

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°1905-D1 du 29 avril 2019 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur l'aéroport de Bordeaux-Mérignac à compter du 1^{er} août 2019

NOR : TREV1912911S
(*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 96/67/CE du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté ;

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

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

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

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le dossier de proposition tarifaire présenté par la S.A. Aéroport de Bordeaux Mérignac (ADBM), reçu le 18 mars 2019 et déclaré recevable le 2 avril 2019 ;

Vu la décision de la présidente de l'Autorité du 21 mars 2019 désignant M. Thierry LEMPEREUR comme rapporteur de l'affaire n°1905 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de la S.A. Aéroport de Bordeaux Mérignac ayant été entendus à leur demande le 29 avril 2019 ;

Sur le rapport établi par M. Thierry LEMPEREUR en date du 17 avril et complété le 29 avril 2019 ;

Le dossier ayant été examiné par l'Autorité lors des séances du 18 et 29 avril 2019 ;

Après en avoir délibéré :

Considérant ce qui suit :

CONTEXTE

1. Le trafic, le chiffre d'affaires et le résultat d'exploitation d'ADBAM ont connu les évolutions suivantes :

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Passagers (milliers)	4 618	4 945	5 323	5 780	6 223	6 800
variation		+ 7,0 %	+ 7,6 %	+ 8,6 %	+ 7,7 %	+ 9,3 %
CA (k€)	62 513	63857	67 049	71 684	76 528	ND
variation		+ 2,1 %	+ 5,0 %	+ 6,9 %	+ 6,8 %	
Résultat exploitation	8 919	10 780	11 892	14 657	11 417	ND
variation		+20,8 %	+ 10,3 %	+23,3 %	-22,1 %	

2. L'exploitation de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac ne fait pas l'objet d'un contrat de régulation économique.
3. Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac, exploité par ADBAM, ont été homologués en dernier lieu pour la période tarifaire du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2017 par la direction du transport aérien de la Direction générale de l'aviation civile, alors compétente, le 27 juin 2016. La proposition avait été présentée à la commission consultative économique de l'aérodrome le 18 mars 2016.
4. La commission consultative économique a été réunie le 19 avril 2017 pour émettre l'avis sur les tarifs de redevances pour la période tarifaire suivante, du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018, tel que prévu par les dispositions du III de l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile. La proposition tarifaire qui prévoyait un gel des tarifs, n'a fait l'objet d'aucune opposition.
5. Par courrier du 27 juin 2017 ADBAM a notifié ces tarifs, applicables au 1^{er} juillet 2017, en vue de leur homologation, à l'Autorité, qui les a reçus le 3 juillet 2017. Toutefois, par courrier du 13 juillet 2017, ADBAM a retiré sa demande d'homologation tarifaire, en notant que les tarifs de l'année précédente continueraient de s'appliquer.
6. Entre avril 2017 et mars 2019, ADBAM n'a pas tenu de nouvelle réunion de commission consultative économique, ni n'a notifié à l'Autorité de tarifs de redevances en vue de leur homologation.
7. Par une décision du 28 décembre 2018, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours formé par l'IATA contre la décision n° 1705-D1 du 27 novembre 2017 de l'Autorité refusant de fixer les tarifs des redevances pour les aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu 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 ».

8. Par courrier du 14 janvier 2019, l'Autorité a informé ADBM, qu'au vu notamment de la forte croissance du trafic constatée sur l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac, elle se saisirait de la fixation des tarifs de ses redevances aéroportuaires si l'exploitant n'engageait pas sans délais les procédures visant à l'homologation de nouveaux tarifs applicables au 1er juillet 2019. Par réponse en date du 17 janvier 2019, ADBM a indiqué son intention de réunir la commission consultative économique de l'aéroport avant fin février « *selon les disponibilités des compagnies aériennes* ».
9. ADBM a transmis le 14 février 2019 à l'Autorité, pour information, un exemplaire du dossier constitué en vue de la réunion de cette commission fixée au 4 mars 2019. Par décision n° 1903-D1 du 27 février 2019, l'Autorité a rappelé que, compte tenu du délai de quatre mois fixé à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, les tarifs notifiés après l'avis de cette commission ne pourraient s'appliquer au 1^{er} juillet 2019, mais indiqué qu'elle ne fixerait pas immédiatement les tarifs de redevances aéroportuaires de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, en entendant examiner toute demande d'homologation permettant une application des tarifs au plus tard le 1^{er} août 2019.

RECEVABILITE DU DOSSIER DE NOTIFICATION

10. Le 18 mars 2019, l'Autorité a reçu, en application de l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile, notification des tarifs des redevances aéroportuaires qu'ABDM souhaite appliquer au 1^{er} août 2019.
11. Par courrier du 25 mars 2019, l'Autorité a indiqué à ADBM que le dossier notifié ne comportait pas les objectifs d'évolution des charges et des prévisions d'évolution des recettes pour chacune des catégories de redevances aéroportuaires (d'atterrissage, de stationnement, par passager, accessoires), tels que prévus à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile et conformément à l'article 2 de l'arrêté du 16 septembre 2005.
12. Au vu des éléments reçus entre le 29 mars et le 2 avril, l'Autorité a informé ADBM qu'elle disposait d'un mois à compter du 2 avril 2019, soit jusqu'au 2 mai 2019, pour se prononcer sur cette proposition tarifaire.

CONTENU DE LA PROPOSITION TARIFAIRE

13. Les évolutions proposées par ADBM représentent une baisse des tarifs des redevances de 5 %. Les évolutions entre les tarifs restés applicables depuis juin 2017 et ceux applicables au 1^{er} août 2019 sont déclinées de la manière suivante :

Au titre des redevances principales

- a) Une baisse uniforme de 5 % du tarif de toutes les redevances ;

Au titre des redevances accessoires

- b) Une baisse uniforme de 5 % du tarif des redevances accessoires ;
- c) La création d'une redevance 400 Hz, complémentaire à la redevance de stationnement, avec un niveau de redevance de 22 € par utilisation d'un poste de stationnement équipé d'un convertisseur 400Hz ;

Au titre de la redevance d'assistance aux personnes handicapées et à mobilité réduite (PHMR)

- d) Un maintien de la redevance PHMR à 0,55 € HT par passager départ pour la période 2019/2020 ;

Au titre des modulations tarifaires

- e) L'évolution de la modulation de la redevance d'atterrissage en fonction de la période de la journée et de la performance des aéronefs en matière acoustique, par modification des coefficients affectés à la période journalière ;
- f) Le maintien de toutes les autres mesures incitatives existantes, à savoir pour création de nouvelles lignes aériennes et pour accroissement de l'offre sur une route existante.

CADRE JURIDIQUE DE L'HOMOLOGATION DES TARIFS

14. Les redevances dont les tarifs relèvent de l'homologation de l'Autorité sont les redevances pour services publics aéroportuaires (SPA) tels que définis à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile.
15. 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 précisés par l'arrêté mentionné par l'article R. 224-3-1 ».
16. L'article L. 6325-1 du code des transports dispose 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 ».
17. 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. »

ANALYSE

Respect de la procédure de consultation des usagers :

18. La commission consultative économique de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac s'est réunie le 4 mars 2019. Etaient présents, sous la présidence de la vice-présidente de la chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux, pour le collège des usagers, les compagnies Air France, easyJet et Volotea, Dassault Aviation, le Board of Airlines Representatives (BAR) France, la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), et pour le collège des exploitants et collectivités locales, des représentants de la société ADBM. Le syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) avait été invité sans voix délibérative.
19. ADBM a présenté les éléments relatifs (i) au trafic, (ii) aux investissements en cours et futurs, (iii) à la situation financière, (iv) à la taxe d'aéroport, et (v) aux propositions d'évolution tarifaire. Parmi les éléments présentés, figuraient des données relatives aux exercices 2017 et 2018.
20. Cette réunion a fait l'objet d'un compte-rendu, joint aux tarifs notifiés.

21. Le compte-rendu de la commission consultative économique fait ressortir que la proposition initiale d'ADBM consistait en un gel des tarifs SPA pour la période 2019/2020.
22. A la suite des échanges et d'une interruption de séance, ADBM a proposé une baisse des redevances de service public de 5 % à compter du 1^{er} août 2019, assortie d'un engagement « *d'une baisse de 5 % supplémentaire en 2020 en fonction des résultats observés* ».
23. Quant à la redevance PHMR, il a été proposé de la maintenir à son niveau de 2017/2018, avec engagement d'ADBM à effectuer l'étude d'une modulation en fonction du taux de pré-notification qui serait présentée lors de la prochaine réunion de la commission.
24. Les usagers ont exprimé un avis favorable unanime sur tous les points de la nouvelle proposition tarifaire ainsi modifiée.
25. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que les conditions de la consultation ne font pas obstacle à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires d'ADBM.

Respect des règles générales applicables aux redevances aéroportuaires

Sur la redevance « chambre froide »

26. L'Autorité relève que les documents notifiés comportent le tarif de deux redevances distinctes relatives à des chambres froides. Le premier tarif concerne la mise à disposition d'une surface technique qui peut être facturée par contrat sur la base d'un loyer, et traite d'une redevance domaniale. L'autre est celui d'une redevance au volume de fret rémunérant un service rendu aux exploitants d'aéronefs assurant du transport de fret et à leurs prestataires de service. Il s'agit d'une prestation de services publics aéroportuaires.
27. Pour autant cette redevance au volume de fret chambre froide ne figure pas dans les tarifs du « guide tarifaire SPA » soumis à homologation. L'Autorité considère qu'il convient de remédier à cette anomalie.

Sur la redevance d'assistance aux personnes handicapées ou à mobilité réduite

28. Cette redevance est régie par les dispositions du règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006, qui prévoient notamment la tenue de comptes séparés et l'association des usagers à la définition du niveau de prestations.
29. Le maintien au tarif précédemment établi de cette redevance est justifié par l'équilibre qu'il a assuré en 2017 au regard de la couverture des charges afférentes.

Sur le non-dépassement du coût global des SPA par le produit des services rendus

30. Les données prévisionnelles transmises par ADBM font apparaître que les produits attendus des redevances de services publics aéroportuaires sont significativement inférieurs aux coûts engagés pour la réalisation de ces services et que leur équilibre économique provient d'une contribution des activités autres que celles des services publics aéroportuaires.

Sur la proportionnalité des produits des redevances aux coûts des services rendus

31. L'Autorité observe que le taux de couverture de la redevance de stationnement est inférieur à 20 % depuis plusieurs années et continue de baisser.
32. Dans ces conditions, la compensation entre les produits des redevances ne peut être considérée comme limitée. Cet élément fait obstacle à l'homologation des tarifs des redevances autres que la redevance pour assistance aux PHMR.

Sur les modulations des redevances

33. La modification de la modulation de la redevance d'atterrissage en fonction du groupe acoustique des aéronefs et de la plage horaire résulte de la mise en conformité des amplitudes de la modulation au

regard des dispositions introduites par l'arrêté du 26 février 2009 modifiant l'arrêté du 24 janvier 1956 stipulant que « *le coefficient de modulation appliqué aux aéronefs du groupe 3 est supérieur d'au moins 30 % à celui appliqué aux aéronefs du groupe 5a pour les atterrissages ayant lieu à l'intérieur d'une même plage horaire* » et que « *le coefficient de modulation appliqué aux aéronefs d'un groupe donné pour les atterrissages ayant lieu entre 22 heures et 6 heures est supérieur d'au moins 50 % à celui appliqué à ces mêmes aéronefs entre 6 heures et 18 heures* ».

34. Sur la base retenue de la structure de trafic de 2018, ADBM a précisé que l'impact de cette nouvelle modulation est neutre sur le produit de la redevance d'atterrissage.

Sur l'absence de discrimination entre usagers

35. L'aéroport de Bordeaux a produit à l'Autorité les études faites à la demande de la Direction générale de l'aviation civile qui justifient les taux différenciés de la redevance par passager appliqués entre le cheminement Schengen et le non Schengen.

36. De manière générale, l'Autorité n'a pas identifié de discrimination entre les usagers.

Sur la juste rémunération des capitaux investis

37. Ainsi qu'il a été dit aux points 15 et 17, l'exploitant doit recevoir une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital (CMPC) calculé sur le périmètre régulé de l'aéroport.

38. L'Autorité relève que la rentabilité opérationnelle du périmètre régulé, exprimée par le ROCE, s'est établie à 25,2% en 2015, 20,9% en 2016 et 17,6% en 2017, à des taux toujours sensiblement supérieurs aux estimations prévisionnelles. Le ROCE est estimé à 15,7 % pour 2018.

39. S'agissant de la proposition tarifaire soumise à homologation, ADBM indique qu'elle conduirait à une rentabilité des capitaux investis du périmètre régulé appréciée sur la période tarifaire 2019/2020 de 8%.

40. ADBM a estimé le CMPC du périmètre régulé à hauteur de 6%. Son calcul est réalisé selon le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF). Ainsi qu'il ressort des présentations faites par l'exploitant lors des réunions des commissions consultatives économiques tenues en 2016 et 2017, ce taux est constant depuis plusieurs années.

41. En outre, l'Autorité observe que l'évolution présentée des charges pour 2019/2020 est établie sur la base d'estimations prévisionnelles des exercices précédents, reprenant notamment des éléments non récurrents, ce qui tend à minorer le ROCE attendu. A cet égard et au regard de l'ampleur des écarts constatés les années précédentes, elle estime que la proposition tarifaire des redevances est insuffisamment justifiée.

42. En conséquence, l'Autorité considère que la rémunération des capitaux investis sous-jacente à la proposition tarifaire est excessive, ce qui fait obstacle à son homologation.

43. Compte tenu des éléments qui précèdent, il n'est pas utile que l'Autorité se prononce sur la modération de l'évolution tarifaire.

CONCLUSION

44. Chacun des motifs visés respectivement aux paragraphes 32 et 42 fait obstacle à ce que les tarifs des redevances aéroportuaires autres que celui de la redevance PHMR soient homologués.

Décide :

Article 1^{er} : Le tarif de la redevance pour assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite sur l'aérodrome de Bordeaux-Mérignac est homologué.

Article 2 : Les tarifs des autres redevances aéroportuaires mentionnées à l'article R. 224-3-3 du code de l'aviation civile et leurs modulations applicables à compter du 1^{er} août 2019 proposés par l'aéroport de Bordeaux-Mérignac ne sont pas homologués.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la société Aéroport de Bordeaux-Mérignac. Elle sera publiée sur le site Internet de l'Autorité et au *Bulletin officiel* du ministère de la transition écologique et solidaire.

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.