

Décision n° 1810-D1 du 11 janvier 2019 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget

L'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'Autorité »),

Vu le règlement (CE) no 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 96/67/CE du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté ;

Vu la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 relative aux redevances aéroportuaires ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1 et suivants ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment ses articles R. 224-1 et suivants ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le dossier de notification des tarifs de la société Aéroports de Paris SA en date du 14 décembre 2018 ;

Vu la décision de la présidente de l'Autorité du 17 décembre 2018 désignant M. Denis HUNEAU comme rapporteur de l'affaire n°1810 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

L'association internationale du transport aérien (IATA) ayant transmis le 21 décembre 2018 un document de position sur les tarifs adoptés par AdP, les représentants d'easyJet, du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA) et de la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) ayant été entendus, à leur demande, le 7 janvier 2019 ;

Les représentants d'Aéroports de Paris (AdP) ayant été reçus, à leur demande, par l'Autorité le 9 janvier 2019 ;

Le dossier ayant été examiné par l'Autorité lors de ses séances des 7, 9 et 11 janvier 2019 ;

Sur le rapport établi par M. Denis Huneau, le 8 janvier 2019 ;

Après en avoir délibéré :

Considérant ce qui suit :

CONTEXTE

1. L'Etat et AdP ont, en application de l'article L.6325-2 du code des transports, signé le 31 août 2015 un contrat de régulation économique (CRE) avec l'Etat. Ce contrat, qui fait suite à deux précédents CRE, concerne la période 2016-2020. Il fixe notamment le plafond du taux moyen d'évolution des principales redevances pour services rendus, en fonction du trafic et du programme des investissements prévus.
2. Ce contrat s'inscrit, comme le précédent, dans le cadre d'une « double caisse » prévoyant que notamment les activités commerciales et immobilières sont exclues du périmètre de régulation. En outre, et de même que le précédent CRE, il ne comporte pas la stipulation du CRE 2006-2010 selon laquelle l'intégralité du résultat opérationnel dégagé par les activités du périmètre régulé était prise en compte pour apprécier la rémunération des capitaux d'AdP.
3. Les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget forment un système d'aéroports au sein duquel AdP est autorisé à mettre en place un système commun de redevances couvrant les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly.
4. Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ont été, hormis ceux de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, homologués en dernier lieu pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019, par décision de l'Autorité du 12 février 2018.
5. Les tarifs de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, ont fait l'objet d'une seconde proposition qui a été homologuée par décision du 19 mars 2018.
6. Le trafic sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, le chiffre d'affaires et le résultat d'exploitation de la société AdP ont connu les évolutions suivantes :

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Trafic total (MPax)	90.3	92.7	95.4	97.1	101,5	104.8*
Variation	+ 1.7 %	+ 2.6 %	+ 3.0 %	+ 1.8 %	+ 4,5 %	+3.3 %*
dont CDG	62.0	63.8	65.8	65.9	69,5	-
dont ORY	28.3	28.9	29.7	31.2	32,0	-
CA (M€)	2734	2759	2735	2744	2820	-
dont redevances**	1116	1158	1206	1223	1285	-
Résultat exploitation	648	646	734	719	781	-
ROCE régulé	2.9 %	3.2 %	3.8 %	4.5 %	5.05 %	-

Sources : documents de référence

* estimé

** sur CDG, LBG et ORY uniquement

CONTENU DE LA PROPOSITION TARIFAIRE

7. AdP conserve la structure de ses tarifs applicables et reconduit leurs modulations. Il retient pour la période tarifaire 2019 une évolution homogène de + 2,944 % pour les redevances applicables sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, et pour celles applicables sur l'aéroport de Paris-Le Bourget.
8. Le taux de 2,944 % s'applique également à l'indexation des plafonds du montant global des réductions tarifaires pouvant être accordées en application de l'une des trois modulations incitatives au développement du trafic et à une meilleure utilisation des infrastructures.

CADRE JURIDIQUE GENERAL DE L'HOMOLOGATION DES TARIFS

9. Les redevances dont les tarifs relèvent de l'homologation de l'Autorité sont les redevances pour services publics aéroportuaires (SPA) tels que définis à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.
10. L'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile dispose que lorsque l'Autorité homologue les tarifs des redevances pour services rendus, *« elle s'assure :*
 - *du respect de la procédure de consultation prévue au II de l'article R. 224-3 ;*
 - *que les tarifs précités et le cas échéant leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution est modérée ;*
 - *lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2 du code des transports, du respect du contrat ».*
11. L'article L. 6325-1 du code des transports dispose que : *« Le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis »* et que : *« 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. »*
12. L'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile dispose que : *« Les tarifs des redevances sont fixés en tenant compte des prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aéroport ou les aéroports considérés ainsi que des éléments suivants :*
 - *les objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ;*
 - *les prévisions d'évolution des recettes ;*
 - *les programmes d'investissements et leur financement.**« Il peut être aussi tenu compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant autres que les services mentionnés à l'article R. 224-1.*
« L'exploitant d'aéroport reçoit, compte tenu de ces éléments, une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre d'activités mentionné à l'alinéa suivant.
« Un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile précise les conditions d'application du présent article, notamment pour la définition du périmètre des activités et services pris en compte. »

RECEVABILITE DE LA NOTIFICATION

13. L'Autorité a adopté le 25 octobre 2018 une décision relative aux éléments nécessaires à son examen des demandes d'homologation tarifaire. Cette décision publiée sur son site internet le 30 octobre 2018, et au Bulletin officiel des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 25 novembre 2018, précise notamment au I) de son annexe la liste des documents conditionnant la recevabilité de la notification des tarifs.
14. Le dossier notifié par AdP comporte une pièce référençant les diverses pièces du dossier transmis par rapport à cette annexe. L'Autorité a pu vérifier la complétude formelle du dossier.
15. S'étant assurée de la substantialité des pièces reçues, l'Autorité a prononcé la recevabilité de la notification à la date du 14 décembre 2018, date de réception du dossier en ses bureaux.

ANALYSE

Sur le respect de la procédure de consultation des usagers :

16. Aux termes de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, pris en application de l'article L. 6325-7 du code des transports pour la transposition de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires susvisée, une commission consultative économique « *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. La commission débat également sur les perspectives d'évolution de la qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome* ».
17. Les I) et II) de l'article D. 224-2 du code de l'aviation civile créent une commission consultative économique unique pour les aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly.
18. AdP a réuni cette commission unique à trois occasions : le 2 juillet 2018, pour présenter les orientations tarifaires 2019 préliminaires, le 23 octobre 2018, pour présenter les résultats économiques 2017, les résultats des indicateurs de qualité de service, le calcul préliminaire des plafonds tarifaires prévus par le CRE 2016-2020 et les orientations tarifaires, et le 23 novembre 2018, pour présenter les éléments relatifs aux investissements, le calcul des plafonds tarifaires prévus par le CRE et ses propositions tarifaires, en précisant notamment les différents services fournis en contrepartie des redevances.
19. Lors de ces réunions de nombreux usagers se sont exprimés pour regretter que ce dispositif de concertation ne permette pas la négociation et la meilleure prise en compte de leurs demandes. Toutefois il ressort des procès-verbaux et des pièces transmises que ce dispositif en trois étapes a permis de porter à leur connaissance l'ensemble des éléments prévus par la réglementation, notamment des comptes de résultats par aérodrome, requis par l'article 5 de la directive 2009/12 CE susvisée pour permettre l'application d'un système commun de redevances, et les éléments de bilan du service d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite, de recueillir leurs suggestions et de leur fournir des éléments de réponse.
20. Le dispositif mis en œuvre apparaît adapté au volume et à la nature des enjeux rencontrés sur ces deux plateformes pour la période tarifaire 2019.
21. Le III) de l'article D. 224-2 du code de l'aviation civile institue une commission consultative économique pour l'aérodrome de Paris-Le Bourget.

22. AdP a réuni cette commission le 23 novembre 2018 pour présenter les éléments relatifs aux investissements, le calcul des plafonds tarifaires prévus par le CRE et ses propositions tarifaires, précisant notamment les différents services fournis en contrepartie des redevances.
23. Il ressort de ces éléments que la procédure de consultation des usagers des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, et Paris-Le Bourget a été respectée.
24. L'Autorité relève cependant que la méthodologie présentée aux usagers comme utilisée pour fixer les redevances aéroportuaires se limite à la vérification du respect des plafonds d'évolution fixés par le CRE. Par ailleurs les informations relatives au résultat opérationnel du périmètre d'activités régulé et à la base d'actifs régulés s'y rapportant, leur ayant été, conformément aux dispositions de l'arrêté du 16 janvier 2012, données globalement sur le système d'aérodromes, les usagers n'ont pas eu l'information complète sur le coût total des services couverts par les redevances sur chacun des aérodromes.

Sur le respect du contrat de régulation économique :

Sur le respect des plafonds tarifaires fixés par le CRE

25. Les redevances faisant l'objet du CRE sont soumises à un plafond d'évolution dont les dispositions de calcul sont fixées par le contrat. Pour la période tarifaire 2019, en fonction notamment des chiffres de trafic constatés, ce plafond d'évolution ressort à + 3,523%.
26. L'évolution des redevances de service public aéroportuaire soumises à ce plafond, à + 2,944 %, le respecte.
27. Il en est de même du taux d'évolution de la redevance de titre de circulation aéroportuaire des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget soumise au plafond du CRE.

Sur les redevances d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite

28. Le CRE stipule que ces redevances, qui ne sont pas soumises aux règles de plafonnement, sont établies de telle sorte que leur chiffre d'affaires prévisionnel couvre au plus les coûts imputables à cette activité.
29. Avec les prévisions d'usage du service et de coûts présentées à la commission consultative économique, l'évolution des tarifs conduit une prévision de chiffre d'affaires respectant ce plafond sur les deux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly.

Sur les modulations tarifaires incitatives

30. Le CRE stipule que les réductions résultant des modulations tarifaires incitatives au développement du trafic et à la meilleure utilisation des infrastructures sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, et Paris-Orly « ne donnent lieu à aucune compensation, ni dans le cadre général du présent contrat, ni dans les décisions tarifaires annuelles ».
31. L'Autorité relève que les modalités mises en place par AdP pour la prise en compte de ces modulations conduisent à prendre dans les produits un apport, identifié dans la démonstration d'opérateur avisé en économie de marché requis par le CRE, de profits d'autres activités, tel que prévu par l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile afin d'assurer la neutralité requise sur la détermination des tarifs.

Sur l'orientation fixée dans le préambule du CRE

32. L'Autorité relève que l'indication dans le préambule du CRE que ce contrat est conçu pour traduire « à l'horizon 2020 le principe de juste rémunération des capitaux investis, évalué en comparant la rentabilité du périmètre régulé au coût moyen pondéré du capital » ne s'accompagne d'aucune stipulation relative aux paramètres de cet objectif ou à la mesure de leur réalisation.

33. La circonstance que la prévision de rentabilité du périmètre régulé pour la période tarifaire 2019 fournie par AdP dans son dossier de notification soit sensiblement supérieure à l'estimation du coût moyen pondéré de son capital, telle qu'il l'a présentée aux usagers lors des commissions consultatives économiques, est, en l'absence de toute stipulation dans le contrat, sans incidence sur le respect du CRE.

Sur le respect des règles générales :

Sur le niveau de rémunération des capitaux investis

34. Dans le cadre de l'homologation des redevances de services publics aéroportuaires, l'Autorité est amenée à apprécier le coût des services rendus, notamment pour s'assurer du respect de la règle rappelée au point 11 ci-dessus selon laquelle le produit global des redevances du service public aéroportuaire ne peut excéder le coût des services rendus sur le système d'aérodromes, et pour vérifier la proportion des produits aux coûts.
35. La rémunération des capitaux investis figure parmi les coûts à prendre en compte.
36. Il ressort des dispositions de l'article R. 224-3-1 et de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes pris pour son application, que la juste rémunération des capitaux investis est appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur le périmètre régulé défini par le CRE. Ce périmètre comprend en particulier les services publics aéroportuaires.
37. La rémunération des capitaux investis pour chacune des activités de service public aéroportuaire s'apprécie par l'application du CMPC du périmètre régulé à la base d'actifs correspondant à chacune de ces activités.
38. A l'appui de sa notification, AdP a transmis, comme précisé au, différentes estimations de CMPC relatives à l'ensemble de l'activité de l'entreprise, en précisant que la société ne calculait pas un CMPC du périmètre régulé distinct de celui du groupe tout entier.
39. Par ailleurs le CRE ne fixe pas le CMPC du périmètre régulé, ni les modalités de sa détermination pour les périodes tarifaires concernées par les années 2016-2020. Le contrat ne comporte pas non plus les éléments du plan d'affaires qui permettraient d'en déterminer la valeur convenue à partir des autres paramètres.
40. L'Autorité relève que la commission consultative aéroportuaire, saisie en avril 2015 par le secrétaire d'Etat chargé des transports dans le cadre de la préparation du CRE, avait, sur la base d'une évaluation de paramètres financiers à l'horizon 2020, considéré qu'un CMPC légèrement supérieur à 4,6 %, sans qu'il puisse dépasser 5 %, pouvait être envisagé au niveau de l'entreprise dans son ensemble.
41. L'évaluation de certains paramètres financiers à l'horizon 2020, tels que le taux d'imposition, le taux de la dette d'AdP et le taux sans risque pourrait aujourd'hui être affinée, et conduirait à une diminution de ces taux.
42. L'Autorité considère que la détermination du CMPC du périmètre régulé ne peut être déconnectée de la définition du périmètre régulé et des modalités de régulation effectives.
43. Elle relève que les dispositions réglementaires garantissent en principe la rémunération attendue des capitaux investis pour les services publics aéroportuaires sur une base annuelle. Les autres activités du périmètre régulé, essentiellement les parcs de stationnement, sont économiquement liées aux trafics de passagers et au marché des transports d'accès aux plateformes, qui présentent un risque exogène, mais mobilisent une part des actifs minoritaire, de l'ordre d'un cinquième. Hors du périmètre régulé, les activités commerciales et immobilières présentent des caractéristiques de

risque différentes de celles de l'actif régulé, ce qui devrait conduire à retenir un CMPC propre à ces activités, plus élevé.

44. En conséquence, l'Autorité considère que le niveau de rémunération des capitaux investis pris en compte par AdP pour la détermination des tarifs des services publics aéroportuaires est trop élevé.

Sur le non dépassement des coûts du service rendu par les redevances

45. Le produit global des redevances de service aéroportuaire ne peut excéder le coût total des services rendus sur les trois aéroports du système d'aéroports de la région parisienne.
46. En conséquence le produit attendu des redevances pour la période tarifaire 2019, tel qu'il ressort des tarifs présentés, ne peut couvrir plus que la totalité des coûts prévisionnels des services rendus.
47. Les coûts prévisionnels des services publics aéroportuaires sont le total du coût des capitaux investis pour les fournir et des coûts opérationnels.
48. La prise en compte par AdP d'un coût des capitaux trop élevé, ainsi qu'il a été dit au point 44 ci-dessus, conduit à une majoration injustifiée des coûts.
49. A titre d'illustration, un écart de 0,5 point sur le taux de rémunération des capitaux investis représente de l'ordre de 2 % du produit total des redevances.
50. Les méthodes d'allocation des actifs et des charges adoptées par AdP sont utilisées pour déterminer les coûts opérationnels à prendre en compte.
51. Les représentants d'AdP ont indiqué que la disposition créée par l'article 179 de la loi de finances pour 2019, conduisant à ce que, à compter du 1er janvier 2019, 6 % des coûts des activités dont le financement relève de la taxe d'aéroport créée par l'article 1609 *quater* du code général des impôts soient à la charge exclusive de l'exploitant, n'entraînera pas l'allocation de cette charge nouvelle au périmètre régulé.
52. En revanche, il ressort des pièces du dossier qu'une part prépondérante du déficit constaté par AdP sur le périmètre d'activités financé par la taxe d'aéroport, du fait de l'utilisation du taux de frais généraux de l'entreprise, d'un niveau supérieur à celui pouvant, en application de l'article 4 de l'arrêté du 30 décembre 2009 relatif aux modalités de déclaration des exploitants d'aéroports pour l'établissement du tarif passager de la taxe d'aéroport, être pris en compte, est répartie sur les charges des activités de service public aéroportuaire.
53. Cette allocation conduit à financer par les redevances aéroportuaires des dépenses étrangères aux prestations qu'elles servent. Le montant de la taxe d'aéroport gérée par AdP étant de l'ordre de 500 millions d'euros, cette allocation concerne un montant représentant plusieurs dizaines de points de rendement de la base d'actifs du service public aéroportuaire, et conduit à une majoration injustifiée des coûts opérationnels.
54. Il résulte de la combinaison des effets cités aux points 48 et 53 ci-dessus que le produit global des redevances de service public aéroportuaire perçues sur le système d'aéroports de l'agglomération parisienne dépasse le coût des prestations servies.
55. En outre, l'Autorité observe que l'évolution présentée des charges d'exploitation pour les années 2019 et 2020 qui fondent la proposition tarifaire traduit une élasticité des charges par rapport à l'évolution du trafic sensiblement supérieure à celle estimée pour l'année 2018.
56. La prise en compte du taux d'impôt sur les sociétés fixé par la loi de finances pour 2019, supérieur à celui retenu par AdP pour l'élaboration de ses tarifs, qui augmente les coûts opérationnels n'est pas de nature à modifier les appréciations portées aux points 48, 53 et 53 ci-dessus.

Sur les redevances principales sur le système d'aérodromes

57. Les services publics aéroportuaires sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage d'installations aéroportuaires fournies par un exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien. Ils sont rémunérés, en principe, par des redevances.
58. Les services publics rendus nécessairement à des transporteurs aériens sont distincts de ceux qui peuvent leur être rendus dans le cadre de leur activité d'auto-assistance, services semblables à ceux rendus aux prestataires de services d'assistance en escale.
59. L'article R 216-13 du code de l'aviation civile dispose que le produit des redevances perçues par un gestionnaire d'aérodrome auprès des transporteurs aériens pour l'usage des installations aéronautiques ne peut contribuer au financement de son activité d'assistance en escale.
60. Sur le système d'aérodromes géré par AdP, les services publics rendus nécessairement à des transporteurs aériens sont ceux rémunérés par une des trois redevances principales, qui comprennent les services de balisage et d'aide visuelle, ainsi que, de manière très accessoire, par les redevances d'atterrissage et de stationnement des aéronefs de six tonnes et moins. Les prestations qu'elles rémunèrent concourent à la fourniture du même service global.
61. Le produit des redevances à percevoir auprès des transporteurs aériens pour ce service global ne peut dépasser le coût des prestations servies.
62. Il ressort des pièces du dossier que les produits totaux attendus des redevances principales pour la période tarifaire 2019 d'une part sur le système d'aérodromes dans son ensemble, d'autre part sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly relevant d'un système commun de redevances, sont supérieurs aux coûts des prestations qu'elles servent.
63. En outre, le surplus de produits ainsi dégagé contribue nécessairement, au sein de l'ensemble des redevances de services publics aéroportuaires, à financer des redevances accessoires qui, ainsi qu'il est dit aux points 75 et 79 ci-dessous, participent d'activités relevant de l'assistance en escale.
64. La prise en compte des remarques formulées aux points 48 et 53 ci-dessus aggrave cette situation d'excès du produit des redevances principales sur le coût des prestations.

Sur les redevances de service public sur l'aérodrome de Paris-Le Bourget

65. Au sein du système d'aérodromes de l'agglomération parisienne, l'aéroport de Paris-Le Bourget accueille les services aériens non réguliers assurés au moyen d'aéronefs d'une capacité en principe inférieure ou égale à 25 sièges et dont les sièges ne sont pas commercialisés individuellement auprès du public.
66. Les services publics aéroportuaires qui y sont rendus systématiquement à cette catégorie d'usagers relèvent des deux redevances d'atterrissage et de stationnement. Le tarif soumis ne comporte ni redevance par passager ni redevance accessoire. Les conditions tarifaires des autres services publics aéroportuaires, de nature particulière, qui y sont rendus par AdP, sont fixées par contrat et ne sont pas soumises à l'homologation de l'Autorité.
67. Il ressort des pièces du dossier que le total des produits perçus pour les services publics aéroportuaires est très inférieur à leur coût complet, et qu'il en est de même pour l'ensemble des activités du périmètre régulé. Il en découle que la rémunération des capitaux investis par AdP pour ces services publics aéroportuaires n'est assurée que par la prise en compte de profits d'autres activités d'AdP significatifs au regard du coût des prestations servies.
68. Du fait notamment des investissements engagés et de la croissance limitée du trafic prévue, cet écart devrait, malgré l'augmentation retenue, conduire pour la période tarifaire 2019 à un montant des produits perçus significativement inférieur à la moitié des coûts du service public aéroportuaire.

69. Pour autant, le niveau des deux redevances est inférieur, voire significativement inférieur pour celle d'atterrissage, à celui qui serait demandé à une compagnie exploitant en service commercial un aéronef identique sur l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle ou celui de Paris-Orly.
70. L'Autorité considère qu'il n'est pas justifié que sur cet aérodrome réservé à une certaine catégorie d'usagers, AdP apporte une compensation aux coûts du service public aéroportuaire manifestement très supérieure à celle apportée aux autres usagers sur les deux autres plateformes du système d'aérodromes.

Sur la redevance par passager pour les aérodromes de Paris-Orly et de Paris – Charles de Gaulle

71. Les produits de cette redevance liée à l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public représentent plus de 60 % des produits du service public aéronautique.
72. Le niveau de cette redevance pour un passager en correspondance est inférieur de 40 % à celui prévu pour un passager origine-destination.
73. AdP a fourni des calculs de charges s'appuyant sur l'utilisation constatée des différentes installations des aéroports par ces deux catégories de passagers, en répartissant chaque charge en fonction de l'utilisation des surfaces ou de la répartition du trafic, justifiant ce taux de 40 %. AdP a également précisé les différences d'usage des espaces entre les passagers soumis ou non à un contrôle d'identité aux frontières.
74. L'Autorité relève que l'évolution de l'organisation des aéroports, notamment sur l'aérodrome de Paris-Orly, suite aux différents travaux réalisés pourrait nécessiter la mise à jour de la mesure de l'utilisation de ces installations par les différentes catégories de passagers.

Sur les redevances d'usage des installations communes d'assistance en escale :

75. L'article 9 « Assistance en escale » de son cahier des charges prévoit que, sur les aérodromes de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, AdP réalise et, le cas échéant, exploite ou met à disposition, des infrastructures communes d'assistance en escale appropriées aux besoins des transporteurs aériens et de leurs prestataires de services, pouvant appartenir à l'une des catégories de systèmes suivantes : tri de bagages, dégivrage, épuration des eaux, distribution de carburant.
76. AdP met à disposition, comme prévu par l'article R.224-2 du code de l'aviation civile, des comptoirs d'enregistrement et d'embarquement, ainsi que le cas échéant des équipements informatiques associés, qui peuvent être utilisés soit de manière ponctuelle et ainsi partagés dans le temps par plusieurs usagers, soit de manière permanente et ainsi affectés à un usager pour une période continue.
77. AdP met également à disposition des bornes dites CUSS (*Common Use Self-Service*) mutualisées entre plusieurs compagnies aériennes et permettant à leurs passagers de s'enregistrer et d'obtenir des étiquettes bagages, en vue le cas échéant d'une dépose de celui-ci à un comptoir automatisé.
78. Enfin AdP en accordant l'usage de portillons réservés aux passagers désignés par une compagnie lui permet ainsi d'octroyer un accès « coupe-file » à certains de ses clients.
79. Les services rendus par ces dernières installations d'usage commun participent de « l'assistance passagers » qui selon la directive 96/67/CE susvisée est un service d'assistance en escale qui « comprend toute forme d'assistance aux passagers au départ, à l'arrivée, en transit ou en correspondance ».
80. Tous les services rendus par ces installations communes sont, à l'exception de la mise à disposition des bornes CUSS et de l'accès au service coupe-file, dont les conditions tarifaires sont fixées par contrat, rémunérés par une des redevances accessoires.
81. Ces redevances sont en général spécifiques à l'un des deux aérodromes. Toutefois la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages

locaux et la redevance informatique d'enregistrement et d'embarquement (système CREWS) associée participent du système commun mis en place sur les deux aérodromes.

82. Considérant qu'un gestionnaire d'aérodrome peut, par ses décisions, exercer une influence considérable sur le marché de l'assistance en escale, et afin d'assurer le maintien d'une concurrence loyale, la directive 96/67/CE susvisée prévoit l'absence de flux financier entre l'activité d'un gestionnaire d'aéroport en tant qu'autorité aéroportuaire et son activité d'assistance en escale.
83. Les conditions tarifaires de la mise à disposition d'installations d'usage commun, au bénéfice d'usagers en concurrence entre eux, parfois à même de rendre des services d'assistance en escale semblables sans faire appel aux services de l'aéroport peuvent avoir un effet sur le marché de l'assistance en escale sur l'aérodrome, voire sur celui du transport aérien. Des conditions tarifaires privilégiant certains acteurs particuliers sur un segment de marché pertinent, manifesteraient une situation discriminatoire d'abus de son pouvoir de marché par le gestionnaire d'aérodrome.
84. L'article D 216-6 du code de l'aviation civile dispose que la rémunération perçue par le gestionnaire de l'aérodrome pour l'accès aux installations dans le cadre des services d'assistance en escale doit être déterminée en fonction de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires.
85. Ces redevances doivent être proportionnées aux coûts des prestations servies, et ne conduire à aucune différence de traitement des usagers disproportionnée au regard des motifs la justifiant.
86. Les dispositions applicables à certaines redevances accessoires, qui figurent dans la décision du président-directeur général en date du 14 décembre 2018 « fixant les tarifs des redevances accessoires pour la période tarifaire 2019 », désignent une catégorie d'usagers comme « redevables ». Cette restriction, qui paraît limiter l'accès au marché, n'est pas justifiée au regard des besoins des usagers.
87. Certaines des installations précitées sont des infrastructures centralisées d'assistance en escale définies par l'arrêté du 29 décembre 1998 sur les aérodromes de Paris-Orly et de Paris-Charles de Gaulle. Pour celles-ci, la directive 96/67/CE susvisée demande par son article 8 qu'il ne soit pas fait « obstacle à leur accès par les prestataires de services et par les usagers pratiquant l'auto-assistance ».
88. Les dispositions tarifaires des diverses redevances rémunérant l'usage de ces infrastructures centralisées ne satisfont pas formellement à cette exigence soit qu'elles intègrent cet usage à un service plus étendu, soit qu'elles désignent une catégorie de redevables.
89. AdP a précisé que l'indication d'un redevable n'a pas de portée juridique, et correspond à la catégorie d'usagers qui bénéficie effectivement du service. S'agissant des infrastructures centralisées d'assistance en escale, il a indiqué que leur complexité et les nécessités opérationnelles du service ne conduisent à aucune demande d'accès de tiers.
90. Il revient à ADP de rappeler dans ses conditions tarifaires le libre accès prévu par la réglementation.

Sur la redevance pour mise à disposition des installations de dégivrage des avions sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle

91. Les installations de dégivrage des avions sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle sont classées en infrastructures centralisées d'assistance en escale. AdP indique sur son site internet qu'elles comportent, sur des aires dédiées situées à proximité des pistes, 50 dégivreuses et 6 stations de stockage de produit.
92. La redevance pour mise à disposition de ces installations de dégivrage comporte un terme fixe indépendant de l'usage effectif dont l'assiette est le nombre d'atterrissages réalisés durant la période hivernale étendue, pondéré par la classe d'unité de dégivrage de laquelle relève l'aéronef concerné et une part variable, due pour chaque opération de dégivrage effectuée par un sous-traitant

d'AdP qui assure le rôle de prestataire d'assistance en escale, dans un cadre de service public, en l'absence de fait de prestataires en concurrence.

93. Il revient à AdP de tenir une comptabilité permettant de bien séparer ces deux fonctions.

Sur la redevance pour mise à disposition des installations fixes de fourniture d'énergie électrique pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle

94. Il ressort des pièces du dossier que les produits attendus de cette redevance excèderaient très largement, hors rémunération des capitaux, les coûts opérationnels engagés. En l'absence de toute indication sur ces coûts des capitaux, l'Autorité ne peut envisager de se prononcer favorablement sur ce tarif.

Sur la redevance informatique d'enregistrement et d'embarquement (système CREWS)

95. Cette redevance a été créée le 1er avril 2011 en remplacement du financement de ce service par les contrats existants entre AdP et les différents acteurs concernés. L'Autorité a, par décision du 19 janvier 2017, refusé son regroupement avec la redevance par passager.
96. La redevance rémunère la mise à disposition de « postes informatiques permettant d'effectuer les opérations d'enregistrement des passagers et de leurs bagages et d'embarquement en autorisant l'accès aux systèmes informatiques opérationnels des compagnies aériennes à travers un langage commun de transaction (CREWS) ». CREWS est le système CUPPS (Common Use Passenger Processing Systems) de banalisation des ressources aéroportuaires développé par la société RESA, conformément aux exigences de la recommandation IATA-RP 1797.
97. Elle couvre notamment la mise à disposition des terminaux informatiques installés aux banques d'enregistrement et portes d'embarquement ainsi que leurs périphériques d'impression et de gestion des cartes d'accès à bord et d'étiquettes bagages.
98. AdP ne rend ce service que sur certains terminaux. Il y est alors de fait obligatoire pour l'embarquement, faute d'alternative efficace. Pour l'enregistrement, en revanche, les voyageurs peuvent également accéder au système informatique de leur compagnie soit par internet, soit lorsqu'ils utilisent une borne libre-service (CUSS ou privative) ou une banque de dépose bagage automatique (DBA) directement sur ces équipements.
99. Sur les terminaux 2E, 2F et 2G de l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et le hall 2 du terminal Ouest de celui de Paris-Orly, la société Air France assure une prestation semblable pour elle-même et les autres membres de l'alliance *SkyTeam* en utilisant le système CUPPS de la société SITA et en mettant à disposition de ses partenaires son propre matériel.
100. Cette circonstance tend à démontrer que ce service complémentaire, pouvant être assuré par une compagnie en auto-assistance ou au bénéfice de tiers, en s'appuyant sur l'usage des installations aménagées pour la réception et l'accueil des passagers, rémunéré par la redevance par passager, peut être considéré comme relevant directement de l'assistance en escale.
101. Il ressort des pièces du dossier que le total des produits attendus pour ces services est inférieur à leur coût prévisionnel. Selon les informations reçues par l'Autorité, cet écart découlerait directement de la volonté d'AdP de fournir la prestation à un prix de marché. Dès lors que, comme le demande le code de l'aviation civile, cet écart n'est pas couvert par des produits d'autres activités de service public aéroportuaire, cette position n'apparaît pas fausser le marché.
102. L'Autorité s'interroge néanmoins sur les motifs pouvant justifier que l'assiette retenue pour la perception de cette redevance, qui rémunère en particulier la mise à disposition de matériels en complément de celle de banques, soit le nombre de passagers, de plus en distinguant les passagers en correspondance, alors que leur durée d'usage par passager de ces installations peut être très variable selon les choix des compagnies en matière de système opérationnel et d'offre de services.

Sur l'absence de discrimination entre usagers :

Sur la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages locaux pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle

103. La structure de cette redevance a été réorganisée au 1er avril 2011. Elle couvre notamment le traitement des bagages locaux, qui représente la majeure partie des charges attribuables à cette redevance. Celui-ci est, dans le cadre du système commun de redevances, rémunéré selon un taux identique sur les deux aéroports, indépendamment des caractéristiques et des coûts des installations de convoyage et de tri de bagages, dissemblables selon les terminaux. La Cour administrative d'appel de Paris a jugé, le 2 mai 2018, que, dès lors que les usagers bénéficiaient d'un service identique, cette tarification unique résultait du principe d'égalité.
104. L'Autorité s'interroge cependant sur la pertinence d'une assiette par passager plutôt que par bagage.

Sur la redevance pour mise à disposition des installations de traitement des bagages en correspondance de Paris-Charles de Gaulle.

105. L'assiette de cette redevance est également le passager, ce qui soulève, pour les mêmes raisons, la même question qu'au point précédent.
106. De manière générale l'Autorité n'a pas identifié de discrimination avérée entre usagers.

Sur le caractère modéré de l'évolution tarifaire des redevances :

107. La prévision d'inflation hors tabac retenue par le projet de loi de finances pour 2019 est de 1,3 %.
108. Des évolutions inférieures à 3 % sur chacun des aéroports sont modérées.

CONCLUSION

109. L'augmentation proposée par AdP du niveau des redevances aéroportuaires n'est pas acceptable dans la mesure où le produit global des redevances de service public aéroportuaire sur le système d'aéroports auquel elle conduit dépasse le coût des prestations servies.
110. Il n'est pas justifié que sur l'aéroport de Paris-Le Bourget, AdP apporte une compensation aux coûts du service public aéroportuaire manifestement très supérieure à celle apportée aux usagers des deux autres plateformes du système d'aéroports.
111. En outre, le niveau des redevances principales du système commun de redevances appliqué sur les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle conduit au dépassement des coûts du service global que ces redevances principales rémunèrent, ce qui contribue au financement d'activités relevant de l'assistance en escale par des redevances perçues auprès des transporteurs aériens pour l'usage d'installations aéronautiques.
112. Enfin les produits attendus de la redevance pour mise à disposition des installations fixes de fourniture d'énergie électrique pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle excèdent manifestement les coûts afférents.
113. Ces motifs font obstacle à ce que l'ensemble des tarifs notifiés soient homologués.

Décide :

Article 1^{er} : Les tarifs notifiés par la société Aéroports de Paris SA des redevances d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle sont homologués.

Article 2 : Tous les autres tarifs notifiés par la société Aéroports de Paris SA des redevances aéroportuaires, ainsi que leurs modulations, ne sont pas homologués.

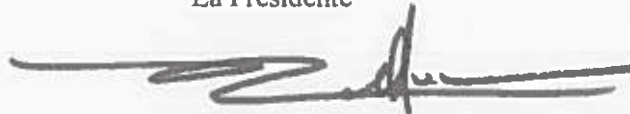
Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de Paris SA. Elle sera publiée sur le site Internet de l'Autorité et au bulletin officiel du ministère de la transition écologique et solidaire.

L'Autorité a adopté la présente décision le 11 janvier 2019.

Présents : Marianne LEBLANC LAUGIER, présidente, Caroline FOURNIER, Denis HUNEAU, Thierry LEMPEREUR et Jean-Yves OLLIER, membres de l'Autorité.

Pour l'Autorité,

La Présidente



Marianne LEBLANC LAUGIER

Délais et voies de recours :

La présente décision peut faire l'objet, dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa publication, d'un recours contentieux devant la juridiction administrative compétente.