

DÉVELOPPEMENT DURABLE

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Autorité de supervision indépendante
des redevances aéroportuaires

Avis n° 1704-A1 du 6 juillet 2017 portant sur le projet de contrat de régulation économique entre l'État et Aéroports de la Côte d'Azur pour la période du 1^{er} novembre 2017 au 31 octobre 2022

NOR : TREV1723183V

(Texte non paru au *Journal officiel*)

L'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ci-après « l'Autorité »),
Saisie pour avis le 9 mai 2017 par courrier du ministre chargé de l'aviation civile,
Vu la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ;
Vu le code de l'aviation civile, notamment ses articles R. 224-4, R. 224-8 et R. 224-10 ;
Vu le code des transports, notamment son article L. 6325-2 ;
Vu l'avis de la commission consultative aéroportuaire en date du 14 décembre 2016 ;
Vu les autres pièces du dossier ;
Après avoir entendu les 20 et 21 juin 2017 l'État et la société Aéroports de la Côte d'Azur et les 27 et 28 juin 2017 les usagers du service public aéroportuaire et leurs représentants ;
Après en avoir délibéré le 6 juillet 2017,

1. Contexte, saisine et compétence de l'Autorité

1.1. Contexte

L'exploitation de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur a été concédée par l'État à la chambre de commerce et d'industrie des Alpes-Maritimes en 1955. La concession a été étendue à l'aérodrome de Cannes-Mandelieu en 1965. Elle a fait l'objet d'avenants successifs par voie d'arrêtés.

En application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, la chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur a transféré en 2008 la concession de ces deux aérodromes à la société à directoire et conseil de surveillance Aéroports de la Côte d'Azur, dans laquelle elle est devenue actionnaire minoritaire. Cette concession a, au cours de cette même année, été prolongée jusqu'au 31 décembre 2044.

Aéroports de la Côte d'Azur a élaboré un « contrat de compétitivité territoriale », qui a été approuvé pour une durée de 10 ans par son conseil de surveillance le 12 juin 2015. Cette stratégie d'entreprise repose notamment, et sous certaines conditions, sur une politique commerciale de gel du niveau des redevances aéronautiques principales.

En parallèle, comme l'autorisait l'article 191 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'État, qui participait à hauteur de 60 % au capital de la société Aéroports de la Côte d'Azur (aux côtés de la chambre de commerce et d'industrie de Nice Côte d'Azur, de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, du département des Alpes-Maritimes et de la métropole Nice-Côte d'Azur) a cédé ses parts au consortium « Azzurra Aeroporti » composé de Atlantia, Aeroporti di Roma et EDF Invest. Ce transfert a été acté par un arrêté du 28 octobre 2016.

À la suite de l'engagement – unilatéral – d'Aéroports de la Côte d'Azur figurant dans le « contrat de compétitivité territoriale », l'État actionnaire s'est dit favorable, dans le cadre de la vente de sa participation, à mettre en place, en sa qualité de concédant, une régulation économique fondée sur des contrats pluriannuels prévus par l'article L. 6325-2 du code des transports¹ afin de conforter la mise en œuvre de la trajectoire tarifaire du « contrat de compétitivité territoriale ».

C'est dans ce contexte, marqué par le « contrat de compétitivité territoriale » et le transfert de la participation de l'État dans le capital d'Aéroports de la Côte d'Azur, qu'Aéroports de la Côte d'Azur a préparé un document public de consultation présentant ses hypothèses et propositions pour le contrat à venir, d'une durée de 5 ans, à compter du 1^{er} avril 2017, soit pour les périodes tarifaires² 2017 à 2021.

Ce dossier a été rendu public le 1^{er} août 2016 par Aéroports de la Côte d'Azur. Sur la base de ce document, les usagers et leurs représentants ont pu faire part de leurs observations écrites.

La commission consultative aéroportuaire, saisie par le ministre chargé de l'aviation civile, a émis un avis le 14 décembre 2016, après avoir auditionné les parties intéressées et reçu leurs contributions écrites.

Conformément à l'article R. 224-4 (d) du code de l'aviation civile, le projet de contrat de régulation économique a, sur la base de ces éléments, été négocié entre l'État et Aéroports de la Côte d'Azur.

1.2. Saisine

Suite à cette phase de consultation obligatoire puis de négociation du contrat, le ministre chargé de l'aviation civile a saisi, en application de l'article R. 224-8 du code de l'aviation civile, l'Autorité, par une lettre en date du 5 mai 2017, reçue le 9 mai 2017, pour avis conforme sur le projet de contrat entre l'État et Aéroports de la Côte d'Azur, courant du 1^{er} novembre 2017 au 31 octobre 2022 pour une durée de 5 ans.

La saisine du 5 mai 2017 était accompagnée d'un dossier comportant le projet de contrat ainsi que les différentes pièces énumérées par l'article R. 224-10, à savoir : le dossier de l'exploitant aéroportuaire, les observations des usagers et des autres parties intéressées, l'avis de la commission consultative aéroportuaire ainsi que les autres éléments recueillis, y compris ceux à caractère financier ou commercial ne pouvant pas être communiqués à des tiers.

Le dossier étant complet à la date du 9 mai 2017, il appartenait à l'Autorité de se prononcer sur ce projet de contrat dans le délai de deux mois fixé par l'article R. 224-10 du code de l'aviation civile.

Par ailleurs, l'Autorité ayant reçu l'ensemble des observations formulées lors de la phase de consultation préalable et ayant pu rencontrer les différentes parties concernées lors d'auditions les 20, 21, 27 et 28 juin 2017, l'Autorité n'a pas sollicité de prolongation de ce délai de deux mois, comme le permet l'article R. 224-10 dans des cas exceptionnels et dûment motivés.

1.3. Compétence de l'Autorité

La présente saisine de l'Autorité concerne un projet de contrat de régulation économique négocié entre l'État et Aéroports de la Côte d'Azur portant sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur mais aussi sur celui de Cannes-Mandelieu.

L'article R. 224-8 du code de l'aviation civile prévoit que l'Autorité est chargée, pour les aérodromes dont le trafic annuel de la dernière année calendaire achevée dépasse cinq millions de passagers, de rendre un avis conforme au ministre chargé de l'aviation civile sur tout projet de contrat de régulation économique.

Ainsi, si la compétence de l'Autorité ne fait pas de doute en ce qui concerne l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur dont le trafic était de 12,4 millions de passagers en 2016, il n'en est pas de même pour celui de Cannes-Mandelieu, aérodrome recevant uniquement de l'aviation générale.

¹ L'article L. 6325-2 du code des transports prévoit en effet que « pour Aéroports de Paris et pour les autres exploitants d'aérodromes civils relevant de la compétence de l'État, des contrats pluriannuels d'une durée maximale de cinq ans conclus avec l'État déterminent les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, qui tiennent compte, notamment, des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome. Ces contrats s'incorporent alors aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'État. En l'absence d'un contrat pluriannuel déterminant les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, ces tarifs sont déterminés sur une base annuelle dans des conditions fixées par voie réglementaire ».

² Périodes IATA débutant le 1^{er} avril.

Toutefois, l'article L. 6325-2 du code des transports prévoit que les contrats pluriannuels de régulation économique « s'incorporent alors aux contrats de concession d'aérodrome conclus par l'État ».

En l'espèce, la concession, dans laquelle s'incorpore le projet de contrat de régulation économique, porte sur les deux aérodromes. En effet, la concession, initialement accordée en 1955 par l'État à la chambre de commerce et d'industrie de Nice-Côte d'Azur pour l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, a été étendue à l'aérodrome de Cannes-Mandelieu dès 1965.

Il apparaît en outre que tant la concession que le projet de contrat de régulation économique reposent sur un équilibre économique global, formant alors un tout indivisible comprenant les deux aérodromes.

Ainsi, même si l'Autorité note qu'à ce jour, les textes n'ont pas étendu sa compétence aux systèmes d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 du code des transports³ et que d'ailleurs le ministre chargé de l'aviation civile n'a pas, non plus, à ce jour, reconnu ces deux aérodromes comme un tel système, l'Autorité considère qu'elle est bien compétente pour formuler un avis conforme sur le projet de contrat de régulation économique entre l'État et Aéroports de la Côte d'Azur portant sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu.

2. Contenu du projet de contrat et enjeux économiques

2.1. Considérations d'ordre général

L'article R. 224-4 du code de l'aviation civile prévoit que les contrats de régulation économique :

- déterminent :
 - les redevances aéroportuaires dont les conditions d'évolution font l'objet du contrat ;
 - les périodes tarifaires successives, d'une durée n'excédant pas un an, dans lesquelles les redevances susmentionnées sont établies dans le cadre du contrat ; les dates prévisionnelles d'entrée en vigueur des modifications des tarifs des redevances susmentionnées correspondent au début de chacune de ces périodes ;
 - le plafond du taux moyen d'évolution de ces redevances pour chaque période tarifaire ;
 - l'ajustement de ce plafond en cas d'écart avec les éléments prévisionnels pris en compte en matière de trafic et d'investissements et en cas d'introduction de nouvelles redevances ;
- prévoient les conditions dans lesquelles est vérifié le caractère proportionné des redevances par rapport aux coûts correspondants ;
- déterminent également, en tant que de besoin, les limites à l'amplitude et à la durée des modulations tarifaires ;
- fixent les objectifs de qualité de service, assortis de mécanismes d'incitation financière ;
- précisent en outre le montant des investissements et les principales opérations d'équipement prévus ;
- prévoient les conditions de leur révision ou de leur fin anticipée sur demande du ministre et après avis conforme de la commission consultative aéroportuaire, notamment lorsque des circonstances exceptionnelles et imprévisibles affectent les éléments prévisionnels pris en compte en matière de trafic et d'investissements, dans une mesure telle qu'elles se traduisent par un bouleversement de l'économie du contrat.

La signature d'un contrat de régulation économique entre l'État et un exploitant aéroportuaire est facultative.

L'initiative consiste pour l'essentiel, le cas échéant dans le cadre d'une concession formellement établie, à permettre à l'exploitant aéroportuaire d'avoir une garantie sur l'évolution des recettes correspondant aux services publics aéroportuaires pour plusieurs années. Ce mécanisme offre ainsi, pour ces services publics, à l'exploitant aéroportuaire une assurance de viabilité économique durable, par la définition d'un plan d'investissement et la détermination d'une politique tarifaire pluriannuels, sous réserve de la non-survenance d'incidents exogènes ou endogènes majeurs.

³ L'article L. 6325-1 du code des transports définit de la manière suivante le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine : « (...) 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 ».

L'exploitant d'aérodromes dispose ainsi d'une validation de sa trajectoire tarifaire par le pouvoir régulateur économique en une seule fois pour toute la durée du contrat. L'homologation annuelle des tarifs des redevances aéroportuaires n'est alors plus qu'une vérification du respect du cadre contractuel fixé et des règles générales concernant les redevances.

Au plan économique, la politique tarifaire est indissociable de la détermination du périmètre « régulé⁴ » sur la base duquel s'opère l'équilibre entre les charges et les produits auxquels participe le montant des redevances aéroportuaires.

Lorsque l'établissement d'un contrat de régulation économique octroie à l'exploitant d'aérodromes la faculté de scinder les activités aéroportuaires en deux périmètres distincts, il peut en résulter un déséquilibre du périmètre régulé. Cette option du contrat apporte, en revanche, une rémunération supplémentaire des capitaux engagés par les actionnaires dans les activités non régulées en raison d'une contribution limitée des activités commerciales au bénéfice du périmètre régulé⁵. Il convient alors d'apprécier l'adéquation entre une juste rémunération des capitaux investis et une modération de l'évolution tarifaire. C'est l'enjeu principal du contrat.

Le contrat est assorti d'engagements proposés par l'exploitant aéroportuaire au titre de l'amélioration de la qualité du service et au regard de la pertinence des investissements programmés, en réciprocité des garanties qu'il reçoit. Il convient donc d'apprécier également la nature et la portée de ces engagements.

Le contrat de régulation économique, rendu public, donne alors aux clients de l'aérodrome une perspective pluriannuelle sur l'évolution de la tarification des services publics aéroportuaires.

2.2. Contenu du projet de contrat de régulation économique soumis à l'avis de l'Autorité

Le projet de contrat de régulation économique soumis à l'avis de l'Autorité intègre les orientations générales contenues dans le dossier public de consultation, tout en étant structuré différemment.

2.2.1. Période couverte par le contrat

Le projet de contrat de régulation économique est prévu pour une durée de cinq ans, à compter du 1^{er} novembre 2017 jusqu'au 31 octobre 2022. Il présente ainsi un décalage de sept mois par rapport au dossier public de consultation, qui prévoyait une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2017. Le projet de contrat comporte un recalage des données en conséquence.

2.2.2. Périmètre régulé

Ce projet de contrat délimite un périmètre régulé excluant en particulier des activités commerciales et de services et les activités foncières et immobilières qui ne dépendent pas directement de l'activité du transport aérien. Ce périmètre est identique à celui figurant dans le dossier public de consultation.

2.2.3. Coût moyen pondéré du capital (CMPC)

Pour l'appréciation de la rémunération des capitaux investis par Aéroports de la Côte d'Azur sur le périmètre régulé, le coût moyen pondéré du capital est estimé à 6 %. La rémunération est alors ciblée sur chaque année du contrat de régulation économique.

Le dossier public de consultation se fondait déjà sur une rémunération des capitaux basée sur un coût moyen pondéré du capital de 6 % en mai 2016.

2.2.4. Contribution du périmètre commercial au périmètre régulé

Une contribution financière du périmètre non régulé constitué des activités commerciales, foncières et immobilières au périmètre régulé est prévue. Elle vise, sur la base du plan d'affaires servant de référence, à compenser, pour chaque période annuelle de tarification, l'écart entre la rentabilité des capitaux investis du périmètre régulé (ROCE) et le coût moyen pondéré du capital retenu.

⁴ Ce périmètre régulé intègre mais ne se réduit pas aux services publics aéroportuaires.

⁵ L'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes dispose qu'« un contrat conclu en application de l'article L. 224-2 du code de l'aviation civile peut prévoir de ne pas prendre en compte, pour l'application de l'article R. 224-3-1 de ce code, la totalité des profits et actifs relatifs aux activités du périmètre précité autres que les services mentionnés à l'article R. 224-1 de ce code ».

Cette contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé est évaluée à « globalement et en moyenne sur la durée du contrat à environ 40 % de la fraction du résultat prévisionnel après impôt du périmètre commercial dépassant 6 % de la valeur de la base d'actifs de ce périmètre ». Sur cette base, la contribution a alors été forfaitisée à hauteur de 10,7 M€ pour 2017-2018, 13 M€ pour 2018-2019, 10,9 M€ pour 2019-2020, 11,3 M€ pour 2020-2021 et 10,3 M€ pour 2021-2022.

Dans le dossier public de consultation, il était prévu que cette contribution soit ajustée annuellement, seulement en fonction des besoins du périmètre régulé.

2.2.5. Plafond du taux d'évolution du produit global des redevances

Le plafond du taux moyen d'évolution des redevances, qui selon Aéroports de la Côte d'Azur et l'État traduit l'engagement du contrat de compétitivité territoriale de ne pas augmenter les tarifs de l'aviation commerciale, voire d'envisager une baisse pour cette dernière, et une hausse modérée des tarifs de l'aviation générale, est différencié, pour chaque période tarifaire, selon trois hypothèses d'inflation :

PÉRIODE TARIFAIRE (n) novembre n à octobre n + 1	2017	2018	2019	2020	2021
Si $I(n) \leq 0,5 \%$	$P(n) = -0,68 \%$ $+ 0,03 \times i(n)$	$P(n) = -0,50 \%$ $+ 0,02 \times i(n)$	$P(n) = -0,28 \%$ $+ 0,02 \times i(n)$	$P(n) = -0,25 \%$ $+ 0,02 \times i(n)$	$P(n) = +0,34 \%$ $+ 0,02 \times i(n)$
Si $0,5 \% < I(n) \leq 1,5 \%$	$P(n) = -0,77 \%$ $+ 0,20 \times i(n)$	$P(n) = -0,59 \%$ $+ 0,20 \times i(n)$	$P(n) = -0,77 \%$ $+ 0,20 \times i(n)$	$P(n) = -0,33 \%$ $+ 0,21 \times i(n)$	$P(n) = +0,25 \%$ $+ 0,21 \times i(n)$
Si $I(n) \geq 0,5 \%$	$P(n) = -1,13 \%$ $+ 0,44 \times i(n)$	$P(n) = -0,95 \%$ $+ 0,44 \times i(n)$	$P(n) = -0,68 \%$ $+ 0,03 \times i(n)$	$P(n) = -0,69 \%$ $+ 0,45 \times i(n)$	$P(n) = -0,11 \%$ $+ 0,46 \times i(n)$

Où $i(n)$ représente l'évolution en pourcentage de l'indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'INSEE.

Le dossier public de consultation prévoyait pour sa part, dans la partie relative à l'ajustement des plafonds, une correction liée à l'écart constaté chaque année sur l'inflation des 12 derniers mois, selon une formule qui n'était pas déterminée.

Dans le dossier public de consultation, le taux moyen d'évolution des tarifs de redevances pour chaque période tarifaire 2017-2021 était quelque peu différent et couvrait des périodes. Il était ainsi prévu :

PÉRIODE TARIFAIRE IATA avril à mars	IATA 2017-2018	IATA 2018-2019	IATA 2019-2020	IATA 2020-2021	IATA 2021-2022
Taux global ACA période tarifaire	-0,31 %	-0,69 %	-0,04 %	0,72 %	0,72 %
dont aviation commerciale régulière	-0,80 %	-1,50 %	-0,70 %	-0,70 %	0,20 %
dont aviation générale (Nice + Cannes)	1,60 %	2,30 %	2,40 %	2,50 %	2,60 %
Hypothèses d'inflation ⁶	0,00 %	1,40 %	1,60 %	1,70 %	1,80 %

2.2.6. Ajustement du plafond

Des ajustements du plafond d'évolution des tarifs des redevances en fonction de la qualité du service (reposant sur une incitation financière avec des malus/bonus) et en fonction de la réalisation du programme d'investissements, hors dépôt pétrolier, sont prévus dans le projet de contrat.

Différents indicateurs sont alors retenus dont cinq en matière de qualité de service, assortis d'objectifs : satisfaction des passagers mesurée par l'enquête ASQ ; taux des retards au départ générés par Aéroports de la Côte d'Azur (DL87), notifiés par les compagnies aériennes à Aéroports de la Côte d'Azur ; taux d'indisponibilité des équipements de traitement des passagers ; rang de Nice-Côte d'Azur dans le classement ASQ sur un ensemble de 25 aéroports internationaux ; masse des émissions des gaz à effet de serre par passager induites par les activités directement exercées par Aéroports de la Côte d'Azur dans le cadre de la concession. Seuls trois des indicateurs participent au bonus/malus.

⁶ Selon le procès-verbal de la commission consultative économique du 28 juin 2016, point VIII-9.

Le dossier public de consultation retenait pour sa part cinq indicateurs de qualité de service, légèrement différents, sans ajustement du plafond : « la satisfaction globale clients (passagers/compagnies/aviation affaires) ; la satisfaction passagers/aéroport - ASQ ; satisfaction compagnies et assistants - ACA ; le taux de retard au départ généré par ACA (DL87) ; le taux de disponibilité équipements traitement passagers. Aéroports de la Côte d'Azur prévoyait d'indemniser les compagnies pour tout retard dont il serait responsable conformément au contrat de compétitivité territoriale ».

Il est à noter que dans les deux documents, il n'est pas prévu d'ajustement des plafonds en cas d'évolution du trafic, l'exploitant déclarant prendre à sa charge le « risque trafic ».

2.2.7. Prévisions de trafic

Le projet de contrat se fonde sur une évolution du trafic passager de + 2,5 % en moyenne entre 2016 et 2021 (années aéronautiques) pour atteindre 14 millions de passagers en 2021, en légère baisse avec les prévisions retenues dans le dossier public de consultation, lequel se fondait sur une évolution du trafic passager de + 2,7 % en moyenne sur la période 2017-2021.

2.2.8. Programme d'investissement

Le programme prévisionnel d'investissement du périmètre régulé est estimé à 162,2 M€, sur les années civiles 2018-2022, hors dépôt pétrolier. Il prévoit les opérations suivantes :

- augmentation de la capacité des aérogares pour accueillir 18 millions de passagers par an à l'horizon 2022 : amélioration et mise en conformité des tris bagages du terminal 1 ; réaménagement et extension des terminaux 1 et 2 ; extension des salles d'embarquement Schengen avec création de salles de préembarquement au terminal 2 ;
- travaux consacrés aux pistes et aires de stationnement : mise en conformité avec les normes européennes (AESA) ; adaptation de taxiways aux appareils gros porteurs et amélioration de l'offre en postes de stationnement, entretien et optimisation du patrimoine et des installations ;
- desserte de l'aérodrome Nice-Côte d'Azur par la ligne 2 du tramway ;
- extension du parking P3 du terminal 1 de Nice-Côte d'Azur ;
- plan de sécurisation de la zone publique de l'aérogare.

La réalisation d'un nouveau dépôt pétrolier est également prévue et fait l'objet d'un traitement spécifique qui vise à ce qu'elle n'ait pas d'impact sur le produit global des redevances du périmètre régulé et son évolution.

Le coût prévisionnel des aménagements liés à la desserte de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur par la ligne 2 du tramway est affecté à parts égales entre le périmètre régulé et le périmètre commercial.

Le programme d'investissements diffère quelque peu de celui présenté dans le dossier public de consultation qui s'élevait, pour les années civiles 2017-2022⁷, à 203,5 M€ et comportait un certain nombre d'opérations dédiées à l'augmentation de capacité, à des projets d'optimisation du patrimoine et des installations et à d'autres projets principalement liés aux outils informatiques. Le coût prévisionnel des aménagements liés à la desserte de l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur par la ligne 2 du tramway, estimé à 6,1 M€, était alors affecté en totalité au périmètre régulé.

3. Analyse de l'Autorité

Comme le prévoit l'article R. 224-10 du code de l'aviation civile, il appartient à l'Autorité de se prononcer sur quatre points successifs :

- l'application de la procédure prévue au II de l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile ;
- la juste rémunération des capitaux investis par l'exploitant d'aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre dit régulé ;
- l'absence de discrimination ;
- la modération de l'évolution des tarifs.

⁷ Contrairement au projet de contrat de régulation économique qui ne reprend pas les investissements réalisés au cours de l'année civile 2017.

3.1. Sur l'application de la procédure de consultation des usagers prévue au II de l'article R. 224- 4 du code de l'aviation civile

Il appartient ainsi en premier lieu à l'Autorité de vérifier que les étapes de consultation des usagers prévues au II de l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile ont bien été respectées et qu'ainsi les usagers ont été à même de formuler leurs observations.

Le II de l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile prévoit en effet que :

« a) L'exploitant rend public un dossier, relatif au périmètre d'activités mentionné à l'article R. 224-3-1, qui comprend notamment :

- un bilan de l'exécution du contrat pluriannuel en cours ou, lorsqu'un tel contrat n'a pas été conclu, une étude décrivant sur les années précédentes les évolutions du trafic, des capacités aéroportuaires, de la nature et de la qualité des services rendus, des tarifs des redevances ainsi que des éléments économiques et financiers se rapportant au périmètre précité ;
- une présentation des hypothèses de l'exploitant pour le contrat à venir, notamment en matière d'évolution du trafic sur l'aérodrome ou les aérodromes qu'il exploite, d'évolution des capacités aéroportuaires, de programmes d'investissements et, le cas échéant, du préfinancement de ceux-ci, d'adéquation des services publics aux besoins des usagers, de qualité desdits services, d'évolution des tarifs des redevances et, le cas échéant, de modulations de celles-ci ;
- une évaluation de l'impact économique et financier de ces hypothèses et, le cas échéant, d'hypothèses alternatives ;

Le contenu de ce dossier est précisé par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile ;

b) Dans un délai d'un mois suivant la publication de ce dossier, pouvant être étendu de quinze jours par décision du ministre chargé de l'aviation civile, les usagers et les autres parties intéressées adressent leurs observations au ministre chargé de l'aviation civile, et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Le ministre chargé de l'aviation civile communique ces observations à l'exploitant d'aérodrome ;

c) Le ministre chargé de l'aviation civile saisit la commission consultative aéroportuaire mentionnée à l'article L. 228-1 du code de l'aviation civile ; la commission consultative aéroportuaire auditionne notamment la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ; l'avis de la commission est rendu public par ce même ministre ; ».

En l'espèce, il apparaît que le dossier élaboré par Aéroports de la Côte d'Azur, par lequel la société a fait connaître publiquement ses propositions initiales pour le contrat en préparation, a été rendu public le 1^{er} août 2016 et soumis à consultation publique. Le dossier a été mis en ligne par Aéroports de la Côte d'Azur sur son site Internet le 1^{er} août 2016 à 20 h 45. La durée de consultation d'un mois à compter de la date de publication du dossier par l'exploitant de l'aéroport a ensuite été prolongée jusqu'au 16 septembre 2016 inclus, par une décision du ministre chargé de l'aviation civile, publiée au *Journal officiel* de la République française du 19 août 2016.

Les usagers des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu et les autres parties intéressées ont été invités à présenter leurs observations par courrier au ministre chargé de l'aviation civile, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et à l'Autorité.

Le dossier public de consultation comportait toutes les mentions obligatoires.

La commission consultative aéroportuaire a ensuite été saisie, le 27 octobre 2016, pour avis sur le contrat en préparation, sur la base d'une lettre de saisine qui lui donnait une grande latitude pour intervenir sur tous les points qu'elle pouvait souhaiter évoquer. Après audition, réception et examen des contributions écrites d'Aéroports de la Côte d'Azur, d'Air France, du Board of Airlines Representatives France (BAR France), de British Airways, d'International Airlines Group (IAG), de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), d'EasyJet, d'International Air Transport Association (IATA) et du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), la commission consultative aéroportuaire a rendu un avis au ministre chargé de l'aviation civile, avis qui a été publié au *Journal officiel* de la République française n° 0292 du 16 décembre 2016.

En outre, bien que les textes ne l'exigent pas, la préparation du contrat avait fait l'objet, à l'initiative d'Aéroports de la Côte d'Azur, d'une phase de consultation des usagers au sein de la commission consultative économique du 28 juin 2016.

Dans ces conditions, il apparaît que les étapes de la consultation ont été respectées.

Enfin, les usagers et leurs représentants ont été informés directement par l'Autorité de la présente saisine ; certains d'entre eux (EasyJet, CSTA, Air France, IATA et BAR) ont alors pu faire entendre, à leur demande, leurs observations devant l'Autorité, comme le prévoit l'article R. 224-10 du code de l'aviation civile, lors d'auditions qui se sont tenues les 27 et 28 juin 2017.

En revanche, il n'appartenait pas à l'Autorité de communiquer aux tiers le projet de contrat négocié entre l'État et Aéroports de la Côte d'Azur qui lui était soumis pour avis conforme. Il était cependant loisible à ces tiers de le solliciter auprès des parties au contrat.

En tout état de cause, l'Autorité constate que le projet de contrat de régulation économique ne comporte pas de différences substantielles avec les éléments figurant dans le dossier public de consultation. En conséquence, les observations présentées par tous les usagers sur le contenu de ce dossier demeurent valides.

3.2. Sur la juste rémunération des capitaux investis par l'exploitant aéroportuaire, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre régulé

En deuxième lieu, il appartient à l'Autorité de se prononcer sur la juste rémunération des capitaux investis par l'exploitant aéroportuaire, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital⁸ calculé sur le périmètre dit régulé.

Pour ce faire, il revient à l'Autorité d'examiner un certain nombre de questions préalables, parmi lesquelles la définition de ce périmètre régulé.

3.2.1. Sur la définition du périmètre régulé

En effet, dès lors que la définition du périmètre régulé a un impact tant sur le coût moyen pondéré du capital que sur le résultat opérationnel du périmètre régulé, l'Autorité considère qu'elle a compétence pour apprécier l'existence et la délimitation de ce périmètre.

Si l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile définit le périmètre des activités et services pris en compte dans ce périmètre, il apparaît que l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, pris en application de cet article, définit, d'une part, les activités de ce périmètre pour les aérodromes d'État concédés et dispose, d'autre part, qu'« un contrat conclu en application de l'article L. 224-2 du code de l'aviation civile peut prévoir de ne pas prendre en compte, pour l'application de l'article R. 224-3-1 de ce code, la totalité des profits et actifs relatifs aux activités du périmètre précité autres que les services mentionnés à l'article R. 224-1 de ce code ».

L'Autorité considère qu'il importe que l'ensemble des activités résultant de l'activité aéroportuaire participe à l'économie globale de l'exploitation. Une « caisse unique » pour l'ensemble des activités assure automatiquement un retour vers l'activité aéroportuaire des résultats des activités commerciales.

Elle estime que cette configuration est la plus simple. Elle évite un coût significatif pour l'exploitant et le régulateur dans la définition et le contrôle de l'allocation des actifs et des charges. Elle est donc satisfaisante, et a sa préférence.

Toutefois, l'Autorité reconnaît, pour les aérodromes dont le trafic est important, que des activités commerciales situées dans l'emprise concédée, mais indirectement liées à l'activité aéroportuaire, peuvent être séparées. Il lui appartient dans ce cas d'apprécier la contribution de ces activités à l'équilibre de l'exploitation aéroportuaire.

En l'espèce, le présent projet de contrat de régulation économique prévoit d'exclure du périmètre régulé :

- a) Les activités d'assistance en escale sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur autres que celles mentionnées à l'article R. 216-6 du code de l'aviation civile ;
- b) Les activités menées par des entreprises liées à Aéroports de la Côte d'Azur au sens de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ;

⁸ L'article 2 de l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes précise que l'estimation du coût moyen pondéré de son capital est « calculée en fonction du taux de rémunération qu'un investisseur peut attendre de l'entreprise ainsi que du coût moyen de sa dette, conformément aux méthodes couramment employées en matière d'évaluation d'actifs de sociétés ».

c) Les activités dont le financement relève de l'article 1609 *quater* du code général des impôts ;

d) Les activités dont le financement relève de l'article 1609 *quater* A de ce même code ;

e) Les activités commerciales et de services telles que celles relatives aux boutiques, à la restauration, aux services bancaires et de change, à l'hôtellerie, à la location d'automobiles et à la publicité ;

f) Les activités foncières et immobilières hors aéroports autres que celles consistant en la mise à disposition de terrains, surfaces, immeubles ou locaux pour :

- l'exercice des activités d'assistance en escale ;
- le stockage et la distribution de carburants d'aviation ;
- la maintenance des aéronefs ;
- l'exercice des activités liées au fret aérien ;
- l'exercice des activités d'aviation générale et d'affaires ;
- le stationnement automobile public et par abonnement ;
- les transports publics ;

g) Les autres activités d'Aéroports de la Côte d'Azur sans rapport avec l'activité des aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu.

L'Autorité note que la rédaction du e, notamment par l'utilisation de la formulation « telles que », manque de précision. Ainsi, les parkings voitures qu'il est prévu d'intégrer dans le périmètre régulé pourraient tout aussi bien être considérés, du fait de cette rédaction, comme rentrant dans les « activités commerciales et de services » exclues de ce périmètre. Or, l'Autorité considère que ces parkings doivent être inclus dans le périmètre régulé dans la mesure où leur activité est directement liée à l'activité aéroportuaire.

Par ailleurs, dans ce même point e, l'Autorité estime que les activités commerciales et de services situées en zone réservée ne devraient pas être exclues du périmètre régulé pour la même raison.

3.2.2. Sur la contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé

L'Autorité constate que, dans le projet de contrat de régulation économique qui lui est soumis, la contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé a été évaluée à environ 40 % du résultat de l'activité commerciale après rémunération du capital investi.

Or, l'Autorité considère ce taux de reversement comme insuffisant. Elle relève, à ce titre, que la commission consultative aéroportuaire avait préconisé dans son avis du 14 décembre 2016 de retenir une répartition « sensiblement à parts égales ».

Au regard de la superficie limitée du domaine concédé, qui tendrait à augmenter la dépendance des activités commerciales à l'activité aéroportuaire, et de sa proximité avec les zones urbaines, qui a un effet inverse, l'Autorité considère que le taux de contribution, après rémunération du capital investi, devrait être de l'ordre de 50 %, et de toutes les façons pas inférieur à ce pourcentage.

Pour déterminer la base de rémunération du capital investi, l'Autorité doit examiner les conditions d'allocation des actifs et des investissements.

3.2.3. Sur l'allocation des actifs et des investissements

Si l'Autorité ne remet pas en cause les principes d'allocation des actifs et des investissements présentés dans le projet de contrat de régulation économique au point III.6 et en annexe 5, elle demande néanmoins que les recommandations de la commission consultative aéroportuaire visant à améliorer la méthode d'allocation des actifs soient mises en œuvre. Elle note accessoirement que l'annexe 5 reste imprécise sur le coefficient de majoration des surfaces commerciales.

L'Autorité relève également que le projet de contrat de régulation économique prévoit au point III.6.1.B la possibilité d'une modification significative de la méthode d'allocation des actifs et des charges aux périmètres régulé et commercial. Cette modification serait formalisée par un simple échange de lettres entre l'État et l'exploitant. Or, l'Autorité estime qu'une telle modification significative requiert un avenant au contrat soumis en particulier à son avis conforme.

3.2.4. Sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC)

Définition

Le coût moyen pondéré du capital représente la rémunération de l'ensemble des apporteurs de fonds que sont les actionnaires et les créanciers financiers. Il s'apprécie en fonction du risque économique supporté par l'entreprise eu égard à son activité. Dans le cadre d'un contrat de régulation économique, l'article R. 224-10-III du code de l'aviation civile prévoit qu'il s'apprécie uniquement sur le périmètre régulé.

Méthodologie

La méthodologie utilisée par Aéroports de la Côte d'Azur dans le dossier public de consultation pour estimer son coût moyen pondéré du capital consiste à calculer la moyenne entre la rentabilité exigée par les actionnaires et celle exigée par les créanciers financiers, toutes deux pondérées par la part respective des capitaux propres et des dettes financières. La société Aéroports de la Côte d'Azur n'étant pas cotée, elle a décidé d'utiliser la méthode des entreprises comparables pour estimer son « bêta action ». Cette méthode consiste à construire un échantillon d'entreprises similaires cotées afin d'en déduire le bêta action par comparaison. Cette méthode est reconnue par la théorie financière, utilisée par les praticiens et recommandée par le Forum de Thessalonique⁹.

Échantillon d'entreprises comparables

L'échantillon retenu par Aéroports de la Côte d'Azur est composé des groupes aéroportuaires de Paris (groupe ADP), Francfort (FRAPORT), Zurich (Flughafen Zurich) et Belgrade (Aerodrom Nikola Tesla). Le choix d'entreprises comparables est toujours source de discussion, mais celles retenues par Aéroports de la Côte d'Azur sont des entreprises cotées européennes exerçant des activités similaires à Aéroports de la Côte d'Azur (activités de services aéroportuaires, activités commerciales et diversification¹⁰).

Les entreprises à retenir devraient être celles pour lesquelles les calculs du bêta sont relativement significatifs d'un point de vue statistique¹¹. Dès lors, l'Autorité est d'avis d'écarter de l'échantillon l'aérodrome Nikola-Tesla de Belgrade.

La méthodologie utilisée par Aéroports de la Côte d'Azur ainsi que le choix de l'échantillon ne permettent d'obtenir une appréciation du coût du capital que sur l'ensemble des activités de la société Aéroports de la Côte d'Azur, incluant le périmètre régulé et périmètre non régulé.

Paramètres du CMPC

Concernant les paramètres utilisés, l'Autorité estime que le taux sans risque retenu de 1,89 % est légèrement surévalué, la moyenne géométrique des taux OAT 10 ans sur les cinq dernières années étant de 1,5 %. Même si les taux OAT 10 ans sont aujourd'hui de l'ordre de 0,8 % à horizon 2022, date de fin du contrat de régulation économique, les taux auront sans doute augmenté suite aux politiques monétaires menées par la Réserve fédérale des États-Unis (remontée des taux directeurs) et la Banque centrale européenne (arrêt de la baisse des taux).

Le coût de la dette est évalué en valeur comptable dans le dossier public de consultation à 3,28 %, mais il serait préférable d'utiliser sa valeur de marché correspondant au taux sans risque augmenté d'une prime de risque de crédit, estimée sur la base de données passées à 2 % pour Aéroports de la Côte d'Azur, ce qui conduirait alors à un taux de 3,5 %.

Le bêta de l'actif d'Aéroports de la Côte d'Azur est légèrement surestimé dans le dossier public de consultation à 0,72. En utilisant le même échantillon d'entreprises que précédemment (excluant l'aérodrome Nikola-Tesla de Belgrade), et des bêtas calculés sur une période de cinq ans correspondant à la durée du contrat de régulation économique, il serait égal à 0,65.

⁹ Le Forum de Thessalonique regroupe les autorités de supervision indépendante des redevances aéroportuaires de l'Union européenne. Il a émis en décembre 2016 une recommandation sur le calcul du CMPC « Recommendations for the Setting and the Estimation of the WACC of Airport Managing Bodies ».

¹⁰ Il s'agit néanmoins d'aéroports dont l'activité est sensiblement supérieure à celle de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, à l'exception de l'aérodrome Nikola-Tesla de Belgrade.

¹¹ Représentée par le coefficient de détermination de la régression, soit le R².

Une prime de risque de marché anticipée serait mieux adaptée que la prime de risque de marché historique utilisée dans le dossier public de consultation, mais elle ne diffère que très légèrement de celle utilisée par Aéroports de la Côte d'Azur.

Le poids des capitaux propres et des dettes financières utilisé dans le dossier public de consultation est en valeur comptable, alors que l'utilisation de valeurs de marché est préconisée par la théorie financière. Le prix de cession des 60 % de parts détenues par l'État, la prévision du montant des nouvelles dettes financières sur les cinq prochaines années ainsi que l'éventuelle modification de politique de distribution d'Aéroports de la Côte d'Azur conduit à utiliser une structure financière cible en fin de contrat de régulation économique respectivement de 90 % de capitaux propres et de 10 % de dettes financières.

L'utilisation de ces paramètres ainsi que la prise en compte de l'erreur standard d'estimation du bêta conduisent à un coût du capital compris entre 5,3 % et 6 % sur l'ensemble des activités de la société Aéroports de la Côte d'Azur.

CMPC spécifique au périmètre régulé

Bien que, en toute rigueur, le coût moyen pondéré du capital ne puisse être évalué que sur l'ensemble de l'entreprise, l'Autorité est d'avis que le risque supporté sur le périmètre régulé est différent et moindre que celui sur le périmètre non régulé. Après une étude rapide, et en fonction des données à disposition, un coût du capital compris entre 5,3 % et 5,5 % pourrait être retenu pour le périmètre régulé. Quant à celui du périmètre non régulé, il serait compris entre 6,6 % et 6,8 %.

L'article R. 224-10-III du code de l'aviation civile imposerait de distinguer la rémunération du capital sur le périmètre régulé de la rémunération du capital de l'entreprise. L'Autorité n'est pas opposée néanmoins à l'utilisation du taux de 6 % retenu dans le projet de contrat de régulation économique qui lui est soumis tant pour la juste rémunération des capitaux investis dans le périmètre régulé que pour le seuil au-delà duquel est évalué *ex ante* le reversement du périmètre non régulé vers le périmètre régulé.

3.3. Sur l'absence de discrimination

Il appartient en troisième lieu à l'Autorité de vérifier l'absence de discrimination, c'est-à-dire que l'application des tarifs n'induit pas une différence de traitement entre les usagers, alors que ceux-ci devraient *a priori* être placés dans une situation identique.

Il apparaît qu'apprécier cette question requiert de s'intéresser à la politique tarifaire présentée dans le projet de contrat de régulation économique. Cette politique tarifaire est principalement fondée sur une différenciation entre l'aviation commerciale et l'aviation générale ainsi que sur les périodes hiver/été. Une telle démarche n'est pas en soi et *a priori* critiquable. Elle pourrait le devenir dès lors que cette différenciation serait susceptible de priver de manière excessive de baisses tarifaires des usagers ayant une activité saisonnière, par rapport à d'autres usagers qui n'ont pas une activité uniquement saisonnière.

En outre, l'Autorité considère qu'il n'appartient pas à un contrat de régulation économique de définir une structuration de la politique tarifaire qui engagerait pour la durée dudit contrat. En effet, conformément à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, chaque proposition de tarifs pour une période tarifaire donnée doit être présentée à la commission consultative économique et être soumise au pouvoir régulateur pour homologation.

Enfin, le projet de contrat de régulation économique prévoit expressément, à compter du 1^{er} avril 2018, au point III.4.2.B, le regroupement des coûts relatifs aux prestations couvertes par la redevance pour la mise à disposition de bornes d'enregistrement en libre-service et pour la mise à disposition d'un système automatisé de dépôt de bagages sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur avec ceux relatifs à la redevance par passager, dont il est écrit qu'il serait « sans incidence tarifaire ». Il n'est pas exclu que ce regroupement n'entraîne pas finalement une discrimination en faisant payer des usagers pour un service qu'ils n'utiliseraient pas ou qui ne correspondrait pas à une infrastructure centralisée ou dont le coût serait marginal.

3.4. Sur la modération de l'évolution des tarifs

Il appartient en dernier lieu à l'Autorité d'apprécier la modération de l'évolution des tarifs.

Sur les plafonds du taux d'évolution

Comme le prévoit l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile, l'évolution du produit global des redevances aéroportuaires est plafonnée par la détermination dans le contrat de régulation économique d'un « plafond du taux d'évolution des redevances aéroportuaires par période tarifaire ».

L'Autorité relève à ce titre que le projet de contrat de régulation économique qui lui est soumis prévoit, pour fixer le plafond applicable à chaque période tarifaire, trois formules de calcul différentes, en fonction des plages d'inflation. Or, l'Autorité est d'avis que cette différenciation introduit un facteur de complexité qui n'est ni justifié ni utile. Une formule unique comportant, par période tarifaire, une partie fixe et une partie variable dépendant de l'inflation est dès lors préférable¹².

Il apparaît que les formules de calcul garantissent à l'exploitant, dans l'hypothèse la plus favorable, de pouvoir intégrer, dans le plafond du taux d'évolution, 46 % de l'inflation. Ce pourcentage pourrait être retenu dans le cadre de la formule unique préférée par l'Autorité pour la partie variable en dépendant.

En ce qui concerne la partie fixe, l'Autorité constate qu'Aéroports de la Côte d'Azur a présenté lors de la commission consultative économique du 28 juin 2016 une prévision de tarification conduisant à une baisse cumulée du produit global des redevances, hors inflation, d'environ 6,6 % sur la durée du contrat à venir.

L'Autorité note également que le programme prévisionnel d'investissement représente 162,2 M€ sur la durée du contrat de régulation économique, soit en moyenne 32,44 M€ par an. Or, dans le dossier public de consultation¹³, l'exploitant prévoyait pour 2016 d'amortir 35,8 M€ sur le futur périmètre régulé et de dégager un résultat opérationnel de 13,4 M€. En tenant compte d'un reversement prévu de l'ordre de plus de 11 M€ annuel du périmètre commercial au périmètre régulé et d'environ 25 M€ de remboursement d'emprunts, il existe donc une capacité d'autofinancement qui permettrait d'absorber, chaque année, les investissements programmés. Néanmoins, il resterait à couvrir en particulier un résultat financier négatif et des impôts de l'ordre respectivement de 4 M€ et 3 M€ (soit environ 0,7 % des produits des services publics aéroportuaires).

La situation dans laquelle l'exploitant se trouvera en fin du contrat de régulation économique, après la baisse cumulée des redevances prévue par celui-ci, lui assure une rémunération suffisante du capital investi. Mais compte tenu de ce qui précède, il apparaît que tel serait déjà le cas en début de période du contrat avec une tarification correspondant à celle de la fin du projet de contrat (à 0,7 % près).

En conséquence, la baisse tarifaire prévue en cumulé sur la durée du contrat pourrait s'appliquer dès les deux premières années.

Enfin, bien que cela résulte de la formule de calcul de la grille tarifaire de référence, l'Autorité considère que le projet de contrat de régulation économique gagnerait en clarté en indiquant explicitement que si, lors d'une année n , une part de l'augmentation tarifaire liée à l'inflation n'est pas utilisée, cette augmentation peut être reportée sur la ou les années suivantes. De même, il serait souhaitable d'indiquer explicitement que l'ajustement lié à la qualité de service s'applique sur l'année n et que son effet ne se reporte pas sur les années suivantes.

Sur les indicateurs d'ajustement des plafonds du taux d'évolution du produit global des redevances

L'Autorité note que la formule de calcul de la grille tarifaire de référence ne comporte pas d'ajustement lié au trafic. Les seules dispositions à ce titre figurent dans le paragraphe V.2.1.2 et fixent les seuils au-delà desquels le contrat doit être révisé.

L'Autorité estime que le trafic de référence proposé par Aéroports de la Côte d'Azur, et accepté par l'État, est relativement bas. Dans ces conditions, au-delà des clauses de révision, un facteur trafic doit être inclus dans la formule de calcul de la grille tarifaire ajustée.

L'Autorité prend acte des facteurs d'ajustement proposés en fonction de la qualité de service. Dans la mesure où l'effet de ces indicateurs ne peut induire qu'un ajustement négatif, il est acceptable que les valeurs initiales, a priori favorables à l'exploitant, soient corrigées en cours de contrat.

¹² Cette partie variable ne devrait pas intégrer 100 % de l'inflation dans la mesure où une partie des charges est indépendante de l'inflation et qu'il faut prendre en compte les nécessaires gains de productivité.

¹³ Voir dossier public de consultation, p. 95 « Détail résultat opérationnel global ACA et périmètre régulé PR, en M€ et % ».

L'Autorité note que la grille tarifaire comprend à juste titre un facteur d'ajustement lié à la réalisation du programme prévisionnel d'investissement, hors dépôt pétrolier, qu'elle valide.

4. Autres observations de l'Autorité

L'Autorité souhaite par ailleurs attirer l'attention des parties au contrat sur un certain nombre de points qui ont indirectement un impact sur les éléments qu'elle a été amenée à apprécier.

Sur la politique tarifaire et la structure de la tarification

L'État et Aéroports de la Côte d'Azur sont convenus d'évolutions des tarifs différenciées de manière saisonnière et sur le type d'activité (aviation commerciale et aviation générale). L'Autorité note néanmoins que le projet de contrat de régulation économique donne une très large liberté pour modifier la structure de la tarification en omettant de préciser dans un certain nombre de cas que ces modifications doivent être soumises à une procédure de consultation des usagers et à une homologation par l'Autorité. L'Autorité considère dès lors que cette réserve devrait figurer en indication liminaire du chapitre III.4, comme cela a été prévu au chapitre III.3, et non en indication annexe de certaines de ses sous-parties.

Sur les modifications du programme d'investissements

L'Autorité constate que le projet de contrat de régulation économique comporte en III.5 des dispositions relatives aux modifications du programme prévisionnel d'investissements. Elle considère que rien ne s'oppose à ce que ces modifications soient actées par échange de lettres entre les parties au contrat dès lors qu'elles ne modifient pas de manière sensible la nature des investissements prévus au contrat.

Certes, le projet de contrat de régulation économique définit un seuil, en montant cumulé des investissements, au-delà duquel une modification du programme d'investissement doit faire l'objet d'un avenant au contrat. Mais selon l'Autorité, le projet de contrat devrait prévoir les conditions dans lesquelles une modification de la consistance des investissements à réaliser, bien que restant dans l'enveloppe cumulée prévue, ne peut être actée par un simple échange de lettres, sans avoir fait l'objet préalablement d'une consultation des usagers conformément à l'article 8 de la directive européenne du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires. Cette modification devrait alors faire l'objet d'un avenant au contrat.

Sur les modalités d'exécution du contrat et la préparation des contrats suivants

La partie V.1.4.A. relative à la non-homologation des tarifs retranscrit, imparfaitement, des dispositions du code de l'aviation civile. L'Autorité constate qu'il n'est pas justifié de vouloir en reprendre le détail dans le contrat et d'instaurer, *de facto*, d'inutiles contradictions.

Par ailleurs, l'Autorité accueille favorablement la volonté exprimée par les parties d'anticiper sur les principes d'élaboration du futur contrat de régulation économique couvrant la période pluriannuelle du 1^{er} novembre 2022 au 31 octobre 2027. Néanmoins, le projet de contrat pourrait utilement prévoir dans la partie VI.2 du projet de contrat de régulation économique un mécanisme permettant d'évaluer à mi-parcours les conditions d'exécution du programme d'investissement, l'évolution du trafic et ainsi d'ajuster finement l'exécution des dernières années du présent contrat et des premières années suivantes.

5. Avis de l'Autorité

L'Autorité considère que les étapes de la consultation prévues au II de l'article R. 224-4 du code de l'aviation civile ont été respectées permettant ainsi aux usagers du service public aéroportuaire et leurs représentants de faire valoir leurs observations.

Elle valide également le taux de 6 % présenté dans le projet de contrat de régulation économique pour autant qu'il s'applique à la fois à la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et au seuil au-delà duquel est évalué *ex ante* le reversement du périmètre non régulé vers le périmètre régulé.

Cependant, l'Autorité est d'avis que le projet de contrat de régulation économique qui lui est soumis ne peut être signé en l'état, compte tenu des remarques qu'elle a formulées en ce qui concerne la contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé, l'absence de discrimination

des usagers et la modération de l'évolution des tarifs. Il appartient dès lors à l'État et Aéroports de la Côte d'Azur de prendre en compte les éléments du présent avis dans la rédaction amendée du contrat, à savoir :

- inclure explicitement les parkings et ajouter les activités commerciales et de services situées en zone réservée dans le périmètre régulé ;
- retenir une contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé qui ne soit pas inférieure à 50 % du résultat de l'activité non régulée après rémunération du capital investi ;
- prévoir au point III.6.1.B, en cas de modification significative de la méthode d'allocation des actifs et des charges aux périmètres régulé et non régulé, un avenant au contrat qui sera soumis en particulier à l'avis conforme de l'Autorité ; une telle modification devrait aller dans le sens des recommandations de la commission consultative aéroportuaire visant à améliorer la méthode d'allocation des actifs ;
- retenir, pour fixer le plafond applicable à chaque période tarifaire, une formule unique comportant, par période tarifaire, une partie fixe et une partie variable à hauteur d'environ 46 % de l'inflation ;
- prévoir d'appliquer dès la ou les deux premières années la baisse tarifaire prévue à environ 6,6 % hors inflation en cumulé sur la durée du contrat ;
- indiquer explicitement que, si lors d'une année n, une part de l'augmentation tarifaire liée à l'inflation n'est pas utilisée, cette augmentation peut être reportée sur la ou les années suivantes ;
- indiquer explicitement que l'ajustement lié à la qualité de service s'applique sur l'année n et que son effet ne se reporte pas sur les années suivantes ;
- inclure un ajustement lié au trafic dans la formule de calcul de la grille tarifaire ajustée ;
- éviter de permettre, dans le cadre de la définition de la politique tarifaire, une modification de la structure de la tarification susceptible d'induire une discrimination entre les usagers et s'abstenir, dans ce cas, de regrouper dans une redevance principale des redevances complémentaires ou accessoires.

L'Autorité émet un avis favorable à la signature du contrat de régulation économique entre l'État et Aéroport de la Côte d'Azur sous réserve de la prise en compte des observations qui précèdent.

En complément, l'Autorité suggère aux parties que le contrat prévoit :

- en cas de modifications substantielles de la nature des investissements, après consultation préalable des usagers conformément à l'article 8 de la directive européenne du 11 mars 2009, l'établissement d'avenants plutôt que des échanges de lettres ;
- un mécanisme permettant d'évaluer à mi-parcours les conditions d'exécution du programme d'investissement, l'évolution du trafic et ainsi d'ajuster finement l'exécution des dernières années du contrat et des premières années suivantes.

Le présent avis sera notifié au ministre chargé de l'aviation civile et communiqué à la société Aéroports de la Côte d'Azur.

Une fois le contrat rendu public, accompagné du présent avis, ce dernier sera publié sur le site Internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 6 juillet 2017.

Présents : Marianne LEBLANC LAUGIER, présidente, Thierry LEMPEREUR, Jean-Marcel PIETRI, et Caroline FOURNIER, membres de l'Autorité, Christian DESCHEEMAER s'étant déporté dans la présente affaire, tant lors des réunions de travail que lors du délibéré.

Pour l'Autorité :
La présidente,
M. LEBLANC LAUGIER