

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Transition
écologique et solidaire

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

**Autorité de supervision indépendante
des redevances aéroportuaires**

Décision n° 1904-D1 du 3 avril 2019 relative à la fixation des tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu

NOR : TREV1909955S
(Texte non paru au journal officiel)

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

Vu le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ;

Vu la directive 2009/12/CE du 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 la décision n° 1808-D2 du 21 janvier 2019 homologuant les tarifs de la redevance pour l'assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite, n'homologuant pas les autres tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1^{er} février 2019 et décidant que l'Autorité fera usage de la faculté, prévue par le IV de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile de fixer les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu ;

Vu les réponses adressées par la société Aéroports de la Côte d'Azur (ACA), la direction générale de l'aviation civile (DGAC), l'association internationale du transport aérien (IATA), l'association des représentants des compagnies aériennes en France (BAR France), la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), les compagnies aériennes easyJet, iXair, Air France à la consultation lancée le 14 février 2019 par l'Autorité auprès de l'exploitant des aérodromes, de la direction générale de l'aviation civile et des usagers et de leurs représentants membres de la commission consultative économique des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu ;

Les représentants de la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), d'iXAir, d'Air France, de l'association internationale du transport aérien (IATA), de l'association des représentants des compagnies aériennes en France (BAR France), du Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), d'easyJet, de la société Aéroports de la Côte d'Azur (ACA) et de la direction générale de l'aviation civile ayant été entendus, à leur demande, les 25 et 27 février et le 12 mars 2019 ;

Le dossier ayant été examiné par l'Autorité lors de ses séances des 6, 12, 18, 25 et 27 février et 12, 14, 21, 25 et 27 mars et 3 avril 2019 ;

Après en avoir délibéré :

Considérant ce qui suit :

OBJET DE LA DÉCISION TARIFAIRE DE L'AUTORITÉ

1. Les redevances, et leurs modulations, dont la présente décision fixe les tarifs sont les redevances pour services publics aéroportuaires (SPA) tels que définis à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile, à l'exception de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (PHMR), qui a été homologuée par décision de l'Autorité n° 1808-D2 du 21 janvier 2019.

I. CADRE JURIDIQUE

Procédure de fixation des tarifs des redevances par l'Autorité

2. Le IV de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile dispose que : « *Dans le cas où les tarifs des redevances ou leurs modulations ou les éventuels accords de qualité de service mentionnés à l'article R. 224-3 ne sont pas homologués pendant deux années consécutives, l'autorité chargée de l'homologation peut, avec un préavis d'au moins quarante-cinq jours, fixer les tarifs des redevances et, le cas échéant, en encadrer les modulations. La décision est rendue publique. L'exploitant d'aérodrome met en œuvre les tarifs des redevances et leurs modulations, qui deviennent exécutoires dans les conditions fixées au V de l'article R. 224-3.* »
3. Le V de l'article R. 224-3 du même code dispose que : « *Sans préjudice des dispositions des articles R. 224-3-3, R. 224-3-4 et R. 224-5, les tarifs des redevances sont rendus publics par l'exploitant de l'aérodrome et sont exécutoires au plus tôt, à l'exception des tarifs fixés par contrat dans les conditions du troisième alinéa du 2° de l'article R. 224-2, un mois après cette publication* ».

Annualité des consultations et des tarifs

4. L'article L. 6325-2 du code des transports dispose que : « *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.* »
5. L'article 6 § 1 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 Mars 2009 sur les redevances aéroportuaires dispose que : « *Les États membres veillent à ce qu'une procédure obligatoire de consultation régulière des usagers d'aéroport ou des représentants ou associations des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport soit mise en place en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. Cette consultation a lieu au moins une fois par an, sauf s'il en a été convenu autrement lors de la précédente consultation. (...) Les États membres conservent le droit d'imposer des consultations plus fréquentes.* »
6. Le III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile dispose que : « *La 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. Ces débats peuvent mener à la conclusion d'accords de qualité de service entre l'exploitant d'aérodrome et les représentants d'usagers ou d'organisations professionnelles du transport aérien. Tout accord de ce type détermine le niveau de service à fournir par l'exploitant d'aérodrome en tenant compte du système ou du niveau des redevances aéroportuaires. Pour les aérodromes ne faisant pas l'objet d'un contrat prévu à l'article L. 6325-2 du code des transports, ces accords fixent des objectifs de qualité de service, assortis d'incitations financières. »

7. L'article R. 224-3-3 du même code dispose que : « En vue de leur homologation, l'exploitant (...) notifie les tarifs des redevances mentionnées à l'article R. 224-2 (...) à l'autorité de supervision indépendante (...). / La notification est effectuée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, quatre mois avant le début de chaque période tarifaire annuelle (...) ».

Règles de fond applicables à la fixation des redevances

8. 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'aérodrome ou sur le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné. »

9. 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'aérodrome ou les aérodromes 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'aérodrome 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. »

10. Le I de 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 ;
- en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2 du code des transports, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre d'activités précisé par l'arrêté mentionné à l'article R. 224-3-1».

II. CONTEXTE

II.1. Sur les procédures de fixation des tarifs et de consultation des usagers des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu depuis 2015

11. Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, exploités par ACA, ont été homologués en dernier lieu pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2017, par décision tacite de la direction du transport aérien de la DGAC, alors compétente, qui, après avoir rejeté une première proposition, ne s'est pas opposée à l'entrée en vigueur d'une nouvelle proposition présentée le 27 janvier 2016. La première proposition avait été soumise à la commission consultative économique des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu le 28 juillet 2015.
12. La commission consultative économique des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu a été réunie le 28 juin 2016, dans le cadre de la préparation d'un projet de contrat de régulation économique (CRE). Lors de cette réunion ACA a présenté, pour information, aux représentants des usagers, l'évolution tarifaire qu'elle envisageait pour la période tarifaire annuelle commençant au 1^{er} avril 2017, et leur a notamment communiqué les recettes par redevance et par aérodrome pour l'année 2015, les comptes de résultat et le taux de rentabilité (ROCE) des capitaux investis sur le périmètre d'activités, dit périmètre régulé, mentionné à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile pour la période 2012-2016. ACA a indiqué aux usagers que ces tarifs seraient soumis à la commission consultative économique en novembre 2016.
13. ACA a retiré le 6 septembre 2016 la proposition tarifaire relative à des redevances domaniales et accessoires qu'elle avait présentée, et n'en a notifié aucune autre à l'Autorité avant septembre 2018. En application du III de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, les tarifs homologués pour la période tarifaire 2016-2017 sont demeurés appliqués depuis lors.
14. La commission consultative économique des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu n'a pas été réunie entre juin 2016 et septembre 2018, et les usagers de ces aérodromes n'ont pas été consultés sur la fixation annuelle des tarifs des redevances entre juillet 2015 et septembre 2018.
15. L'Autorité a été saisie le 9 mai 2017 par le ministre chargé de l'aviation civile d'un projet de CRE entre l'État et ACA pour les années 2017 à 2021. Dans son avis n° 1704-A1 du 6 juillet 2017, elle a considéré que ce contrat ne pouvait être signé en l'état, compte tenu notamment de l'insuffisance, d'une part, du niveau de contribution du périmètre non régulé au périmètre régulé et, d'autre part, du trop faible niveau de la baisse tarifaire qui résultait du plafond envisagé pendant les deux premières années du contrat. L'Autorité estimait en particulier, au vu des informations qui lui avaient été communiquées, que la baisse tarifaire minimale de 6,6 % envisagée sur la durée du contrat devait s'appliquer dès la première année (2017-2018) ou les deux premières années (2017-2019). Il n'a pas été donné suite au projet de CRE.
16. En l'absence de convocation de la commission consultative économique pour émettre un avis sur de nouveaux tarifs et de notification par ACA de tarifs à l'Autorité en vue de leur homologation, l'International Air Transport Association (IATA) et le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) ont demandé à l'Autorité, respectivement les 4 octobre et 27 novembre 2017 qu'elle fixe, sur le fondement du IV de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, pour la période tarifaire annuelle commençant le 1^{er} avril 2018.
17. Par décision n° 1705-D1 du 27 novembre 2017, l'Autorité a considéré que les conditions de mise en œuvre des dispositions précitées du code de l'aviation civile n'étaient pas réunies, et qu'elle n'avait pas la faculté de fixer les tarifs des redevances pour cette période tarifaire annuelle. Toutefois, relevant que la commission consultative économique des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu n'avait pas été réunie depuis plus d'un an pour donner un avis sur les tarifs des redevances aéroportuaires, contrairement aux dispositions de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, l'Autorité a rappelé que cette commission devait être réunie dans les meilleurs délais.
18. Les représentants des usagers ont demandé à ACA et au président de la commission consultative économique, par lettres des 4 janvier et 27 février 2018, de convoquer cette commission dans les meilleurs délais. Par lettre du 27 février 2018, la CSTA, IATA, BAR France, le SCARA, Air France et British Airways ont saisi la ministre chargée des transports en lui indiquant qu'ACA ne respectait pas son obligation, requise notamment par la directive 2009/12 CE et par le code de l'aviation civile, de consulter annuellement ses usagers sur le niveau des redevances aéroportuaires, et ont sollicité en

application de l'article R. 224-3-5 de ce code la saisine de la commission consultative aéroportuaire, en demandant que leur soient transmises les informations requises sur l'évaluation du juste niveau des redevances. Par une lettre du 4 mai 2018, la CSTA a demandé au préfet des Alpes-Maritimes de provoquer la convocation de la commission consultative économique.

19. En réponse aux demandes des représentants des usagers, le président du directoire d'ACA a indiqué dans une lettre du 14 mars 2018 que, dès lors qu'il n'avait pas procédé à la notification de nouveaux tarifs pour les périodes 2017/2018 et 2018/2019, cette situation avait pour conséquence de maintenir les tarifs précédemment en vigueur, et que les usagers n'étaient « *pas fondés à invoquer un quelconque préjudice sur la période 2017/2018 puisque les redevances appliquées par ACA sur cette période sont conformes au cadre légal et réglementaire.* » Il faisait valoir que le retard pris pour réunir la commission consultative économique était lié au « *délai plus important que prévu nécessaire à l'Etat pour adapter la réglementation relative à la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires au cas particulier d'ACA* ». Il indiquait que cette commission serait réunie dans les meilleurs délais « *dès que le cadre réglementaire aura été revu par l'Etat afin de pouvoir appliquer les nouveaux tarifs au 1^{er} novembre 2018* ».
20. L'Autorité relève qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne permettait à l'exploitant de déroger aux exigences de consultation annuelle des usagers et de réexamen annuel des tarifs.
21. Un arrêté du 12 juillet 2018 de la ministre auprès du ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et de Cannes-Mandelieu a, en introduisant un III, propre à ces aéroports, à l'article 2 de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aéroports, modifié le périmètre régulé à prendre en compte, en excluant notamment 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 - et l'immobilier de « *diversification* ». Cet arrêté fixe également une nouvelle période tarifaire annuelle. Il a également pour objet de déterminer les conditions d'évolution de ces redevances en dehors du cadre fixé par l'article L. 6325-2 du code des transports, en fixant notamment un plafond de l'évolution tarifaire annuelle à compter du 1^{er} novembre 2018.
22. La commission consultative économique a été réunie le 4 septembre 2018 en vue de donner un avis sur les tarifs de redevances aéroportuaires et de leurs modulations que l'exploitant souhaitait appliquer à compter du 1^{er} février 2019. La commission a émis un avis défavorable à cette proposition tarifaire du fait de l'opposition de l'ensemble des compagnies aériennes et de leurs représentants, majoritaires lors de cette séance.
23. ACA a notifié ces tarifs à l'Autorité en vue de leur homologation le 28 septembre 2018. Cette notification a été déclarée recevable à la date du 16 novembre 2018.
24. Par décision n° 1808-D1 du 12 décembre 2018, l'Autorité n'a pas homologué ces tarifs aux motifs que la procédure de consultation des usagers n'avait pas été respectée, que l'exploitant n'avait pas fourni à l'Autorité les informations lui permettant de s'assurer du respect par la proposition tarifaire des règles générales applicables aux redevances, en particulier de ce qu'elles n'excèdent pas le coût des services rendus et de ce que leur évolution est modérée, et qu'elle n'était pas davantage en mesure de s'assurer de ce que l'exploitant recevait une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre régulé. L'Autorité a en outre estimé que l'intégration dans la redevance par passager des redevances d'utilisation des bornes d'enregistrement en libre-service (BLS) et du système automatisé de dépôt des bagages (DBA) méconnaissait le principe de non-discrimination.
25. Par une décision du 28 décembre 2018, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours formé par l'IATA contre la décision de l'Autorité du 27 novembre 2017 refusant de fixer les tarifs des redevances au 1^{er} avril 2018, a précisé qu'il résultait du code de l'aviation civile que l'Autorité « *peut, dès qu'elle constate deux défauts consécutifs d'homologation des tarifs, faire usage de son pouvoir de fixer elle-même les tarifs applicables à la période tarifaire concernée par le second défaut d'homologation* », et non pas seulement « *après l'écoulement de deux années au cours desquelles aucun tarif homologué n'aurait été appliqué* ».

26. ACA a notifié le 11 janvier 2019 de nouveaux tarifs. Par décision n° 1808-D2 du 21 janvier 2019, l'Autorité a homologué le tarif de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite (PHMR). Elle a refusé d'homologuer les tarifs des autres redevances aéroportuaires, ACA n'ayant pas, pour ces dernières, fourni à l'Autorité d'éléments lui permettant de modifier son appréciation initiale, sauf en ce qui concernait la méconnaissance du principe de non-discrimination, la proposition d'intégration des redevances BLS et DBA à la redevance par passager ayant été retirée.
27. Dans ces circonstances, l'Autorité a décidé également d'user du pouvoir, prévu par le IV de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, de fixer elle-même ces tarifs.
28. Considérant que la fixation des tarifs de redevances nécessitait une consultation des parties prenantes, l'Autorité a élaboré un dossier de consultation. Ce dossier, composé d'un document principal de consultation déclinant douze questions et de deux annexes.
29. L'Autorité a engagé le 14 février 2019 cette consultation auprès de l'exploitant des aéroports, de la direction générale de l'aviation civile et des usagers membres de la commission consultative économique des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu. Elle a reçu des contributions écrites de la part des différentes parties prenantes et les a entendues dans le cadre d'auditions organisées les 25 et 27 février et le 12 mars 2019.

II.2. Sur l'évolution du cadre économique de l'activité des aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu depuis 2015

30. Le trafic sur les deux plateformes du système d'aérodromes a connu les évolutions suivantes :

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 (prév.) |
|--------------------------|--------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| Nice-Côte d'Azur | | | | | | |
| passagers (milliers) | 11 554 | 11 660 | 12 017 | 12 427 | 13 305 | 13 850 |
| Variation | | + 0,9 % | + 3,1 % | + 3,4 % | + 7,1 % | + 4,1 % |
| Mvts commerc. (milliers) | | | 103,9 | 105,8 | 106,8 | |
| Variation | | | | + 1,9 % | + 0,9 % | |
| Mvts affaires (milliers) | | | 31,8 | 33,5 | 35,7 | 36,0 |
| Variation | | | | +5,2 % | + 6,5 % | +0,8 % |
| Cannes-Mandelieu | | | | | | |
| Mvts affaires (milliers) | | | 11,1 | 11,6 | 11,8 | 12,1 |
| Variation | | | | + 4,2 % | +2,4 % | + 2,5 % |

31. Le chiffre d'affaires et le résultat d'exploitation d'ACA ont connu les évolutions suivantes :

| k€ | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var 2017/2013 |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|
| CA net | 219 153 | 228 277 | 235 218 | 244 301 | 261 830 | + 19,5 % |
| Résultat d'exploitation | 30 757 | 37 188 | 42 976 | 70 132 | 69 215 | + 125,0 % |

(Source : comptes sociaux)

32. Selon les comptes sociaux d'ACA, la progression du chiffre d'affaires pour les activités « non aéronautiques » entre 2015 et 2017 a été de 18,0 M€, à comparer à une progression des activités « aéronautiques » de 7,7 M€. Par ailleurs l'actionnaire majoritaire d'ACA, Atlantia, a indiqué dans un communiqué du 7 mars 2019, qu'en 2018 l'excédent brut d'exploitation des activités commerciales d'ACA, y compris les parcs de stationnement, a crû de 11 M€ par rapport à 2017.
33. La croissance du chiffre d'affaires des activités non aéronautiques au cours des trois dernières années est à mettre en rapport avec une augmentation de 160 % des surfaces commerciales du fait du programme de refonte des terminaux mis en service par ACA sur la même période (ainsi qu'il ressort

de différents communiqués de presse d'ACA) et de la croissance, rapportée par ACA dans son rapport d'activité 2017 (p. 20), supérieure à 40 % du chiffre d'affaires des commerces implantés sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur pour cette année.

II.3. Sur le niveau de redevances permettant, dans le cadre des dispositions applicables aux tarifs antérieurs, une juste rémunération des capitaux investis, et sur les conséquences de l'absence d'homologation des tarifs au titre de 2017-2018 et de 2018-2019

34. Il ressort des éléments présentés dans le document public de consultation du 1^{er} août 2016 sur le projet de CRE, en page 15, que le taux de retour sur les capitaux employés (ROCE) au titre du périmètre d'activités régulé constaté pour l'année 2015, avait été de 8,8 % après impôts.
35. Cette valeur de ROCE est nettement supérieure à celle du CMPC considérée comme acceptable par la DGAC dans ses précédentes décisions d'homologation, qui était de l'ordre de 6 %.
36. ACA prévoyait pour l'année 2016 un ROCE de 8,7 %, soit un excédent d'environ 15 M€ (avant impôts) sur le montant de rémunération des capitaux qui aurait résulté d'un ROCE égal à ce CMPC. Cet écart équivalait pour l'année 2016-2017 à un excédent du produit des redevances de l'ordre de 20 % par rapport au niveau qui serait résulté d'une telle rémunération des capitaux.
37. Le ROCE s'est sensiblement accru en 2017 (l'Autorité l'estime à environ 12 %) et sans doute encore en 2018. Par voie de conséquence cet écart par rapport au niveau qui serait résulté d'une telle rémunération des capitaux pourrait être en 2018 de l'ordre de 50 %, en raison, d'une part, d'une forte hausse du trafic qui a arithmétiquement augmenté le produit des redevances beaucoup plus rapidement que les charges d'exploitation comportant d'importantes parts fixes, et que les capitaux investis, concentrés dans les immobilisations physiques des installations aéroportuaires, et d'autre part de la forte hausse du chiffre d'affaires des activités non aéronautiques de l'aéroport relevée ci-dessus, qui résulte de la combinaison de cette hausse du trafic et d'un élargissement important de l'offre d'autres prestations, librement tarifées, rendues à des usagers plus nombreux.
38. L'Autorité relève qu'entre 2015 et 2017, le résultat d'exploitation courant de la société ACA dans son ensemble, qui certes intègre des activités non prises en compte pour la détermination des redevances dans le périmètre alors applicable, mais dans des proportions restant limitées, a crû de 43 à 69 M€. Il est vraisemblable que cette tendance s'est poursuivie en 2018.
39. L'Autorité, lorsqu'elle homologue les tarifs des redevances, doit s'assurer, en application de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile, que leur niveau conduise à ce que l'exploitant d'aérodrome reçoive une juste rémunération des capitaux investis. Il lui faut ainsi examiner la vraisemblance des différentes valeurs prévisionnelles de charges et de produits et la pertinence de la méthode tarifaire retenus par l'exploitant.
40. L'exigence d'une détermination annuelle des tarifs des redevances oblige à ce que ces hypothèses et objectifs soient chaque année confrontés à l'évolution réelle constatée et de nouveaux objectifs et hypothèses pris en compte pour la prochaine période tarifaire. Lorsque la situation constatée s'avère plus défavorable que prévu, les tarifs sont amenés à devoir évoluer dans le sens d'une hausse, lorsqu'elle s'avère plus favorable que prévu, dans le sens d'une baisse. La procédure de consultation et d'homologation annuelle prévue par le code de l'aviation civile garantit aux parties prenantes que les tarifs sont établis en fonction des informations les plus récentes au moment de leur examen par l'Autorité, et que le niveau de rémunération ne s'écarte pas sensiblement de celui qui permettra une juste rémunération des capitaux investis.
41. En raison de la méconnaissance par l'exploitant des obligations, issues de la directive 2009/12/CE du 11 mars 2009, liées à la consultation de la commission consultative économique et au réexamen annuel des tarifs, les tarifs des redevances se sont maintenus à un niveau qui a abouti à un excédent important du montant des redevances par rapport à celui qu'aurait justifié l'application de la règle de juste rémunération du capital.
42. En raison de son interprétation erronée des dispositions de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile pour déterminer la date à partir de laquelle celles-ci lui octroyaient la possibilité de fixer elle-même les tarifs (cf. points 17 et 25 ci-dessus), l'Autorité s'est abstenue d'exercer cette

faculté dès le début de l'année 2018 pour la période tarifaire 2018-2019. Elle considère que les tarifs à prendre en compte sont ceux qui auraient dû être appliqués après consultation annuelle des usagers et réexamen annuel des tarifs.

II.4. Sur la modification de la méthodologie de fixation des tarifs résultant de l'intervention de l'arrêté du 12 juillet 2018

Sur la procédure de consultation en cas de changement de méthodologie

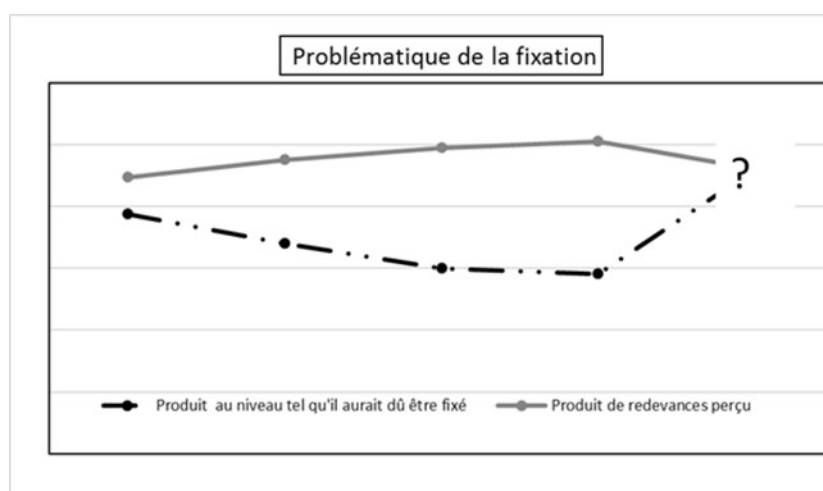
43. L'article 6 § 2 de la directive 2009/12/CE dispose que : « *Les États membres veillent à ce que, dans la mesure du possible, les modifications apportées au système ou au niveau des redevances aéroportuaires fassent l'objet d'un accord entre l'entité gestionnaire d'aéroport et les usagers d'aéroport. À cet effet, l'entité gestionnaire d'aéroport soumet toute proposition visant à modifier le système ou le niveau des redevances aéroportuaires aux usagers d'aéroport, avec un exposé des motifs justifiant les modifications proposées, au plus tard quatre mois avant leur entrée en vigueur, sauf en cas de circonstances exceptionnelles qui doivent être dûment exposées aux usagers d'aéroport. L'entité gestionnaire d'aéroport organise des consultations sur les modifications proposées avec les usagers d'aéroport et tient compte de leur avis avant de prendre une décision.* »
44. L'article 7 § 1 de la même directive dispose que : « *1. Les États membres veillent à ce que l'entité gestionnaire d'aéroport fournisse, chaque fois que doivent être tenues les consultations visées à l'article 6, paragraphe 1, à chaque usager d'aéroport, ou aux représentants ou associations des usagers d'aéroport, des informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport. Ces informations comprennent au minimum : (...) b) la méthodologie utilisée pour fixer la redevance aéroportuaire.* »
45. En réponse à la consultation organisée par l'Autorité, la DGAC indique que : « *la modification du périmètre régulé n'est pas une modification relative au système ou au niveau des redevances au sens de la directive 2009/12/CE, cette directive n'imposant au demeurant à l'autorité des Etats membres compétente pour la fixation du périmètre régulé, en l'occurrence le ministre chargé de l'aviation civile, aucune consultation des usagers.* »
46. Il revient à l'exploitant d'un aéroport de présenter aux usagers la méthodologie utilisée pour fixer les tarifs des redevances, dans le respect des règles applicables.
47. La méthodologie d'établissement des tarifs telle qu'exposée par ACA aux usagers lors de la commission consultative économique du 4 septembre 2018 est le simple rappel des principales dispositions de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile. ACA n'a présenté aux usagers aucune évaluation de l'impact du changement de méthodologie.
48. L'Autorité, pour faire usage de son pouvoir de fixer les tarifs, s'efforce d'interpréter l'arrêté du 12 juillet 2018 et les conditions de sa mise en œuvre d'une façon conforme aux dispositions précitées de la directive. Elle a veillé, dans le cadre de la consultation qu'elle a organisée, à présenter aux usagers les conséquences du changement de méthodologie de fixation des tarifs résultant de modification du périmètre régulé, sur la base des informations très limitées auxquelles elle a eu accès.

Sur les impacts du changement de méthodologie de fixation des tarifs

49. Comme rappelé au point supra, l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile dispose que les tarifs sont fixés de manière à que l'exploitant reçoive une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du CMPC calculé sur le périmètre régulé. Ce périmètre est défini par l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes pris pour l'application de l'article R. 224-3-1 de ce code.
50. Il résulte des dispositions du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié qu'en l'absence de contrat de régulation économique « *la totalité des profits et actifs relatifs aux activités du périmètre régulé autres que les services publics aéroportuaires* » sont pris en compte pour apprécier le niveau de rémunération des capitaux investis pour ce périmètre d'activités.

51. Sous le régime de la simple caisse applicable avant l'intervention de l'arrêté du 12 juillet 2018, la totalité du résultat d'exploitation après impôts des activités commerciales d'ACA - déduction faite de la rémunération, au CMPC sur le périmètre régulé, des capitaux engagés pour leur réalisation - est appelé à couvrir des charges relatives à ses activités de service public aéroportuaire.
52. Ainsi qu'il a été rappelé au point supra, le 12 juillet 2018, la ministre chargée des transports a pris un arrêté qui modifie, pour les aéroports gérés par ACA, le périmètre régulé, en excluant notamment toutes les activités commerciales autres que les parcs de stationnement.
53. L'exclusion du périmètre régulé de certaines activités a trois effets directs :
- Elle réduit le périmètre des profits pris en compte pour couvrir les charges de service public aéroportuaire. L'arrêté ne comporte aucune disposition imposant expressément une contribution des activités exclues du périmètre régulé à l'équilibre financier de celui-ci ;
 - Elle s'accompagne du retrait des actifs relatifs à ces activités de la base d'actifs définie au II de l'article 2 de l'arrêté précité telle que prise en compte pour apprécier la juste rémunération des capitaux investis ;
 - Le profil de risque moyen des activités du périmètre régulé est, en fonction de la nature et de l'importance des activités exclues, susceptible d'être modifié et, en conséquence, le CMPC calculé sur ce périmètre également susceptible d'être modifié.
54. En conséquence, les produits, à travers la diminution de la contribution des profits des activités exclues pouvant être décidée par l'exploitant, et les coûts, à travers le montant de la juste rémunération des capitaux investis à prendre en compte pour la fixation des tarifs, sont modifiés. ACA doit, en fonction de ces modifications, reprendre sa méthodologie de fixation des tarifs sur la base du nouveau périmètre régulé.
55. Interrogée par l'Autorité, ACA a précisé qu'elle ne prévoyait pas de contribution des profits d'activités du périmètre non régulé au service public aéroportuaire.
56. Dans ce cadre, l'effet premier d'une réduction du périmètre régulé est une augmentation du niveau des redevances afin que le produit supplémentaire compense la contribution nette des activités commerciales exclues de ce périmètre, le niveau de cette compensation étant toutefois corrigé par l'évolution de la rémunération des capitaux investis résultant de la modification du CMPC découlant du changement de périmètre.

II.5. Sur les effets de l'absence d'homologation et de la modification de la méthode de fixation des tarifs



57. Le schéma ci-dessus, qui ne présente pas d'échelle, illustre de manière indicative l'évolution depuis quelques années du produit théorique de redevances telle qu'il résulterait, en fonction de la croissance du trafic et de celle des recettes autres que les redevances, d'une rémunération des capitaux

investis strictement égale à celle prévue par le code des transports et le code de l'aviation civile, et celle du produit réellement perçu par ACA du fait de l'application continue de tarifs restés stables.

58. Pour la fixation des tarifs à venir, l'Autorité doit prendre en compte deux effets de sens contraire : le réajustement du niveau des tarifs et la hausse nécessaire pour compenser la suppression de toute contribution des profits des activités exclues du périmètre régulé.

II.6. Sur les informations fournies à l'Autorité

59. Pour apprécier le niveau de rémunération des capitaux investis, l'Autorité doit examiner la vraisemblance des différentes valeurs prévisionnelles de charges et de produits retenues par l'exploitant pour calculer les redevances, tout comme leur cohérence avec les valeurs passées et la pertinence de la méthode tarifaire adoptée, au vu notamment des éléments de comptabilité analytique. Elle doit également, pour apprécier la modération de l'évolution tarifaire, et la mettre en perspective pluriannuelle, disposer de données sur les périodes tarifaires en cours et précédentes.
60. Le code de l'aviation civile dispose que la notification des tarifs en vue de leur homologation est accompagnée d'éléments comptables et financiers en vertu de son article R. 224-3-3. Il prévoit également que l'Autorité peut demander à l'exploitant d'aérodrome de lui transmettre « *tout élément permettant de justifier sa proposition tarifaire* ».
61. Aux termes de l'article L. 151-7 du code de commerce : « *Le secret des affaires n'est pas opposable lorsque l'obtention, l'utilisation ou la divulgation du secret est requise ou autorisée par le droit de l'Union européenne, les traités ou accords internationaux en vigueur ou le droit national, notamment dans l'exercice des pouvoirs d'enquête, de contrôle, d'autorisation ou de sanction des autorités juridictionnelles ou administratives* ».
62. L'Autorité fixe les tarifs sur la base des informations qui lui ont été communiquées par ACA, et dont elle a relevé les limites aux points 51 à 61 de sa décision du 12 décembre 2018 et aux points 14, 16 et 23 de sa décision du 21 janvier 2019.
63. ACA a, notamment refusé de communiquer des données financières et comptables pour les années 2016, 2017 et 2018 pour l'ensemble du périmètre d'activité, alors même que les aéroports exploités par ACA étaient en régime de caisse unique, de même que pour l'année 2019, et s'est bornée à transmettre pour les années 2017, 2018 et 2019 des informations partielles (limitées au nouveau périmètre régulé défini par l'arrêté du 12 juillet 2018). Elle n'a communiqué à l'Autorité aucun élément substantiel sur les clefs de comptabilité analytique permettant de déterminer les actifs et charges du nouveau périmètre régulé. Elle a refusé de répondre aux questions de l'Autorité sur l'allocation dans ses comptes des investissements majeurs réalisés au cours des dernières années pour l'aménagement des espaces commerciaux des terminaux.
64. Par une lettre du 22 février 2019, l'Autorité a rappelé à ACA que toutes les demandes et les questions auxquelles il n'avait pas été répondu restaient pendantes. Elle a demandé à ACA de lui fournir l'actualisation, au vu des dernières données de comptabilité, des comptes d'exploitation et des bases d'actifs des divers périmètres pour l'exercice 2018, et le cas échéant des prévisions 2019 telles que communiqués à l'Autorité. Par une lettre du 25 février 2019, ACA lui a répondu que les informations analytiques (par périmètre) demandées au titre de 2018 ne seraient disponibles que fin mai, après approbation des comptes par l'assemblée générale et une fois clôturée la comptabilité analytique par leurs commissaires aux comptes et que « *pour autant, [elle ne communiquerait] pas à l'Autorité, conformément à la réglementation en vigueur, les éléments d'information relevant du périmètre non régulé* ».
65. Par une lettre du 5 mars 2019, ACA a transmis à l'Autorité des analyses sur le niveau de son CMPC réalisées par trois consultants. ACA n'a fourni à ce jour à l'Autorité aucune nouvelle information en réponse à ses demandes antérieures.
66. Le Directeur général de l'aviation civile, par une lettre du 10 janvier 2019, a refusé, en se fondant sur le secret des affaires et l'absence de consentement d'ACA, de communiquer à l'Autorité les informations financières pour les années 2016 et 2017 qui lui avaient été transmises par ACA au titre de l'article 75 du cahier des charges type applicable aux concessions aéroportuaires de l'Etat.

67. L'Autorité relève ainsi que le transfert de la compétence en matière de fixation des redevances aéroportuaires se traduit en l'espèce par une aggravation de l'asymétrie d'information au détriment de l'autorité de régulation.
68. L'Autorité rappelle que l'accès à la comptabilité analytique des entreprises régulées, l'examen de règles de retraitement et d'allocation des coûts et des actifs établis de façon transparente, et l'intervention du régulateur pour préciser ces règles sont des outils essentiels d'une régulation tarifaire objective et crédible des infrastructures.
69. Elle ne souscrit pas aux observations de la DGAC en réponse à sa consultation, selon lesquelles : « *Les interrogations de l'Autorité, si elles peuvent sembler légitimes, ne prouvent néanmoins pas que les règles de comptabilité analytique d'ACA ne donnent pas une image fidèle de l'économie du périmètre régulé instauré par l'arrêté du 12 juillet 2018. La DGAC considère en conséquence qu'en l'absence d'une méthode d'allocation alternative, étayée et objectivée, l'ASI doit conserver la méthode de l'aéroport.* »
70. Faute de dispositions législatives et réglementaires permettant à l'Autorité d'avoir un accès effectif à ces informations, et d'obtenir la mise en œuvre de cette exigence ou la sanction de sa méconnaissance, l'Autorité a été amenée à les reconstituer sur la base des données dont elle dispose, qu'elles proviennent d'éléments publiés ou des informations recueillies lors de l'instruction de la demande d'homologation.
71. Au vu des éléments de contexte rappelés ci-dessus, en particulier l'importance des écarts entre le niveau des tarifs appliqués et celui auquel ils auraient dû être établis si les règles relatives à la consultation des usagers et à la détermination annuelle des redevances avaient été respectées, l'Autorité considère que l'usage de valeurs reconstituées, certes moins précises que les valeurs de comptabilité qu'elle aurait souhaité utiliser, permet d'établir les tarifs à un niveau pertinent.
72. Au surplus, comme l'illustre la méthodologie ci-après, l'impact arithmétique de cette reconstitution sur le niveau des redevances à fixer par la présente décision reste limité, dès lors que les incertitudes entourant la méthode d'allocation employée n'ont pas *a priori* d'effet immédiat sur ce niveau, qui est principalement contraint par le respect d'une exigence de modération de l'évolution des tarifs par rapport au niveau auquel ils auraient dû être fixés.
73. La DGAC a annoncé qu'un audit serait lancé sur cette méthode, et a indiqué être disposée à se rapprocher de l'Autorité pour l'associer à cette démarche. L'Autorité accueille favorablement cette proposition, qui pourrait contribuer à la fiabilisation de la comptabilité d'ACA pour les périodes tarifaires ultérieures, à la condition **d'être associée** à la définition des spécifications de l'audit, à son pilotage, et ait un plein accès à ses résultats.

III. MÉTHODOLOGIE DE FIXATION DES TARIFS

III.1. Sur la consultation menée

74. Pour élaborer les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, l'Autorité a décidé de soumettre à la consultation des parties prenantes le cadre méthodologique qu'elle entendait retenir.
75. L'Autorité estime qu'une telle consultation s'impose, en application des dispositions précitées de la directive 2009/12/CE dès lors (i) qu'elle modifie significativement les tarifs par rapport à la proposition présentée par l'exploitant, (ii) qu'en tout état de cause, ainsi qu'il a été indiqué dans sa décision du 12 décembre 2018, la consultation menée par celui-ci était irrégulière et (iii) qu'elle met en œuvre, dans la présente décision tarifaire, un changement important de méthodologie tarifaire, issu de l'arrête du 12 juillet 2018, qui n'a été précédé d'aucune consultation.
76. L'Autorité a engagé le 14 février 2019 une consultation d'ACA, de la DGAC et des compagnies aériennes et organisations professionnelles membres de la commission consultative économique des aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu.

77. Les points suivants restituent, pour chacun des aspects soumis à la consultation, la proposition de l'Autorité, les observations des répondants et les principes retenus par l'Autorité pour fixer les tarifs.

III.2. Sur l'application de l'arrêté du 12 juillet 2018

78. A l'occasion de la consultation, le SCARA et la CSTA ont indiqué avoir formé devant le Conseil d'Etat un recours tendant à l'annulation de l'arrêté du 12 juillet 2018. L'IATA, Bar France, la CSTA, iXAir et easyJet ont également demandé que l'Autorité tienne compte, pour la détermination des nouveaux tarifs, de ce recours en annulation. Le SCARA a estimé qu'elle doit écarter l'application de cet arrêté.
79. Cet arrêté a été pris pour l'application de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile, relatif aux conditions de fixation des tarifs des redevances, qui renvoie notamment à un tel arrêté la définition du périmètre des activités et services pris en compte. Il soulève certaines questions, notamment celle de son articulation avec le cadre fixé par l'article L. 6325-2 du code des transports, aux termes duquel « *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.* ».
80. L'Autorité estime qu'il y a lieu de faire application de cet arrêté pour fixer elle-même les tarifs des redevances applicables sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, dans la mesure où il encadre la méthodologie de fixation des tarifs.

III.3. Sur la période tarifaire visée par la fixation des tarifs et leur date d'entrée en vigueur

81. Dans sa consultation, l'Autorité a rappelé que l'annexe à l'arrêté du 12 juillet 2018 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, publiée au Journal officiel de la République française du 14 juillet 2018, modifie la pratique adoptée par ACA d'une période tarifaire débutant au 1^{er} avril de chaque année en disposant que « *chaque période tarifaire annuelle (n) débute au 1^{er} novembre de l'année (n)* ».
82. La date de publication de cet arrêté du 12 juillet 2018 ne permettait pas, compte tenu des délais de consultation et de saisine préalable de l'Autorité, fixés par les articles R. 224-3 et R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, de présenter un tarif faisant application de ses dispositions pour une période tarifaire débutant au 1^{er} novembre 2018.
83. L'Autorité a estimé que cette périodicité devait s'appliquer à compter du premier tarif entrant en vigueur depuis la prise d'effet de cet arrêté.
84. Les IV et V de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile disposent que l'Autorité fixe les tarifs avec un préavis d'au moins quarante-cinq jours et que ces tarifs deviennent exécutoires au plus tôt un mois après leur publication par l'exploitant de l'aérodrome. L'Autorité, qui a publié le 21 janvier 2019 sur son site internet sa décision de mettre en œuvre la procédure fixée par ces dispositions, était en mesure de fixer les tarifs à compter du 8 mars 2019 pour une prise d'effet au mieux le 8 avril 2019.
85. L'Autorité a consulté les parties intéressées sur une possible entrée en vigueur des tarifs au 1^{er} mai 2019, premier jour du mois suivant l'expiration du délai d'un mois à compter de leur publication et précisé que ces tarifs s'appliqueraient jusqu'au 31 octobre 2019, qualifiant cette période, d'une durée de six mois, de « période transitoire » ou de « période tarifaire 2019 ».
86. D'une manière générale, les compagnies aériennes et leurs organisations professionnelles considèrent que la période tarifaire à prendre en compte par l'Autorité devrait être l'année tarifaire induite par l'arrêté du 12 juillet 2018 courant du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2019, et que tout décalage dans la prise d'effet des nouveaux tarifs entraîne un « trop payé » de leur part sur les premiers mois de cette période, dès lors que les tarifs doivent connaître une baisse.
87. La plupart des usagers demandent que, faute de pouvoir fixer les tarifs de manière rétroactive, l'Autorité détermine une baisse supérieure des tarifs au 1^{er} mai 2019 pour compenser l'absence de baisse au 1^{er} novembre 2018.

88. Air France et la CSTA demandent que le niveau de la baisse soit doublé pour compenser cette prise d'effet retardée.
89. La CSTA relève en outre qu'une période tarifaire est en principe annuelle et que la structure de la grille tarifaire d'ACA déterminant une distinction entre une saison « été » et une autre « hiver » aux tarifs plus favorables, la période retenue par l'Autorité commençant au 1^{er} mai 2019 pour se terminer au 31 octobre 2019 priverait les usagers du bénéfice de la baisse des tarifs proposée par ACA sur la saison hiver. En conséquence, elle demande que l'Autorité tienne compte également de ce préjudice dans la fixation des tarifs sur une période tarifaire *de facto* écourtée.
90. Enfin, l'IATA et la CSTA soulignent que le choix de la période tarifaire doit être considéré « *sans préjudice du recours en annulation de l'arrêté du 12 juillet 2018* » porté devant la juridiction administrative.
91. ACA conteste la pertinence d'une « période transitoire », sans expliciter la portée qu'elle donne à cette observation. Elle estime en outre préférable pour des raisons pratiques que les tarifs fixés par l'Autorité entrent en vigueur au 1^{er} novembre 2019 pour une période d'un an, et que les tarifs suivants que devra préparer ACA s'appliquent à compter du 1^{er} novembre 2020. Elle relève qu'à défaut, compte tenu des délais de consultation des usagers et de saisine préalable de l'Autorité, ACA devrait immédiatement préparer et proposer de nouveaux tarifs en vue de l'échéance du 1^{er} novembre 2019.
92. La DGAC approuve la proposition de l'Autorité, soulignant la nécessité de suivre les périodes tarifaires annuelles - du 1^{er} novembre d'une année donnée au 31 octobre de l'année suivante - introduites par l'arrêté du 12 juillet 2018, et le fait que cette périodicité ne pouvait matériellement être mise en œuvre au 1^{er} novembre 2018. En outre, elle estime que « *ACA perçoit des surcoûts de recettes depuis novembre 2018 et qu'il conviendrait de prévoir une baisse des tarifs supérieure à 0,65 % pour tenir compte du retard dans l'application de la baisse plafond prévue par l'arrêté* ».
93. Compte-tenu de l'ampleur des travaux nécessaires, l'Autorité n'a pas été en mesure d'achever l'élaboration de ce tarif dans le délai envisagé dans sa consultation.
94. L'Autorité décide de fixer les tarifs des redevances et leurs modulations en vue de leur application au 15 mai 2019.
95. Ces tarifs ont vocation à s'appliquer jusqu'au 31 octobre 2019. Ils continueront à s'appliquer à la période tarifaire suivante dans l'hypothèse où aucun tarif ne serait homologué, et où aucune circonstance ne justifierait l'intervention de l'Autorité pour fixer un nouveau tarif.

III.4. Sur le périmètre régulé à prendre en compte pour l'élaboration des tarifs

96. Dans sa consultation, l'Autorité a exposé que le périmètre « régulé » des activités et services pris en compte pour se prononcer sur le niveau des redevances pour services rendus sur les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu couvrant la période tarifaire 2018-2019 – débutant au 1^{er} avril 2018 et se terminant à l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs – était celui en vigueur au 1^{er} janvier 2018, soit celui d'une « simple caisse », qu'elle a qualifié « d'ancien périmètre régulé », tandis que le périmètre régulé à prendre en compte pour l'application des nouveaux tarifs sur la période tarifaire transitoire 2019 est le « nouveau périmètre régulé » en « double caisse » déterminé par l'article 2 de l'arrêté du 12 juillet 2018.
97. L'IATA approuve cette orientation.
98. La CSTA relève que le changement de périmètre régulé, s'il devait être appliqué, aurait dû être assorti d'un arrêté comptable et d'une transparence dans la méthodologie employée pour l'allocation des actifs et des charges afin d'assurer une transition transparente entre le régime en simple caisse et celui en double caisse.
99. Le SCARA et Air France demandent que l'Autorité détermine les tarifs sur la base d'une simple caisse, en écartant sur ce point l'application de l'arrêté du 12 juillet 2018.
100. Pour ACA comme pour la DGAC, le périmètre régulé « en double caisse », instauré par l'arrêté du 12 juillet 2018, doit être considéré comme entré en vigueur dès le 15 juillet 2018, lendemain de la

publication au journal officiel de cet arrêté, et ce indépendamment de toute période tarifaire. Elles estiment en conséquence que l'Autorité n'a aucune raison de se référer au périmètre régulé antérieur, qui est devenu sans objet.

101. L'Autorité considère que le nouveau périmètre régulé entrera en vigueur avec le présent tarif, dans la mesure où celui-ci est le premier faisant application de l'arrêté du 12 juillet 2018.
102. Le niveau pertinent des tarifs applicables antérieurement à l'entrée en vigueur du présent tarif, correspondant à la période tarifaire 2018/2019 doit être apprécié au regard de l'ancien périmètre régulé et du régime de la simple caisse. Ce choix permet d'assurer la transparence du changement de méthodologie pour la détermination de nouveaux tarifs, et de veiller à la modération des évolutions tarifaires qui en résultent.

III.5. Sur les règles de comptabilité analytique et les méthodes d'allocation des charges et des actifs présentées par ACA

103. Dans sa consultation, l'Autorité a relevé qu'ACA avait précisé que sa proposition tarifaire avait été élaborée sur la base de clés de répartition résultant des principes d'allocation analytique des coûts et actifs présentés dans le dossier public de consultation (DPC) élaboré pour le projet de CRE en 2016.
104. L'Autorité a constaté que ces principes et clés de répartition n'avaient pas été audités par un tiers, et soulevé, sur la base des données figurant dans le DPC, un certain nombre de questions sur la répartition en résultant :
 - a. Les immobilisations nettes du nouveau périmètre non régulé, correspondant aux activités relevant de la taxe d'aéroport et aux activités commerciales à l'exclusion des parcs de stationnement, représentaient 16 % des immobilisations totales, et 16 % de la base d'actifs de la société, et 11 % des immobilisations directes en 2015 selon les données figurant dans le DPC. Les montants présentés à l'Autorité pour l'élaboration du nouveau tarif ne sont pas substantiellement différents. ACA a refusé de répondre aux questions de l'Autorité sur l'ampleur des travaux réalisés pour les aménagements en faveur des commerces sur les terminaux 1 et 2, travaux qui se sont achevés en 2018 et constituent le premier poste cité dans l'annexe à ses comptes sociaux 2017 et sur la façon dont ces investissements avaient été exclus de la BAR.
 - b. Les charges du périmètre non régulé représentent 49 % des charges directes, mais leur part dans l'allocation des charges indirectes est limitée à 24 %, et leur part dans les charges totales après allocation est de 37 %. Le périmètre non régulé se voit ainsi affecter un supplément de 49 % (par rapport à ses charges directes) au titre des charges indirectes, alors que les charges du périmètre régulé se voient affecter un supplément de 149 % (représentant 76 % des charges indirectes) ;
105. L'Autorité a illustré l'effet de ces incertitudes en précisant qu'une réduction de 76 % à 65 % de la part des charges indirectes affectées au périmètre régulé aurait entraîné, pour la situation de 2015, une baisse de 11 M€ des charges affectées à ce périmètre, soit, compte tenu de l'effet de l'impôt sur les sociétés, un besoin de financement, par les redevances, inférieur de 16 M€. Elle a retenu dans ses calculs une réfaction à hauteur de 8 M€.
106. L'Autorité a indiqué qu'elle ne pouvait exclure que l'usage des méthodes utilisées par ACA ne conduise à la fixation des tarifs à un niveau qui aboutisse non seulement à la suppression de toute contribution des activités commerciales aux activités de service public aéroportuaire, mais à une subvention croisée significative en sens inverse.
107. L'ensemble des compagnies aériennes et leurs représentants partagent les préoccupations de l'Autorité sur le manque de transparence et l'absence de consultation des usagers pour le choix des règles d'allocation. Certains contestent les méthodes d'allocation présentées par ACA, et, s'appuyant sur les données prises en compte par l'Autorité, proposent des niveaux de correction jusqu'à trois fois plus élevés que ceux retenus par l'Autorité.

108. Les principaux usagers de l'aérodrome Nice-Côte d'Azur estiment que la valorisation de la base d'actifs régulés résultant de ces règles d'allocation est disproportionnée ce qui sur estime le montant de la rémunération du capital à prendre en compte.
109. ACA fait valoir « *qu'il est de la compétence du seul concédant de contrôler la bonne allocation des coûts et des actifs entre chaque périmètre. Ces contrôles ne relèvent pas du champ de compétence de l'ASI dans le cadre de la fixation des tarifs entre chaque périmètre* ».
110. La DGAC estime que l'Autorité devrait étayer les raisons de ses doutes quant aux montants des charges et des actifs présentés par ACA et justifier le montant « forfaitaire » retenu à hauteur de 8 M€ pris en rectification.
111. L'Autorité rappelle qu'au terme de l'article 11 § 3 de la directive 2009/12/CE « *Les États membres garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Les États membres qui conservent la propriété d'aéroports, d'entités gestionnaires d'aéroports ou de transporteurs aériens, ou le contrôle d'entités gestionnaires d'aéroports ou de transporteurs aériens, veillent à ce que les fonctions liées à cette propriété ou à ce contrôle ne soient pas confiées à l'autorité de supervision indépendante. Les États membres veillent à ce que l'autorité de supervision indépendante exerce ses compétences d'une manière impartiale et transparente.* ».
112. En application de ces dispositions, il lui appartient d'exercer ses compétences de fixation des tarifs indépendamment des administrations investies de tâches liées à la gestion ou au contrôle de compagnies aériennes ou d'aéroports. Par suite, l'Autorité ne saurait être écartée du contrôle de la bonne allocation des coûts pour la fixation des tarifs des redevances aéroportuaires, ni se reposer entièrement sur l'intervention du concédant à cet effet.
113. Les réponses à la consultation, et l'absence de tout élément nouveau fourni par ACA, confortent l'Autorité dans ses doutes sur les règles et les méthodes d'affectation des charges et des actifs présentées par celle-ci.
114. L'Autorité applique, à titre conservatoire, des réfections à hauteur d'environ 8 M€, soit une fraction des marges d'incertitude relevées, dans l'attente de vérifications ou d'informations qui permettraient d'établir la fiabilité de la comptabilité analytique de l'exploitant ou qui conduiraient à en modifier certains paramètres.

III.6. Sur les niveaux de référence des redevances correspondant aux périodes tarifaires 2017/2018 et 2018/2019 pris en compte pour apprécier l'évolution des redevances

115. Dans sa consultation, l'Autorité s'est proposée d'apprécier le niveau auquel le produit des redevances aéroportuaires aurait dû s'établir pour assurer une rémunération des capitaux investis telle que le ROCE soit égal au CMPC, en utilisant un CMPC global de 6 %, valeur présentée par ACA en 2016, niveau qu'elle avait alors considéré comme acceptable.
116. L'Autorité a estimé, pour les années civiles 2017 et 2018, que les montants totaux de produits de redevances auraient dû s'établir à 64,4 M€ pour l'année 2017 et 63,2 M€ pour l'année 2018.
117. L'ensemble des usagers partagent l'analyse et les conclusions de l'Autorité.
118. L'un des principaux usagers d'ACA estime que le niveau de 6 % utilisé par l'Autorité pour la rémunération des capitaux investis dans le cas de la simple caisse est trop élevé et regrette que les redevances aient pu financer des investissements pour des activités qui se retrouvent hors du périmètre régulé.
119. La CSTA s'inquiète de ce que le niveau global des redevances appliquées par ACA puisse dépasser le coût des services rendus. Elle estime qu'une baisse de 36 % aurait dû s'appliquer au 1^{er} novembre 2018.

120. ACA considère que les seuls tarifs à prendre en compte par l'Autorité pour apprécier l'évolution des redevances sont ceux publiés sur le site internet d'ACA, mis en œuvre en pratique et payés par les usagers, et estime que l'Autorité ne dispose d'aucune compétence pour en reconstituer d'autres.
121. La DGAC estime que l'Autorité n'a pas à examiner le niveau des tarifs des périodes précédentes. Elle réfute le bien-fondé de tout rapprochement avec les niveaux des tarifs correspondant aux périodes précédentes allant d'avril 2015 à novembre 2018, dans la mesure où le seul principe de modération qui le justifierait est rempli par comparaison avec les tarifs « juridiquement » en vigueur.
122. En outre, la DGAC note que l'Autorité n'a pas fait usage de la faculté d'user du pouvoir de fixation des tarifs que l'Autorité aurait pu mettre en œuvre pour la période tarifaire courant à compter du 1^{er} avril 2018, comme l'a estimé le Conseil d'Etat dans sa décision du 28 décembre 2018 (n° 419314).
123. L'Autorité considère que l'examen de l'évolution des tarifs au regard du niveau auquel ils auraient dû être établis, si l'exploitant n'avait pas méconnu les règles applicables à la consultation des usagers et à la détermination annuelle des tarifs, s'impose en application des exigences de transparence fixées par les dispositions précitées des articles 6 et 7 de la directive.

III.7. Sur la méthodologie proposée par l'Autorité pour déterminer la juste rémunération des capitaux investis sur le nouveau périmètre régulé

124. Dans sa consultation, l'Autorité a proposé que le CMPC du périmètre régulé, distinct de celui de la société ACA prise dans son ensemble, soit fixé dans une fourchette de 3,1 % à 4,5 % établi par la méthode directe et estimé qu'il y avait lieu, pour fixer les tarifs, de se référer au bas de cette fourchette. Elle a également estimé le CMPC de l'ensemble de l'activité d'ACA (CMPC « global ») dans une fourchette de 4,8 % à 5,9 %.
125. Le coût moyen pondéré du capital (CMPC) s'apprécie en fonction du risque économique supporté par l'entreprise eu égard à son activité régulée et représente la rémunération de l'ensemble des apporteurs de fonds qui sont les actionnaires et les créanciers financiers. Il peut se calculer de deux manières : la méthode directe et la méthode indirecte. La méthode directe consiste à appliquer le Modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) au coefficient de sensibilité du risque sur l'actif économique par rapport au risque du marché, dit « bêta de l'actif économique » ou « bêta désendetté ». La méthode indirecte consiste à calculer la moyenne pondérée de l'ensemble des ressources financières de l'entreprise soit le coût des fonds propres et le coût de la dette.
126. Les répondants à la consultation estiment tous que le CMPC doit être estimé sur le périmètre régulé et non pas sur l'ensemble des activités de l'aéroport et que la méthode utilisée pour le calculer doit être la méthode indirecte.
127. Une divergence d'opinion émerge de la consultation sur le niveau du CMPC du périmètre régulé par rapport au CMPC global. Selon les usagers, le CMPC du périmètre régulé est plus faible que le CMPC global. *A contrario*, ACA a fourni une étude estimant que le risque des activités non régulées est inférieur à celui des activités régulées d'ACA, et en conséquence, que le CMPC du périmètre régulé ne pourrait être inférieur au CMPC global en raison de la nature spécifique des contrats les liant aux opérateurs assurant les activités commerciales. L'Autorité note qu'aucun élément sur la nature réelle des contrats n'a été apportée par ACA.
128. Dans son avis en date du 14 décembre 2016, la commission consultative aéroportuaire retenait un CMPC du périmètre régulé inférieur au CMPC des activités non régulées, par conséquent inférieur au CMPC global.
129. L'Autorité estime que le risque des activités régulées est inférieur à celui des activités non régulées, comme au risque global de l'activité de l'aéroport, dans la mesure où le régime de régulation applicable est très protecteur. En effet, il permet un réexamen annuel des tarifs pour assurer à l'opérateur une juste rémunération des activités de service public aéroportuaire, et limite ainsi sensiblement son exposition au risque de trafic.
130. Certaines contributions des usagers et les notes des conseils financiers d'ACA transmises à l'Autorité comprennent des calculs du CMPC pour le périmètre régulé. La fourchette des estimations transmises à l'Autorité est comprise entre 2,8 % et plus de 6 %.

131. Pour estimer le coût des fonds propres, l'ensemble des parties prenantes préconisent l'utilisation du MEDAF.
132. ACA complète le calcul du coût des fonds propres par l'application d'une prime de liquidité. Les usagers estiment que cette prime de liquidité n'est pas justifiée au vu du nombre limité d'actionnaires au capital des aéroports et de la facilité à céder ce type d'infrastructure sans modifier le prix du marché.
133. A l'issue de la consultation, l'Autorité retient la méthode indirecte pour calculer le CMPC global et le CMPC du périmètre régulé, méthode qui fait consensus entre les parties prenantes.
134. L'Autorité reprend les calculs du CMPC global en se basant sur le bêta de l'actif économique de 0,64 retenu dans l'avis de la commission consultative aéroportuaire en date du 14 décembre 2016, valeur proche de ses propres estimations. Pour les activités régulées, l'Autorité retient à ce stade, en retraçant les données utilisées par cette commission, une valeur de 0,55 correspondant au haut de la fourchette des éléments recueillis dans le cadre de la consultation.
135. L'Autorité estime que l'utilisation d'une prime de liquidité, qui fait débat, peut être envisagée et retient les deux alternatives dans son estimation.
136. L'Autorité note que dans le dossier transmis par ACA aux usagers en vue de la commission consultative économique du 28 juin 2016, la prime de liquidité était estimée à [0% - 0,5%], niveau très différent des estimations des conseils financiers d'ACA transmises à l'Autorité.
137. Les calculs de l'Autorité sont présentés dans les tableaux ci-après, respectivement pour le CMPC global et le CMPC du périmètre régulé.

| Paramètres | Hypothèse basse | Hypothèse haute | Sources |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|---|
| Taux de l'argent sans risque | 0,79% | 0,79% | Moyenne géométrique des taux OAT 10 ans sur 5 ans |
| Taux d'imposition | 34,43 % | 34,43 % | Selon la loi de finance |
| Levier financier (D/E) | 43% | 43% | Levier cible |
| Prime de risque de marché | 5,5% | 6,65% | Avis de la commission consultative aéroportuaire et Damodaran |
| Prime de liquidité | 0 % | 1% | |
| Coût de la dette avant impôts | 2,79% | 2,79% | |
| Bêta de l'actif économique | 0,64 | 0,64 | Avis de la commission consultative aéroportuaire |
| CMPC | 4,6% | 6,1% | |

Évaluation du CMPC global (calculs de l'Autorité)

138. Pour estimer la rémunération des capitaux investis en simple caisse, l'Autorité décide de retenir la valeur de 6 %, située au haut de la fourchette calculée.

| Paramètres | Hypothèse basse | Hypothèse haute | Sources |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|---|
| Taux de l'argent sans risque | 0,79% | 0,79% | Moyenne géométrique des taux OAT 10 ans sur 5 ans |
| Taux d'imposition | 34,43 % | 34,43 % | Selon la loi de finance |
| Levier financier (D/E) | 43% | 43% | Levier cible |
| Prime de risque de marché | 5,5% | 6,65% | Avis de la commission consultative aéroportuaire et Damodaran |
| Prime de liquidité | 0 % | 1% | |
| Coût de la dette avant impôts | 2,79% | 2,79% | |
| Bêta de l'actif économique | 0,55 | 0,55 | Déduit des chiffres fournis dans l'avis de la commission consultative aéroportuaire |
| CMPC | 4,1% | 5,5% | |

139. Compte tenu du changement de méthodologie et des paramètres retenus in fine par l'Autorité, le CMPC du périmètre régulé est estimé entre 4,1 % et 5,5 %, dans une fourchette supérieure à celle présentée dans la consultation. Pour estimer la rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, l'Autorité décide de retenir la valeur située au milieu de cette fourchette, soit 4,8 %.
140. L'Autorité souligne que la valeur retenue est du même ordre de grandeur que la valeur de 4,46 % utilisée par Atlantia pour estimer le goodwill relatif à l'acquisition d'ACA (page 162 de son rapport annuel 2017). En effet, selon les normes comptables internationales, le taux d'actualisation utilisé pour évaluer le goodwill est un estimateur du coût du capital de la société acquise.

III.8. Sur l'impact tarifaire du changement de méthodologie lié au changement de périmètre et sur l'exigence de modération posée par les dispositions du I de l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile

141. Dans sa consultation, après avoir estimé que le changement de méthodologie de fixation des tarifs conduirait pour 2019 à un produit total de redevances correspondant à une hausse immédiate de l'ordre de 40 %, l'Autorité a demandé aux parties prenantes si elles partageaient cette appréciation et identifiaient des obstacles à la mise en application immédiate d'une telle hausse des tarifs, quel était leur avis sur l'ampleur de l'évolution permise, dans ces circonstances, par l'exigence de modération prévue au code de l'aviation civile, et en combien de périodes tarifaires il était, selon elles, envisageable d'atteindre le niveau de hausse entraîné par le changement de méthode.
142. L'ensemble des compagnies aériennes et leurs représentants partagent les conclusions de l'Autorité en ce qui concerne l'ampleur de l'impact du passage en double caisse. Elles soulignent l'absence de consultation des usagers sur le changement de périmètre. Certains expriment leur opposition de principe au régime de la double caisse, et demandent sa suppression.
143. La CSTA estime qu'en ne prévoyant ni transfert entre périmètre régulé et commercial lors de l'instauration de la caisse double, ni contribution de la caisse commerciale à la caisse régulée, le changement de méthodologie tarifaire a pour effet d'accorder à l'exploitant le bénéfice exclusif d'actifs précédemment financés par les usagers, sans compensation, ni comptable, ni sur le niveau des redevances. Elle estime que, dans l'hypothèse d'un changement de régime en double caisse la hausse des redevances induite devrait être échelonnée sur une dizaine d'années pour en modérer l'impact pour les usagers.
144. S'agissant de la progressivité, l'IATA fait une comparaison avec d'autres pratiques en Europe, estimant qu'une progressivité entre 10 et 15 ans pourrait être acceptable.
145. Les représentants des usagers soulignent que l'exigence de modération de l'évolution des tarifs a pour objet de protéger les usagers face à un abus de pouvoir de marché.
146. Certains d'entre eux suggèrent que l'Autorité fasse apparaître une évaluation du « trop perçu » de l'aéroport au cours des périodes tarifaires précédentes, et détermine la manière dont les baisses tarifaires à venir pourraient organiser une restitution.

147. ACA considère que l'ampleur de l'impact apprécié par l'Autorité résulte d'une méthodologie erronée. Elle rappelle que cette évolution est bornée par la règle de plafonnement instaurée par l'arrêté du 12 juillet 2018. Elle précise que le caractère modéré de l'évolution des redevances doit s'apprécier par rapport à la prévision d'inflation. Elle relève que l'Autorité n'a pas compétence pour fixer les tarifs sur plusieurs périodes tarifaires successives et considère sa question sur la progressivité comme sans objet.
148. La DGAC estime que le périmètre régulé fixé par l'arrêté du 12 juillet 2018 exclut toute prise en compte de profits dégagés par les activités de l'exploitant autres que les services publics aéroportuaires rendus et que ceci s'impose à l'Autorité. Elle considère que la modification du périmètre ne constitue pas une modification du système ou du niveau des redevances au sens de la directive 2009/12/CE, ajoutant que la directive n'introduit aucune nécessité de consultation des usagers par les Etats membres pour fixer les périmètres de régulation.
149. La DGAC indique partager avec l'Autorité l'idée qu'il est préférable de prévoir une progressivité de l'évolution tarifaire lorsqu'il y a passage d'une caisse unique en caisse double, et fait valoir que la règle de plafonnement introduite à l'annexe de l'arrêté du 12 juillet 2018 est établie à cet effet, ajoutant que la seule méthodologie possible est celle établie par l'arrêté du 12 juillet 2018.
150. L'Autorité considère que l'exigence de modération de l'évolution des redevances doit s'apprécier par rapport au niveau où elles auraient dû être régulièrement fixées en application du régime antérieurement applicable et non au niveau où elles se sont maintenues du fait de la méconnaissance des dispositions applicables à la consultation des usagers et à l'examen annuel des tarifs.
151. Cette interprétation est imposée en premier lieu par l'objet des textes relatifs aux redevances aéroportuaires, qui est d'éviter que les exploitants aéroportuaires n'abusent de leur pouvoir de marché dans la fixation des redevances aéroportuaires, en mettant en place une procédure permettant d'assurer la transparence des coûts des opérateurs et d'appliquer des redevances correspondant aux infrastructures et/ou au niveau des services fournis.
152. L'exigence de modération a notamment pour objectif d'éviter que des augmentations soudaines ou excessives des redevances ne privent certains usagers de l'accès à l'aéroport. Dans l'hypothèse où les redevances se sont durablement écartées du niveau pertinent, correspondant aux règles qui leur étaient applicables, en raison de la méconnaissance de ces règles par l'opérateur, l'exigence de modération doit s'apprécier au regard de ce niveau, afin d'éviter la poursuite de ces effets d'exclusion indus.
153. Dans le cas très particulier de l'espèce, où la fin d'une situation irrégulière coïncide avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle méthodologie tarifaire, qui a pour effet de rétablir le tarif à un niveau proche de celui auquel il s'était maintenu irrégulièrement, l'exigence de modération tarifaire rejoint celle de la sécurité juridique. Si le changement de méthode tarifaire avait été appliqué immédiatement à un tarif régulièrement fixé, il aurait conduit à une hausse de 50 %. Les exigences de modération et de sécurité juridique auraient conduit, comme dans tous les autres aéroports européens au moment de leur passage au régime de la double caisse, à mettre en œuvre cette évolution de façon progressive, sur plusieurs années.
154. D'une part, la circonstance que les tarifs se soient irrégulièrement maintenus à ce niveau, dans un contexte où au surplus les opérateurs sont intervenus de façon répétée, dans le cadre du régime antérieur, auprès de l'exploitant et des autorités compétentes pour qu'ils soient réévalués, ne saurait priver les usagers du droit à ce que les évolutions méthodologiques ayant un fort impact sur le niveau des tarifs soient mises en œuvre de façon progressive. D'autre part, l'intervention d'un changement de méthodologie sans transition ne saurait permettre à l'opérateur de conserver le bénéfice d'un niveau de rémunération jusqu'alors injustifié. L'interprétation contraire méconnaîtrait doublement le principe de sécurité juridique.
155. Enfin, dans cette situation particulière, la méconnaissance des exigences de consultation et le manque de transparence de l'exploitant dans l'élaboration du tarif et dans la mise en œuvre du changement de méthodologie et l'importance des incertitudes qui subsistent sur l'allocation des charges et des actifs font obstacle à ce que l'évolution tarifaire envisagée soit mise en œuvre, à la hauteur envisagée, tant que des garanties n'aient pas été apportées aux usagers à cet égard.

156. L'Autorité considère que l'ampleur de l'impact lié au changement de périmètre ne permet pas l'application sans transition de la hausse des tarifs qui en résulte, sans méconnaître la règle de modération des évolutions tarifaires prévue à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile. Elle estime que ce niveau de hausse pourra être atteint en plusieurs étapes à l'occasion des évolutions tarifaires à venir, pendant une période transitoire de quatre à cinq ans au moins. Ces évolutions, pour lesquelles elle ne peut qu'esquisser une trajectoire indicative compte tenu des données limitées dont elle dispose, ne relèvent pas de la présente décision.

III.9. Sur la structure tarifaire

Sur la consultation

157. Dans sa consultation, l'Autorité s'est proposée d'appliquer un coefficient d'évolution homogène sur l'ensemble des tarifs autres que ceux de la redevance pour assistance aux personnes handicapées et personnes à mobilité réduite, celle-ci faisant l'objet d'une comptabilité séparée et ayant été homologuée par sa décision du 21 janvier 2019.

158. A cette fin, l'Autorité a proposé de retenir la structure tarifaire figurant dans la nouvelle proposition d'ACA notifiée le 11 janvier 2019. Elle entend par là :

- a. chacune des lignes de redevances mentionnées dans la grille tarifaire d'ACA ;
- b. leurs modulations résultant de la politique tarifaire incitative appliquée par ACA ;
- c. les modalités d'application des redevances et de leurs modulations telles que précisées par ACA sur son site internet.

159. Les évolutions de structure qu'a proposées ACA par rapport aux tarifs homologués en février 2016 et appliqués depuis, comprennent celle de la modulation « été-hiver » de la redevance par passager sous forme d'une réduction portée de 2,4 % à 7,9 % en période hivernale pour l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, la reconduction de mesures de politique incitative et un certain nombre d'augmentations différenciées de certaines lignes tarifaires concernant notamment les forfaits pour l'aviation générale et d'affaires et les hélicoptères.

160. De manière générale, les usagers considèrent que l'évolution retenue par l'Autorité doit s'appliquer de manière homogène à l'ensemble des tarifs autres que la redevance pour assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite.

161. easyJet souligne la nécessité de conformer la structure tarifaire au respect des règles générales applicables aux redevances, s'agissant en particulier d'observer une compensation limitée entre les produits des diverses redevances s'il s'avérait que certaines redevances couvrent plus ou moins bien les charges auxquelles elles se rapportent, dans le cadre du non-dépassement du coût global des services publics aéroportuaires rendus par le produit global des redevances.

162. iXAir conteste le bien-fondé de l'augmentation différenciée proposée par ACA pour l'aviation générale et d'affaires sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, et demande qu'elle ne soit pas appliquée.

163. ACA estime que « *la méthodologie visant à calculer le produit total des redevances puis à appliquer un coefficient de réduction homogène relève d'un artifice sans fondement juridique* ».

164. La DGAC considère que l'Autorité devrait pratiquer une évolution homogène pour l'ensemble des tarifs, n'ayant pas compétence pour s'immiscer dans la politique commerciale de l'aéroport, sauf à ce qu'une telle application homogène induise un non-respect de certaines règles générales applicables aux redevances.

Sur les évolutions tarifaires différenciées

165. L'Autorité n'a pas identifié de justification à l'évolution spécifique proposée pour les forfaits de redevances principales pour l'aviation générale et d'affaires et les forfaits pour hélicoptères sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur, le taux de couverture des coûts des services rendus correspondants étant en 2017 très significativement supérieur à 100 % et à celui de l'ensemble des autres redevances.

166. Pour fixer les tarifs, l'Autorité ne retient pas l'évolution structurelle proposée par ACA pour les forfaits de redevances principales pour l'aviation générale et d'affaires et les forfaits pour hélicoptères sur l'aéroport de Nice-Côte d'Azur.

Sur les modulations

167. ACA a indiqué vouloir reconduire, en l'adaptant, la politique incitative qu'elle a mise en place depuis 2016 par des mesures d'incitation à la création de nouvelles destinations court et moyen-courrier et long-courrier, au développement du trafic, et à baser les avions sur l'aérodrome de Nice-Côte d'Azur.

168. Ces mesures, dont ACA a présenté le bilan, comme prévu par le code de l'aviation civile, ont été soumises à la consultation des usagers lors de la réunion du 4 septembre 2018. Elles ont reçu l'avis favorable de la commission, les usagers et leurs représentants ne s'y étant pas opposés.

169. S'agissant des mesures de politique incitative, l'Autorité considère que les adaptations n'ont pas de caractère substantiel, et que les conditions qui ont présidé à l'établissement de ces modulations pour la fixation des tarifs restent d'actualité.

170. S'agissant de la modulation été-hiver, elle relève que :

- a. les objectifs d'intérêt général recherchés sont l'amélioration de l'utilisation des infrastructures en hiver compte tenu de la forte saisonnalité du trafic observée sur Nice, et une meilleure attractivité du territoire ;
- b. les indicateurs de suivi sont la hausse de la part de trafic de saison hiver de l'année N en % du trafic global année N, comparée au % de trafic saison hiver N-1, et la hausse de trafic en % sur la saison hiver N comparée à saison hiver N-1.
- c. dans la proposition tarifaire, en date du 27 janvier 2016, ayant conduit à l'homologation des tarifs appliqués, ACA avait transmis une « démonstration d'opérateur en économie de marché » relative à cette modulation portant sur une période d'une dizaine d'années.

171. L'Autorité retient cette modulation au taux de 7,9 %, en constatant qu'elle n'aura d'effet sur les tarifs de la redevance par passager qu'après le 1^{er} novembre 2019.

172. L'Autorité relève de plus que les tarifs de redevances appliqués par ACA comportent un certain nombre d'autres modulations, au sens de l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile, qui ne sont pas toutes présentées comme des modulations dans les tarifs notifiés.

173. Il s'agit :

- a. des modulations particulières à certaines redevances, consistant souvent à une minoration ou une majoration pour une période horaire, indiquées parmi les « conditions d'application » de ces redevances dans les tarifs notifiés à l'Autorité ou publiés par ACA ;
- b. des modulations de la redevance d'atterrissage en fonction du niveau sonore des aéronefs et de l'heure d'atterrissage prévues par l'arrêté du 26 février 2009, qui ne sont pas reprises dans les tarifs notifiés à l'Autorité.

174. L'Autorité note que les coefficients de modulation acoustique, tels qu'ils sont publiés le site internet d'ACA, sont appliqués de manière continue par ACA à la redevance d'atterrissage. Elle retient également ces modulations.

175. En résumé, l'Autorité décide d'appliquer un coefficient d'évolution homogène sur l'ensemble des tarifs relevant de la structure tarifaire figurant dans la nouvelle proposition d'ACA notifiée le 11 janvier 2019 sauf en ce qui concerne les forfaits aviation générale et hélicoptères sur l'aéroport de Nice-Côte d'Azur pour lesquels elle ne prend pas en compte l'évolution proposée. Par ailleurs, elle décide de conserver l'ensemble des modulations proposées par ACA, y compris les modalités d'application de certaines redevances.

La structure tarifaire qui en résulte figure en annexe.

III.10. Sur l'évolution tarifaire

176. Dans sa consultation, l'Autorité avait estimé le produit total de redevances en 2019 en identifiant un terme minorant et un terme majorant.
177. Le terme minorant était le montant total de redevances correspondant à la poursuite du dispositif antérieur, avec un taux de rémunération des capitaux retenu au niveau de 6 %, soit 66,2 M€.
178. Le terme majorant était le montant total de redevances estimé par la prise en compte des charges d'exploitation, de la BAR et du CMPC de 3,1 % correspondant au nouveau périmètre régulé, que l'Autorité avait réduit à titre conservatoire d'un montant forfaitaire d'environ 8 M€ au vu des nombreuses incertitudes relevées sur les méthodes d'allocation des charges et des actifs, pour retenir un niveau de produits total de 85 M€. Il désignait la cible de l'évolution tarifaire à moyen terme, cible dont l'Autorité estime qu'elle ne pourra être atteinte qu'en plusieurs étapes, pour respecter l'exigence de modération des évolutions tarifaires, et lorsque la fiabilité de la répartition des charges et des actifs entre les périmètres aura pu être vérifiée.
179. L'Autorité avait alors proposé de retenir un montant de redevances de 75 M€, situé entre ces deux valeurs, correspondant à une hausse d'environ 13 % pour les redevances par rapport au niveau auquel les tarifs auraient dû être fixés en 2018/2019. Elle avait estimé qu'il serait difficile de considérer un niveau supérieur sans prendre le risque de méconnaître la règle de modération des évolutions tarifaires prévue à l'article R. 224-3-4 du code de l'aviation civile.
180. L'Autorité avait indiqué que ce montant de redevances entraînerait une baisse d'environ 28 % du niveau des redevances par rapport au niveau où les tarifs ont été appliqués par ACA en 2018/2019.
181. Le SCARA estime que, si l'on admet que l'Autorité mette en application l'arrêté du 12 juillet 2018, une baisse de 28 % par rapport aux tarifs de 2016/2017 est acceptable, nonobstant les évolutions pondérées du trafic pendant la période pouvant permettre de majorer cette baisse de 10 points.
182. Air France partage la proposition de retenir un scénario médian entre la poursuite du dispositif antérieur avec un niveau de CMPC à 6 % et le nouveau dispositif tenant compte de la BAR et du CMPC retenus par l'Autorité. Air France estime cependant que le « trop payé » par les compagnies sur les périodes 2017/2018 et 2018/2019, du fait de tarifs surévalués et non homologués, devrait être remboursé aux compagnies au prorata de leur activité ou bien être pris en compte dans la fixation des tarifs à compter du 1^{er} novembre 2019. Elle demande une baisse de 56 % (2 fois 28 %) à compter du 1^{er} mai 2019 en cas d'impossibilité d'une prise d'effet rétroactive au 1^{er} novembre 2018.
183. La CSTA indique qu'une baisse de 36 % aurait dû s'appliquer au 1^{er} novembre 2018 et considère, en conséquence, que les usagers sont en droit d'attendre une baisse de 72 % au 1^{er} mai 2019.
184. ACA considère que l'évolution tarifaire proposée ne respecte pas la réglementation et transcrit une position arbitraire reposant sur des erreurs de droit et de fait et que le montant des redevances envisagées conduirait à un ROCE négatif de - 0,3 % privant ACA de la juste rémunération garantie par le code de l'aviation civile.
185. La DGAC remarque que les calculs de l'Autorité semblent exclure les charges d'amortissement de caducité ce qui serait une erreur conduisant à ce que l'exploitant ne puisse alors financer par les redevances les investissements des infrastructures de la concession. Elle émet les plus grandes réserves sur l'approche de l'Autorité, susceptible de conférer une rémunération insuffisante aux capitaux investis par ACA.
186. L'Autorité confirme que les calculs menés prennent en compte l'ensemble des coûts y compris les amortissements de caducité. Pour reconstituer le résultat du périmètre régulé en 2017, et en l'absence des données de la comptabilité analytique, il est nécessaire d'ajuster le résultat comptable publié en fonction notamment des amortissements de caducité des biens non renouvelables du périmètre régulé.
187. L'Autorité prend en compte les conséquences de la révision de son estimation du CMPC du périmètre régulé sur la valeur de la cible qu'elle avait retenue. Celle-ci se retrouve augmentée du montant de la rémunération supplémentaire des capitaux investis de l'ordre de 9 M€ et s'établit à 94 M€ (soit 102 M€ réduits de 8 M€ pour tenir compte des incertitudes portant sur l'allocation des charges et des actifs). Ce nouveau niveau de la cible, réputée correspondre au produit de redevances qui résulterait

d'une application sans transition de la nouvelle méthodologie tarifaire, se traduirait par une augmentation de l'ordre de 50 % par rapport au niveau auquel les tarifs auraient dû être établis en 2018/2019.

188. L'évolution de la redevance fixée par l'Autorité est dimensionnée par l'exigence de modération. En envisageant une évolution progressive sur plusieurs périodes tarifaires, et en admettant, dans les circonstances de la fixation de ces tarifs, que la hausse pour cette première période puisse être plus élevée, l'Autorité estime que le taux moyen de redevances peut connaître une évolution d'environ 13 % par rapport au niveau auquel les tarifs auraient dû être établis en 2018/2019, y compris l'inflation générale.
189. Il résultera de ce plafonnement que le niveau de juste rémunération des capitaux investis par ACA garanti par le code de l'aviation civile, ne sera, conformément aux dispositions de ce code, assuré qu'en « tenant compte des profits » d'activités exclues du périmètre régulé. Le ROCE calculé sur le périmètre régulé connaît une baisse liée à l'effet arithmétique du changement de périmètre. Lors de la préparation du projet de CRE en 2016, ACA avait estimé que le ROCE du nouveau périmètre régulé s'établirait entre 2,1 et 2,8 %. Alors que le ROCE attendu sur l'ancien périmètre régulé est compris entre 7 et 8 %, il est pratiquement nul et pourrait être légèrement négatif à l'échelle du nouveau périmètre régulé. L'évolution progressive du tarif, limitée par l'exigence de modération, permettra en plusieurs années d'atteindre le ROCE de 4,8 % sur le nouveau périmètre régulé (qui correspond à un ROCE de plus de 12 % sur l'ancien périmètre régulé). Le ROCE ne peut être porté immédiatement à ce niveau en raison de l'exigence de modération.

IV. FIXATION DES TARIFS

190. L'Autorité fixe les tarifs des redevances en appliquant un taux d'évolution par rapport au niveau auquel ces tarifs auraient été fixés s'ils avaient été établis au 1^{er} avril 2018, conformément aux textes applicables.
191. Elle applique cette évolution de manière homogène aux différentes lignes composant la structure tarifaire qu'elle a retenue.
192. L'Autorité prend en compte un taux d'inflation de 1,3 % en référence à la prévision faite en loi de finances initiale.
193. L'Autorité retient une augmentation de 13 %, soit 11,7 % au-delà de l'inflation prévue, dont elle considère, dans les circonstances de cette fixation, qu'elle reste modérée.
194. L'Autorité détermine, à partir des estimations 2018 présentées par ACA à la commission consultative économique et à partir de ses propres estimations, le produit global des redevances pour services publics aéroportuaires soumis à homologation autres que la redevance PHMR permettant d'assurer en 2018 une rémunération de 6 % (valeur du CMPC global d'ACA) de la base d'actifs du périmètre régulé en vigueur.
195. Pour ses estimations pour l'année 2018 des charges opérationnelles, des recettes commerciales, des produits de redevances et autres recettes, ainsi que pour la base d'actifs, et en l'absence de données de comptabilité d'ACA, l'Autorité estime les valeurs manquantes par application aux valeurs de ces grands postes qui avaient été publiés par ACA pour l'année 2015 et qu'elle a reconstitués pour l'année 2017 en s'appuyant sur les comptes sociaux, de facteurs d'évolution résultant d'hypothèses publiques, notamment de trafic et d'inflation. Les détails de ces valeurs étaient présentés dans l'annexe à la consultation lancée.
196. La prise en compte de la structure tarifaire retenue par l'Autorité nécessite que le produit de redevances, calculé sur une base 2018, soit soumis aux ajustements suivants :
- a. une majoration de 0,65 % compensant l'impact de la modification de la structure tarifaire proposée par ACA ;
 - b. une majoration de 0,2 % compensant l'impact du gel des forfaits aviation générale et d'affaires et des forfaits hélicoptères sur l'aéroport de Nice Côte d'Azur.

197. En comparant ce produit ajusté à celui résultant des prévisions données par ACA pour le produit global de redevances perçues en 2018 autres que la redevance PHMR et en prenant en compte les évolutions liées à l'inflation et à l'évolution maximale décidée, elle en déduit un coefficient de passage de 0,672 entre les tarifs de redevances proposés par ACA pour 2019, sauf ceux des forfaits pour l'aviation générale et les hélicoptères maintenus à leur niveau antérieur, et les tarifs à fixer.
198. La grille des tarifs des redevances fixés par l'Autorité, ainsi que des détails sur la méthode de calcul, figurent en annexe.
199. Le taux des redevances baisse en moyenne de 33,4 % par rapport au précédent tarif appliqué.

Décide :

Article 1^{er} : Les tarifs des redevances aéroportuaires et leurs modulations ci-annexés s'appliquent au 15 mai 2019 sur les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société Aéroports de la Côte d'Azur. 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 3 avril 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.