

Décision n° 2021-038 du 29 juillet 2021

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} novembre 2021

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2022 par la société des Aéroports de la Côte d'Azur (ci-après la « société ACA »), le 30 juin 2021, 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 22 juillet 1959 modifié relatif aux conditions d'établissements et de perception des redevances de stationnement des aéronefs sur les aéroports 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 aéroports ;

Vu l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aéroports des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile ;

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

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

¹ CE, 8 janvier 2021, Syndicat des compagnies aériennes autonomes et autres, req. N°436166.

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° 2019-075 du 7 novembre 2019 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} février 2020 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2020-045 du 30 juillet 2020 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} novembre 2020 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2020-060 du 17 septembre 2020 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} novembre 2020 ;

Vu la demande d'avis adressée par la société ACA 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 ACA le 9 juillet 2021 ;

Vu les notes de l'association internationale du transport aérien (IATA) et de la société easyJet, adressées au service de la procédure de l'Autorité le 5 juillet 2021 ;

Après en avoir délibéré le 29 juillet 2021 ;

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de la Côte d'Azur

1. L'exploitation de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur a été concédée par l'État à la chambre de commerce et d'industrie des Alpes-Maritimes en 1956. La concession a été étendue à l'aéroport de Cannes-Mandelieu en 1965. Elle a fait l'objet d'avenants successifs par voie d'arrêtés. La concession est régie par le décret n° 2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aéroports appartenant à l'État et portant approbation du cahier des charges type applicable à la concession de ces aéroports.
2. En application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, la chambre de commerce et d'industrie Nice-Côte d'Azur a transféré en 2008 la concession de ces deux aéroports à la société Aéroports de la Côte d'Azur (ACA), dans laquelle elle est devenue actionnaire minoritaire. Cette concession a, au cours de cette même année, été prolongée jusqu'au 31 décembre 2044.
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 % au capital de la société ACA (aux côtés de la chambre de commerce et d'industrie Nice-Côte d'Azur, de la

région Provence-Alpes-Côte d'Azur, du département des Alpes-Maritimes et de la Métropole Nice-Côte d'Azur) a cédé ses parts au consortium « Azzurra Aeroporti », initialement composé de Atlantia, Aeroporti di Roma et EDF Invest. Ce transfert a été acté par un arrêté du 28 octobre 2016.

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

4. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2022 par un dossier réceptionné au service de la procédure le 30 juin 2021, qui a été déclaré recevable le même jour.
5. La société ACA a notifié sa proposition tarifaire à la DGCCRF, conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, le 30 juin 2021. 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 principe, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport après consultation des usagers d'aéroport, et n'entraînent pas de discrimination entre les usagers, conformément au droit communautaire.
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. 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.

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 (SPA) 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 III 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 12 juillet 2018, prévoit que le périmètre régulé des aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu recouvre l'ensemble des activités de l'exploitant, 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, des activités commerciales et de services, de certaines activités foncières et des activités sans rapport avec 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 (CRE) a été conclu.
22. Aux termes de l'article L. 6327-1 du code des transports, l'Autorité est compétente pour homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées 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 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.

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. Les tarifs des redevances aéroportuaires en vigueur pour la période du 1^{er} novembre 2020 au 31 octobre 2021 sont ceux ayant été homologués par la décision n° 2020-060 du 17 septembre 2020 de l'Autorité, à la suite de la décision n° 2020-045 du 30 juillet 2020, par laquelle l'Autorité s'était 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. Par sa décision n° 2020-060 du 17 septembre 2020, l'Autorité a homologué les tarifs des autres redevances aéroportuaires.

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

26. La société ACA a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2022 qui a été établie sur la base des périmètres d'activités prévus par l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé. Cette grille est identique à celle votée par les membres de la commission consultative économique (ci-après « CoCoEco ») le 22 juin 2021.
27. La grille tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité comprend les redevances prévues aux articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de l'aviation civile ainsi que la redevance versée en contrepartie des prestations d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après la redevance d'assistance aux « PHMR »).

1.4.1. En ce qui concerne la structure tarifaire

28. La société ACA prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période tarifaire 2021-2022, de reconduire à l'identique la structure tarifaire actuellement en vigueur, telle qu'homologuée par l'Autorité dans sa décision du 17 septembre 2020 précitée.
29. S'agissant des modulations tarifaires, la société ACA souhaite maintenir, pour la période tarifaire soumise à homologation, les modulations, applicables à l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, de la redevance passager en fonction de la saison aéronautique été/hiver et de la redevance d'atterrissage en fonction du groupe acoustique de l'aéronef et de l'heure d'atterrissage, sans modification de leurs conditions d'application.
30. La société ACA propose de reconduire la modulation de la redevance de stationnement applicable aux aéronefs stationnant la nuit entre 21h et 5h à l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, mais en modifiant ses conditions d'application.
31. Enfin, la société ACA souhaite introduire une nouvelle modulation de la redevance d'atterrissage applicable à l'aérodrome de Cannes-Mandelieu pour les avions électriques.

1.4.2. En ce qui concerne l'évolution des tarifs des redevances

32. La société ACA propose les évolutions des tarifs des redevances aéroportuaires suivantes :
 - Sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur : +3 % sur les tarifs des redevances pour services publics aéroportuaires, à l'exception des redevances pour l'aviation générale et d'affaires qui sont augmentées de +5 %, des redevances perçues pour l'établissement des titres de circulation aéroportuaires qui sont augmentées de +10 %, des redevances perçues pour l'établissement des laissez-passer véhicules qui sont augmentées de +5 % et des redevances perçues pour la prestation d'aide au démarrage sur l'aire de parking dite « Aire kilo » qui sont gelées ;
 - Sur l'aérodrome de Cannes-Mandelieu : +5 % sur les tarifs des redevances pour services publics aéroportuaires, à l'exception des redevances perçues pour l'établissement des titres de circulation aéroportuaires, qui sont augmentées de +10 %.
33. La société ACA propose également un gel des « redevances domaniales SPA » sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu.
34. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ACA propose une hausse de +4 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur en conservant un niveau de différenciation, en fonction du taux de pré-notification des opérations d'assistance constatées en 2019.

1.4.3. En ce qui concerne les perspectives de trafic et de rentabilité du périmètre régulé envisagées

35. Sur le fondement de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances aéroportuaires, la société ACA a interrogé les principales compagnies aériennes opérant sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu, afin de connaître leurs prévisions de trafic. L'Autorité relève que seules deux compagnies sur les cinq interrogées ont été en mesure de fournir leurs prévisions de trafic pour 2021 et 2022, les autres n'ayant pas été en mesure de le faire, notamment compte tenu du contexte lié à l'épidémie de Covid-19.

36. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ACA prévoit un trafic de [6,5-9,5] millions de passagers pour l'année civile 2022. Cette prévision correspond à une baisse d'environ [35-55] % par rapport au trafic réalisé en 2019. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire 2021-2022, un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [50-60] millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [30-40] millions d'euros. Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est ainsi estimé par la société ACA à - [...] %.

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 « *[l]a commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus mentionnées à l'article R. 224-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* ».
39. La société ACA a réuni la CoCoEco le 22 juin 2021. Le délai de convocation des membres de la CoCoEco a été respecté.
40. La CoCoEco s'est d'abord prononcée en faveur du programme d'investissements sur les cinq prochaines années, avec dix votes pour (six représentants de la société ACA, trois représentants des collectivités territoriales et un représentant d'une organisation professionnelle du transport aérien). La majorité des représentants d'usagers et des organisations professionnelles du transport aérien s'est abstenue (cinq votes en ce sens) et deux d'entre eux ont voté contre.
41. La CoCoEco s'est ensuite prononcée sur la proposition tarifaire pour 2021-2022. Tous les membres de la commission ont voté favorablement à la proposition de gel des « redevances domaniales SPA ». En ce qui concerne les redevances SPA sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, la société ACA a initialement présenté une proposition d'augmentation de +5 %. À la suite des échanges avec les membres de la CoCoEco, la société ACA a fait évoluer sa proposition² et a soumis au vote une augmentation de +3 %. Cette dernière a été favorablement reçue. Seul le représentant d'une organisation professionnelle du transport aérien a voté contre cette proposition. Les trois représentants de compagnies aériennes et trois représentants d'organisations professionnelles du transport aérien se sont abstenus, tandis que les six représentants de la société ACA, les trois représentants des collectivités territoriales et un représentant d'une organisation professionnelle ont voté pour.

² À l'exception des redevances pour l'aviation générale et d'affaires, des redevances perçues pour l'établissement des titres de circulation aéroportuaires, des redevances perçues pour l'établissement des laissez-passer véhicules et des redevances perçues pour l'aide au décollage de l'aire « kilo ».

42. La CoCoEco s'est en outre prononcée, à l'unanimité, en faveur (i) de la gratuité, pendant les 24 premières heures, du stationnement de nuit pour les vols « réguliers » et (ii) du gel tarifaire de la redevance d'aide au démarrage « Aire Kilo ».
43. S'agissant des forfaits de redevances pour l'aviation générale et d'affaires sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, la CoCoEco a émis un vote favorable. Aucun membre ne s'est exprimé contre cette proposition tarifaire, mais les trois représentants de compagnies aériennes, ainsi que les cinq représentants d'organisations professionnelles du transport aérien se sont abstenus, tandis que les six représentants de la société ACA et les trois représentants des collectivités territoriales ont voté pour. La CoCoEco s'est aussi prononcée favorablement, selon la même répartition des votes, sur les propositions tarifaires relatives aux « redevances SPA » applicables à l'aviation générale sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu et aux redevances d'assistance en escale sur l'aérodrome de Cannes-Mandelieu, incluant une évolution tarifaire de +5 % des redevances suivantes :
- la redevance passager spécifique au Terminal Aviation d'Affaires ;
 - le forfait de redevances aéroportuaires applicables aux hélicoptères exploitant une ligne commerciale régulière ;
 - la redevance par passager applicable aux hélicoptères ;
 - les redevances aéronautiques et les redevances d'assistance en escale de l'aérodrome de Cannes-Mandelieu.
44. Par ailleurs, la CoCoEco s'est exprimée favorablement à la proposition d'évolution de +4 % de la redevance d'assistance aux PHMR. Une majorité des votes favorables est constituée par les six représentants de la société ACA, les trois représentants des collectivités territoriales et un représentant d'une organisation professionnelle. Un autre représentant d'une organisation professionnelle du transport aérien a voté contre, tandis que les trois représentants de compagnies aériennes et trois représentants d'organisations professionnelles se sont abstenus.
45. Enfin, la CoCoEco a voté en faveur des évolutions tarifaires proposées pour les redevances « titre d'accès » et « laissez-passer véhicule », à la majorité des voix des représentants de la société ACA et des représentants des collectivités territoriales (respectivement six et trois votes), bien que les représentants d'utilisateurs et des organisations professionnelles se soient, soit abstenus, soit prononcés contre pour deux d'entre eux.

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'utilisateurs 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 mentionne notamment : les éléments listés aux derniers alinéas des articles R. 224-2-1 et R. 224-2-2 du code de l'aviation civile ; 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, ainsi que des éléments sur les résultats et les prévisions d'investissement.
48. Ces éléments, complétés et précisés par l'arrêté du 16 janvier 2012 relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile, doivent être fournis aux membres de la CoCoEco

préalablement à la réunion de la commission. L'arrêté précise par ailleurs les modalités de convocation de la CoCoEco et les délais à respecter pour la transmission préalable des informations.

49. 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 dans les délais prescrits.
50. Par ailleurs, l'Autorité salue la démarche de la société ACA consistant à organiser plusieurs échanges préparatoires à la CoCoEco, dès le mois de février 2021 s'agissant du programme d'investissements, et le 10 juin 2021 sur l'ensemble des thématiques. Cela a notamment permis à la société ACA de transmettre aux membres de la CoCoEco, avant la séance du 22 juin 2021, des éléments complémentaires sollicités par ces derniers lors des échanges préparatoires.
51. L'Autorité salue également la recherche de consensus poursuivie par la société ACA tout au long du processus de consultation. En particulier, l'Autorité relève qu'après avoir soumis une première proposition d'évolution de +5 % des « redevances SPA » sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, la société ACA a modifié son projet initial pour tenir compte des avis exprimés au cours de la CoCoEco. Les échanges et les discussions menés par la société ACA avec l'ensemble des parties présentes l'ont conduite à revoir à la baisse, en proposant une évolution de +3 % au lieu de +5 %, la hausse proposée initialement pour les « redevances SPA » applicables à l'aviation commerciale et au fret. Si les usagers ont pu émettre des réserves sur le principe même d'une augmentation de ces redevances, les représentants des compagnies aériennes et la plupart des représentants des organisations professionnelles du transport aérien ont relevé l'effort qui avait été consenti par la société ACA et se sont abstenus lors du vote de cette proposition d'évolution tarifaire.

2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

52. 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 PHMR.
53. 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.

2.2.1. En ce qui concerne les modulations tarifaires

a. Modulation introduite

54. La société ACA souhaite accompagner les usagers de la plateforme aéroportuaire de Cannes-Mandelieu qui s'équiperaient en avions électriques. La modulation tarifaire proposée par la société ACA consiste à appliquer une réduction de 50 % à la redevance d'atterrissage pour les aéronefs de plus de 4 tonnes et une réduction de 50 % sur la partie de la redevance atterrissage des abonnements « Abonnement Atterrissage », « Abonnement Atterrissage + Stationnement extérieur », « Abonnement Atterrissage + Abri Commun ou Abri bulle partagé » et « Abonnement Atterrissage + Abri bulle » concernant les aéronefs de moins de 4 tonnes, ce qui n'a pas soulevé d'opposition de la part des usagers lors de la séance de la CoCoEco.

55. Si l'Autorité ne peut que saluer le principe d'une telle modulation, qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement dans lequel s'inscrit la société ACA, elle portera une attention particulière à l'évaluation de l'ensemble des impacts liés à cette modulation, dont elle demandera la transmission lors de la prochaine homologation tarifaire.
56. L'introduction d'une telle modulation, qui vise à réduire les atteintes à l'environnement, n'appelle pas de remarque de l'Autorité au regard des exigences de l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile.

b. Modulation reconduite avec modification des conditions d'application

57. La société ACA propose de modifier les conditions d'application de la modulation de la redevance de stationnement applicable à l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur concernant les 24 premières heures de stationnement, en proposant une exonération totale de cette redevance pour les vols « réguliers » tels que définis par l'article D. 213-1-1 du code de l'aviation civile pour les aéronefs stationnant entre 21h et 5h. Pour les vols « non réguliers », la société ACA propose de maintenir la réduction de 50 % pour les aéronefs stationnant entre 21h et 5h.
58. L'évolution proposée de cette modulation n'appelle pas de remarque de l'Autorité au regard des exigences de l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile.

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

59. La société ACA propose une hausse différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires, telle que détaillée au point 32, correspondant à une hausse moyenne d'environ 3,2 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur.
60. 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.
61. 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.
62. 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 la règle de la modération tarifaire « *a pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive [des] tarifs* »⁴.
63. 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 ACA l'a saisie intervient dans le contexte de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de Covid-19, qui affecte durablement l'ensemble des acteurs du secteur.

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.

64. Dans ce contexte, l'Autorité note que l'augmentation proposée par la société ACA est proche de celle appliquée pour la période tarifaire 2020-2021, qui faisait suite à une baisse des tarifs des redevances de 33 % en 2019⁵, et que ces deux augmentations tarifaires ont été limitées par la société ACA pour prendre en compte les effets de la crise sanitaire sur les usagers⁶. La société ACA semble ainsi inscrire sa politique tarifaire dans une trajectoire d'augmentation progressive et limitée du niveau des redevances, dans le respect du principe de juste rémunération des capitaux investis et de la règle selon laquelle le produit global des redevances ne saurait excéder le coût des services rendus prévus à l'article L. 6325-1 du code des transports.
65. Sous réserve du montant de ces évolutions et de leur impact sur les usagers, le fait de procéder à des augmentations tarifaires par étapes évite des hausses brutales des tarifs et, en ce qui concerne la société ACA, s'inscrit dans la période d'adaptation consécutive à son passage dans un système de caisse double.
66. Au cas particulier, l'Autorité relève que la société ACA, qui avait initialement présenté une proposition d'augmentation tarifaire de +5 % a, au cours de la séance de la CoCoEco, modifié sa proposition pour tenir compte des oppositions des usagers en réduisant cette augmentation. Si les usagers ont majoritairement indiqué souhaiter un gel des tarifs des redevances, ils ont salué la recherche de consensus de la société ACA, l'effort réalisé par cette dernière dans cette seconde proposition et se sont finalement abstenus lors du vote de la proposition tarifaire. L'Autorité ne peut que saluer la démarche constructive dans laquelle s'est engagée la société ACA, qui est indispensable pour assurer, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE susvisée, l'effectivité de la consultation des usagers et la prise en considération, par cette dernière, des efforts fournis par les usagers.
67. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que la hausse des tarifs proposée par la société ACA est modérée.
68. Au surplus, l'Autorité relève l'effort consenti par la société ACA, celle-ci ayant, dans sa saisine, établi sa prévision de ROCE sur le périmètre régulé, pour la période tarifaire soumise à homologation, à - [] %, sur la base d'une hypothèse de trafic à [6,5-9,5] millions de passagers pour l'année civile 2022, comme indiqué au point 36.

2.2.3. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

69. En application de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé, la société ACA est soumise à un mécanisme de double caisse, comprenant un périmètre régulé et un périmètre non-régulé. Au sein du premier périmètre, il convient également de distinguer le périmètre des services publics aéroportuaires (SPA) des autres prestations.
70. Afin d'analyser le respect des conditions relatives, d'une part, à la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, d'autre part, au rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus pour la proposition tarifaire de la société ACA, l'Autorité a porté son attention, dans un premier temps, sur les mécanismes d'allocation des produits, des charges et des actifs entre les différents périmètres.

⁵ Décision n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu de l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI).

⁶ La proposition tarifaire initialement soumise à l'Autorité pour la période tarifaire 2020-2021 était de +12 % et la proposition initialement présentée aux usagers pour la période tarifaire 2021-2022 était de +5 %.

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

71. La mise en place d'un mécanisme de double caisse implique l'élaboration d'une comptabilité analytique rendant nécessaire de procéder à une allocation des produits, des charges et des actifs aux différents périmètres.
72. Dans ses décisions du 7 novembre 2019 et du 30 juillet 2020, l'Autorité avait relevé que les règles d'allocation des produits, des charges et des actifs au périmètre régulé appliquées par la société ACA pour les années 2018 et 2019 avaient fait l'objet d'un audit mandaté par la DGAC (pour l'année 2018) et par la société ACA (pour l'année 2019). L'Autorité avait eu communication des rapports de ces deux audits.
73. Il résultait notamment de l'analyse de ces rapports que le système de comptabilité analytique mis en œuvre par la société ACA était perfectible sur plusieurs points. Dans les deux décisions précitées, l'Autorité avait ainsi invité la société ACA à améliorer la documentation du modèle de comptabilité analytique, tant pour ce qui concerne les principes généraux retenus que pour permettre d'assurer la traçabilité des hypothèses utilisées ou assurer un suivi des évolutions du modèle de comptabilité analytique au cours des années. Par ailleurs, l'Autorité avait indiqué n'avoir pu obtenir d'études récentes et robustes permettant d'assurer la fiabilité et l'opposabilité des clés de répartition retenues, notamment en ce qui concerne (i) l'allocation des produits, des charges et des actifs se rapportant à l'exploitation de la navette et aux voiries d'accès qui, dans le modèle d'allocation proposé, étaient allouées entre les différents périmètres sur la base des valeurs brutes comptables des immeubles desservis et (ii) l'allocation des surfaces communes des terminaux pour l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, conduisant à répartir de manière forfaitaire 20 % des surfaces communes au périmètre non régulé, la surface résiduelle étant allouée au périmètre régulé. L'auditeur avait relevé dans son rapport que les critères retenus dans la détermination de ces clés demeuraient « discutables » ou « perfectibles dans leurs principes ».
74. Pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances pour la période tarifaire 2021-2022, la société ACA a transmis une attestation, établie par l'un de ses commissaires aux comptes, sur les « situations analytiques établies par la société ACA dans le cadre du décret n° 2007-244 du 23 février 2007 relatif aux aérodromes appartenant à l'État » pour l'exercice clos le 31 décembre 2020. Cette attestation, qui ne fait pas état d'observations particulières de la part des auditeurs, porte sur la concordance des informations financières présentées par périmètres d'activités avec les systèmes de comptabilité analytique de la société ACA, mais ne se prononce pas sur les hypothèses retenues pour établir ladite comptabilité analytique.
75. Par ailleurs, 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, qui a prononcé l'annulation de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile.
76. 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 ». À cet égard, l'Autorité précise qu'elle a engagé un processus de consultation publique⁸ afin de déterminer le cadre général dans lequel devront

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.

⁸ [Consultation publique sur le cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports.](#)

s'inscrire ces règles, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Dans l'attente du résultat de ces travaux, les règles actuellement en vigueur n'ont pas fait l'objet d'évolutions notables.

77. Dans la mesure où la saisine intervient dans un contexte de crise sanitaire impactant fortement à la baisse le taux de couverture des redevances, et la rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, l'éventuelle modification des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges actuellement retenues par la société ACA semble peu susceptible de remettre en cause l'analyse de l'Autorité concernant la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus, développée ci-après.

b. Sur 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. La société ACA a indiqué, dans la saisine, avoir établi sa prévision de ROCE sur le périmètre régulé, pour la période tarifaire soumise à homologation, à - [...] %, sur la base d'une hypothèse de trafic à [6,5-9,5] millions de passagers pour l'année civile 2022, comme indiqué au point 36.
80. L'Autorité constate que la société ACA 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 négatif, *a fortiori* inférieur au CMPC. Il convient de noter que les analyses de sensibilité réalisées par la société ACA sur le niveau de trafic établissent qu'un trafic supérieur de +20 % à celui retenu dans la proposition tarifaire conduirait toujours à un taux de retour sur les capitaux investis sur le périmètre régulé négatif.
81. 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 ACA serait ainsi fondée à se prévaloir de ces dispositions auprès du ministère chargé de l'aviation civile, qui en apprécierait le bien-fondé, sous le contrôle du juge administratif. La société ACA a indiqué, au cours de l'instruction, avoir engagé des démarches en ce sens auprès de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et que des discussions avaient été amorcées avec cette dernière, sans qu'une réponse définitive lui ait été apportée à ce stade. À cet égard, l'Autorité relève, sur la base des projections communiquées par la société ACA au titre de l'année civile 2022, que le taux de retour sur les capitaux investis à l'échelle de la concession prise dans son ensemble reste négatif, malgré un taux de retour sur les capitaux investis du périmètre non régulé qui est positif sur la même période.

c. Sur le taux de couverture des redevances aéroportuaires

82. Sur la base des règles d'allocation des produits, des charges et des actifs ainsi que des règles de comptabilité analytique de la société ACA, le taux de couverture prévisionnel des redevances sur l'ensemble du système d'aéroports pour la période tarifaire soumise à l'homologation est de l'ordre de [60-70] %, après la seule prise en compte des charges d'exploitation et des dotations

aux amortissements, et avant même l'intégration, dans le coût des services rendus, de la rémunération du capital, d'une part, et de l'impôt sur les sociétés, d'autre part.

2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

83. 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 (PHMR) 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, calculée en fonction des coûts, transparente et 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.
84. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019⁹, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
85. L'Autorité constate que la société ACA maintient la structure tarifaire de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (PHMR), en conservant un niveau de redevance variant en fonction du taux de pré-notification des opérations d'assistance constaté sur la période de référence, à savoir l'année civile 2019.
86. La société ACA propose une hausse de 5 centimes d'euro du « tarif de base » de la redevance d'assistance aux PHMR par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, soit une évolution de +4,2 %. La société ACA propose une hausse de 4 centimes d'euro du « tarif optimisé » de la redevance d'assistance aux PHMR par rapport aux tarifs actuellement en vigueur, soit une évolution de +4,1 %.
87. L'Autorité constate que, malgré l'augmentation tarifaire proposée, le produit de la redevance destinée à financer l'assistance aux PHMR reste inférieur aux coûts de cette dernière. Bien que le résultat de l'exercice 2022 soit ainsi déficitaire, pour la troisième année consécutive, il s'améliore par rapport aux exercices précédents, conduisant donc à une amélioration de la couverture des coûts de la mission d'assistance aux PHMR.
88. Par conséquent, cette évolution, qui n'est par ailleurs pas de nature à contrevenir aux principes applicables aux redevances pour services rendus, est conforme aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 précité.
89. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère que les tarifs de cette redevance peuvent être homologués.

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

DÉCIDE

L'Autorité homologue les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu pour la période tarifaire du 1^{er} novembre 2021 au 31 octobre 2022.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 29 juillet 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Mesdames Florence Rousse et Sophie Auconie, vice-présidentes ; Mesdames Marie Picard et Cécile George, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman