

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 octobre 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur la proposition de résolution européenne de MM. Jean BIZET et Bernard SAUGEY, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la **révision des lignes directrices concernant les aides d'État aux aéroports régionaux,***

Par M. Vincent CAPO-CANELLAS,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canelas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 827 (2012-2013) et 38 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES VISE À PALIER LES DÉFAILLANCES DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL	7
A. LE TRANSPORT AÉRIEN CONNAÎT UNE PROFONDE MUTATION SOUS L'EFFET CONJUGUÉ DE DEUX PHÉNOMÈNES	7
1. <i>La montée en puissance des transporteurs à bas coûts</i>	7
2. <i>La décentralisation de la gestion des aéroports régionaux</i>	9
B. LA RÉGLEMENTATION DES AIDES D'ÉTAT DANS CE SECTEUR EST AUJOURD'HUI DÉPASSÉE ET SURTOUT LARGEMENT INAPPLIQUÉE	11
1. <i>Le cadre juridique actuel repose sur une classification et un système d'exemption pour les aéroports régionaux exerçant un service d'intérêt économique général</i>	11
a) <i>Les lignes directrices de 1994 sur les aides d'État relatives au secteur de l'aviation</i>	11
b) <i>Les lignes directrices de 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage des compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux</i>	11
2. <i>L'application à géométrie variable des lignes directrices est source d'inefficience économique et d'insécurité juridique</i>	13
C. LA PROPOSITION DE RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES VISE À PRÉCISER ET ASSOULIR LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL	15
1. <i>L'abaissement préliminaire du seuil d'exemption de notification pour les SIEG</i>	16
2. <i>Le projet de révision précise les critères d'application des trois catégories d'aides définies par les lignes directrices de 2005</i>	17
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	19
A. UN ACCORD AVEC LES GRANDES LIGNES DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	19
1. <i>La commission des affaires européennes ne plaide pas pour un relèvement irréaliste du seuil d'exemption de notification</i>	20
2. <i>En revanche, la commission des affaires européennes s'est déclarée favorable à la création d'une nouvelle catégorie d'aéroports</i>	21
B. LES APPORTS DE VOTRE COMMISSION	23
1. <i>Préciser les coûts éligibles aux aides à l'investissement</i>	23
2. <i>Pérenniser les aides d'exploitation pour les petits aéroports</i>	23
3. <i>Exempter les aides publiques aux très petits aéroports de la procédure d'examen au titre des aides d'Etat</i>	24
4. <i>Clarifier les coûts éligibles aux aides au démarrage</i>	24
5. <i>Supprimer la référence à une collectivité pilote dans la gestion des aéroports</i>	25
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE SUR LA RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES AIDES D'ÉTAT AUX AÉROPORTS RÉGIONAUX	27

EXAMEN EN COMMISSION.....	31
ANNEXES	41
I. LISTE DES AÉROPORTS CONCERNÉS.....	41
II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR.....	44
TABLEAU COMPARATIF	45

Mesdames, Messieurs,

À l'initiative de notre collègue Jean Bizet, la commission des affaires européennes a adopté, le 3 octobre dernier, une proposition de résolution européenne (PPRE) portant sur la proposition de révision des lignes directrices concernant les aides d'État aux aéroports régionaux.

En effet, la Commission européenne entreprend actuellement un vaste chantier de modernisation du contrôle des aides d'État à finalité régionale. Ce contexte dépasse largement celui des seuls aéroports. C'est néanmoins dans ce cadre que la Commission a engagé depuis 2011 un processus de révision des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et compagnies aériennes.

L'objectif de cette démarche est de clarifier la doctrine de la Commission, afin de mieux prendre en compte les évolutions du secteur aéronautique, de restreindre le nombre d'aéroports non-rentables qui survivent grâce à des aides d'État et de répondre aux dysfonctionnements du cadre actuel, révélés par les nombreux contentieux en cours.

La Commission souhaite par ce biais lutter contre la congestion du transport aérien dans les principaux aéroports européens et faciliter la mobilité des citoyens européens, dans le respect des règles de la concurrence. Elle propose ainsi de revoir, d'une part, les lignes directrices de 1994 sur l'application des articles 92 et 93 du traité CE relatifs aux aides d'État dans le secteur de l'aviation, d'autre part, les lignes directrices communautaires de 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux.

Le projet de révision présenté à Bruxelles le 3 juillet dernier recherche un équilibre entre la lutte contre les distorsions de concurrence et l'accessibilité de certaines régions. Les lignes directrices constituent une doctrine administrative non créatrice de droit et relèvent d'une compétence exclusive de la Commission européenne. Il n'était donc pas nécessaire que le Gouvernement transmette officiellement la proposition de révision au Sénat.

Cependant, après avoir présenté son projet, la Commission européenne a ouvert une consultation publique qui s'est achevée le 26 septembre, donnant aux Gouvernements la possibilité de répondre jusqu'au 3 octobre.

Plusieurs critiques ont été formulées à l'encontre du projet présenté par la Commission européenne. Il lui est surtout reproché une insuffisante prise en compte de la situation des petits aéroports régionaux, dont le trafic est inférieur à un million de passagers par an. La Commission européenne s'est finalement déclarée ouverte à des propositions d'aménagements techniques. Des négociations sont désormais engagées avec les États membres. La Commission européenne espère adopter le nouveau texte au début de l'année 2014.

Dans ce contexte, il importe que le Sénat se saisisse de cette question qui revêt une importance particulière pour les collectivités locales. Plusieurs préoccupations, parfois contradictoires, sont à prendre en considération :

- l'apport incontestable des petits et moyens aéroports régionaux pour l'aménagement du territoire et le développement économique local ;
- la recherche d'un modèle de développement durable de ces aéroports, qui suppose l'instauration de courants d'échange pérennes, et non un trafic précaire reposant uniquement sur la continuité des subventions ;
- la préservation des équilibres concurrentiels, autant entre les acteurs du transport aérien qu'entre les territoires, ce qui suppose le respect d'un minimum de règles du jeu.

Votre commission a souscrit pleinement à la philosophie de la PPRE adoptée par la commission des affaires européennes. Celle-ci vient en outre, dans ses grandes lignes, appuyer la position transmise par le Gouvernement à la Commission européenne.

Votre commission a toutefois cherché à préciser cette proposition de résolution par huit amendements adoptés à l'initiative de votre rapporteur. Elle a mis l'accent sur le besoin de précision dans la détermination des coûts éligibles aux différents types d'aides. Afin de transmettre un message clair et lisible, elle a également souhaité recentrer cette PPRE sur son objectif premier en supprimant certaines préoccupations qui relèvent d'autres débats à caractère bien plus large.

I. LA RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES VISE À PALIER LES DÉFAILLANCES DU CADRE JURIDIQUE ACTUEL

A. LE TRANSPORT AÉRIEN CONNAÎT UNE PROFONDE MUTATION SOUS L'EFFET CONJUGUÉ DE DEUX PHÉNOMÈNES

L'essor du transport aérien intervenu depuis la libéralisation européenne consécutive à l'adoption en 1992 des règlements communautaires du troisième paquet aérien tient avant tout au dynamisme des acteurs du marché. Pour beaucoup de petits aéroports régionaux qui, en raison de l'étroitesse de leur marché, ne disposent pas a priori du potentiel d'attractivité nécessaire, la venue des transporteurs à bas coûts (low cost) passe par la conclusion d'accords destinés à faciliter leur implantation.

1. La montée en puissance des transporteurs à bas coûts

Le marché du transport aérien a évolué de manière spectaculaire ces dernières années : les compagnies aériennes à bas coûts ont mis au point de nouveaux modèles économiques intégrés fondés sur les aéroports régionaux et ont conquis des parts de marché substantielles. En parallèle, les anciennes compagnies nationales doivent, pour la plupart, achever leur processus de restructuration et consolider leur présence en Europe.

En effet, les transporteurs à bas coûts (TBC) constituent un des moteurs de la croissance du trafic aérien court et moyen-courrier. En 2005, les compagnies aériennes à bas coûts détenaient 25 % du marché intra-européen, part qui s'est renforcée pour atteindre 39 % en 2010. S'il n'est tenu compte que des liaisons de point à point, cette part de marché passe à 43 %.

Les grandes compagnies traditionnelles ont du mal à se positionner à des conditions économiquement viables sur les dessertes régionales à potentiel de trafic a priori faible. Leur schéma économique d'exploitation en réseau (« hub »), avec une clientèle d'affaires, n'est pas du tout le même que celui d'une compagnie low cost qui gère un marché global intra européen, avec des liaisons régionales point à point et des rotations courtes.

Dès lors, au moyen de tarifs attractifs et d'efforts de marketing, les compagnies low cost enrichissent leur portefeuille de clients de deux manières :

- elles créent un nouveau trafic en orientant les déplacements des passagers de loisir vers certaines destinations ;
- elles attaquent les positions des compagnies traditionnelles en s'adjugeant une part de leur activité.

Ainsi, au début des années 2000, le marché domestique était encore majoritairement desservi par l'opérateur historique *Air France* et ses filiales *Britair* et *Regional*¹. Cette position dominante a commencé à s'effriter avec l'apparition des compagnies à bas coûts sur ce marché : *easyJet* (Royaume-Uni) depuis 2002, *Ryanair* (Irlande) depuis 2008 et plus récemment *Vueling* (Espagne) en 2011 et *Volotea* (Espagne) en 2012.

En 2012, les compagnies low cost ont transporté 3,7 millions de passagers contre 2,9 millions en 2011, soit une progression de 30 % sur un an. Sans leur apport, le marché domestique aurait connu une contraction de 1 %, puisqu'il est passé au total de 23,2 à 23,8 millions de passagers entre 2011 et 2012.

Deux compagnies à bas coûts dominant le paysage français : *easyJet* (81 % du trafic des TBC) et très loin derrière *Ryanair* (15 % du trafic des TBC). La compagnie britannique *easyJet* exploite des vols domestiques depuis quatre bases (Paris-CDG et Paris-Orly, Lyon, Nice et Toulouse) et *Ryanair* depuis les plates-formes de Marseille et Beauvais principalement. On notera également l'arrivée de *Volotea*, transporteur espagnol qui a commencé d'exploiter en 2012 des liaisons uniquement transversales (3 % du trafic des bas coûts).

Toutefois, si la part de marché du groupe *Air France* diminue régulièrement, celui-ci reste le transporteur dominant : il contrôle en 2012 environ 74 % du marché domestique (77 % en 2011).

Il existe en outre, à côté des grandes compagnies aériennes, des compagnies classiques de plus petite dimension qui peuvent venir se positionner sur des liaisons régionales sans forcément demander des subventions en continu si, effectivement, il existe un potentiel de trafic minimum.

Mais **il faut pour cela que le marché reste ouvert**, et qu'il ne soit pas verrouillé par le monopole de l'une ou l'autre compagnie, qui abaisse artificiellement ses prix grâce aux aides d'État versées par les aéroports.

¹ Des compagnies traditionnelles françaises comme *Air Liberté* ou *AOM* (avant leur rapprochement en 2001) ont exploité un réseau domestique mais la constitution d'un second pôle n'a pu réellement aboutir avant leur disparition en 2003.

L'industrie du transport aérien étant, à long terme, très peu rentable et déjà très concurrentielle, même de petites subventions peuvent avoir un effet sur la concurrence. Il y a donc lieu de traiter ce problème avec beaucoup de prudence.

2. La décentralisation de la gestion des aéroports régionaux

Les objectifs de la politique de transport aérien, en particulier le Livre blanc de la Commission européenne intitulé « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » et la feuille de route de 2011 sur le transport « Pour un espace européen unique des transports », soulignent le rôle clé des aéroports régionaux.

Les aéroports régionaux ont d'abord un rôle essentiel à jouer dans la **décongestion du secteur aérien**. Ainsi, le développement des capacités aéroportuaires et leur utilisation est une priorité pour lutter contre le phénomène de saturation du ciel. La structure actuelle des aéroports selon laquelle les compagnies aériennes sont concentrées sur des grands aéroports qu'elles développent comme des plateformes (« hubs ») n'est plus suffisante. Il est recommandé de maintenir les lignes entre les aéroports régionaux, et entre les aéroports régionaux et les hubs.

En outre, le dynamisme des aéroports régionaux contribue à la politique de l'Union européenne en matière de **mobilité des citoyens**, essentielle à la compétitivité. Enfin, leur développement fait partie des leviers pour **l'essor des économies régionales** et participe de la **cohésion territoriale**.

La France hérite quant à elle d'un **maillage historique dense** en infrastructures aéroportuaires. Ces aéroports sont pour la plupart d'intérêt local et se sont développés de façon autonome au gré de dynamiques territoriales, souvent plus concurrentes que complémentaires. Certains d'entre eux peuvent néanmoins atteindre des trafics importants, comme à Lille ou Beauvais.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux collectivités territoriales la **propriété et la gestion de près de 150 aéroports**. Ce transfert s'est achevé en 2007. Dans un premier temps au moins, les gestionnaires délégués sont restés les mêmes (les chambres de commerce et d'industrie le plus souvent). Cependant, les collectivités territoriales sont désormais libres de déléguer la gestion de leur aéroport à de nouveaux acteurs (à des entreprises privées par exemple).

Dans son rapport de 2008¹, la Cour des comptes a relevé que la décentralisation de la gestion des infrastructures aéroportuaires n'avait pas eu que des effets vertueux. L'absence de coordination entre les collectivités, voire leur concurrence, s'est traduite par un saupoudrage des investissements préjudiciable, à la réalisation d'équipements de plus grande envergure et réellement rentables.

Les analyses menées par les juridictions financières ont d'ailleurs montré que **la quasi-totalité des aéroports décentralisés est en déficit chronique**. Ces aéroports ne traitent qu'un faible trafic et fonctionnent essentiellement grâce aux subventions des collectivités territoriales. Ces subventions ne représentent qu'une partie du coût de la fonction aéroportuaire en France. Il conviendrait d'y ajouter, entre autres, les investissements financés directement par des collectivités puis mis à disposition des aéroports ainsi que le coût des missions de sûreté et de sécurité.

La Cour des comptes signale en outre que **les collectivités sont globalement incapables d'évaluer de façon satisfaisante et indépendante les retombées économiques** qu'elles tirent de l'existence de l'aéroport. Il est vrai que de telles évaluations sont difficiles à conduire et que la présence d'un aéroport peut constituer, par exemple, le facteur décisif pour l'implantation future d'une grande entreprise.

Les collectivités se retrouvent par conséquent dans une logique de dépendance vis-à-vis des compagnies à bas coût. Leur rapide développement constitue à la fois une opportunité et une source de fragilité pour les aéroports régionaux. Ceux-ci se disputent en effet des chiffres d'affaires nouveaux, jusqu'alors inespérés. Mais ils le font souvent au prix de contrats déséquilibrés, et parfois juridiquement contestables, aux termes desquels ils s'engagent à effectuer des investissements importants et à mettre à disposition des dites compagnies des services particuliers. **Le problème est qu'ils n'ont en retour aucune assurance sur la pérennité et la fréquence des dessertes aériennes**. Plusieurs aéroports en ont fait la cruelle expérience.

Ainsi, l'encadrement juridique des aides aux aéroports et aux compagnies aériennes constitue autant la garantie d'une saine concurrence entre les compagnies et les territoires, qu'une protection contre les effets pervers d'une compétition exacerbée.

¹ Cour des Comptes, rapport public thématique (juillet 2008) : « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien ».

B. LA RÉGLEMENTATION DES AIDES D'ÉTAT DANS CE SECTEUR EST AUJOURD'HUI DÉPASSÉE ET SURTOUT LARGEMENT INAPPLIQUÉE

1. Le cadre juridique actuel repose sur une classification et un système d'exemption pour les aéroports régionaux exerçant un service d'intérêt économique général

Le financement d'aéroports et de compagnies aériennes par les États membres est aujourd'hui apprécié à l'aune des lignes directrices de 1994 et de 2005.

a) Les lignes directrices de 1994 sur les aides d'État relatives au secteur de l'aviation

Ces premières lignes directrices ont été publiées au moment où la Commission finalisait la libéralisation complète du transport aérien intra-communautaire. À cette époque, la principale difficulté portait sur les restructurations des grandes compagnies aériennes traditionnelles et sur les aides et moyens de recapitalisation qui pouvaient alors leur être apportées. **Les infrastructures aéroportuaires étaient explicitement exclues du périmètre** de ces lignes directrices comme relevant de mesures « *de politique économique générale que la Commission ne peut pas contrôler au titre des règles du traité relatives aux aides d'État* »¹.

b) Les lignes directrices de 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage des compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux

Les lignes directrices de 2005 ont complété, sans les abroger, les lignes directrices de 1994 à la suite d'une décision de la Commission concernant un ensemble d'aides accordées à Ryanair sur l'aéroport de Charleroi. Ces lignes directrices ont élargi le champ d'application des investigations de la Commission et prévu essentiellement trois séries de mesures pour les aéroports régionaux :

- la **possibilité de recevoir des aides à l'investissement** pour les infrastructures, sous réserve du respect de plusieurs critères (intérêt général communautaire, nécessité et proportionnalité des aides) ;
- l'**exclusion a priori des aides à l'exploitation** aéroportuaire, sauf cas particulier pour les services d'intérêt économique

¹ Voir point 12 des lignes directrices relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (JOUE C 350/5 du 10/12/1994).

général (SIEG), sans toutefois poser d'interdiction formelle ni définir des modalités précises d'appréciation des charges d'exploitation ;

- la **possibilité d'accorder des « aides aux démarrages »** aux compagnies aériennes, de façon dégressive, limitées à 30 % des coûts éligibles et pour une durée maximale de trois ans.

En pratique, le principal apport des lignes directrices de 2005 est d'indiquer les conditions dans lesquelles certaines aides d'État en faveur d'aéroports ou de compagnies aériennes peuvent être compatibles avec le droit de la concurrence. Les aéroports régionaux sont définis de façon précise selon une classification catégorielle reprenant les notions de « grands aéroports communautaires », « aéroports nationaux », « grands aéroports régionaux » et « aéroports régionaux ». Selon cette classification, **les aéroports régionaux comprennent les aéroports dont le volume annuel de passagers est inférieur à un million**. Il est précisé que les financements octroyés aux aéroports régionaux sont « *peu susceptibles de fausser la concurrence ou d'affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ».

LE RÉGIME DES AIDES D'ÉTAT

Le fonctionnement de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) repose sur le **principe selon lequel les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur lorsqu'elles affectent les échanges entre États membres**. En effet, celles-ci sont susceptibles de fausser le jeu de la concurrence en engendrant des distorsions de concurrence. Le principe d'incompatibilité implique une obligation de notification des aides publiques accordées aux entreprises et un principe d'autorisation mis en œuvre par la Commission européenne.

Toutefois, le traité reconnaît la **possibilité de compensation de service public liée à des obligations relevant d'un service d'intérêt économique général (SIEG) à l'article 106 § 2 du TFUE**. Ces compensations peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur, sous condition de respecter certains critères, lorsque les entreprises accomplissent une mission de SIEG. Selon l'article 106 § 2 du TFUE, il est ainsi permis aux États membres de déroger aux règles de droit de l'Union européenne concernant les aides d'État si l'application de ces règles par une entreprise chargée d'un service d'intérêt économique général « *fait échec à l'accomplissement en droit et en fait de la mission particulière qui leur a été impartie et si le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté* ».

La définition du SIEG relève de l'État membre et ne fait l'objet que d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par la Commission.

Les lignes directrices de 2005 reconnaissent la faculté pour les aéroports régionaux d'assurer des missions liées à un service d'intérêt économique général (SIEG). La **décision de la Commission du**

28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, permet ensuite d'**exonérer de l'obligation de notification les entités publiques intervenant en soutien des aéroports régionaux chargés d'une mission de SIEG** sous la forme d'une aide à l'exploitation des aéroports.

Les aides publiques accordées sont considérées comme des aides d'État compatibles avec le marché intérieur. Cependant, l'exemption demeure conditionnée à un ensemble de règles relatives au calcul de la compensation, au mandat et au contrôle de surcompensation, qui sont difficiles à satisfaire. Surtout, cette exonération n'est possible que lorsque la mission de SIEG est elle-même préalablement reconnue.

Or les lignes directrices précisent que la « *gestion d'un aéroport dans son ensemble (peut) être considérée comme un service d'intérêt économique général* » seulement « *dans des cas exceptionnels* ». Dans les faits, **la Commission européenne a une conception plutôt restrictive de la faculté des aéroports régionaux d'assumer une mission de SIEG couvrant l'ensemble de leurs activités**. Par conséquent, la qualification de SIEG pour l'ensemble des activités d'un aéroport n'est accordée que de façon très restrictive pour quelques aéroports isolés : en général, elle ne vaut que pour une partie des activités d'un aéroport.

En dehors du régime d'exemption, les projets d'aides aux aéroports doivent suivre la procédure lourde et complexe de notification. Les aides sont alors contrôlées individuellement par la Commission européenne qui les autorise ou non.

2. L'application à géométrie variable des lignes directrices est source d'inefficience économique et d'insécurité juridique

La rigueur des lignes directrices de 2005 se révèle en pratique contreproductive. La qualification restrictive des SIEG, l'incertitude sur le régime des aides au fonctionnement, le manque de moyens administratifs de la Commission pour contrôler l'application effective des règles de concurrence dans un délai raisonnable ont contribué à laisser s'installer un **climat d'impunité et de laissez-faire** en matière d'aides aux aéroports régionaux, dont les collectivités ne sont pas toujours les principales bénéficiaires.

Plusieurs pratiques abusives ont ainsi été identifiées :

- **non-respect du cadre juridique applicable aux aides d'État** entraînant un déséquilibre concurrentiel sur le marché du transport aérien européen : les compagnies bénéficiaires de ces ressources peuvent mettre en œuvre des stratégies de prédation pour faire disparaître la concurrence sur les petits aéroports en maintenant un niveau de prix artificiellement bas ;
- **non-respect des règles des marchés publics** (clauses abusives, contrats rédigés en anglais, instances arbitrales étrangères) et rapports de négociation déséquilibrés ;
- **continuité des aides**, même pour des liaisons ouvertes depuis plus de dix ans et drainant des centaines de milliers de passagers ;
- augmentation progressive du niveau des aides demandées avec un **chantage à la suspension du service** ;
- **mise en concurrence des territoires**, a fortiori dans les régions frontalières.

Il en résulte que la Commission est aujourd'hui saisie d'un nombre important de plaintes, surtout déposées par d'anciennes compagnies nationales contre les compagnies à bas coûts.

En France, une trentaine d'aéroports sont actuellement visés par des procédures communautaires, notamment à partir d'une plainte d'Air France contre Ryanair et 27 aéroports régionaux. S'y ajoutent : une plainte de contribuables locaux concernant l'aéroport de La Rochelle, le dossier de l'aéroport de Pau notifié volontairement par les autorités françaises en 2007, et l'ouverture récente d'une information sur l'aéroport de Dôle. Dans ces dossiers, souvent initiés à la suite de rapports d'observations des chambres régionales des comptes, sont en cause à la fois des aides aux aéroports et des aides aux compagnies aériennes.

Sept plaintes font actuellement l'objet d'investigations approfondies. Elles concernent les aéroports de Pau, Marseille, La Rochelle, Angoulême, Beauvais, Carcassonne et Nîmes. En 2011, des échanges de questionnaires ont eu lieu dans le cadre d'un examen préliminaire. Puis en 2012, des procédures formelles d'examen ont été ouvertes (à l'exception de celle de Pau qui était ouverte antérieurement et a simplement été prolongée), conduisant à une publication au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) des argumentaires de la Commission européenne. Dans ces argumentaires, la Commission analyse tous les aspects du financement aéroportuaire et des avantages accordés aux compagnies aériennes. Les décisions concernant ces dossiers

devraient intervenir au début de l'année 2014. **Il ne s'agit toutefois que de décisions administratives**, une phase contentieuse pouvant ensuite s'ouvrir si les décisions de la Commission sont contestées.

Au-delà de la France, **plusieurs procédures formelles d'examen ont également été ouvertes contre une quarantaine d'aéroports européens**, notamment des aéroports allemands (12), italiens (5), grecs (3), espagnols (2), finlandais (2), suédois (2), britanniques (2), polonais (2), autrichien (1), irlandais (1), roumain (1), slovaque (1), belge (1), danois (1), lituanien (1) et maltais (1).

Certes, le nombre de cas notifiés à la Commission reste plutôt faible par rapport à l'important développement des aéroports régionaux depuis 2005. Néanmoins, la situation actuelle appelle deux remarques :

- l'examen de la plupart des procédures formelles reste encore à venir et laisse planer une incertitude juridique préjudiciable ;
- le délai de traitement extrêmement long de ces procédures envoie un signal négatif, autant en matière d'efficacité économique que de crédibilité des contrôles de la Commission.

C. LA PROPOSITION DE RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES VISE À PRÉCISER ET ASSOULIR LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Ni les lignes directrices de 1994 ni celles de 2005 ne comportent de clause d'expiration, mais **l'évolution profonde du marché observée au cours de la dernière décennie a incité la Commission à lancer un processus de révision**. Ces lignes directrices ont en effet été rédigées à une époque où le modèle du transport aérien était celui des grandes compagnies « de hub ». Le développement des acteurs low cost s'accompagne de **nouvelles relations financières entre les aéroports régionaux et les compagnies aériennes**, qui risquent de fausser les équilibres concurrentiels.

Dans ce contexte, les lignes directrices de 1994 et 2005 apparaissent d'autant plus obsolètes qu'**elles sont en pratique peu ou pas appliquées**. Ce climat délétère est d'autant plus préjudiciable qu'il conduit à des disparités de traitement entre les aéroports régionaux, parfois exacerbées par les effets de frontière. Il importe par conséquent que la Commission impose le respect des mêmes règles partout en Europe afin d'éviter, par exemple, des détournements de trafic.

Des consultations publiques sur la révision des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ont eu lieu en 2012 et 2013. Les principales conclusions mettent en évidence le besoin :

- de simplification des lignes directrices et d'une plus grande transparence dans leur mise en œuvre ;
- de nouvelles catégories de règles afin d'éviter que la concurrence ne soit faussée entre les aéroports partageant une même zone de rayonnement ;
- de davantage de clarté et de prévisibilité en ce qui concerne les critères financiers applicables aux régimes d'aides.

Le 3 juillet 2013, la Commission européenne a publié un projet de révision des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, pour remplacer simultanément les lignes directrices de 1994 et de 2005. Elle a ensuite ouvert une consultation publique, qui s'est achevée le 26 septembre dernier. Les Gouvernements pouvaient transmettre leurs observations sur ce projet jusqu'au 3 octobre.

Contrairement à ce que l'on pourrait craindre, **ce projet de révision pose un cadre plus souple que le précédent**. L'idée est en effet moins de contraindre le développement des lignes régionales low cost que de **définir un cadre acceptable et appliqué**, pour éviter les disparités.

Ce cadre est d'autant plus nécessaire que la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a reconnu clairement, dans le contentieux qui a suivi la décision de la Commission sur une affaire d'aide d'État relative à l'aéroport de Leipzig Halle¹, que **l'activité aéroportuaire était globalement une activité économique d'entreprise**, y compris dans son volet construction d'infrastructures (en l'espèce, il s'agissait de la construction d'une nouvelle piste). En conséquence, **il n'est désormais plus possible de soutenir juridiquement que la construction ou le développement des infrastructures aéroportuaires relève de la politique générale des États**, et de faire échapper à ce titre les aéroports aux règles de la concurrence.

1. L'abaissement préliminaire du seuil d'exemption de notification pour les SIEG

La **décision du 20 décembre 2011 relative aux SIEG** a remplacé la version antérieure du 28 novembre 2005. La révision de cette décision est intervenue dans le contexte général de révision de l'ensemble des textes

¹ Arrêt de la CJUE (huitième chambre) du 19 décembre 2012, affaire C-288/11 P – *Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle c/ Commission*.

(règlement de procédure, décisions, lignes directrices, encadrements et communications) relatifs aux aides d'État, aussi appelé « paquet Almunia ». Elle **s'inscrit dans le même processus que la révision des lignes directrices sur les aides aux aéroports, mais elle est intervenue plus en amont.** À cette époque, la consultation sur la révision des lignes directrices venait tout juste d'être lancée.

Cette décision a abaissé à 200 000 passagers, au lieu d'un million, le seuil applicable aux aéroports pour pouvoir bénéficier d'une exemption de notification des aides d'État dans le cadre d'un SIEG. Elle témoigne de la volonté de la Commission d'élargir son contrôle en matière d'aides publiques aux aéroports. Les financements octroyés aux aéroports dont le trafic est compris entre 200 000 et un million de passagers, bien qu'exerçant une activité de SIEG, entrent désormais dans le champ du contrôle systématique de la Commission européenne. **La logique de classification disparaît et, avec elle, la conclusion selon laquelle les aides aux aéroports régionaux étaient peu susceptibles d'affecter la concurrence.** Cela est d'autant plus paradoxal que la Commission européenne reconnaît elle-même que les aéroports régionaux ont des difficultés à « *supporter leurs coûts d'exploitation* ».

La France s'est opposée à cet abaissement de seuil mais n'a pas obtenu gain de cause. Il convient néanmoins de relativiser la portée pratique de cette décision. Elle change en effet peu de choses au dispositif, tant les critères pour bénéficier de l'exemption de notification (mandat, modalités de compensation, absence de surcompensation) sont difficiles à satisfaire, à l'exception de quelques aéroports isolés ou pouvant être déclarés comme indispensables à l'accessibilité du territoire. **Il s'agit concrètement des aéroports iliens des DOM.** Parmi ces derniers, seul l'aéroport de Cayenne-Rochambeau, avec son volume de 415 000 passagers annuels, se trouve effectivement dans la catégorie impactée (entre 200 000 et 1 millions de passagers annuels).

2. Le projet de révision précise les critères d'application des trois catégories d'aides définies par les lignes directrices de 2005

Le projet présenté par la Commission européenne le 3 juillet dernier conserve la typologie des aides définie dans les lignes directrices de 2005. En revanche, la conditionnalité et les modalités des aides sont revues et quantifiées.

Les **aides aux investissements** dans les infrastructures aéroportuaires sont autorisées s'il existe un réel besoin en matière de transport et si l'aide publique est nécessaire pour garantir l'accessibilité

d'une région. Alors que les lignes directrices de 2005 laissent ouverte la question du montant d'aide à l'investissement, le projet de règles révisées fixe les niveaux maximum d'aide autorisés en fonction de la taille de l'aéroport. Les possibilités d'octroi d'aides sont échelonnées en fonction de la taille de l'aéroport. Pour les aéroports de plus de trois millions de passagers annuels, ces aides peuvent uniquement prendre la forme d'avances remboursables.

Trafic annuel moyen de passagers	Plafond de l'aide en % des coûts éligibles	Nombre d'aéroports français concernés ¹
> 5 millions	0%	7
3-5 millions	25%	3
1-3 millions	50%	10
< 1 million (et > 1000)	75%	68

Source : Direction générale de l'aviation civile

En ce qui concerne les **aides au fonctionnement** des aéroports, elles n'étaient pas autorisées par les lignes directrices de 2005. Dans le projet de révision, la Commission propose d'autoriser ce type d'aides de façon dégressive pour les aéroports de moins de trois millions de passagers annuels. Il ne s'agit toutefois que d'un régime transitoire, plafonné à dix ans, afin de laisser aux aéroports concernés le temps d'adapter leur modèle d'exploitation.

Les **aides au démarrage**, octroyées aux compagnies aériennes pour lancer une nouvelle liaison aérienne, étaient quant à elles déjà autorisées par les lignes directrices de 2005 et plafonnées à 30 % pendant trois ans. Le projet de lignes directrices simplifie les conditions de compatibilité de ces aides et les plafonne à 50 % sur deux ans. Hors circonstances exceptionnelles (régions ultrapériphériques par exemple), elles ne sont autorisées que pour les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à trois millions de passagers.

Enfin, la **Commission propose une solution pragmatique en matière de notification des aides**. Pour les aéroports de moins de trois millions de passagers, la notification dépend d'un régime d'aides déterminé par chaque État avec accord de la Commission. Les aides aux plus grands aéroports doivent quant à elles être notifiées individuellement.

¹ La liste détaillée de l'ensemble de ces aéroports figure dans le tableau joint en annexe.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

La proposition de résolution européenne a le mérite de mettre l'accent sur la nécessité d'enrichir le contenu des nouvelles lignes directrices, en accordant davantage d'attention à la situation des petits aéroports régionaux.

Le projet présenté par la Commission européenne recherche un **équilibre entre la lutte contre les distorsions de concurrence et l'accessibilité de certaines régions**. Cet équilibre subtil est d'autant plus délicat que **la France est, avec l'Allemagne, le pays qui comporte le plus d'infrastructures aéroportuaires**. Elle hérite en effet d'un maillage aéroportuaire historique particulièrement dense, avec de nombreuses petites plateformes peu rentables. Il s'agit par conséquent de concilier la nécessaire rationalisation économique de ce tissu d'aéroports, avec une légitime préoccupation d'aménagement du territoire. Ces petits aéroports régionaux sont en effet source de développement économique, touristique et d'emplois.

Or **le projet de lignes directrices ne prévoit aucune disposition spécifique pour les aéroports de moins d'un million de passagers annuels** qui sont alors soumis aux mêmes règles de concurrence que d'autres aéroports plus gros, dont les paramètres d'exploitation ne sont pas comparables. **Il s'agit certes d'une compétence exclusive de la Commission européenne**. Néanmoins, de nombreuses voix se sont élevées à Bruxelles en faveur d'un assouplissement du cadre pour les petits aéroports régionaux. La Commission s'est alors déclarée ouverte à des propositions d'aménagements techniques et a lancé une consultation publique qui s'est achevée le 26 septembre, tout en permettant aux Gouvernements de répondre jusqu'au 3 octobre.

Des négociations sont désormais engagées avec les États membres, la Commission européenne espérant adopter le nouveau texte en début d'année 2014. Dans ce contexte, **il est important que le Sénat se prononce sur cette question car elle revêt une importance particulière pour certaines collectivités locales**.

A. UN ACCORD AVEC LES GRANDES LIGNES DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

La PPRE vient appuyer la position déjà transmise par le Gouvernement à la Commission. Elle est globalement en phase avec ses principales propositions. Votre rapporteur soutient l'idée que **le Sénat et le Gouvernement doivent s'exprimer de façon cohérente** pour défendre ce dossier à Bruxelles.

1. La commission des affaires européennes ne plaide pas pour un relèvement irréaliste du seuil d'exemption de notification

Les petits aéroports régionaux paraissent d'autant plus laissés pour compte, qu'ils **subissent l'effet cumulé des nouvelles lignes directrices et de la décision du 20 décembre 2011 relative aux SIEG**. Dans ce contexte, il aurait pu paraître judicieux de demander aux autorités françaises de plaider pour un relèvement du seuil d'exemption de notification à un million de passagers.

L'abaissement de ce seuil peut être formellement dénoncé comme entraînant **une lourdeur administrative disproportionnée pour les collectivités**. En effet, la notification d'une aide à la Commission européenne implique un travail de préparation conséquent afin de respecter des règles en matière de procédure ou de calcul de la compensation. Cette préparation doit être assurée par le personnel des collectivités territoriales à l'origine des aides publiques. De plus, la procédure implique que les collectivités doivent attendre le feu vert de la Commission pour le versement de l'aide. Or **l'abaissement du seuil de notification à moyens administratifs constants pour la Commission risque fort d'allonger les délais d'instruction**. Une telle attente pourrait s'avérer difficilement compatible avec le besoin urgent de soutien de certains aéroports régionaux.

Au final, ce changement apparaît comme **contraire à la volonté nationale et européenne de simplification des procédures administratives**, volonté qui avait justement présidé à la mise en place initiale du régime d'exemption. À l'extrême, il est même possible d'affirmer qu'un tel alourdissement de procédure est de nature à faire *« échec à l'accomplissement en droit et en fait de la mission particulière qui leur était impartie »* pour les aéroports régionaux exerçant des activités de SIEG. Une **contradiction** apparaît alors entre l'effet négatif de l'abaissement du seuil et la notion-même de SIEG, préalable à la mise en œuvre du régime d'exemption de notification. La diminution du seuil vide alors de sens la reconnaissance d'un SIEG.

Concrètement, **cette décision pourrait entraîner la disparition d'un certain nombre d'aéroports régionaux**, contraints de réduire ou cesser leurs activités en l'absence d'un soutien public effectif. En outre, il apparaît difficilement compréhensible que les financements aux aéroports régionaux de moins d'un million de passagers soient soudainement susceptibles d'affecter les échanges intracommunautaires alors qu'ils ne l'étaient pas en 2005.

Pour autant, la proposition de résolution de la commission des affaires européennes ne plaide pas explicitement pour un relèvement du seuil d'exemption. Elle regrette simplement cette décision et estime qu'elle

est de nature à affaiblir la notion de SIEG. **Il est en effet peu réaliste d'imaginer que la Commission acceptera de relever le seuil à un million de passagers**, d'autant plus que ce choix s'inscrit dans le cadre d'ensemble du « paquet Almunia », qui a fait l'objet de nombreuses tractations. Surtout, la portée réelle de la décision du 20 décembre 2011 est dans les faits relativement limitée, comme l'a déjà souligné votre rapporteur.

Néanmoins, le cadre des nouvelles lignes directrices laisse clairement entendre que **les seuls aéroports susceptibles d'être qualifiés dans leur ensemble de SIEG sont les aéroports des régions ultrapériphériques** visées à l'article 349 du TFUE¹, c'est-à-dire des départements d'outre-mer. Il y a donc lieu de proposer une solution de compromis afin que les aéroports régionaux métropolitains ne soient pas tous soumis au droit commun de la concurrence dans le cadre de lignes directrices qui traitent sans distinction des aéroports enregistrant 100 000 passagers annuels comme des aéroports comptabilisant 800 000 passagers.

2. En revanche, la commission des affaires européennes s'est déclarée favorable à la création d'une nouvelle catégorie d'aéroports

La commission des affaires européennes propose de **soutenir, dans son principe, la solution retenue par le Gouvernement**. Celle-ci vise à mieux prendre en compte la situation des petits aéroports régionaux, en introduisant un degré de granularité supplémentaire dans les lignes directrices.

La catégorie des aéroports régionaux, dont le trafic annuel est inférieur à un million de passagers, est en effet loin d'être homogène. Le tableau suivant, inspiré de la présentation effectuée par la commission des affaires européennes, permet de mieux saisir l'éventail des disparités².

¹ Voir point 65 du projet de révision des lignes directrices présenté par la Commission européenne le 3 juillet 2013.

² La liste détaillée de l'ensemble de ces aéroports figure dans le tableau joint en annexe.

Trafic en 2012	Nombre d'aéroports concernés
> 1 000 000	20
500 000 - 1 000 000	2
200 000 - 500 000	16
1 000 - 200 000	50

Source : Direction générale de l'aviation civile

Ainsi, dans la catégorie des aéroports régionaux, on trouve deux aéroports entre 500 000 et 1 million de passagers annuels (Pau-Pyrénées et Toulon-Hyères), 16 aéroports entre 200 000 et 500 000 passagers et 50 aéroports entre 1 000 et 200 000 passagers, sans compter les 71 aérodromes métropolitains de moins de 1 000 passagers.

Pour mieux prendre en compte ces réalités, il s'agirait de **créer une nouvelle catégorie d'aéroports avec un trafic inférieur à 500 000 passagers annuels**. Les possibilités d'aides à l'investissement leur seraient étendues à hauteur de 90% des coûts éligibles, tandis que les aides au fonctionnement ne seraient pas limitées dans le temps. Ces dernières s'inscriraient dans le cadre d'un régime défini et contrôlé par les États membres, afin d'éviter un lourd processus de notification auprès de la Commission européenne.

Les deux aéroports de Pau-Pyrénées et Toulon-Hyères seraient a priori exclus de cette nouvelle catégorie, et resteraient dans le cadre actuel des lignes directrices pour les aéroports de moins d'un million de passagers annuels. La DGAC estime néanmoins que ces aéroports pourront parvenir à un compte d'exploitation équilibré à l'issue de la période transitoire de dix ans, au cours de laquelle les aides publiques leur seront versées de façon dégressive.

La PPRE demande également **que les coûts éligibles aux aides au démarrage des nouvelles lignes soient précisés**. À l'heure actuelle, les lignes directrices font état d'une définition quelque peu tautologique (« Les coûts éligibles aux aides au démarrage sont les coûts de démarrage »). La PPRE insiste pour que les contrats de marketing et de publicité soient inclus dans la définition de ces coûts lorsqu'ils sont liés à l'arrivée d'une compagnie aérienne. En effet, depuis que le tribunal administratif a jugé illégale l'aide financière versée par la CCI de Pau à Ryanair en 2004, la compagnie irlandaise a mis en place un dispositif de contournement. Une partie du financement transite désormais par sa

filiale AMS (Air Marketing Service), les collectivités devant alors financer des pages de publicité, ce qui constitue une aide cachée qu'il convient de comptabiliser dans le montant global des aides.

B. LES APPORTS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté huit amendements à l'initiative de votre rapporteur, afin de préciser et de compléter la proposition de résolution de la commission des affaires européennes, tout en préservant son équilibre général.

Elle a d'abord adopté trois amendements pour reformuler les alinéas 8 à 20, sans en modifier l'esprit, afin de donner davantage de lisibilité au raisonnement.

Elle a ensuite adopté plusieurs aménagements techniques, qui visent autant à clarifier les modalités d'application des lignes directrices qu'à recentrer la PPRE sur son objet premier.

1. Préciser les coûts éligibles aux aides à l'investissement

Votre commission demande une clarification d'ordre général sur les coûts éligibles aux aides à l'investissement. La proposition de révision des lignes directrices n'est pas très claire sur ce point.

Il semble raisonnable que les **coûts liés à la mise aux normes** soient explicitement éligibles aux aides à l'investissement, a fortiori lorsque cette mise aux normes est imposée par les autorités européennes, à l'instar de la nouvelle norme RESA sur les aires de sécurité d'extrémité de pistes, édictée par l'Agence européenne de la sécurité aérienne.

Votre commission estime également que **les coûts afférents à des opérations de maintenance ou de réparation nécessitant un amortissement sur plusieurs années** doivent être explicitement éligibles aux aides à l'investissement. Autrement, le risque est que la Commission les comptabilise dans le régime d'aides au fonctionnement, nettement moins favorable.

2. Pérenniser les aides d'exploitation pour les petits aéroports

Votre commission propose que l'assouplissement relatif aux aides à l'exploitation pour les petits aéroports ne constitue pas simplement un

prolongement du délai transitoire de dix ans, mais bien une pérennisation, sous réserve que l'aéroport n'utilise pas ces aides au profit d'un projet de développement de capacités nouvelles, ce qui constituerait une distorsion de concurrence.

La nouvelle rédaction de l'alinéa relatif aux aides au fonctionnement précise de façon plus explicite que le régime d'aides au fonctionnement sera mis en œuvre de façon décentralisée par les États membres. La Commission européenne n'aura qu'à valider le régime proposé par chaque État membre, charge à eux de veiller ensuite à leur application sur le sol national.

3. Exempter les aides publiques aux très petits aéroports de la procédure d'examen au titre des aides d'Etat

Votre commission demande la création d'une exemption générale - et non uniquement une exemption de notification - de l'examen au titre des aides d'État des aides à l'investissement et au fonctionnement pour les **aéroports de moins de 200 000 passagers**.

Ces aéroports n'ont en effet pas une taille suffisante pour créer une distorsion de concurrence à l'échelle européenne, **à condition qu'ils ne profitent pas de ce régime dérogatoire pour financer un développement capacitaire ou le démarrage d'une nouvelle ligne**. Il s'agit concrètement d'un principe similaire à la règle *de minimis* adoptée par la Commission en matière de contrôle d'aides d'État.

Outre une simplification administrative et une sécurisation juridique bienvenues pour les plus petits aéroports, **cette solution correspond également à un principe de réalité** : dans les faits, la Commission n'a pas la capacité administrative d'instruire tous les dossiers d'aides publiques aux aéroports, comme en témoignent les nombreuses plaintes qu'elle peine à traiter dans des délais raisonnables.

4. Clarifier les coûts éligibles aux aides au démarrage

Votre rapporteur partage l'idée de préciser que les contrats de marketing et de publicité doivent être inclus dans le décompte des aides au démarrage. Votre commission a simplement précisé que les contrats de marketing et de publicité à inclure sont ceux **financés totalement ou partiellement par des fonds publics**. D'après la DGAC, leur traçabilité est aisée.

En revanche, votre commission a **supprimé la référence à l'hypothèse d'une réduction ciblée des redevances aéroportuaires** comme aide possible au démarrage d'une nouvelle ligne. Concrètement, c'est déjà le cas et **il est inutile voire dangereux de le préciser**.

En effet, la modulation des redevances aéroportuaires est réglementée à l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile. Il ne s'agit pour le moment pas d'une aide d'État, mais le risque est grand que la Commission européenne en vienne à une telle requalification à l'occasion de l'examen d'une plainte. **Il semble peu approprié d'attirer délibérément l'attention de la Commission européenne sur ce point**. Quant à en faire l'unique modalité d'aide au démarrage, cela serait contradictoire avec la nécessité d'inclure les coûts de marketing et de publicité.

5. Supprimer la référence à une collectivité pilote dans la gestion des aéroports

Par souci de cohérence, **votre commission a également supprimé l'alinéa demandant au Gouvernement de désigner la région comme collectivité pilote** dans la gestion des aéroports.

Cette proposition vient de fait perturber l'équilibre défini, pour chaque aéroport décentralisé, à l'article 28 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. L'état actuel du droit laisse aux collectivités une possibilité souple, celle de s'entendre pour définir la collectivité pilote. Ce n'est qu'en l'absence d'accord que le préfet peut désigner un chef de file, sachant que, sous certaines conditions, **la région est prioritaire si elle est candidate**. Il est préférable de s'en tenir à cette solution équilibrée, qui paraît mieux adaptée à la prise en compte des contextes locaux.

Quant à **établir un schéma cohérent de rationalisation de notre parc d'aéroports**, la question mérite à l'évidence d'être posée. Dans son rapport de 2008¹, la Cour des comptes souligne déjà le caractère sous-optimal de l'infrastructure aéroportuaire française. Elle met en avant les défauts de synergie et la forte dispersion de l'offre aéroportuaire, le manque de concertation entre gestionnaires, le maintien en activité de plateformes à très faible trafic et un insuffisant report modal entre aérien et ferroviaire. La Cour des comptes insiste sur le besoin de planification du développement des capacités aéroportuaires, tout en soulignant les incertitudes sur l'horizon de saturation et l'absence de vision à long terme.

¹ *Cour des Comptes, rapport public thématique (juillet 2008) : « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien ».*

Votre rapporteur estime également qu'une telle planification s'imposera à terme. Néanmoins, celle-ci **relève davantage d'une réflexion à l'échelle du territoire national** et ne concerne pas la Commission européenne. Le sujet est par conséquent trop éloigné de l'objet de cette PPRE pour y figurer.

Une autre question se dessine en parallèle, qui ne concerne pas la gestion des aéroports, mais **le transfert de la propriété du sol de ceux-ci de l'État aux collectivités territoriales**. Il faudra sans doute se pencher sur un mécanisme similaire au compromis de la loi du 13 août 2004 pour définir la collectivité concédante, mais ce point dépasse également le cadre de cette PPRE et relève davantage des prochains projets de loi de décentralisation que le Sénat aura à examiner.

*

*

*

Réunie le 24 octobre 2013, sous la présidence de Michel Teston, vice-président, la commission a adopté la proposition de résolution européenne dans la rédaction reproduite ci-après.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE SUR LA RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES AIDES D'ÉTAT AUX AÉROPORTS RÉGIONAUX

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 106 § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les services d'intérêt économique général,

Vu l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les aides d'État,

Vu le livre blanc de la Commission européenne « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix »,

Vu les lignes directrices de la Commission européenne de 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux,

Vu le projet de lignes directrices de l'Union européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes du 3 juillet 2013,

Rappelle que la recherche d'un modèle de développement durable des aéroports et des compagnies aériennes, dans le cadre de l'ouverture du ciel européen, fait partie intégrante de la stratégie de l'Union européenne en matière de transport ;

Condamne la concurrence déloyale exercée par certaines compagnies aériennes et appelle l'Union européenne à lutter contre le dumping fiscal et social ;

Prend acte du processus de révision et de l'objectif de clarification des lignes directrices de 2005 dont l'application s'est révélée difficile ;

Approuve que les aides accordées aux aéroports régionaux respectent des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité afin de ne pas constituer de distorsion de concurrence ;

Est conscient de la nécessité de faire évoluer progressivement le paysage aéroportuaire français, hérité d'un maillage historique dense, vers davantage d'efficacité économique ;

Souligne cependant que l'accès aux transports sur toutes les parties du territoire est crucial pour la cohésion et le développement économique des régions ;

Observe que la présence d'un aéroport régional bénéficie également aux citoyens européens en favorisant le tourisme et la mobilité

des personnes sur le territoire européen, tout en facilitant la décongestion des grandes plateformes aéroportuaires ;

Juge par conséquent indispensable que les collectivités locales puissent octroyer des aides aux aéroports régionaux pour soutenir leur activité et éviter une disparition de cette modalité de transport dans certaines régions ;

Regrette que la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, ait abaissé à 200 000 passagers par an le seuil en-dessous duquel un aéroport peut bénéficier d'aides publiques sans obligation de notification au titre des services d'intérêt économique général, au lieu d'un million de passagers jusqu'alors ;

Regrette d'autant plus l'absence de dispositions spécifiques aux aéroports de moins d'un million de passagers dans les nouvelles lignes directrices et craint que leur application n'entraîne la disparition d'un certain nombre d'aéroports régionaux ;

Prend acte de la position transmise par le Gouvernement à la Commission européenne et lui demande d'insister sur les propositions suivantes :

Sur les aides aux aéroports régionaux :

- introduire une catégorie d'aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 500 000 passagers dans les nouvelles lignes directrices ;

- autoriser pour cette catégorie d'aéroports des aides à l'investissement n'excédant pas 90 % des coûts ;

- ouvrir pour cette catégorie d'aéroports, la possibilité d'aides à l'exploitation pérennes en l'absence de projet de développement de capacités nouvelles, dans le cadre d'un régime défini et contrôlé par les États membres ;

- exempter les aides à l'investissement et au fonctionnement pour les aéroports de moins de 200 000 passagers de l'examen au titre des aides d'État, sous réserve que ces aides ne servent pas à financer un développement des capacités ;

- rendre explicitement éligibles aux aides à l'investissement les coûts liés à la mise aux normes des infrastructures aéroportuaires, ainsi que les coûts liés au renouvellement, à l'entretien et aux grosses réparations dès lorsqu'ils nécessitent un amortissement sur plusieurs années ;

Sur les aides aux compagnies aériennes :

- détailler les coûts éligibles au régime d'aide d'État pour le soutien au démarrage de nouvelles lignes ;

- inclure, dans les coûts éligibles aux aides au démarrage, les contrats de marketing et de publicité lorsqu'ils sont manifestement liés à l'arrivée d'une compagnie aérienne dans un aéroport et financés en tout ou partie par des fonds publics.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 24 octobre 2013, la commission a procédé à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 827 (2012-2013), sur la révision des lignes directrices de l'Union européenne sur les aides d'Etat aux aéroports régionaux.

M. Vincent Capo-Canellas. - Nous examinons la proposition de résolution transmise par la commission des affaires européennes, sous l'impulsion de Bernard Saugey et du rapporteur Jean Bizet dont je salue le travail, qui l'a adoptée le 3 octobre dernier.

Comme vous le savez, les PPRE, prévues à l'article 88-4 de la Constitution, permettent depuis 1992, à l'Assemblée nationale comme au Sénat de donner un avis sur les projets ou propositions d'actes européens qui leur sont transmis. Ce dispositif répond à la volonté de ne pas écarter les parlements nationaux des sujets traités à l'échelle européenne. La PPRE de la commission des affaires européennes devient, au bout d'un mois, position du Sénat dans son ensemble, sauf si la commission au fond s'en saisit et parvient à un accord pour la modifier.

J'en viens au contenu de cette PPRE. La Commission européenne a entrepris un vaste chantier de modernisation du contrôle des aides d'État à finalité régionale, parmi lesquelles figurent celles à destination des aéroports. Depuis 2011, un processus de révision des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et compagnies aériennes est donc engagé. Après une première phase de consultation, la Commission a présenté une proposition de révision des lignes directrices le 3 juillet dernier.

A quoi servent ces lignes directrices ? Elles permettent de clarifier la doctrine de la Commission en matière d'aides d'État à destination des aéroports et des compagnies aériennes. Elles ne sont pas créatrices de droit. Il s'agit bien d'une doctrine administrative et non pas d'un cadre juridique stricto sensu.

Sont applicables actuellement les lignes directrices de 1994 et de 2005. Les lignes directrices de 1994 ont été adoptées dans le contexte de la libéralisation du marché des services de transport aérien pour mettre en place des conditions de concurrence équitable. Elles contiennent surtout des dispositions sur les aides à la restructuration des grandes compagnies. Elles ont été complétées en 2005 par des lignes directrices sur le financement public des aéroports et les aides d'État au démarrage de services de transport aérien au départ d'aéroports régionaux.

L'évolution profonde du marché observée au cours de la dernière décennie a incité la Commission à lancer un processus de révision de ces lignes directrices car elles ont été rédigées à une époque où le modèle du transport aérien était celui des grandes compagnies de « hub », aujourd'hui fortement concurrencées par les compagnies low cost, notamment sur les liaisons régionales. Le développement des acteurs low cost s'accompagne de nouvelles relations financières entre les aéroports régionaux et les compagnies aériennes. La question est de savoir si ces relations financières risquent de fausser les équilibres concurrentiels.

Or, non seulement le contexte a changé depuis les lignes directrices de 1994 et 2005, mais en plus ces lignes directrices sont en pratique peu ou pas appliquées. Il s'ensuit que la Commission est aujourd'hui saisie d'un nombre important de plaintes. Ces plaintes sont surtout déposées par d'anciennes compagnies nationales contre les compagnies à bas coûts. Sept dossiers français font actuellement l'objet d'investigations approfondies, mais la plupart des procédures formelles n'ont pas été instruites et sont encore à venir.

De ce point de vue, même s'il suscite des craintes, le projet de révision des lignes directrices peut contribuer à donner un cadre clarifié. Encore faut-il négocier les modalités de cette clarification. Si nous y parvenons, cela pourra mettre fin au climat d'impunité et de laissez-faire que les compagnies low-cost utilisent, et sécuriser les montages financiers de nos aéroports. Par ailleurs, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, ce projet de révision pose un cadre plus souple que le précédent.

L'idée est en effet moins de contraindre le développement des lignes régionales low cost que de définir un cadre, acceptable et appliqué, pour éviter les disparités. Définir un cadre commun est utile. Il faut que les mêmes règles s'appliquent sur tout le territoire français, et dans toute l'Europe. Car nos aéroports sont en concurrence directe avec ceux situés de l'autre côté des frontières, comme celui de Gérone en Espagne.

Ces nouvelles lignes directrices distinguent trois régimes.

Les aides aux investissements dans les infrastructures aéroportuaires sont autorisées s'il existe un réel besoin en matière de transport et si l'aide publique est nécessaire pour garantir l'accessibilité d'une région. Alors que les lignes directrices de 2005 laissent ouverte la question du montant d'aide à l'investissement, le projet de règles révisées fixe des niveaux maximum en fonction de la taille de l'aéroport : les possibilités d'octroi d'aides sont plus élevées pour les petits aéroports que pour les grands.

Les aides au fonctionnement des aéroports ne sont pas autorisées par les lignes directrices de 2005. Dans le projet de révision, la Commission propose d'autoriser ce type d'aides de façon dégressive,

pendant une période transitoire de 10 ans pour les aéroports de moins de 3 millions de passagers annuels, afin de leur laisser le temps d'adapter leur modèle d'exploitation.

Les aides au démarrage, octroyées aux compagnies aériennes pour lancer une nouvelle liaison aérienne, sont quant à elles déjà autorisées par les lignes directrices de 2005 et plafonnés à 30 % pendant 3 ans. Le projet de nouvelles lignes directrices simplifie les conditions de compatibilité de ces aides et les plafonne à 50 % sur 2 ans.

Le sujet qui nous concerne aujourd'hui porte moins sur ce contenu, que sur ce que ces nouvelles lignes directrices ne contiennent pas.

Le projet présenté par la Commission européenne le 3 juillet dernier recherche un équilibre entre la lutte contre les distorsions de concurrence et l'accessibilité de certaines régions. Cet équilibre est d'autant plus délicat que notre pays est, avec l'Allemagne, celui qui comporte le plus d'infrastructures aéroportuaires. La France hérite en effet d'un maillage aéroportuaire historique particulièrement dense, avec de nombreuses petites plateformes peu rentables. Il s'agit par conséquent de concilier la nécessaire rationalisation économique de ce tissu d'aéroports, avec une légitime préoccupation d'aménagement du territoire. Ces petits aéroports régionaux sont en effet source de développement économique, touristique et d'emplois.

Or le projet de lignes directrices ne prévoit aucune disposition spécifique pour les aéroports de moins d'un million de passagers annuels qui sont alors soumis aux mêmes règles de concurrence que d'autres aéroports plus gros, dont les paramètres d'exploitation ne sont pas comparables. Il s'agit certes d'une compétence exclusive de la Commission européenne. Néanmoins, de nombreuses voix se sont élevées à Bruxelles en faveur d'un assouplissement du cadre pour les petits aéroports régionaux. La Commission s'est alors déclarée ouverte à des propositions d'aménagements techniques et a ouvert une consultation publique qui s'est achevée le 26 septembre ; les Gouvernements ont eu la possibilité de répondre jusqu'au 3 octobre.

Des négociations sont désormais engagées avec les États membres, la Commission espérant adopter le nouveau texte en début d'année 2014. Dans ce contexte, il est important que le Sénat se prononce sur cette question qui revêt une importance particulière pour certaines de nos collectivités locales.

La PPRE que nous examinons vient appuyer la position déjà transmise par le Gouvernement à la Commission et est globalement en phase avec celle-ci.

Il s'agit de demander la création d'une nouvelle catégorie d'aéroports dont le trafic est inférieur à 500 000 passagers annuels. Les possibilités d'aides à l'investissement leur seraient étendues à hauteur de 90% des coûts éligibles, tandis que les aides au fonctionnement ne seraient pas limitées dans le temps et inscrites dans le cadre d'un régime défini et contrôlé par les États membres, afin d'éviter un lourd processus de notification auprès de la Commission. Ce point est important, car l'impact d'une telle charge administrative n'est pas neutre.

La PPRE demande également que les coûts éligibles aux aides au démarrage des nouvelles lignes soient précisés. À l'heure actuelle, les lignes directrices font en effet état d'une définition quelque peu tautologique : « Les coûts éligibles aux aides au démarrage sont les coûts de démarrage ». La PPRE insiste pour que les contrats de marketing et de publicité soient inclus dans la définition de ces coûts lorsqu'ils sont liés à l'arrivée d'une compagnie aérienne. En effet, depuis que le tribunal administratif a jugé illégale l'aide financière versée par la CCI de Pau à Ryanair en 2004, la compagnie irlandaise a mis en place un dispositif de contournement. Une partie du financement transite désormais par sa filiale AMS (Air Marketing Service), les collectivités devant alors financer des pages de publicité, ce qui constitue une aide cachée qu'il convient d'inclure dans le montant global des aides.

Je suis d'accord avec l'équilibre général de cette PPRE. Je vous propose cependant un certain nombre d'amendements, la plupart d'ordre technique.

Je vous propose de rendre les coûts de mise aux normes explicitement éligibles aux aides à l'investissement, à fortiori lorsque ces mises aux normes sont imposées par les autorités européennes.

Je vous propose ensuite de clarifier le régime des coûts liés aux grosses opérations d'entretien ou de réparation nécessitant un amortissement sur plusieurs années, en précisant explicitement qu'ils sont éligibles aux aides à l'investissement plutôt qu'aux aides au fonctionnement.

Je vous propose également d'exempter les aides à l'investissement et au fonctionnement des très petits aéroports de moins de 200 000 passagers de l'examen au titre des aides d'État. Cette proposition me paraît d'autant plus justifiée que la Commission elle-même n'aura pas les moyens d'instruire tous ces dossiers. En outre, des garde-fous sont prévus puisque ces aides ne peuvent servir à financer un développement de capacité de l'aéroport, ni à soutenir le démarrage d'une nouvelle ligne.

Enfin, il serait approprié de préciser que les contrats de marketing et de publicité inclus dans le décompte des aides au démarrage sont ceux financés, totalement ou partiellement, sur fonds publics.

Je vous propose également de supprimer l'alinéa faisant référence à l'hypothèse d'une réduction ciblée des redevances aéroportuaires comme aide possible au démarrage d'une nouvelle ligne. Concrètement, c'est déjà le cas et il est inutile voire dangereux de le préciser. En effet, la modulation des redevances aéroportuaires est réglementée à l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile. Il ne s'agit pour le moment pas d'une aide d'État, mais le risque est grand que la Commission européenne en vienne à une telle requalification à l'occasion de l'examen d'une plainte. Il semble donc peu approprié d'attirer délibérément l'attention de la Commission sur ce point. Quant à en faire l'unique modalité d'aide au démarrage, cela serait contradictoire avec la nécessité d'inclure les coûts de marketing et de publicité.

Je vous invite aussi à supprimer l'alinéa relatif à la gouvernance des aéroports régionaux. La PPRE demande au Gouvernement de désigner la région comme collectivité pilote dans la gestion des aéroports, ce qui perturbe l'équilibre actuellement défini à l'article 28 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Le droit en vigueur laisse en effet aux collectivités une possibilité souple, celle de s'entendre pour définir la collectivité pilote. Ce n'est qu'en l'absence d'accord que le préfet peut désigner un chef de file, sachant que, sous certaines conditions, la région est prioritaire si elle est candidate. Je pense qu'il est préférable de s'en tenir à cette solution équilibrée, qui paraît mieux adaptée à la prise en compte des contextes locaux. Quant à établir un schéma cohérent de rationalisation de notre parc d'aéroports, cela relève davantage d'une réflexion à l'échelle du territoire national et ne concerne pas la Commission européenne. Le sujet est par conséquent trop éloigné de l'objet de cette PPRE, mais je reconnais volontiers que cette question mérite d'être approfondie.

Dans le même ordre d'idées, il faudra se pencher sur le transfert de la propriété du sol, de l'État aux collectivités, en retenant un mécanisme similaire au compromis de la loi du 13 août 2004, pour définir la collectivité concédante, mais ce point dépasse le cadre de cette PPRE et relève davantage des prochains projets de loi de décentralisation que nous aurons à examiner.

Le sujet des aéroports régionaux est à la fois technique et politique, et bien sûr éminemment stratégique pour l'aménagement du territoire. Sans doute serait-il souhaitable que notre commission s'y intéresse davantage dans un avenir proche, par exemple à l'occasion d'une mission d'information.

M. Jean Bizet. - J'ai déposé cette PPRE devant la commission des affaires européennes, après avoir été moi-même interpellé par Bernard Saugey, confronté à des difficultés sur son territoire. Je me réjouis que la commission du développement durable se soit saisie de cette PPRE, avec

une grande réactivité. Sur le fond, je voterai la nouvelle rédaction, car les modifications proposées conservent l'esprit de notre proposition initiale.

En ce qui concerne l'alinéa 24, nous avons été frappés dans certaines régions par le manque de cohérence géographique du parc d'aéroports. C'est pourquoi, nous avons demandé que la région soit explicitement désignée comme chef de file pour rationaliser ce maillage territorial. Vous proposez de le retirer, mais au moins le débat a eu lieu. De toute façon, les départements devront se mettre en cohérence.

Quant à l'alinéa 25 sur la réduction ciblée des redevances aéroportuaires, nous étions restés prudents en demandant « que soit étudiée l'hypothèse d'une réduction ciblée des redevances aéroportuaires comme aide possible au démarrage ». Il y a en effet le risque d'une requalification en aide d'État, ce que je ne souhaite évidemment pas. Ici encore, l'essentiel est que le débat ait été ouvert.

L'important c'est de bien prendre conscience que certains territoires ont besoin d'être accompagnés par des fonds publics pour maintenir leurs infrastructures. Je reste attaché à la notion de service d'intérêt économique général, lorsque cela répond à une logique d'aménagement du territoire, de qualité de vie et de développement économique.

M. Ronan Dantec. - Je vais m'abstenir sur le vote de cette résolution. Il y a certes un consensus pour dire que certains territoires ont aujourd'hui besoin d'aides publiques pour soutenir leur offre de mobilité grande vitesse. Mais cette résolution n'entre pas vraiment dans toute la complexité du sujet. En particulier, les petits aéroports ne sont pas tous dans la même situation. Pourquoi l'aéroport de Rennes, avec ses 450 000 passagers, bénéficierait-il d'un soutien important ? Il n'y a aucun enjeu pour cet aéroport, puisque Rennes sera à 1h15 de Paris grâce au TGV.

Je suis en désaccord avec l'amendement de suppression de l'alinéa 24. Je pense que la dimension régionale est importante. Cela permet d'aller vers davantage de planification et moins de compétition entre les territoires. Je soutiendrais même un schéma interrégional si c'était possible.

Cette PPRE ne règle pas davantage le problème du dumping des compagnies low-cost. Certains territoires s'en satisfont largement, dans la mesure où cela attire les touristes et permet de développer une offre de transport. Mais c'est tout à fait inacceptable sur le plan social et environnemental. Le transport aérien, qui est un transport polluant, se trouve ainsi avantage par rapport à d'autres modes de transports. Il l'est d'autant plus que nous ne voulons pas mettre de taxe sur le kérosène, ce qui est une aberration. La PPRE ne sort pas de la totalité des contradictions du système.

Mon abstention a donc pour but de faire passer ce message, même si je reconnais que sortir de l'ensemble des contradictions ne sera pas une mince affaire.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – En ce qui concerne le débat sur la collectivité pilote, je pense qu'il faut surtout un cadre national. Nous ne pourrons pas faire l'économie, à terme, d'un schéma national des infrastructures aéroportuaires. Cela permettra de mettre fin à certaines inefficiences. Lorsqu'il y a une bonne desserte TGV, la nécessité du transport aérien est par exemple moindre. Cela permettra également d'éviter les redondances, à l'instar de Dijon et Dôle qui sont très proches mais font partie de deux régions différentes.

La tentation de l'État face à ce problème est de dire aux régions « c'est trop compliqué pour moi, débrouillez-vous ». Mais il est impossible d'imaginer qu'un président de région décidera de lui-même de fermer tel ou tel aéroport. Il se retrouvera aussitôt mis en difficulté face à ses électeurs.

En outre, pourquoi privilégier l'échelon régional plutôt que l'échelon métropolitain ? L'aéroport de Lyon Saint Exupéry a bien été intégré au débat métropolitain. De manière générale, les grandes métropoles considèrent que l'aéroport est un sujet métropolitain. Et que dire aux départements qui, à l'instar de l'Oise, ont accompagné le développement d'aéroports représentant parfois plusieurs millions de passagers ? Ce débat sur le chef de file est purement franco-français, il n'a rien à voir avec une PPRE qui s'adresse à l'Union européenne. Mais il faudra sans doute y revenir ultérieurement.

Sur la question des redevances aéroportuaires, je remercie Jean Bizet de sa compréhension. Le débat sur ce point est complexe, et nous ne pouvons espérer le clore dans le cadre de cette PPRE. Certes, les grandes compagnies sont en apparence favorables à ce que la modulation des redevances devienne l'unique modalité d'aide au démarrage. Mais en réalité, elles jouent un double jeu, en développant parallèlement des filiales low cost qui bénéficieront de ces aides.

Par rapport aux lacunes soulevées par Ronan Dantec, je reconnais que le dumping n'est pas une question simple à traiter. Parfois les territoires sont entrés d'eux-mêmes dans cette logique car les grandes compagnies ont abandonné leur desserte. Je ne veux pas entrer dans la polémique sur la comparaison du financement public entre l'aérien et le ferroviaire. Cette PPRE ne vise pas à refonder toute la politique de déplacement et de transition écologique. Elle porte sur le point particulier des aides aux aéroports régionaux et aux compagnies aériennes. Restons dans le cadre fixé par la Commission européenne, il sera toujours temps de se saisir ultérieurement des autres sujets.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Alinéas 8 à 14

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. - L'amendement n° 1 est un amendement rédactionnel qui vise à donner plus de lisibilité au raisonnement.

L'amendement n° 1 est adopté.

Alinéa 15

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. - L'amendement n° DEVDUR.2 corrige une erreur matérielle. Le texte initial de la PPRE laisse entendre que le seuil d'un million de passagers, abaissé à 200 000 en 2011, correspond au niveau maximal en-dessous duquel un aéroport reconnu comme SIEG peut bénéficier d'aides publiques sans que celles-ci puissent être qualifiées d'aides d'État. En réalité, il ne s'agit que d'une exemption de notification. Certes, la Commission est moins regardante pour les petits aéroports, mais ce n'est pas juridiquement exact malgré tout.

L'amendement n° 2 est adopté.

Alinéas 16 à 20

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. - L'amendement n° 3 reformule et clarifie le texte de la PPRE sans en modifier l'esprit.

L'amendement n° 3 est adopté.

Alinéa 21

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. - L'amendement n° 4 propose que l'assouplissement relatif aux aides à l'exploitation pour les petits aéroports ne constitue pas simplement un prolongement du délai transitoire de dix ans, mais bien une pérennisation, sous réserve que l'aéroport n'utilise pas ces aides au profit d'un projet de développement de capacités nouvelles qui constituerait alors une distorsion de concurrence.

M. Jean Bizet. - Je suis tout-à-fait d'accord avec cette idée de pérennisation.

L'amendement n° 4 est adopté.

Après l'alinéa 21

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – L'amendement n° 5 demande la création d'une exemption générale – et non uniquement une exemption de notification – de l'examen au titre des aides d'État des aides à l'investissement et au fonctionnement pour les aéroports de moins de 200 000 passagers. Il demande également une clarification d'ordre général sur les coûts éligibles aux aides à l'investissement.

L'amendement n° 5 est adopté.

Alinéas 22 et 23

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – L'amendement n° 6 propose des aménagements rédactionnels et précise que les contrats marketing ou publicitaires à inclure dans les coûts éligibles aux aides au démarrage sont ceux financés totalement ou partiellement par des fonds publics. Cette précision m'a été suggérée au cours des auditions.

L'amendement n° 6 est adopté.

Alinéas 24 et 25

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – L'amendement n° 7 et l'amendement n° 8 suppriment respectivement les alinéas 24 et 25. Nous en avons déjà débattu.

M. Jean Bizet. – Le but de ces alinéas est atteint, puisqu'ils visaient avant tout à ouvrir le débat.

M. Michel Teston, président. – Compte tenu du fait que les prochains projets de loi de décentralisation seront l'occasion de débattre des libertés et responsabilités locales, il me semble logique de s'en tenir pour l'instant à la loi du 13 août 2004 en matière de collectivité pilote pour la gestion des aéroports.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Nous aurons l'occasion d'y revenir bien évidemment et de faire prospérer ce débat.

L'amendement n° 7 est adopté.

L'amendement n° 8 est adopté.

La résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXES

I. LISTE DES AÉROPORTS CONCERNÉS

**Aéroports français concernés par les lignes directrices et classés
par volume annuel de passagers (données 2012)**

Aéroport (*)	Passagers	Fret (t) (**)	Poste (t) (**)	Mouvements commerciaux
PARIS-CHARLES DE GAULLE	61 377 707	1 427 974	82 405	491 738
PARIS-ORLY	27 193 033	51 461	11 477	230 631
NICE-CÔTE D'AZUR	11 178 788	15 064	2 641	162 233
LYON-ST. EXUPÉRY	8 366 633	33 299	3 198	116 712
MARSEILLE-PROVENCE	8 172 511	52 086	5 447	101 011
TOULOUSE-BLAGNAC	7 520 629	55 456	3 835	90 448
BALE-MULHOUSE (F)	5 323 634	38 994	34	67 778
BORDEAUX-MÉRIGNAC	4 366 531	8 808	3 080	49 287
BEAUVAIS-TILLE	3 862 848	1	0	26 358
NANTES-ATLANTIQUE	3 545 543	8 322	0	47 851
ST. DENIS DE LA REUNION	1 997 800	25 337	6 073	13 562
POINTE A PITRE-LE RAIZET	1 919 185	10 548	3 444	25 961
MARTINIQUE-AIME-CESAIRE	1 565 623	9 427	2 847	19 774
LILLE-LESQUIN	1 367 443	150	0	17 388
MONTPELLIER-MÉDITERRANÉE	1 283 276	3 345	4 566	16 080
AJACCIO-CAMPO-DELL'ORO	1 214 379	4 802	1 210	12 392
STRASBOURG-ENTZHEIM	1 152 010	209	1 603	24 231
BIARRITZ-ANGLET-BAYONNE	1 083 717	1	0	9 581
BREST-BRETAGNE	1 047 964	139	1 279	15 190
BASTIA-PORETTA	1 002 902	1 776	5 270	12 122
PAU-PYRÉNÉES	608 413	906	803	10 238
TOULON-HYÈRES	575 218	0	0	9 996
FIGARI-SUD-CORSE	458 228	0	0	8 429
RENNES-ST. JACQUES	448 708	9 791	3 135	12 178
CAYENNE-ROCHAMBEAU	415 821	3 230	976	7 109
TARBES-LOURDES PYRÉNÉES	408 360	98	0	4 345
CARCASSONNE	395 200	0	0	2 784
CLERMONT-FERRAND-AUVERGNE	375 368	2 052	1 368	10 650
PERPIGNAN-RIVESALTES	347 025	0	0	3 907
GRENOBLE-ISÈRE	313 240	4	0	2 915
CALVI-STE. CATHERINE	313 019	9	0	5 057

LIMOGES-BELLEGARDE	305 394	1	369	5 879
DZAOUDZI-PAMANZI	267 516	1 459	707	4 406
METZ-NANCY-LORRAINE	256 043	0	0	5 446
BERGERAC-ROUMANIÈRE	248 130	0	0	2 845
LA ROCHELLE-ÎLE DE RÉ	235 419	0	0	4 060
CHAMBERY-AIX LES BAINS	225 973	0	0	4 056
BÉZIERS-AGDE-VIAS	223 807	0	0	1 827
NÎMES-GARONS	184 872	0	0	1 572
LORIENT-LANN-BIHOUÉ	175 974	0	0	4 562
TOURS-VAL DE LOIRE	166 795	0	0	1 521
RODEZ-MARCILLAC	153 952	0	0	4 097
DINARD-PLEURTUIT-ST. MALO	137 463	8	0	1 662
DEAUVILLE-ST GATIEN	130 200	179	0	1 973
PARIS-LE BOURGET	119 725	0	0	45 985
QUIMPER-PLUGUFFAN	109 460	0	0	2 527
ST. ETIENNE-BOUTHÉON	104 243	0	0	1 484
CAEN-CARPIQUET	100 104	2	0	2 710
POITIERS-BIARD	98 117	0	0	2 919
ST. PIERRE-PIERREFONDS	95 538	19	0	2 235
CHÂLONS-VATRY	86 654	8 329	0	1 264
BRIVE-SOUILLAC	55 846	0	0	1 951
DIJON-LONGVIC	40 711	0	0	3 012
CASTRES-MAZAMET	39 476	0	0	2 338
ST. PIERRE-POINTE BLANCHE	35 465	76	119	2 395
DOLE-TAUAUX	33 845	0	1 364	1 415
AGEN-LA GARENNE	33 797	0	0	1 527
LANNION	32 624	0	0	1 547
MARIPASOULA	29 891	403	18	2 145
AVIGNON-CAUMONT	27 072	0	0	1 694
AURILLAC-TRONQUIÈRES	26 779	0	0	993
LE HAVRE-OCTEVILLE	22 527	0	0	1 368
ST. NAZAIRE-MONTOIR	20 200	21 178	0	1 803
CANNES-MANDELIEU	14 477	0	0	4 449
ANNECY-HAUTE-SAVOIE	14 293	0	0	2 234
MIQUELON (SPM)	9 411	0	0	1 352
ANGERS-MARCE	8 663	0	0	444
LYON-BRON	7 674	0	0	4 525
LE PUY-EN-VELAY-LOUDES	7 547	0	0	892
PÉRIGUEUX-BASSILLAC	6 282	0	0	1 256
LE MANS-ARNAGE	6 235	0	0	799
COURCHEVEL	5 859	0	0	1 658
CHERBOURG-MAUPERTUS	5 218	0	0	143

CHÂTEAURoux-DÉOLS	4 924	6 176	315	572
ST. TROPEZ - LA-MOLE	4 528	0	0	1 987
ROUEN-VALLÉE DE SEINE	3 770	1	0	222
OUESSANT	3 243	33	38	850
EPINAL-MIRECOURT	2 979	0	0	149
LE CASTELLET	2 524	0	0	642
AUXERRE-BRANCHES	2 337	0	0	455
PORT GRIMAUD	2 201	0	0	1 967
NANCY-ESSEY	2 026	0	0	228
TROYES-BARBÉREY	1 944	0	0	148
VALENCIENNES-DENAIN	1 663	0	0	105
LE TOUQUET-COTE D'OPALE	1 644	1	0	250
SAINT-BRIEUC-ARMOR	1 334	0	0	214
CANNES QUAI DU LARGE	1 173	0	0	819
MONTBÉLIARD-COURCELLES	1 122	0	0	83

Source : Direction générale de l'aviation civile – Bulletin statistique 2012

(*) Seuls les aéroports avec un trafic annuel supérieur à 1 000 passagers sont comptabilisés.

(**) Les données fret et poste sont incomplètes (sous-estimation pouvant atteindre 30%).

II. AUDITIONS DU RAPPORTEUR

Mardi 22 octobre 2013

- *Cabinet du ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche* : **Mmes Nancy Canoves-Fuster**, conseillère parlementaire et **Alice-Anne Médard**, conseillère aérien, et **M. Yves Tatibouet**, sous-directeur de la direction du transport aérien.

Mercredi 23 octobre 2013

- *Union des aéroports français (UAF)* : **MM. Jean-Michel Vernhes**, président, et **Pierre-Ludovic Guymar** ;

- *Commission des affaires européennes du Sénat* : **M. Jean Bizet**, vice-président, rapporteur de la proposition de résolution.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution initiale	Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes	Texte de la proposition de résolution de la commission du développement durable
Le Sénat,	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Vu l'article 106 § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les services d'intérêt économique général,	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Vu l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant les aides d'État,	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Vu le livre blanc de la Commission européenne « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix »,	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Vu les lignes directrices de la Commission européenne de 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux,	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Vu le projet de lignes directrices de l'Union européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes du 3 juillet 2013,	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification
Considérant que l'Union européenne bénéficie d'une compétence exclusive en droit de la concurrence et que, dans ce cadre, la Commission européenne a engagé une révision des lignes directrices sur les aides d'états aux aéroports régionaux ;	Alinéa supprimé	Suppression maintenue
Considérant que les aides aux fonctionnements octroyées aux aéroports de moins d'un million de passagers, sous condition d'être chargés d'une mission d'intérêt économique général, ne sont pas actuellement soumis à l'obligation de notification à la Commission européenne en ce qui concerne les subventions à l'exploitation des aéroports ;	Alinéa supprimé	Suppression maintenue
Condamne la concurrence déloyale exercée par certaines	Condamne la concurrence déloyale exercée par certaines	Rappelle que la recherche d'un modèle de développement durable

Texte de la proposition de résolution initiale

~~Comprend que les aides accordées aux aéroports régionaux doivent respecter des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité afin de ne pas constituer de distorsion de concurrence ;~~

~~Rappelle que le rôle des aéroports et des compagnies aériennes dans l'ouverture du ciel européen fait partie intégrante de la stratégie de l'Union européenne en matière de transport, et contribue aux objectifs de lutte contre les problèmes de congestion du transport aérien ainsi que l'accroissement des possibilités de vols pour les citoyens européens ;~~

~~Souligne que l'accès aux transports sur l'ensemble des territoires constitue un levier de développement économique pour chaque région et participe à la cohésion territoriale ;~~

~~Estime que la présence d'un aéroport régional est cruciale pour la compétitivité des territoires puisqu'elle bénéficie aux entreprises des régions concernées et peut également favoriser un cercle vertueux d'implantation d'entreprises dans ces régions ;~~

~~Souligne que la présence d'un aéroport régional bénéficie également aux citoyens européens en favorisant le tourisme et la mobilité des personnes sur le territoire européen ;~~

~~Juge qu'en temps de crise économique particulièrement sévère, il est indispensable que les collectivités locales puissent octroyer des aides aux aéroports régionaux pour soutenir leurs activités et éviter une disparition de ce type de transports dans certaines régions ;~~

Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes

~~compagnies aériennes et appelle l'Union européenne à lutter contre le dumping fiscal et social ;~~

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

~~Mais souligne également que l'accès aux transports sur l'ensemble des territoires constitue un levier de développement économique pour chaque région et participe à la cohésion territoriale ;~~

Alinéa sans modification

~~Observe que la présence d'un aéroport régional bénéficie également aux citoyens européens en favorisant le tourisme et la mobilité des personnes sur le territoire européen ;~~

Alinéa sans modification

Texte de la proposition de résolution de la commission du développement durable

des aéroports et des compagnies aériennes, dans le cadre de l'ouverture du ciel européen, fait partie intégrante de la stratégie de l'Union européenne en matière de transport ;

Condamne la concurrence déloyale exercée par certaines compagnies aériennes et appelle l'Union européenne à lutter contre le dumping fiscal et social ;

Prend acte du processus de révision et de l'objectif de clarification des lignes directrices de 2005 dont l'application s'est révélée difficile ;

Approuve que les aides accordées aux aéroports régionaux respectent des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité afin de ne pas constituer de distorsion de concurrence ;

Est conscient de la nécessité de faire évoluer progressivement le paysage aéroportuaire français, hérité d'un maillage historique dense, vers davantage d'efficacité économique ;

Souligne cependant que l'accès aux transports sur toutes les parties du territoire est crucial pour la cohésion et le développement économique des régions ;

Observe que la présence d'un aéroport régional bénéficie également aux citoyens européens en favorisant le tourisme et la mobilité des personnes sur le territoire européen, tout en facilitant la décongestion des grandes plateformes aéroportuaires ;

Juge par conséquent indispensable que les collectivités locales puissent octroyer des aides aux

Texte de la proposition de résolution initiale	Texte de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes	Texte de la proposition de résolution de la commission du développement durable
<p>S'oppose à ce que la révision des lignes directrices entraîne une diminution du seuil du nombre de passagers en-deçà duquel les aéroports peuvent bénéficier, sous conditions, d'une exemption de notification au titre de service d'intérêt économique général en ce qui concerne les subventions à l'exploitation des aéroports ;</p> <p>Souligne qu'une diminution du seuil élargirait le nombre d'aéroports dont les aides publiques devraient être notifiées à la Commission européenne et aurait pour conséquence d'ajouter une lourdeur administrative insupportable pour les collectivités locales ;</p> <p>Craint qu'une diminution du seuil en-deçà d'un million de passagers n'engendre la disparition d'un certain nombre d'aéroports régionaux ;</p> <p>Estime qu'un tel abaissement du seuil reviendrait à remettre en cause la notion de service d'intérêt économique général ;</p> <p>Demande, par conséquent, au Gouvernement de défendre le maintien du seuil actuel d'un million de passagers pour bénéficier, sous conditions, d'une exemption de notification au titre de service d'intérêt économique général dans les négociations avec la Commission européenne sur le projet de révision des lignes directrices de 2005 sur le financement des aéroports et les aides d'états au démarrage pour les compagnies aériennes au départ</p>	<p>Regrette que la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ait abaissé à 200 000 passagers par an le seuil en-dessous duquel un aéroport peut bénéficier d'aides publiques au titre des services d'intérêt économique général, au lieu d'un million de passagers jusqu'à présent ;</p> <p>Estime qu'un tel abaissement de ce seuil affaiblit la notion de service d'intérêt économique général en Europe ;</p> <p>Regrette le manque d'attention portée par les nouvelles lignes directrices aux aéroports de moins d'un million de passagers et craint que leur application n'entraîne la disparition d'un certain nombre d'aéroports régionaux ;</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Demande, par conséquent, au Gouvernement d'ouvrir sans attendre des négociations avec la Commission européenne et de soutenir les propositions suivantes :</p>	<p><u>aéroports régionaux pour soutenir leur activité et éviter une disparition de cette modalité de transport dans certaines régions ;</u></p> <p>Regrette que la décision de la Commission européenne du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, ait abaissé à 200 000 passagers par an le seuil en-dessous duquel un aéroport peut bénéficier d'aides publiques <u>sans obligation de notification</u> au titre des services d'intérêt économique général, au lieu d'un million de passagers <u>jusqu'alors ;</u></p> <p>Regrette d'autant plus l'absence de dispositions spécifiques aux aéroports de moins d'un million de passagers dans les nouvelles lignes directrices et craint que leur application n'entraîne la disparition d'un certain nombre d'aéroports régionaux ;</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Suppression maintenue</p> <p><u>Prend acte de la position transmise par le Gouvernement à la Commission européenne et lui demande d'insister sur les propositions suivantes :</u></p>

**Texte de la proposition de résolution
initiale**

d'aéroports régionaux.

**Texte de la proposition de résolution
de la commission des affaires
européennes**

~~—l'introduction dans les nouvelles lignes directrices de la catégorie d'aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 500 000 passagers ;~~

~~—pour les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 500 000 passagers, l'autorisation d'aides à l'investissement n'excédant pas 90 % des coûts ;~~

~~—pour les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 500 000 passagers, le maintien des aides à l'exploitation au-delà du délai transitoire envisagé de dix ans, de façon limitée et contrôlée par les États membres ;~~

~~—concernant les aides au démarrage, de préciser les coûts éligibles au régime d'aide d'État ;~~

~~—de considérer comme des aides au démarrage les contrats de marketing et de publicité lorsqu'ils sont manifestement liés à l'arrivée d'une compagnie aérienne dans un aéroport ;~~

**Texte de la proposition de résolution
de la commission du développement
durable**

Sur les aides aux aéroports régionaux :

- introduire une catégorie d'aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 500 000 passagers dans les nouvelles lignes directrices ;

- autoriser pour cette catégorie d'aéroports des aides à l'investissement n'excédant pas 90 % des coûts ;

- ouvrir pour cette catégorie d'aéroports, la possibilité d'aides à l'exploitation pérennes en l'absence de projet de développement de capacités nouvelles, dans le cadre d'un régime défini et contrôlé par les États membres ;

- exempter les aides à l'investissement et au fonctionnement pour les aéroports de moins de 200 000 passagers de l'examen au titre des aides d'État, sous réserve que ces aides ne servent pas à financer un développement des capacités ;

- rendre explicitement éligibles aux aides à l'investissement les coûts liés à la mise aux normes des infrastructures aéroportuaires, ainsi que les coûts liés au renouvellement, à l'entretien et aux grosses réparations dès lorsqu'ils nécessitent un amortissement sur plusieurs années ;

Sur les aides aux compagnies aériennes :

- détailler les coûts éligibles au régime d'aide d'État pour le soutien au démarrage de nouvelles lignes ;

- inclure, dans les coûts éligibles aux aides au démarrage, les contrats de marketing et de publicité lorsqu'ils sont manifestement liés à

**Texte de la proposition de résolution
initiale**

—

**Texte de la proposition de résolution
de la commission des affaires
européennes**

—

~~Demande, par ailleurs, au
Gouvernement de désigner les régions
comme collectivité pilote dans la
gestion des aéroports sur leur territoire,
en coordination avec les autres
collectivités locales et les services de
l'État ;~~

~~Souhaite que soit étudiée
l'hypothèse d'une réduction ciblée des
redevances aéroportuaires comme aide
possible au démarrage d'une nouvelle
ligne aérienne.~~

**Texte de la proposition de résolution
de la commission du développement
durable**

l'arrivée d'une compagnie aérienne dans
un aéroport et financés en tout ou partie
par des fonds publics.

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé