérodrome notifie de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité, il n'est pas tenu de réaliser une nouvelle consultation des usagers. Dans ce cadre, l'Autorité n'a pas à s'assurer du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire.

1.3. Les périodes tarifaires antérieures

25. Les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations actuellement en vigueur ont été homologués par l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'ASI ») par sa décision n° 1901-D1 du 6 février 2019. Cette décision s'inscrit dans les circonstances de fait et de droit rappelées aux paragraphes 25 à 28 de la décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée.

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

26. À la suite de la décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée, la société ADL a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation des redevances aéroportuaires applicables pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. Les grilles tarifaires soumises à homologation pour les aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry ont été publiées sur les sites internet des deux plateformes, et ont été portées à la connaissance des usagers, membres de la commission consultative économique (CoCoEco), le même jour.
27. Par ailleurs, dans sa saisine initiale, la société ADL prévoyait de distinguer la redevance de stationnement selon quatre segments tarifaires différents : « au contact en passerelle et fret aérien de 6h à 23h », « au contact en passerelle et fret aérien de 23h à 6h », « autres places de stationnement de 6h à 23h » et « autres places de stationnement de 23h à 6h ». En cours d'instruction, la société ADL a procédé à une saisine rectificative visant à aligner les tarifs des places de stationnement « au contact en passerelle et fret aérien » avec les tarifs des « autres places de stationnement ».

1.4.1. Sur la structure tarifaire

28. Pour l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry, la structure tarifaire est similaire à celle actuellement en vigueur, telle qu'homologuée par l'ASI dans sa décision du 6 février 2019, avec, pour seule évolution, la création de nouveaux tarifs de redevance relatifs au « Titre de Circulation Aéroportuaire provisoire badge vert » (TCA) et « Laissez passer électronique visiteurs ».
29. Par ailleurs, ayant pris en considération la décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée, la société ADL propose les évolutions suivantes :
- En premier lieu, l'intégration des redevances perçues au titre de l'utilisation des services de dépose bagage automatique (ci-après « DBA »), d'une part, et du système de réconciliation bagage (ci-après « SRB »), d'autre part, dans la grille tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité ;
 - En deuxième lieu, la création d'un nouveau service, non soumis à l'homologation de l'Autorité, au titre de l'utilisation du service des bus de piste, ce dernier étant, dans la grille tarifaire actuellement en vigueur, intégré dans la redevance de stationnement des aires non équipées de passerelles ou destinées au fret ;

- En troisième lieu, la société ADL a précisé l'intitulé de chacun des faisceaux géographiques de la redevance passagers.
30. Pour l'aérodrome de Lyon-Bron, la structure tarifaire est similaire à celle actuellement en vigueur, telle qu'homologuée par l'ASI dans sa décision du 6 février 2019, avec les modifications suivantes :
- De manière symétrique à l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry, création de nouveaux tarifs de redevance relatifs au « Titre de Circulation Aéroportuaire provisoire badge vert » (TCA) ;
 - Suppression de la redevance perçue au titre de l'ouverture de l'aérogare, à la demande des usagers, en dehors des heures d'ouverture publiées ;
 - Création d'un système d'abonnement pour le stationnement extérieur sur les parkings Nord, les tarifs étant fonction de la masse maximale certifiée au décollage (MMD). La société ADL a justifié la création de ce nouveau système d'abonnement par une demande des usagers de l'aérodrome, indiquant que cette nouvelle redevance permettrait aux compagnies de pouvoir se baser sur l'aérodrome, en dépit de la saturation des hangars.
31. La société ADL propose de reconduire à l'identique les modulations de la redevance d'atterrissage en fonction du bruit des aéronefs sur les aérodromes de Lyon-Saint Exupéry et Lyon-Bron.
32. La société ADL propose également de reconduire les autres modulations tarifaires actuellement en vigueur sur l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry : (i) la modulation de la redevance passagers en fonction du volume d'activité, (ii) la mesure d'incitation au lancement d'une nouvelle route, (iii) la mesure d'incitation à la croissance du trafic, (iv) la mesure d'incitation à la création de nouvelles routes de fret aérien, (v) la mesure d'incitation au développement du fret aérien et (vi) la modulation pour les « petites routes » ne bénéficiant pas de subventions. Pour certaines de ces modulations, la société ADL a modifié plusieurs des conditions d'éligibilité.
33. En outre, la société ADL souhaite introduire une nouvelle modulation de la redevance d'atterrissage en fonction des émissions de CO₂ des aéronefs dite « modulation CO₂ », dans le but d'inciter les usagers aéronautiques de l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry à exploiter les vols, tant commerciaux que de marchandises, avec des aéronefs moins émetteurs de CO₂.

1.4.2. Sur les tarifs des redevances

34. La société ADL propose une augmentation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry de +4,9 % en moyenne.
35. Pour les tarifs applicables sur l'aérodrome de Lyon-Bron, une hausse des tarifs de +4,9% est également proposée par la société ADL, à l'exception des tarifs des abonnements atterrissage, balisage et stationnements extérieurs parkings sud, où une augmentation de +3,0% est proposée par l'exploitant, et de la redevance carburant, où un gel tarifaire est retenu.

1.4.3. Sur les perspectives de trafic et rentabilité du périmètre régulé envisagées

36. La société ADL prévoit, sur l'année civile 2021, un trafic de [5 - 10] millions de passagers correspondant ainsi à [45 - 85] % du trafic réalisé en 2019. Il en résulte un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [50 - 75] millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [50 - 75] 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 ADL à + [...] % et le niveau de coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») à [...] %.
37. Au cours de l'instruction, la société ADL a transmis à l'Autorité de nouvelles estimations du trafic concernant l'année civile 2021, 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 commission consultative économique (CoCoEco) et soumise à l'homologation de l'Autorité. En effet, le trafic prévisionnel pour l'année civile 2021 atteindrait désormais, selon la société ADL, [4 - 9] millions de passagers, correspondant à [30 - 80] % du trafic réalisé en 2019. Ces nouvelles hypothèses de trafic conduiraient, selon la société ADL, 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

38. Le 2 novembre 2020, la société ADL a, conformément au II de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, soumis à l'avis de la commission consultative économique une proposition d'évolution des redevances aéroportuaires, à compter du 1^{er} avril 2021.
39. À la suite du refus d'homologation de cette proposition par l'Autorité dans sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée, la société ADL a saisi l'Autorité d'une nouvelle demande d'homologation pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. Le jour même de la saisine, la société ADL a publié sur son site internet les grilles tarifaires soumises à homologation, conformément au III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile. Sur le même fondement, la société ADL a pu s'exonérer de procéder à une nouvelle consultation des usagers sur cette seconde proposition tarifaire.
40. Par conséquent, la réglementation n'imposant pas de nouvelle consultation des usagers sur cette seconde proposition tarifaire, l'Autorité n'a pas à s'assurer, dans le cadre de cette nouvelle saisine, du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire, tel que prévu par l'article L. 6327-2 du code des transports.

2.2. Sur la structure tarifaire proposée par la société ADL

2.2.1. Sur les faisceaux géographiques de la redevance par passager

41. Comme le permet l'article 2 de l'arrêté du 26 février 1981 susvisé, la grille tarifaire soumise à homologation prévoit, pour la redevance par passager, un tarif différencié pour les faisceaux géographiques « National/Schengen », « Non Schengen » et « International ».

42. Dans sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020, l'Autorité soulignait qu'elle ne s'opposait pas « au maintien du Royaume-Uni dans le faisceau de facturation dit « Non Schengen » pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022, sous réserve d'une clarification de l'intitulé du faisceau « Non Schengen », afin qu'apparaissent explicitement et sans ambiguïté les catégories de destinations concernées ». L'Autorité relève que la société ADL a pris en considération ces recommandations, en précisant ce que recouvrait chacun des trois faisceaux géographiques, notamment le faisceau « Non Schengen ».
43. Pour ce qui concerne la différenciation tarifaire, l'Autorité réitère les recommandations détaillées au paragraphe 56 de sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 et invite la société ADL à poursuivre ses travaux concernant la justification de chacune des différenciations tarifaires basées sur les faisceaux géographiques.

2.2.2. Sur les redevances DBA et SRB

44. Dans sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée, l'Autorité soulignait que les services DBA et SRB ne constituaient pas des services « de nature particulière » qui ne seraient « rendus qu'à certains usagers », au sens de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile et ne pouvaient, dès lors, pas faire l'objet de redevances accessoires, dont les conditions tarifaires seraient fixées par contrat, tel que proposé par la société ADL.
45. Par conséquent, l'Autorité considérait que ces services devaient figurer dans la grille tarifaire soumise à homologation. En outre, l'Autorité rappelait que ces tarifs pouvaient ne s'appliquer qu'aux compagnies utilisatrices de ces services, comme c'est le cas actuellement.
46. Ayant pris en considération cette analyse, la société ADL propose de réintégrer, dans la grille tarifaire, les redevances concernant l'utilisation des équipements de DBA, d'une part, et de SRB, d'autre part, dont les coûts seront supportés par les seules compagnies souhaitant utiliser ces services, facturés en fonction du nombre de bagages traités.

2.2.3. Sur l'exclusion de la redevance de stationnement du service des bus de piste

47. Dans sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée, l'Autorité relevait que la redevance de stationnement des aires non équipées de passerelles ou destinées au fret intégrait le service des bus de piste. La société ADL prévoyait de maintenir le service des bus de piste dans cette redevance. Néanmoins, conformément au point 5.5 de l'annexe de l'article R. 216-1 du code de l'aviation civile, ce service constitue une activité d'assistance en escale. À ce titre, l'Autorité soulignait qu'il devait faire l'objet d'une tarification distincte, exclue du périmètre des redevances soumises à l'homologation de l'Autorité.
48. Ayant pris en considération cette analyse, la société ADL propose un nouveau tarif de la redevance de stationnement au large des aéronefs, lequel ne tient pas compte du service des bus de piste. Cette dernière prestation n'est pas soumise à homologation de l'Autorité et fait désormais l'objet d'une tarification distincte de la redevance de stationnement. La société ADL a, au cours de l'instruction, transmis à l'Autorité le détail des coûts relatifs au stationnement des aéronefs et la justification des tarifs de cette redevance retraités de la prestation de bus de piste. Il en résulte que le tarif de stationnement des aéronefs au large est désormais identique à celui au contact. Au vu de ces éléments, l'Autorité estime que cette redevance est construite dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

2.2.4. Sur le maintien d'un tarif de redevance par passager spécifique pour l'aérogare à service différencié

49. La société ADL a mis en service l'aérogare à service différencié en 2007. En 2021, la prévision, par la société ADL, du nombre de passagers utilisant l'aérogare à service différencié s'établit à [2 - 5] millions pour un total de [5 - 10] millions², soit [30 - 40] % du trafic prévu en 2021.
50. La méthode de détermination des coûts par passager présentée à l'Autorité dans le cadre de la saisine ayant donné lieu à la décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée n'a pas évolué depuis. Par conséquent, l'Autorité réitère les commentaires formulés au point 67 de ladite décision. Elle encourage notamment l'exploitant à prévoir la réalisation, à intervalles réguliers, d'un audit par un tiers externe, visant à vérifier la correcte application de cette méthode et des clés d'allocation qui lui sont associées.

2.3. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

51. 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.
52. 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.

2.3.1. En ce qui concerne les modulations tarifaires

53. La société ADL souhaite introduire une nouvelle modulation de la redevance d'atterrissage en fonction des émissions de CO₂ des aéronefs, dite « modulation CO₂ », dans le but d'inciter les usagers aéronautiques de l'aérodrome de Lyon-Saint Exupéry à exploiter les vols, tant commerciaux que de marchandises, avec des aéronefs moins émetteurs de CO₂.
54. Si l'Autorité ne s'est pas opposée à la mise en œuvre de cette modulation dans sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020 susvisée, elle a indiqué qu'elle portera une attention particulière au retour d'expérience documenté sur cette mise en place à la fin de la période tarifaire soumise à homologation.
55. Par ailleurs, comme exposé au paragraphe 32, la société ADL souhaite reconduire la mesure d'incitation au lancement d'une nouvelle route, la mesure d'incitation à la croissance du trafic et la modulation de la redevance passagers en fonction du volume d'activité, en modifiant certaines conditions d'application de ces modulations tarifaires.
56. Comme indiqué dans sa décision n° 2020-085 du 22 décembre 2020, 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 Selon les hypothèses de trafic retenues dans la saisine.

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

57. 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.
58. La société ADL propose une hausse des tarifs unitaires des redevances selon les niveaux précisés aux paragraphes 34 et 35, correspondant à une augmentation moyenne des tarifs unitaires d'environ +4,9 %.
59. 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.
60. 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 modéré³. En tout état de cause, le Conseil d'État, dans sa décision du 31 décembre 2019, a précisé que la règle de la modération tarifaire « *a pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive [des] tarifs* »⁴.
61. 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 ADL 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.
62. 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. Sur l'ensemble de l'année 2020, selon l'Association internationale du transport aérien (IATA)⁵, le trafic passagers a diminué de 65,9 % par rapport à 2019. L'Europe a été particulièrement affectée, avec une baisse du trafic de 69,9 % sur un an et de 82,2 % sur le seul mois de décembre 2020, conséquence de la seconde vague épidémique. Selon des projections d'Eurocontrol publiées en novembre 2020, au niveau mondial, le transport aérien ne devrait pas retrouver son niveau de trafic d'avant-crise avant 2024 au moins, hypothèse « haute » s'appuyant sur la disponibilité d'un vaccin pour l'ensemble des passagers d'ici l'été 2021⁶.
63. Ces éléments de contexte étant rappelés, l'Autorité souligne que l'augmentation tarifaire proposée par la société ADL 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 ADL 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 ADL, et ce, d'autant qu'elles sont susceptibles d'engendrer des surcoûts pour des compagnies qui se verraient contraintes de réorganiser leurs activités.

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, SCARA et autres, req. n°424088.

⁵ IATA, Communiqué de presse du 3 février 2021.

⁶ Eurocontrol, *Five-year forecast*, 4 novembre 2020.

64. Par ailleurs, plusieurs usagers ont indiqué à l'Autorité que les tarifs déjà en vigueur sur l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry sont sensiblement plus élevés que ceux sur d'autres aéroports régionaux français. Ainsi, sur la base de la lecture comparée des grilles tarifaires actuellement en vigueur sur l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry, l'Autorité relève, par exemple, que les tarifs de la redevance par passager, qui a un poids majeur dans le total des redevances pour services publics aéroportuaires payées par les usagers, sont supérieurs à ceux d'autres aéroports régionaux français. Sans remettre en cause le bien-fondé des niveaux tarifaires actuels, l'Autorité ne peut que constater que ceux-ci ont pour effet de rendre d'autant plus important, en valeur absolue, l'effort demandé aux compagnies aériennes pour faire face à l'augmentation proposée.
65. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que la hausse des tarifs proposée par la société ADL n'est pas modérée. Au surplus, l'Autorité souligne que la proposition tarifaire de la société ADL, prise dans son ensemble, serait susceptible de se traduire, pour des compagnies représentant près de [45 – 55] % des passagers au départ de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry, par une hausse des tarifs significativement plus élevée en cas d'impossibilité, pour ces dernières, de bénéficier de la mesure incitative sur les volumes de passagers dont elles bénéficiaient jusqu'à présent, au regard des seuils de trafic nécessaires à son déclenchement.

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

66. 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.
67. L'Autorité constate, tout d'abord, que la société ADL a, selon ses hypothèses, soumis une proposition tarifaire avec un taux de retour sur les capitaux investis sur le périmètre régulé fixé au II de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 inférieur au niveau de son estimation de CMPC.
68. En tout état de cause, 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 évènement 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 ADL 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 ADL a indiqué, au cours de l'instruction, avoir engagé des démarches en ce sens auprès de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Cette dernière a confirmé, au cours de l'instruction de la première saisine de l'Autorité par la société ADL, 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

69. L'utilisation et l'analyse d'informations financières sur les 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.

70. Pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances pour la période tarifaire 2021, la société ADL a transmis une attestation établie par ses commissaires aux comptes sur « *les situations analytiques établies par la société ADL prévue à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile auquel l'article 72 du contrat de concession fait référence 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 ADL, mais ne se prononce pas sur les hypothèses retenues pour établir ladite comptabilité analytique.
71. L'arrêté du 15 octobre 2020⁷, par lequel le ministre chargé de l'aviation civile avait fixé les 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, a été privé de base légale par la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021 susvisée, prononçant l'annulation de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile.
72. Dans sa décision, le Conseil d'État a considéré que les dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile impliquent « *l'intervention des usagers de l'aéroport et de l'Autorité de régulation des transports dans la détermination des règles d'allocation des actifs, produits et charges au périmètre régulé* », ce qui n'a pu être mis en œuvre par l'Autorité dans le cadre de cette instruction, compte tenu notamment du caractère récent de cette décision.
73. Néanmoins, au cas particulier et dans la mesure où (i) la société ADL est, 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, soumise à un régime dit de « *caisse unique* » et où (ii) la présente saisine intervient dans un contexte de crise sanitaire impactant, à la baisse, le taux de couverture des redevances, l'éventuelle modification des règles d'allocation des actifs, produits et charges retenues par la société ADL ne saurait être susceptible de remettre en cause l'analyse de l'Autorité concernant le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus.
74. 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 ADL. Il en résulte que la société ADL 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]** % selon la société ADL pour la période tarifaire soumise à l'homologation.

⁷ 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.

ÉMET LA DÉCISION SUIVANTE

L'Autorité s'oppose à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Lyon-Bron et de Lyon-Saint Exupéry pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 11 février 2021.

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

Le Président

Bernard Roman