

Décision n° 2021-068 du 16 décembre 2021

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2022

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 Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023 par la société Aéroports de Paris (ci-après la « société ADP »), le 18 novembre 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 relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances de stationnement des aéronefs sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique ;

Vu l'arrêté du 26 février 1981 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 l'arrêté du 24 janvier 1956 relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage et d'usage des dispositifs d'éclairage sur les aérodromes publics, modifié notamment par les arrêtés du 8 septembre 2021 et du 10 novembre 2021 ;

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

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

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° 2020-083 du 17 décembre 2020 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2021

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

Vu la demande d'avis adressée par la société ADP 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, de la société Air France, de la société Vueling, de la société ADP, de la Fédération Nationale de l'Aviation Marchande (FNAM), de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), de l'association internationale du transport aérien (IATA) et de l'association des représentants des compagnies aériennes en France (BAR France), le 29 novembre 2021 ;

Après en avoir délibéré le 16 décembre 2021 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les Aéroports de Paris

1. La gestion des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget est assurée par la société Aéroports de Paris, aux termes de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports et du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris. La société ADP détient en pleine propriété les terrains et installations aéroportuaires et, en application de la loi, exploite sans limitation de durée les trois principaux aéroports parisiens.
2. Le Groupe ADP, auquel la société ADP appartient, est également gestionnaire de dix plates-formes d'aviation générale, d'un héliport et de plus d'une vingtaine d'aéroports dans le monde.
3. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (ci-après « loi Pacte ») autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société ADP et prévoit, à compter de ce transfert, que l'aménagement, l'exploitation et le développement des trois principaux aéroports parisiens lui soient concédés pour une durée de 70 ans.

4. Les trois principaux aéroports parisiens composant le système d'aérodromes géré par la société ADP sont :
 - Paris-Charles de Gaulle, qui a accueilli 22,2 millions de passagers en 2020, ce qui correspond, par comparaison aux 76,1 millions de passagers en 2019, à une baisse de -70,8 % ;
 - Paris-Orly, qui a accueilli 10,8 millions de passagers en 2020, ce qui correspond, par comparaison aux 31,9 millions de passagers en 2019, à une baisse de -66,1 % ;
 - Paris-Le Bourget, qui a enregistré environ 33 181 mouvements commerciaux en 2020, ce qui correspond, par comparaison aux environ 54 656 mouvements commerciaux en 2019, à une baisse de -39,3 %.
5. Sur ces trois plateformes, la société ADP met à disposition des passagers, des compagnies aériennes et des opérateurs de courrier et de fret des installations aéroportuaires permettant d'accueillir toutes les catégories de trafic (long-courrier gros porteurs, moyen-courrier, low-cost, charter et affaires). La plateforme de Paris-Charles de Gaulle accueille le hub de l'alliance Skyteam et le hub européen de la compagnie FedEx.

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023

6. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023 par un dossier réceptionné au service de la procédure le 18 novembre 2021, qui a été déclaré recevable le même jour.
7. Conformément à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, la DGCCRF a reçu la proposition tarifaire de la société ADP le 22 novembre 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

8. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports de l'Union européenne. Elle s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du Traité, ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre.
9. L'article 2, paragraphe 4, définit les redevances aéroportuaires comme « *un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret* ».

10. En principe, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport après consultation des usagers d'aéroport et n'entraînent pas de discrimination entre les usagers, conformément au droit de l'Union européenne.
11. L'article 6 de la directive encadre la consultation des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport. Cette consultation doit être mise en place au moins une fois par an en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. En vue de la consultation, l'entité gestionnaire fournit aux usagers d'aéroport ou à leurs représentants les informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport, requises par l'article 7 de la directive. Le paragraphe 3 de l'article 7 prévoit en outre que, dans le cas d'entités gestionnaires d'aéroports cotées en bourse, il y a notamment lieu de respecter les réglementations relatives aux bourses, s'agissant de la confidentialité des informations transmises aux usagers.
12. Le paragraphe 5 de l'article 6 laisse la possibilité aux États membres de prévoir une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances ou leur niveau maximal sont déterminés ou approuvés par une autorité de supervision indépendante.
13. Conformément à l'article 11 de la directive, l'autorité de supervision indépendante, en l'espèce l'Autorité depuis le 1^{er} octobre 2019, qui est chargée de veiller à la bonne application des mesures prises, doit être indépendante. Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens.

b. Le règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens

14. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 prévoit que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après « PHMR »), percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
15. Cette redevance spécifique doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport, en coopération avec ses usagers, par l'intermédiaire du comité des usagers de l'aéroport s'il en existe un ou de toute autre entité appropriée. L'entité gestionnaire tient une comptabilité séparée pour ses activités relatives à l'assistance fournie aux PHMR et pour ses autres activités. Elle met à la disposition des usagers de l'aéroport un relevé annuel vérifié des redevances perçues et des frais engagés en ce qui concerne cette assistance.

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

16. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires (ci-après « 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.

17. Il précise également que *« le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport, 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'aéroport ou sur le système d'aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aéroports desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'État. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises »*.
18. L'article R. 224-1 du code de l'aviation civile dispose que *« les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 du code des transports sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aéroport, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aéroport, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien »*.
19. Les articles R. 224-2 et suivants du code de l'aviation civile définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. Le périmètre régulé

20. L'article L. 6325-1 du code des transports précité indique que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aéroport.
21. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.
22. Le I de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports, tel que modifié par l'arrêté du 3 février 2020, fixe le périmètre des activités régulées applicable pour la société ADP. Le périmètre couvre l'ensemble des activités de la société ADP sur les aéroports mentionnés à l'article D. 251-1 du code de l'aviation civile, à l'exclusion : des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées à l'exploitant, des activités relevant de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes, des activités commerciales et de services telles que celles relatives aux boutiques, à la restauration, aux services bancaires et de change, à l'hôtellerie, à la location d'automobiles et à la publicité, des activités foncières et immobilières hors aéroports autres que celles consistant en la mise à disposition de terrains, surfaces, immeubles ou locaux pour certaines activités, et des activités sans rapport avec le ou les aéroports concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

23. La procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires est prévue aux articles R. 224-3 et suivants du code de l'aviation civile : les tarifs des redevances sont fixés par l'exploitant de l'aérodrome, après consultation des usagers et notification à l'autorité compétente pour homologation. Cette notification est effectuée quatre mois au moins avant le début de chaque nouvelle période tarifaire annuelle, ce délai étant ramené à deux mois lorsqu'un CRE a été conclu.
24. 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* ».
25. 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

26. 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 ».*
27. Par une décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a rappelé que les dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE susvisée, impliquaient l'intervention des usagers des aéroports, d'une part, et celle de l'Autorité, d'autre part, dans la détermination des règles d'allocation des actifs, produits et charges au périmètre régulé par les exploitants aéroportuaires.
28. À la suite de cette décision, l'article L. 6327-3-1 du code des transports, créé par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, a précisé que l'Autorité détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé par une décision publiée au Journal officiel.

29. À cet égard, l'Autorité a engagé un processus de consultations publiques afin de déterminer le cadre général dans lequel devront s'inscrire ces règles, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Une première consultation publique s'est tenue du 25 mai au 31 juillet 2021, et une seconde consultation publique, portant sur le projet de décision réglementaire, est en cours de préparation.
30. En ce qui concerne les modalités d'intervention des usagers, celles-ci pourraient être précisées afin de garantir l'effectivité de cette intervention et de consolider le cadre juridique applicable.

1.3. Les périodes tarifaires antérieures

31. L'Autorité a été saisie, par la société ADP, d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022. Cette saisine concernait la première demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires pour une période tarifaire non couverte par un contrat de régulation économique.
32. Par la décision n° 2020-083 du 17 décembre 2020 susvisée, l'Autorité a homologué les tarifs de ces redevances.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023

33. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023.
34. Les redevances soumises à l'homologation de l'Autorité sont des redevances principales et accessoires au sens des articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de l'aviation civile et perçues sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget.

1.4.1. En ce qui concerne la structure tarifaire

35. La société ADP prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période 2022-2023, de reconduire la structure actuellement en vigueur. Pour autant, l'Autorité relève que la société ADP propose, concernant la redevance pour mise à disposition des installations pour le dégivrage des avions sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, de procéder à une modification purement formelle de la présentation de la table de référence classant les types avions dans les classes d'unité de dégivrage en fonction de leur surface alaire, afin, selon elle, « *d'être plus précis et exhaustif, tout en évitant de devoir compléter la liste des aéronefs à chaque nouveau type avion desservant la plateforme* ».
36. S'agissant des modulations tarifaires, la société ADP propose de reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire en vigueur, d'une part, la modulation tarifaire de la redevance de stationnement pour les aéronefs stationnant de nuit sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly et, d'autre part, la modulation tarifaire de la redevance d'assistance aux PHMR pour les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly. En revanche, la société ADP propose une modification des modulations acoustiques des redevances d'atterrissage sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, notamment pour se conformer aux dispositions prévues par l'arrêté du 8 septembre 2021 modifiant l'arrêté du 24 janvier 1956 relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage et d'usage des dispositifs d'éclairage sur les aéroports publics.

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

37. La société ADP propose une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly. Ces évolutions prévoient :
- en moyenne, une augmentation de l'ordre de +1,54 % des tarifs unitaires de la redevance par passager ;
 - un gel des tarifs unitaires des redevances de stationnement et d'atterrissage ;
 - en moyenne, une augmentation de l'ordre de +0,95 % des tarifs unitaires des autres redevances aéroportuaires soumises à l'homologation de l'Autorité, hors redevance d'assistance aux PHMR.
38. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ADP propose, d'une part, une hausse moyenne des tarifs unitaires de +10 % pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et, d'autre part, une hausse moyenne des tarifs unitaires de +0,94 % pour l'aéroport de Paris-Orly.
39. Par ailleurs, la société ADP propose une hausse différenciée des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Paris-Le Bourget avec une augmentation moyenne de :
- +0,91 % pour les tarifs unitaires de la redevance d'atterrissage ;
 - +0,97 % pour le tarif unitaire de la redevance relative à la fourniture de titres de circulation aéroportuaire ;
 - +19,9 % pour le tarif unitaire de la redevance de stationnement.

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

40. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ADP prévoit un trafic de [60 – 90] millions de passagers, pour la période tarifaire 2022-2023. Cette prévision, élaborée en septembre 2021, correspond à une baisse d'environ - [20 – 40] % par rapport au trafic réalisé en 2019 et à une hausse de + [100 – 200] % par rapport à 2020. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire 2022-2023, un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de près de [1 000 – 1 500] millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de près de [500 – 1 000] millions d'euros. Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est ainsi estimé par la société ADP à + [...] % et le niveau de coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») à [...] % après impôts.

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

41. 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'aéroport, lorsque celui-ci en est doté ».

42. 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* ».

a. S'agissant de la consultation de la commission consultative économique des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly

43. La société ADP a réuni trois fois la commission consultative économique (ci-après « CoCoÉco ») des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly : les 1^{er} juillet, 23 septembre et 26 octobre 2021. Les délais de convocation des membres de la CoCoÉco ont été respectés.
44. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements. Douze membres de la CoCoÉco ont voté en faveur du programme d'investissements, alors que la plupart des représentants des usagers ont voté contre (cinq) ou se sont abstenus (quatre).
45. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur de la proposition tarifaire pour 2022-2023. Neuf membres de la CoCoÉco ont voté en faveur de la proposition tarifaire, alors que les représentants des usagers, à l'exception d'un seul, se sont abstenus (sept) ou ont voté contre (quatre).
46. Par ailleurs, au cours de la réunion qui s'est tenue le 23 septembre 2021, l'ensemble des membres de la CoCoÉco s'est prononcé à l'unanimité en faveur de la modification du règlement intérieur de la CoCoÉco, qui a par la suite été approuvé par la DGAC, conformément au III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile.

b. S'agissant de la consultation de la commission consultative économique de l'aérodrome de Paris-Le Bourget

47. La société ADP a convoqué la CoCoÉco de l'aérodrome de Paris-Le Bourget le 27 octobre 2021. Le délai de convocation des membres de la CoCoÉco a été respecté. À l'instar du président de la CoCoÉco, l'Autorité observe qu'aucun représentant d'usagers aéronautiques ni aucun représentant des assistants en escale n'étaient présents ou représentés. Ainsi, bien que le quorum ait été atteint, l'Autorité regrette que seuls deux représentants d'organisations professionnelles du transport aérien aient été présents pour échanger avec les représentants de la société ADP.
48. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur du programme d'investissements. Cinq membres ont voté en faveur du programme d'investissements présenté par la société ADP, un représentant d'une organisation professionnelle a voté contre alors que l'autre s'est abstenu.
49. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur de la proposition tarifaire pour 2022-2023. Quatre membres ont voté en faveur de la proposition tarifaire, les représentants des organisations professionnelles ont voté contre et le président de la CoCoÉco s'est abstenu.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

50. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *[d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement* ».

51. 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. Celle-ci 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 et des éléments sur les résultats et les prévisions d'investissement.
52. Ces éléments, complétés et précisés par l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé, doivent être fournis aux membres de la CoCoÉco préalablement à la réunion de la commission. L'arrêté précise par ailleurs les modalités de convocation de la CoCoÉco et les délais à respecter pour la transmission préalable des informations. Il ressort des éléments du dossier que les membres de la CoCoÉco des aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle, d'une part, et les membres de la CoCoÉco de Paris-Le Bourget, d'autre part, ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation.

**a. S'agissant de la consultation de la commission consultative économique
des aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle**

53. Dans sa décision n° 2020-083 susmentionnée, l'Autorité avait encouragé l'initiative proposée par la société ADP consistant à étudier les marges de manœuvre dont elle dispose, en tant que société cotée en bourse, pour communiquer aux usagers des éléments complémentaires à ceux devant être communiqués en application de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé. À cet effet, la société ADP a mené les études nécessaires et a proposé à la CoCoÉco une modification de son règlement intérieur, afin de permettre le partage de données sensibles avec les membres de la CoCoEco ayant signé un accord de non-divulgaration.
54. L'Autorité salue l'avancée notable dans l'information des usagers que constitue la communication des objectifs d'évolution de charges, de recettes et de la base d'actifs régulés prévisionnels sur les années civiles 2021 et 2022. Toutefois, certains usagers ont exprimé le souhait de disposer de données plus précises en ce qui concerne, notamment, la présentation des projets d'investissements². Ces données étant susceptibles de leur permettre de mieux identifier les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances, l'Autorité recommande à la société ADP de se mettre en capacité de transmettre des éléments complémentaires à l'avenir.
55. Par ailleurs, pour tenir compte de l'évolution du cadre juridique exposée aux paragraphes 27 à 30 de la présente décision, la société ADP a communiqué aux usagers, lors de la réunion du 23 septembre 2021, les règles d'allocation des actifs, produits et charges, figurant en annexe n° 8 du contrat de régulation économique 2016-2020 (ci-après « CRE 3 ») et mises à jour des modifications intervenues depuis l'adoption du CRE 3.
56. L'Autorité constate que plusieurs usagers ont souligné le caractère insuffisant des informations qui leur ont été transmises à ce titre, certains considérant que la présentation qui leur a été faite « *ne constitu[ait] pas une consultation sur le modèle d'allocation d'actifs en vigueur* ».
57. À cet égard, dans la perspective de sa décision à venir en application de l'article L. 6327-3-1 du code des transports, l'Autorité appelle l'attention de la société ADP sur l'importance qui s'attachera à ce que les usagers disposent d'éléments suffisamment complets et pertinents, afin de leur permettre d'intervenir efficacement dans la détermination des règles d'allocation, conformément à la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021.

² Comme par exemple, compléter les fiches descriptives des principaux projets d'investissements, détailler les raisons des évolutions du coût total d'un projet ou détailler les raisons de l'abandon ou du report d'un projet totalement ou partiellement financé par les redevances aéroportuaires.

**b. S'agissant de la consultation de la commission consultative économique
de l'aérodrome de Paris-Le Bourget**

58. Pour ce qui concerne les informations relatives aux règles d'allocation, il ressort de l'instruction que la société ADP a présenté les principales règles de sa comptabilité analytique en cours de réunion, le 26 octobre 2021, bien qu'elle n'ait pas transmis ces éléments aux usagers en amont de cette réunion. L'Autorité invite la société ADP, à compter de la prochaine période tarifaire, à communiquer préalablement aux membres de la CoCoÉco de Paris-Le Bourget les éléments relatifs à la détermination des règles d'allocation afin d'assurer leur intervention, conformément à la décision du Conseil d'État du 28 janvier 2021 susvisée.
59. Par ailleurs, l'Autorité constate que la société ADP n'a communiqué aucune information financière prévisionnelle aux membres de la CoCoÉco de Paris-Le Bourget et qu'elle a précisé que les usagers n'avaient pas formulé de demande en ce sens, ce qui ressort également du procès-verbal de la CoCoÉco transmis à l'Autorité. À cet égard, l'Autorité relève que ces informations constituent des données utiles aux usagers de la CoCoÉco de Paris-Le Bourget pour apprécier les conditions de détermination des tarifs des redevances et invite ainsi la société ADP à les communiquer aux membres de la CoCoÉco en amont de la prochaine demande d'homologation tarifaire.

2.2. Sur la structure tarifaire

2.2.1. Concernant la redevance pour mise à disposition des installations pour le dégivrage des avions sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle

60. Comme indiqué au paragraphe 35, la société ADP propose, concernant la redevance pour mise à disposition des installations pour le dégivrage des avions sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, de procéder à une modification purement formelle de la présentation de la table de référence classant les types avions dans les classes d'unité de dégivrage en fonction de leur surface alaire. L'Autorité relève que cette modification de la grille tarifaire n'a aucun effet tarifaire, puisque les limites entre les classes de dégivrage ne sont pas modifiées, et n'appelle, ainsi, pas de commentaires de sa part.

2.2.2. Concernant la redevance par passager sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly

61. En ce qui concerne la redevance par passager, comme le permet l'article 2 de l'arrêté du 26 février 1981 susvisé, le montant de la redevance par passager sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly est différencié, dans la grille tarifaire soumise à homologation, selon des faisceaux géographiques recouvrant les destinations « *de la métropole* », « *de l'espace Schengen* », « *de l'UE hors Schengen, des DROM/COM et du Royaume-Uni* » et « *Internationale[s] (autres destinations que celles précitées)* ».
62. Dans sa décision n° 2020-083 du 17 décembre 2020, l'Autorité invitait la société ADP « *à améliorer les éléments de justification permettant de vérifier le caractère proportionné de la différence des tarifs proposés, afin de mieux objectiver les tarifs en fonction des coûts sous-jacents d'ici la prochaine demande d'homologation.* »

63. Dans le cadre de l'instruction, la société ADP a bien communiqué à l'Autorité des éléments complémentaires relatifs à la justification de la différenciation des tarifs proposés. L'Autorité appelle l'attention de la société ADP sur la nécessité, à l'avenir, de procéder à des mises à jour régulières de ces études afin de tenir compte des impacts des évolutions de la typologie du trafic aérien sur la justification des différenciations tarifaires.

2.3. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

64. 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 d'assistance fournie aux PHMR.
65. 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

66. Comme exposé au paragraphe 36, la société ADP propose une modification des coefficients acoustiques appliqués aux tarifs des redevances d'atterrissage sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, qui fait suite à l'adoption des arrêtés du 8 septembre 2021 et du 10 novembre 2021 modifiant l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé.
67. La société ADP propose des coefficients acoustiques conformes à l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié, se limitant, pour l'essentiel, à respecter les valeurs plancher prévues dans cet arrêté. En outre, la société ADP a produit un faisceau d'éléments permettant de justifier l'approche retenue pour déterminer les coefficients dont les valeurs planchers ne figuraient pas dans l'arrêté, ce qui, compte tenu des délais dans lesquels elle a dû procéder à la refonte des paramètres de cette modulation, semble une démarche acceptable.
68. Toutefois, l'Autorité invite la société ADP à procéder à l'évaluation de l'ensemble des impacts liés à ces modulations, notamment financiers et environnementaux, permettant d'apprécier plus finement leur caractère proportionné, et à transmettre cette étude aux membres de la CoCoÉco, en amont de la prochaine demande d'homologation tarifaire, *a fortiori* en cas d'évolution des paramètres de ces modulations.
69. Par ailleurs, à l'occasion de la refonte des modulations acoustiques de la redevance d'atterrissage, et afin de garantir une meilleure lisibilité de sa grille tarifaire, la société ADP est invitée à préciser formellement les trois plages horaires mentionnées à l'article 3 de l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé (6 heures – 18 heures ; 18 heures – 22 heures et 22 heures – 6 heures) dans sa grille tarifaire, quand bien même cette évolution formelle n'a aucun impact sur la proposition soumise à homologation.

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

70. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.

71. La société ADP propose une hausse différenciée des tarifs unitaires des redevances des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, selon les niveaux précisés au paragraphe 37 correspondant à une hausse moyenne d'environ +0,94 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur. Pour ce qui concerne l'aérodrome de Paris-Le Bourget, l'Autorité observe que, même avec une hausse de +19,9 % du tarif unitaire de la redevance de stationnement, en raison de la faible part de cette redevance dans le total des redevances applicables sur cet aérodrome au global, la hausse moyenne supportée par les usagers serait de +1,0 %³.
72. L'Autorité considère que la hausse des tarifs proposée par la société ADP est modérée.

2.3.3. 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

73. Afin d'analyser le respect des conditions relatives, d'une part, à la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, et, d'autre part, au rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus pour la proposition tarifaire de la société ADP, 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.

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

74. 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.
75. Pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances pour la période tarifaire 2022-2023, la société ADP a transmis une attestation établie par ses commissaires aux comptes sur les « *les informations relatives aux produits et aux charges d'exploitation, à la base d'actifs immobilisés et à l'estimation du besoin en fonds de roulement, associés à certaines activités de la société Aéroports de Paris pour l'exercice clos le 31 décembre 2020* ». Cette attestation, qui n'appelle pas d'observations particulières de la part des auditeurs, porte sur la concordance des informations financières présentées par périmètre d'activité avec les systèmes de comptabilité analytique de la société ADP, mais ne se prononce pas sur les hypothèses retenues pour établir ladite comptabilité analytique.
76. En ce qui concerne le contrôle opéré par l'Autorité sur les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre régulé, l'Autorité a, comme indiqué aux paragraphes 27 à 30 de la présente décision, engagé un processus de consultation publique concernant le cadre général dans lequel devront s'inscrire ces règles.
77. Dans l'attente, et en l'absence de modification substantielle des règles d'allocation appliquées par la société ADP depuis l'entrée en vigueur du CRE 3, il n'y a pas lieu de s'opposer à l'homologation des tarifs des redevances au motif que les règles d'allocation retenues par la société ADP ne seraient pas conformes au cadre général à établir par l'Autorité.

³ Cette hausse répond à une remarque formulée par l'ASI dans sa décision n° 1810-D1 du 11 janvier 2019, par laquelle elle avait encouragé la société ADP à augmenter progressivement le montant de cette redevance, pour éviter l'application de compensations entre les trois aérodromes franciliens.

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 CMPC calculé sur ce périmètre.
79. La société ADP propose, pour la période tarifaire 2022-2023, un CMPC de [...], après impôts, sur la base d'une approche divergente, à plusieurs égards, de la méthodologie décrite dans l'avis n° 2020-017 du 17 février 2020 susvisé.
80. En se basant sur cette méthodologie, ajustée en tenant compte des résultats de sa consultation publique menée en 2020⁴, ainsi que des évolutions des données de marché, notamment de la hausse, depuis le début de la crise sanitaire, de l'appréciation, par le marché, du risque aéroportuaire, l'Autorité estime qu'à la date de saisine, le CMPC du périmètre régulé de la société ADP, pour la période tarifaire 2022-2023, est compris entre une valeur, par construction empreinte de biais baissiers, de 2,6 % et une valeur, par construction porteuse de biais haussiers, de 5,2 %. Le suivi des effets de la crise sanitaire sur l'appréciation du risque des activités régulées aéroportuaires fera l'objet de travaux complémentaires au fur et à mesure que la sortie de crise se répercutera sur les données de marché.
81. Le ROCE du périmètre régulé de la société ADP est estimé, par cette dernière, à + [...] % pour la période tarifaire 2022-2023. Ainsi, les travaux menés par l'Autorité n'ont pas fait apparaître, aux bornes du périmètre régulé de la société ADP, pour la période tarifaire 2022-2023, de rentabilité excessive au regard du CMPC.
82. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la société ADP remplit la condition de juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé pour la période tarifaire 2022-2023.

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

83. Sur la base des règles d'allocation des produits, des charges et des actifs ainsi que des règles de comptabilité analytique de la société ADP, l'Autorité a procédé à une analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus. Il en résulte que la société ADP respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus, avec un taux de couverture des services de la caisse aéronautique de l'ordre de [80 - 90] % pour la période tarifaire soumise à l'homologation, sur la base des données transmises par la société ADP.

2.4. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

84. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens dispose que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifiée, percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport. Cette redevance répond aux caractéristiques suivantes : elle doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par

⁴ Consultation publique sur l'appréciation des niveaux de coûts moyens pondérés des capitaux (CMPC) des périmètres régulés des aéroports de plus de 5 millions de passagers, menée du 17 juillet 2020 au 16 septembre 2020.

l'entité gestionnaire de l'aéroport en coopération avec les usagers de l'aéroport. Par ailleurs, elle fait l'objet d'une comptabilité séparée.

85. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019⁵, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
86. La société ADP propose, d'une part, une hausse moyenne des tarifs unitaires d'assistance aux PHMR de +10 % pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et, d'autre part, une hausse moyenne des tarifs unitaires de cette redevance de +0,94 % pour l'aéroport de Paris-Orly.
87. Concernant l'aéroport de Paris-Orly, compte tenu de l'application d'arrondis dans le calcul des tarifs unitaires envisagés dans la grille tarifaire, la hausse effective moyenne pour l'ensemble des catégories, est en fait de +1,19 % pour la période tarifaire 2022-2023. L'Autorité encourage la proposition formulée par la société ADP au cours de l'instruction, visant, à compter de la prochaine consultation, et pour plus de lisibilité, à détailler davantage les éléments calculatoires des tarifs de la redevance d'assistance aux PHMR.
88. Concernant la hausse des tarifs unitaires de la redevance d'assistance aux PHMR prévue pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, la société ADP justifie cette hausse notamment par les processus spécifiques liés à la crise sanitaire sur cet aéroport, compte-tenu de son mix trafic.
89. Cette proposition n'induit pas, pour la période tarifaire considérée, de sur-couverture des coûts, n'est pas de nature à contrevenir aux principes applicables aux redevances pour services rendus et est conforme aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 précité.
90. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère que les tarifs des redevances concernant les deux plateformes peuvent être homologués.

⁵ CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n°424088.

DÉCIDE

L'Autorité homologue les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023.

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

L'Autorité a adopté la présente décision le 16 décembre 2021.

Présents : Monsieur Bernard Roman, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Mesdames Florence Rousse et Sophie Auconie, vice-présidentes ; Madame Cécile George, membre du collège.

Le Président

Bernard Roman