

Décision n° 2024-040 du 30 mai 2024

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1^{er} août 2024

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

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac pour la période tarifaire du 1^{er} août 2024 au 31 juillet 2025 par la société ADBM (ci-après la « société ADBM »), le 2 avril 2024, 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, L. 6327-2 et R. 6325-1 et suivants ;

Vu l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage et d'usage des dispositifs d'éclairage sur les aérodromes publics ;

Vu l'arrêté du 22 juillet 1959 modifié relatif aux conditions d'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 modifié fixant les conditions d'établissement et de perception des redevances d'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et des marchandises sur les aéroports de France métropolitaine et d'outre-mer ;

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

Vu l'arrêté du 16 janvier 2012 modifié 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 le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2023-012 du 9 février 2023 portant adoption de lignes directrices relatives aux éléments nécessaires à l'instruction par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires en l'absence de contrat de régulation économique et aux vérifications prévues par l'article L. 6327-2 du code des transports ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2023-025 du 30 mai 2023 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1^{er} août 2023 ;

Vu la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 portant adoption de lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) des périmètres régulés des aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Vu la demande d'avis adressée par la société ADBM à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF ») conformément à l'article R. 6325-27 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de la Chambre Syndicale du Transport Aérien (CSTA) et les représentants de la société ADBM, le 22 avril 2024 ;

Après en avoir délibéré le 30 mai 2024 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. L'aéroport de Bordeaux-Mérignac

1. La société ADBM assure l'exploitation, la maintenance, la gestion et le développement de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac dans le cadre d'un contrat de concession conclu avec l'État français, jusqu'en 2037.
2. La société ADBM est une société anonyme dont le capital est détenu à 60 % par l'État, à 25 % par la Chambre de commerce et d'industrie Bordeaux Gironde et à 15 % par différentes collectivités locales (la région Nouvelle-Aquitaine, le département de la Gironde, Bordeaux Métropole, la ville de Bordeaux et la ville de Mérignac).
3. En 2023, l'aéroport de Bordeaux-Mérignac a accueilli 6,6 millions de passagers, ce qui correspond à une hausse de 15 % par rapport à 2022.
4. L'aéroport de Bordeaux-Mérignac comporte trois terminaux : le hall A, le hall B et une aérogare à services simplifiés dite « billi » (ci-après « aérogare billi »).

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} août 2024 au 31 juillet 2025

5. La société ADBM a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac pour la période tarifaire du 1^{er} août 2024 au 31 juillet 2025 par un dossier réceptionné au service de la procédure le mardi 2 avril 2024, qui a été déclaré recevable le même jour.
6. En application de l'article R. 6325-29 du code des transports, la société ADBM a rendu publique sa proposition tarifaire le 2 avril 2024.
7. Conformément au premier alinéa de l'article R. 6325-27 du même code, la DGCCRF a reçu, le 3 avril 2024, la proposition tarifaire de la société ADBM. Le silence gardé par la DGCCRF dans le délai de quinze jours à compter de la réception de la notification vaut, conformément au deuxième alinéa de l'article R. 6325-30 du code des transports, avis favorable sur les tarifs notifiés.

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 instituant la communauté européenne¹, 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.

¹ Devenu Traité sur l'Union européenne.

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.
12. En vertu de l'article 11 de la directive, les États membres désignent ou mettent en place une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée (i) de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la directive et (ii) d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6, concernant notamment l'application du système de redevances aéroportuaires et le niveau de ces redevances. Ils 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. Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'Autorité assume les missions de l'autorité de supervision indépendante.
13. Le paragraphe 5 de l'article 6 laisse la possibilité aux États membres d'instituer une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont systématiquement déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante.

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 respectivement 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.
16. L'article 6 du règlement prévoit que le transporteur aérien ayant lui-même reçu une notification de besoin d'assistance au moins quarante-huit heures avant l'heure de départ publiée du vol communique cette information à l'entité gestionnaire des aéroports de départ, d'arrivée et de transit, au moins trente-six heures avant l'heure de départ publiée du vol. Dans tous les autres cas, il communique ces informations « dès que possible ».

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

17. 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.
18. 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 »*.
19. L'article R. 6325-1 du code des transports dispose que *« les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 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 »*.
20. Les articles R. 6325-3 et suivants du code des transports définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. Le périmètre régulé

21. L'article L. 6325-1 du code des transports précité prévoit 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.
22. L'article R. 6325-22 du code des transports 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.
23. Le II de l'article 1er de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé prévoit que le périmètre régulé des aérodromes de l'État concédés, à l'exception des aérodromes 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 et des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

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. 6325-33 du code des transports, d'un délai de deux mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs et modulations qui lui sont soumis. L'article R. 6325-34 du même code prévoit que 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 d'un mois pour s'opposer à ces tarifs. Si elle ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des formalités 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 d'une demande d'homologation des tarifs et de leurs modulations. 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 et qu'ils sont non discriminatoires ;
 - 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, que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée. »
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, alors applicables, impliquaient, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE précitée, 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 produits, des actifs et des charges au périmètre régulé par les exploitants aéroportuaires².
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*.

² CE, 28 janvier 2021, SCARA et autres, req. n° 436166.

29. Sur ce fondement, l'Autorité a publié sa décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports, laquelle s'accompagne de la décision n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024.
30. La décision n° 2022-024 s'applique aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité, dans les conditions prévues à l'article R.6325-27 du code des transports, à compter du 1^{er} septembre 2022.

1.3. La période tarifaire antérieure

31. Les tarifs des redevances aéroportuaires en vigueur pour la période du 1^{er} août 2023 au 31 juillet 2024 sont ceux homologués par la décision n° 2023-025 du 30 mai 2023 de l'Autorité susvisée.

1.4. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} août 2024 au 31 juillet 2025

32. La société ADBM a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation d'une grille tarifaire pour la période du 1^{er} août 2024 au 31 juillet 2025 (ci-après « période tarifaire 2024-2025 ») 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 « CoCoÉco »), le 14 mars 2024.
33. Les grilles tarifaires soumises à l'homologation de l'Autorité comprennent les redevances prévues aux articles R. 6325-4 et suivants du code des transports ainsi que la redevance versée en contrepartie des prestations d'assistance aux PHMR.

1.4.1. En ce qui concerne la structure tarifaire

34. La société ADBM prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période tarifaire 2024-2025, d'instaurer une nouvelle redevance de « distribution du 50 hertz », afin de se mettre en conformité avec le nouveau règlement européen sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs³. La société ADBM prévoit également de transformer la redevance Passagers aviation d'affaires en un tarif unique correspondant à une valeur de 8 € par passager. À l'exception des éléments précédents, la société ADBM prévoit de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur, telle qu'homologuée par l'Autorité dans sa décision n° 2023-025 du 30 mai 2023 susvisée, y compris les différenciations tarifaires de la redevance par passager (en fonction du terminal et en fonction du faisceau géographique).
35. S'agissant des modulations tarifaires, la société ADBM propose de reconduire, en modifiant certaines de leurs conditions d'application, (i) la modulation visant à favoriser la création de nouvelles lignes, (ii) la modulation visant à accroître le trafic sur une ligne existante, (iii) la modulation acoustique applicable à la redevance d'atterrissage et (iv) la modulation horaire applicable à la redevance d'atterrissage.
36. La société ADBM prévoit également d'introduire (i) une modulation gaz à effets de serre (GES) applicable à la redevance d'atterrissage et (ii) une modulation SAF (*sustainable aviation fuels*) applicable à la redevance carburant.

³ Règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE.

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

37. La société ADBM propose une évolution homogène des tarifs des redevances aéroportuaires de +5 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur.
38. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ADBM propose une hausse de 2 centimes d'euros par rapport au tarif actuellement en vigueur, correspondant à une hausse de +3 %.

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

39. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ADBM prévoit un trafic de [6 – 7] millions de passagers, pour la période tarifaire 2024-2025, correspondant à une hausse de [5 – 10] % du trafic réalisé lors de la dernière période tarifaire révolue de 2022-2023 et de [2 – 5] % par rapport à la période tarifaire 2023-2024. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire concernée, un niveau des produits de redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de 28,6 millions d'euros et, par ailleurs, un niveau des produits issus des autres activités du périmètre régulé de 42,5 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 estimé par la société ADBM à +[2 – 5] % et le niveau du coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») à +5,1 %.

1.5. Les contrats bilatéraux conclus entre la société ADBM et certaines compagnies aériennes

40. Dans son rapport relatif à la société ADBM⁴, la Cour des comptes a révélé l'existence de contrats bilatéraux conclus entre la société ADBM et certaines compagnies aériennes visant à développer le trafic aérien.
41. Ayant pris connaissance de ces contrats, l'Autorité engagera une procédure en recherche et constatation de manquement au cadre de régulation en vigueur, sur le fondement de l'article L. 1264-1 du code des transports, en ce qu'ils pourraient constituer un contournement de la grille tarifaire objet de la présente décision.

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

42. L'article R. 6325-18 du code des transports dispose qu'« une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 6325-1 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 conformément aux dispositions de l'article R. 6325-54 ».

⁴ Cour des comptes, Rapport portant sur une entreprise publique, La Société anonyme Aéroport de Bordeaux-Mérignac, exercices 2013 à 2021, 17 octobre 2023.

43. L'article R. 6325-61 du code des transports 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 prévues par l'article R. 6325-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* ».
44. La société ADBM a réuni la CoCoÉco le 14 mars 2024. Le délai de convocation de ses membres a été respecté.
45. Douze votes ont eu lieu au cours de la séance du 14 mars 2024. La CoCoÉco s'est prononcée en faveur de l'ensemble des propositions détaillées ci-après :
- Sur le plan d'investissements : l'ensemble des membres de la CoCoÉco a voté en faveur de cette proposition ;
 - Sur les tarifs des redevances par passager, d'atterrissage, de stationnement, 400 Hertz et de carburant : huit membres se sont prononcés en faveur des propositions, deux représentants d'usagers et d'organisations professionnelles s'y sont opposés et deux représentants d'usagers se sont abstenus ;
 - Sur la proposition relative à l'évolution de la redevance Passagers Aviation d'affaires, sept membres ont voté pour et cinq représentants d'usagers et d'organisations professionnelles se sont abstenus ;
 - Sur la redevance d'assistance aux PHMR : l'ensemble des membres de la CoCoÉco s'est prononcé en faveur de la hausse des tarifs proposée ;
 - Sur la proposition relative à la modulation horaire de la redevance d'atterrissage : huit membres ont voté pour et quatre représentants d'usagers et d'organisations professionnelles se sont abstenus ;
 - Sur la proposition relative à la modulation acoustique de la redevance d'atterrissage : neuf membres ont voté pour, un représentant d'usagers s'y est opposé et deux représentants d'usagers et d'organisations professionnelles se sont abstenus.
 - Sur la proposition relative à la reconduction des modulations visant à favoriser la création de lignes et l'accroissement du trafic, avec modification de leurs conditions d'application, cinq membres ont voté pour, deux représentants d'usagers et de collectivités territoriales s'y sont opposés et cinq représentants d'usagers se sont abstenus ;
 - Sur la proposition relative à l'instauration d'une modulation Gaz à effet de serre (GES), huit membres ont voté pour, trois représentants d'usagers et d'organisations professionnelles s'y sont opposés et un représentant d'usagers s'est abstenu ;
 - Sur la proposition relative à l'instauration d'une modulation SAF, neuf membres ont voté pour, deux représentants d'usagers et d'organisations professionnelles s'y sont opposés et un représentant d'usagers s'est abstenu ;
 - Sur la proposition relative à l'instauration d'une redevance de distribution de 50 Hertz, neuf membres ont voté pour, deux représentants d'usagers s'y sont opposés et un représentant d'usagers s'est abstenu.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

46. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *[d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement* ».
47. L'article R. 6325-23 du code des transports 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 au second alinéa de l'article R. 6325-13 et à l'article R. 6325-16 du code des transports⁵ ; 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 ; des éléments sur les résultats et les prévisions d'investissement.
48. 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.
49. Il ressort du dossier que les membres de la CoCoÉco ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation qui leur a permis de se prononcer utilement sur la proposition tarifaire qui leur était soumise.

2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

50. Conformément aux articles R. 6325-3 et suivants et R. 6325-27 et suivants du code des transports, l'analyse de l'Autorité porte sur les redevances principales, accessoires et leurs modulations, ainsi que sur la redevance d'assistance fournie aux PHMR.
51. 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. 6325-27 du code des transports, 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.
52. De même, la redevance sur les produits pétroliers dont les conditions d'établissement et de perception sont précisées par un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile est exclue de son champ de contrôle. En conséquence, l'Autorité n'examine pas la modulation SAF proposée par la société ADBM.

⁵ Dès lors que l'exploitant prend en compte dans la détermination des tarifs des redevances des dépenses futures liées à la construction de certaines infrastructures ou installations, il communique aux usagers : l'opération, son coût prévisionnel, la programmation des travaux correspondants et l'échéance de la mise en service ainsi qu'une étude sur l'impact économique prévisionnel du dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome (article R. 6325-13 du code des transports). Lorsque l'exploitant prévoit d'introduire une modulation nouvelle ou d'apporter un changement substantiel à une modulation, il communique aux usagers l'objectif d'intérêt général recherché, la période d'application de la modulation, les indicateurs de suivi correspondant à cet objectif et l'impact prévisionnel des modulations sur les conditions d'usage de l'aérodrome (article R. 6325-16 du code des transports).

2.2.1. En ce qui concerne la structure tarifaire

53. Comme exposé au point 3434, la société ADBM propose d'introduire une nouvelle redevance de « distribution du 50 Hz » et de transformer la redevance « Passagers aviation d'affaires » en un tarif unique de 8€ par passager. À l'exception de ces éléments, la société ADBM propose de reconduire la structure de la grille tarifaire actuellement en vigueur et choisit notamment de reconduire la différenciation tarifaire de la redevance par passager de chaque terminal selon les faisceaux géographiques.

a. Sur l'introduction de la redevance 50 Hertz applicable sur l'aéroport de Bordeaux-Mérignac

54. Comme mentionné au point 34, la société ADBM propose d'introduire une nouvelle redevance, dite « redevance 50 Hertz », en contrepartie de la mise en œuvre progressive de l'électrification des postes de stationnement éloignés. Ce nouveau service devrait permettre de diminuer les émissions de polluants et de gaz à effet de serre liées à l'utilisation de moteurs auxiliaires de puissance des aéronefs ou de groupes thermiques.
55. La société ADBM propose d'appliquer un tarif par mouvement acquitté par l'ensemble des compagnies utilisatrices des postes équipés, applicable dès la mise en œuvre des premiers postes, prévue au cours de la période tarifaire soumise à homologation. Il ressort de l'instruction que, au regard des projections de mouvements attendus, ce tarif⁶ ne conduit pas à une sur-couverture des coûts relatifs à l'équipement et à l'utilisation des postes équipés mis en service au cours de la période tarifaire 2024-2025.
56. Au regard de ces éléments, et dans la mesure où l'installation des prises de courant correspond à un service public aéroportuaire, qui peut faire l'objet d'une redevance accessoire de la redevance de stationnement en application l'article R. 6325-9 du code des transports⁷, l'Autorité considère que cette évolution est conforme aux principes généraux applicables aux redevances.

b. Sur la différenciation tarifaire entre vols commerciaux et vols d'affaires

57. Concernant l'évolution de la redevance « Passagers aviation d'affaires », aujourd'hui identique à la redevance par passager des vols commerciaux (soit un tarif de 5,17 € pour les passagers Schengen/non-Schengen et un tarif de 5,53 € pour les passagers internationaux dans la grille tarifaire en vigueur), la société ADBM propose un tarif unique de 8 € par passager, soit une évolution comprise entre 45 % et 55 % par rapport à la grille tarifaire en vigueur. Comme mentionné au point 45, l'introduction d'une nouvelle différenciation n'a pas fait l'objet de remarque de la part des usagers et a été approuvée lors de la CoCoÉco du 14 mars 2024.
58. Au cours de l'instruction, la société ADBM a apporté des éléments permettant d'apprécier les raisons d'une telle hausse, notamment du fait d'investissements de rénovation importants de l'aérogare dédiée aux passagers d'affaires. Compte tenu des trafics prévisionnels de l'activité, du montant des investissements réalisés et de leur durée d'amortissement, la hausse comprise entre 2,47 € et 2,83 € par passager apparaît justifiée.
59. L'Autorité invite néanmoins la société ADBM, pour la prochaine demande d'homologation, à lui transmettre, ainsi qu'aux usagers, un bilan de la mise en œuvre de cette évolution, fondée sur une base des charges et actifs de l'activité suffisamment détaillée.

⁶ De 38,00 € par mouvement pour la période tarifaire 2024-2025.

⁷ Il s'agit d'une redevance accessoire correspondant au service complémentaire « énergie électrique » de la redevance de stationnement, sur le fondement de l'article R. 6325-9 du code des transports.

b. Sur la différenciation tarifaire selon les faisceaux géographiques

60. Concernant la différenciation tarifaire selon les faisceaux géographiques, la société ADBM prévoit, dans sa proposition tarifaire pour la période tarifaire 2024-2025, de reconduire la différenciation tarifaire de la redevance par passager de chaque terminal.
- Concernant les halls A et B, la redevance est différenciée entre les passagers Schengen, les passagers non-Schengen, les passagers internationaux et les passagers DOM-TOM. La société ADBM propose de continuer d'aligner les tarifs correspondant aux passagers non-Schengen, aux passagers internationaux et aux passagers DOM-TOM⁸ ;
 - Concernant l'aérogare billi, la redevance est différenciée entre les passagers Schengen, les passagers non-Schengen et les passagers internationaux. La société ADBM propose de continuer d'aligner les tarifs correspondant aux passagers non-Schengen et aux passagers internationaux⁹.
61. L'Autorité relève que la société ADBM a été en mesure de mener des études relatives à la justification de la différenciation tarifaire appliquée selon les faisceaux géographiques, conformément à la demande de l'Autorité au point 61 de sa décision n° 2023-025 du 30 mai 2023 susvisée. Plus précisément, la société ADBM a cherché à justifier l'écart tarifaire entre le faisceau « Schengen », d'une part, et le faisceau « non-Schengen, international et DOM-TOM », d'autre part, pour les halls A et B et l'écart tarifaire entre le faisceau « Schengen », d'une part, et les faisceaux « non-Schengen et international », d'autre part, pour l'aérogare billi, par une étude de la différence de coûts supportée entre les passagers relevant de ces différents faisceaux. Selon l'étude, la différence de coûts est principalement induite par l'utilisation différenciée des surfaces et des équipements liés au contrôle transfrontière, ainsi que par l'utilisation différenciée des équipements liés au traitement des bagages.
62. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère que la différenciation tarifaire basée sur les faisceaux géographiques est justifiée. Elle invite néanmoins la société ADBM à intégrer ou à améliorer certains éléments de justification permettant d'attester le caractère proportionné de la différence des tarifs proposés, notamment concernant la prise en compte de certains frais et la valorisation du temps d'utilisation des installations, afin de mieux objectiver les tarifs en fonction des coûts sous-jacents, d'ici la prochaine demande d'homologation.

2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires

a. Mise en place d'une nouvelle modulation GES

63. La société ADBM souhaite inciter les usagers à utiliser des aéronefs moins émetteurs de GES en déplacement, en introduisant pour la première fois une modulation de la redevance d'atterrissage en fonction des émissions de CO₂. La modulation tarifaire proposée par la société ADBM consiste à appliquer un coefficient de modulation à la redevance d'atterrissage en fonction du niveau de CO₂ émis par un aéronef par cycle de décollage/atterrissage (ci-après « cycle LTO »).
64. La détermination du coefficient de modulation proposée par ADBM diffère selon qu'il s'agit d'un vol de passagers ou d'un vol de fret :
- La redevance d'atterrissage des aéronefs de vols de passagers fera l'objet d'un abattement si la quantité de CO₂ émise par cycle LTO par siège offert est inférieure à 14,9 kg et d'une majoration si celle-ci est supérieure à 14,9 kg.

⁸ Cet alignement des tarifs correspondant aux passagers non-Schengen, internationaux et DOM-TOM est déjà applicable dans la grille tarifaire en vigueur.

⁹ Cet alignement des tarifs correspondant aux passagers non-Schengen et internationaux est déjà applicable dans la grille tarifaire en vigueur.

- La redevance d'atterrissage des aéronefs de vols de fret fera l'objet d'un abattement si la quantité de CO₂ émise par cycle LTO ramenée à la masse maximale au décollage est inférieure à 22 kg et d'une majoration si celle-ci est supérieure à 22 kg.

65. Certaines compagnies ont questionné, au cours de la CoCoÉco puis des auditions menées par l'Autorité, le bien-fondé de l'introduction de cette modulation. D'une part, elles estiment qu'une mesure locale est inadaptée pour un sujet dont l'enjeu est global et demandent une démonstration de l'efficacité de cette modulation. D'autre part, elles relèvent une multiplication des strates de mécanismes visant à réduire les émissions de GES, en raison de l'existence de mesures à l'échelle européenne (« ReFuel EU », « Fit for 55 », *Emissions Trading System* dit « ETS ») ou internationale (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* dit « Corsia »), menant à une complexité supplémentaire contreproductive.
66. L'Autorité souligne, en premier lieu, que les mécanismes internationaux ou nationaux sont effectivement des outils économiques plus pertinents que des mesures locales pour traiter les émissions de CO₂. En effet, contrairement au bruit ou à la qualité de l'air, l'impact des émissions de gaz à effet de serre est global. Un mécanisme international qui envoie un signal-prix homogène aux émetteurs est donc plus adapté. D'une part, en couvrant les émissions des aéronefs tout au long du vol et indépendamment des routes qu'ils empruntent, son impact est amplifié. D'autre part, une mesure à l'échelle d'un aéroport génère des effets d'évitement en ce qu'elle incite les compagnies aériennes à redéployer les aéronefs les moins économes en carburant sur d'autres routes, laissant le volume global de CO₂ inchangé.
67. Dans le cas d'espèce et au vu des éléments dont dispose l'Autorité, il semble néanmoins que la mesure n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi, même en tenant compte des mécanismes internationaux existants. L'Autorité relève en effet que la valorisation du CO₂ retenue par la société ADBM est faible par rapport aux montants communément admis. Ainsi, la valeur tutélaire du carbone, c'est-à-dire celle que retient l'État lorsqu'il évalue les politiques publiques ayant un impact environnemental, est de l'ordre de 170 euros courants par tonne de CO₂ évitée en 2024¹⁰. En intégrant les mécanismes internationaux ETS et Corsia, la tarification de la tonne de CO₂ resterait inférieure à sa valeur tutélaire et ne conduirait pas à une double facturation. L'Autorité ne s'oppose donc pas à la mise en œuvre de cette modulation.
68. Par conséquent, si l'Autorité prend note avec intérêt de la volonté de la société ADBM de contribuer, à travers la mise en place de cette modulation CO₂, à l'atteinte d'objectifs de développement durable, elle invite l'ensemble des parties prenantes à procéder à un retour d'expérience documenté sur cette mise en place d'ici à la fin de la période tarifaire soumise à homologation. L'Autorité portera une attention particulière à l'évaluation de l'ensemble des impacts liés à cette modulation, notamment financiers et environnementaux, qui lui sera transmise lors de la prochaine homologation tarifaire.

¹⁰ Les dernières valeurs tutélaire du carbone en date sont issues du rapport de la commission Quinet « La valeur de l'action pour le climat ».

b. Modulations reconduites avec modification des conditions d'application

69. Comme exposé au paragraphe 35, la société ADBM souhaite reconduire, en modifiant certaines de leurs conditions d'éligibilité et modalités d'application, (i) la modulation visant à favoriser la création de nouvelles lignes¹¹, (ii) la modulation visant à accroître le trafic sur une ligne existante¹², (iii) la modulation acoustique applicable à la redevance d'atterrissage et (iv) la modulation horaire applicable à la redevance d'atterrissage¹³.
70. **S'agissant de la modulation acoustique**, la société ADBM envisage de faire évoluer les coefficients applicables à la redevance d'atterrissage pour les groupes acoustiques 5 et 6, qui passeraient respectivement de 0,77 à 0,70 et de 0,70 à 0,65, afin de maintenir la neutralité financière de la modulation.
71. En premier lieu, l'Autorité note que les coefficients proposés sont conformes aux dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié susvisé.
72. En second lieu, l'Autorité remarque que cette évolution maintient un écart entre les coefficients des groupes acoustiques 5 et 6. Or, elle s'est déjà exprimée en faveur d'une convergence de ces coefficients¹⁴, pour les deux raisons suivantes :
- d'une part, alors que les coefficients de modulation doivent refléter le niveau des nuisances sonores pour les riverains, il est difficile, du fait de différences dans la méthode de mesure du bruit entre ces deux catégories d'aéronefs, de comparer les nuisances sonores liées aux mouvements des groupes 5 et 6 et, partant, de décider de la grandeur relative entre le coefficient du groupe 5 et celui du groupe 6 ;
 - d'autre part, la taxe sur les nuisances sonores aériennes pénalise davantage les aéronefs du nouveau groupe 6 que ceux du groupe 5, ce qui plaiderait pour l'utilisation d'un coefficient de modulation supérieur, pour le groupe 6, à celui du groupe 5. Néanmoins, l'utilisation d'un coefficient strictement supérieur, pour les aéronefs du groupe 6, à ceux du groupe 5, n'est pas permise par l'arrêté du 24 janvier 1956 susvisé, qui dispose que le « *coefficient de modulation propre aux aéronefs d'un groupe donné est au moins égal à celui propre aux aéronefs du groupe qui le suit* ».
73. L'exploitant indique ne pas disposer d'étude permettant de conclure factuellement à de meilleures performances acoustiques des aéronefs du groupe acoustique 6 par rapport au groupe 5. L'Autorité recommande à la société ADBM, dans la cadre d'une prochaine demande d'homologation, soit d'apporter des justifications robustes à la distinction actuelle, soit de faire converger les coefficients acoustiques des groupes 5 et 6.
74. **S'agissant des modulations visant à favoriser la création de nouvelles lignes et à accroître le trafic sur une ligne existante**, l'Autorité relève que l'existence même des contrats mentionnés aux points 40 et 41, poursuivant le même objectif, interroge sur leur dimensionnement. En effet, la conclusion de contrats spécifiques avec certaines compagnies représentant une part importante du trafic tend à questionner le caractère adapté aux besoins des usagers des modulations actuellement proposées dans la grille tarifaire. En conséquence, elle recommande à la société ADBM d'étudier l'opportunité de revoir l'ensemble de sa politique de mesures

¹¹ Les évolutions proposées prévoient notamment, en plus des abattements sur la redevance d'atterrissage qui n'évoluent pas, des abattements sur la redevance passager, ainsi qu'un accroissement du nombre minimal de mouvements hebdomadaires nécessaires pour bénéficier de la modulation.

¹² Les évolutions proposées prévoient de modifier les critères d'éligibilité (en remplaçant notamment la condition portant sur la croissance de sièges par rapport aux années 2019 et N-1, par une condition portant sur la croissance de sièges par rapport à l'année N-1 seulement) et les conditions d'application (en remplaçant notamment l'application d'une prise en charge de frais de marketing, d'une valeur maximale de 45k€ par ligne par an, par l'application d'un abattement sur la redevance par passager, d'une valeur maximale de 45k€ par compagnie par an).

¹³ Évolution du coefficient applicable à la redevance d'atterrissage pour les atterrissages de jour (06h00 - 18h00) et de soir (18h00 - 22h00) de 0,92 à 0,85.

¹⁴ Au point 85 de sa décision n° 2022-087 du 8 décembre 2022 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 2023.

tarifaires incitatives à l'accroissement de trafic de façon à mieux répondre, dans le cadre défini à l'article R. 6325-15 du code des transports, aux attentes des usagers.

75. Les propositions de modifications des autres modulations n'appellent pas de remarques de l'Autorité au regard des exigences des articles R. 6325-14 à R. 6325-16 du code des transports.

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

76. 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.
77. Comme exposé au point 37373737, la société ADBM propose une hausse homogène des tarifs des redevances aéroportuaires de +5 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur (hors redevance d'assistance aux PHMR et hors redevance « Passagers Aviation d'affaires »).
78. La modération tarifaire n'étant pas définie par les textes applicables, 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, sous le contrôle du juge. 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. Par ailleurs, dans sa décision du 31 décembre 2019, le Conseil d'État a précisé que la règle de la modération tarifaire « a pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive [des] tarifs »¹⁵.
79. Au cas d'espèce, l'Autorité relève que la hausse tarifaire proposée par la société ADBM s'inscrit dans un contexte de hausse très significative des investissements, qui sont susceptibles d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers de l'aéroport – à commencer par les compagnies aériennes –, ainsi qu'aux usagers finaux de l'aéroport – les clients des compagnies. Ce programme d'investissements, voté à l'unanimité lors de la CoCoÉco, est très supérieur aux niveaux d'investissements constatés précédemment. Il est composé, pour l'essentiel, pour la période tarifaire 2024-2025, d'investissements visant au rattrapage de la qualité de service offerte par l'aéroport et porte majoritairement sur la modernisation des infrastructures, des équipements de sûreté et réglementaires ainsi que sur des aspects relatifs à la transition écologique.
80. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'évolution des tarifs proposée par la société ADBM est considérée comme modérée au sens de l'article L. 6327-2 du code des transports.

2.2.4. 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

81. 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 ADBM, l'Autorité a porté son attention, notamment sur : (i) les hypothèses de trafic retenues par la société ADBM dans sa proposition ; (ii) les mécanismes d'allocation des produits, des actifs et des charges entre les différents périmètres ; (iii) la pertinence des projections financières qui en résultent pour établir la proposition tarifaire soumise à l'homologation.

¹⁵ CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. n°424088.

a. Sur les hypothèses de trafic

82. La société ADBM anticipe un trafic commercial de [6 – 7] millions de passagers pour l'année civile 2024, et de [7 – 8] millions de passagers pour l'année civile 2025. Comme mentionné au point 39, la société ADBM retient ainsi une hypothèse de trafic de [6 – 7] millions de passagers pour la période tarifaire 2024-2025.
83. L'Autorité note que la société ADBM anticipe un niveau de trafic en baisse de [0 – 1] % sur l'année 2024 par rapport à l'année 2023. Au vu des prévisions de trafic des compagnies aériennes, du niveau de trafic au premier trimestre 2024, de l'offre programmée pour la saison été 2024 et des estimations de tendances de croissance par les grands organismes internationaux (ACI Europe et Eurocontrol), l'Autorité juge les prévisions de trafic de la société ADBM pour l'année 2024 pessimistes.
84. L'Autorité relève cependant l'annonce par la société Ryanair, le 14 mai 2024, de l'arrêt de son activité sur l'aéroport à compter de novembre 2024. Au regard du poids de la compagnie aérienne sur la plateforme ([20 – 30] % du trafic en 2023), l'hypothèse de non-reprise de ce trafic en fin d'année 2024 impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, une baisse nette du trafic de la plateforme de [2 – 5] % pour l'année 2024. Les prévisions de trafic de la société ADBM pour l'année 2024 paraissent ainsi crédibles au regard de la possible discontinuité du trafic opéré jusqu'à fin octobre 2024 par la société Ryanair.
85. L'Autorité note par ailleurs que la société ADBM anticipe un fort rebond de l'activité en 2025 avec une croissance annuelle du trafic de [5 – 10] %. Au regard de la structure du trafic de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac en 2023, l'Autorité constate que la croissance du trafic attendue par la société ADBM à fin 2025 apparaît ainsi en ligne avec les tendances et prévisions de croissance prévues par les grands organismes internationaux¹⁶.
86. Ainsi, les prévisions de trafic de la société ADBM apparaissant pessimistes pour l'année 2024 mais en forte reprise pour l'année 2025, le volume de trafic attendu sur la période tarifaire 2024-2025 par la société ADBM apparaît cohérent avec les dynamiques d'offre et de trafic observées en 2023 et en début d'année 2024, avec l'offre programmée pour 2024 et avec les grandes tendances envisagées à moyen terme en matière de trafic aérien de passagers, compte tenu de la structure du trafic de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac. Néanmoins, l'annonce de la cessation d'activité de la société Ryanair engendre de l'incertitude quant au report de la clientèle vers d'autres compagnies aériennes à moyen terme. En tout état de cause, le retrait de la compagnie à bas coûts pourrait engendrer un déficit de trafic par rapport aux prévisions initiales de la société ADBM sur la période tarifaire 2024-2025.

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

87. Les décisions n° 2022-024 et n° 2022-025 de l'Autorité susvisées prévoient une application de leurs dispositions pour les comptes des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2023 et, partant, une application aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité à compter du 1^{er} septembre 2022. Dès lors, ces décisions sont applicables pour l'homologation de la présente proposition tarifaire.
88. Le respect des principes établis dans la décision n° 2022-024 étant cependant susceptible d'exiger l'engagement de travaux requérant un délai conséquent, la section 5 de la décision n° 2022-025 prévoit des dispositions transitoires, acceptant notamment, à titre exceptionnel, le maintien de règles d'allocation existantes, malgré des justifications incomplètes ou manquantes, dès lors que (i) cette absence de démonstration suffisante de la conformité aux principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 susvisée résulte exclusivement de la nécessité, pour l'exploitant, de réaliser des études ou de faire évoluer son système d'information

¹⁶ Indépendamment des effets de la cessation d'activité de la société Ryanair dont le niveau de report de la clientèle vers d'autres compagnies aériennes en 2025 reste incertain.

et/ou son modèle analytique de gestion et que (ii) l'exploitant justifie auprès de l'Autorité – après l'avoir présenté aux usagers – de la mise en place d'un programme de travail crédible et adéquat, de nature à assurer la bonne application des principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 susvisée dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, avant l'issue de la période transitoire, au 31 décembre 2025.

89. L'Autorité relève que, depuis sa décision n° 2023-025 susvisée, un atelier sur les règles d'allocation a été organisé avec les usagers le 27 juin 2023. Les échanges menés dans le cadre de cet atelier ont permis à l'exploitant d'adapter certaines règles d'allocation afin de répondre aux attentes des usagers et aux principes formulés par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024, tels qu'explicités par sa décision n° 2022-025 susvisées.
90. Au cours de l'instruction, à la demande de l'Autorité, l'exploitant a, d'une part, précisé le programme d'ateliers qu'il envisage de mener jusqu'à la fin de la période transitoire, pouvant conduire à des études complémentaires et des modifications de certaines règles, d'autre part, indiqué qu'un audit sur les règles et leur conformité à la décision n° 2022-024 susvisée serait réalisé fin 2024 par un tiers afin d'apporter, le cas échéant, d'autres modifications en 2025.
91. L'Autorité relève par ailleurs, qu'à l'occasion de l'atelier susmentionné, les représentants des usagers ont souligné que « *dans le cas de changement de régime [de caisse], comme le passage en double caisse, il y aurait un gros travail à faire d'analyse en détail de toutes les clés de répartition* ».
92. Ces éléments appellent plusieurs commentaires de la part de l'Autorité.
93. En premier lieu, le maintien, à titre transitoire, de règles d'allocation existantes pour la période tarifaire soumise à homologation est acceptable dans le contexte évoqué ci-dessus.
94. En deuxième lieu, l'Autorité rappelle que quel que soit le système de caisse de l'aéroport, la conformité des règles d'allocation aux principes doit être assurée au plus tard à l'issue de la période transitoire et recommande à la société ADBM, dans cette perspective, d'intensifier les travaux conduits avec les usagers.
95. En troisième lieu, l'Autorité admet que, si les enjeux de l'exercice d'allocation sont plus forts pour les aéroports en caisse double ou aménagée qu'ils ne le sont pour les aéroports en caisse unique, il convient de prendre en compte dès aujourd'hui les projets d'évolution du cadre réglementaire aéroportuaire et la possibilité d'un passage de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac en caisse aménagée dans le cadre d'un contrat de régulation économique.
96. À cet effet, l'Autorité recommande à la société ADBM de réunir les conditions permettant aux usagers d'étudier les règles d'allocation existantes au regard des évolutions possibles du cadre réglementaire, notamment de proposer un cadre économique homogène préalable à la définition et aux choix des règles qui seraient *in fine* retenues à l'issue de la période transitoire.
97. Enfin, l'Autorité confirme l'intérêt de recourir à l'attestation d'un auditeur externe portant sur la conformité des règles d'allocation de la société ADBM aux principes posés par la décision n° 2022-024 précitée et éclairés par la décision n° 2022-025.

c. Sur les projections des produits, des actifs et des charges pour la période tarifaire soumise à homologation

98. Dans sa décision n° 2023-025, l'Autorité relevait des limites méthodologiques concernant les prévisions des produits du périmètre régulé établies par la société ADBM et une surestimation de la base d'actifs régulés susceptibles d'entraîner une sous-estimation du ROCE prévisionnel du périmètre régulé.
99. D'une part, l'Autorité concluait¹⁷ que la méthodologie pour établir les prévisions de recettes au vu d'unités d'œuvre agrégées était simplificatrice et susceptible d'induire une marge d'erreur non négligeable.
100. En l'espèce, l'analyse comparée des prévisions de recettes et des résultats constatés pour l'exercice 2023 démontre que si les redevances aéroportuaires ont été correctement estimées, ce n'est pas le cas des recettes extra-aéronautiques qui ont été largement sous-estimées.
101. Au cours de l'instruction, la société ADBM a mis en avant les adaptations qu'elle a apportées à son estimation des recettes, notamment par l'élargissement de la période d'observation des résultats passés pour fonder ses prévisions.
102. L'Autorité estime toutefois que les adaptations intervenues par rapport à la précédente saisine restent trop modestes et réitère sa recommandation d'affiner la méthodologie de détermination des trajectoires prévisionnelles.
103. D'autre part, l'Autorité relevait une surestimation de la base d'actifs régulés, engendrée par des reports d'investissements importants.
104. En l'espèce, sur la base des résultats annuels pour 2023 fournis par la société ADBM, l'Autorité constate une nouvelle fois un report significatif des investissements sur 2024.
105. Ces deux aspects, qui conduisent à avoir (i) sous-estimé le résultat opérationnel et (ii) surestimé la base d'actifs régulés, se cumulent et réhaussent le niveau de ROCE du périmètre régulé de la société ADBM pour l'exercice 2023 à +3,5 %, alors que la prévision partagée dans le cadre de la précédente demande d'homologation s'élevait à +0,2 %.
106. Pour la présente proposition tarifaire, l'Autorité relève que la société ADBM lui a transmis, au cours de l'instruction, des éléments quantitatifs et qualitatifs suffisants pour justifier ses prévisions de charges pour la période tarifaire 2024-2025. En particulier, la société ADBM envisage un programme quinquennal 2024-2028 très ambitieux qui vise à multiplier en moyenne par cinq les montants annuels investis par rapport au rythme des années précédentes, afin de rattraper le déficit passé. En se fondant sur les justifications fournies par la société ADBM, dont les engagements pris par la nouvelle équipe dirigeante sont portés unanimement par les parties prenantes, l'Autorité considère que ces niveaux d'investissements pourraient être tenus et atteindront un niveau inégalé par rapport aux années précédentes. En tout état de cause, l'Autorité a procédé à un test de sensibilité sur une éventuelle baisse très significative du niveau d'investissements sur la période tarifaire et s'est assurée que celle-ci ne conduira pas le niveau de ROCE à dépasser le niveau de CMPC calculé par la société ADBM.

¹⁷ Point 91 de la décision n° 2023-025.

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

107. 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 périmètre¹⁸.
108. La société ADBM a procédé à sa propre estimation du CMPC après impôts du périmètre régulé applicable à la période tarifaire faisant l'objet de l'homologation, qui ressort à 5,1 %.
109. L'Autorité note que, bien que les modalités de calcul utilisées par la société ADBM pour déterminer ce taux s'inspirent fortement des lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de coût moyen pondéré du capital des périmètres régulés des aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports adoptées dans la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023, elles s'en écartent sur plusieurs points, comme l'appréciation du bêta et la date d'estimation des différents paramètres.
110. Néanmoins, l'Autorité estime le niveau de CMPC retenu par la société ADBM acceptable, le taux proposé par l'exploitant s'inscrivant légèrement au-dessus de la moyenne de la fourchette de valeurs estimée par l'Autorité après application des lignes directrices susvisées.
111. Le ROCE prévisionnel du périmètre régulé, estimé par l'exploitant à +**[2 – 5]** % pour la période tarifaire soumise à l'homologation, s'établit à un niveau inférieur au niveau de CMPC du périmètre régulé calculé par la société ADBM au point 108.
112. En conclusion, au regard des travaux menés, l'Autorité considère que la proposition tarifaire soumise par la société ADBM n'est pas susceptible de conduire à une rémunération excessive des capitaux investis sur le périmètre régulé pour la période tarifaire soumise à homologation et, partant, remplit la condition posée à l'article L. 6327-2 du code des transports et rappelée au point 107.

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

113. Sur la base des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges ainsi que des règles de comptabilité analytique de la société ADBM, 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 ADBM respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus, avec un taux de couverture des services publics aéroportuaires de **[60 – 80]** % pour la période tarifaire soumise à l'homologation, sur la base des données transmises par la société ADBM.

¹⁸ La vérification que les capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé bénéficient d'une « juste rémunération » conduit à s'assurer qu'ils ne bénéficient pas d'une rémunération excessive eu égard aux attentes du marché, compte tenu des risques spécifiques à l'activité, tel que cela ressort du calcul du CMPC sur le périmètre régulé.

2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

114. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 susvisé 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.
115. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019 précitée, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
116. Comme exposé au point 38, la société ADBM propose une hausse de 2 centimes d'euros du tarif de la redevance d'assistance aux PHMR par rapport au tarif actuellement en vigueur.
117. Sur la base des éléments transmis en cours d'instruction, l'Autorité constate que le produit de la redevance destinée à financer l'assistance aux PHMR couvre, au centime près, les coûts de cette dernière qui, par ailleurs, a fait l'objet d'un vote favorable unanime au cours de la CoCoÉco.
118. Cette proposition est conforme aux principes applicables aux redevances pour services rendus, et aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 précité.
119. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère que le tarif de cette redevance peut être homologué.

DÉCIDE

Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables à l'aéroport de Bordeaux-Mérignac pour la période tarifaire du 1^{er} août 2024 au 31 juillet 2025 sont homologués.

Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera notifiée à la société ADBM et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 30 mai 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président,

Thierry Guimbaud

ANNEXE
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LA PRÉSENTE DÉCISION

N°	Recommandation	Acteur	Horizon
1	Transmettre à l'Autorité, ainsi qu'aux usagers, un bilan de la mise en œuvre de l'évolution de la tarification de la redevance passagers d'affaires, fondée sur une base détaillée des charges et actifs de l'activité.	Société ADBM	Période tarifaire 2025-2026
2	Intégrer ou améliorer certains éléments de justification permettant d'analyser le caractère proportionné de la différence des tarifs proposés selon les faisceaux géographiques, notamment concernant la prise en compte de certains frais et la valorisation du temps d'utilisation des installations.	Société ADBM	Période tarifaire 2025-2026
3	Procéder à un retour d'expérience documenté sur la mise en place de la modulation GES (notamment sur les impacts financiers et environnementaux).	Société ADBM et usagers	Période tarifaire 2025-2026
4	Apporter des justifications robustes à la distinction des coefficients acoustiques des groupes 5 et 6 ou faire converger ces coefficients.	Société ADBM	Période tarifaire 2025-2026
5	Étudier l'opportunité de revoir l'ensemble de sa politique de mesures tarifaires incitatives à l'apport de nouveaux trafics de façon à répondre, dans le cadre défini à l'article R.6325-15 du code des transports, aux attentes des usagers.	Société ADBM	Période tarifaire 2025-2026
6	Recourir à l'attestation d'un auditeur externe portant sur la conformité des règles d'allocation de la société ADBM aux principes posés par la décision n° 2022-024 précitée et éclairés par la décision n° 2022-025.	Société ADBM	Fin 2025