



N° 2385

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2010.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

*sur les aides aux aéroports régionaux et les taxes de sûreté des aéroports
(E 4479),*

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Odile SAUGUES,

Députée

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de ()* : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Thierry Mariani, Didier Quentin, *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M^{me} Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer, Gérard Voisin *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M^{me} Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, François Calvet, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Delebarre, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M^{me} Arlette Franco, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M^{mes} Annick Girardin, Anne Grommerch, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Marc Laffineur, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionnel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Jacques Myard, Michel Piron, Franck Riester, M^{mes} Chantal Robin-Rodrigo, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

(*) à la date du dépôt du rapport.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : L'ENCADREMENT DES AIDES AUX AEROPORTS : LA NECESSITE D'UNE REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE	9
A. UNE QUESTION ESSENTIELLE	10
B. DES REGLES NATIONALES LARGEMENT ISSUES DE LA JURISPRUDENCE	12
C. UNE LEGISLATION EUROPEENNE QUI N'A PAS APAISE LES CONTENTIEUX	13
1. La « jurisprudence » Charleroi	14
2. Le débat demeure ouvert	17
D. IL EST NECESSAIRE DE PRECISER LES REGLES EUROPEENNES, SANS EN OUBLIER LA DIMENSION SOCIALE	18
1. La politique de la Commission européenne	19
2. Les conditions présidant à l'octroi des aides aux aéroports	21
CHAPITRE II : LES REDEVANCES DE SURETE	25
A. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPEENNE	26
B. UN DEBAT DIFFICILE AU PARLEMENT EUROPEEN	28
C. LA POSITION DES AUTORITES FRANÇAISES	30
1. Le champ d'application de la directive (article 1)	30
2. L'autorité de supervision indépendante (article 8)	30
3. Mesures additionnelles de sûreté	31
CHAPITRE III : LES CRENEAUX HORAIRES	33
D. LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE ET NATIONALE	33
E. LES ADAPTATIONS DE LA REGLEMENTATION EUROPEENNE	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
ANNEXE :	41

Mesdames, Messieurs,

Avec plus de trois milliards de dollars de pertes enregistrées en 2009, la situation financière des compagnies aériennes est, pour certaines d'entre elles, catastrophique, sous l'effet, certes de la crise économique, mais également de la transformation profonde du modèle sur lequel reposait jusqu'à présent leur équilibre financier. La chute du nombre des passagers s'accompagne d'un effondrement de la recette unitaire, du fait de la conjonction de deux phénomènes : la montée en puissance des compagnies à bas coûts (*low cost*), s'agissant du nombre de passagers transportés, et la diminution sensible du nombre de passagers à haute contribution de la classe affaire.

Dans ce contexte difficile, les questions d'équité des conditions de concurrence polarisent les crispations d'autant que la volonté de réduire les coûts conduit les compagnies aériennes à passer à la « paille de fer » toutes leurs charges, y compris celles liées à l'utilisation des aéroports.

La situation conjoncturelle des aéroports n'est pas non plus excellente. Les aéroports français métropolitains enregistrent un nouveau recul de leur trafic, au 3^e trimestre 2009⁽²⁾.

Il est important de souligner que les aéroports qui tirent le mieux leur épingle du jeu abritent des compagnies à bas coûts, car l'accroissement du trafic est surtout lié aux flux internationaux dont la part ne cesse d'augmenter (cinq points entre 2004 et 2008), au détriment du trafic national qui subit une concurrence vive du TGV.

⁽²⁾ De 3,7 % en nombre de passagers et de 9,1 % en termes de mouvements ; au total, et sur les neuf premiers mois, ces baisses atteignent respectivement - 5,1 % et - 8,5 %.

Aéroports de Paris avec - 3,2 % en passagers et - 6,2 % en mouvements enregistre une diminution, plus sensible à Paris-CDG (- 4 % en passagers et - 7,4 % en mouvements) qu'à Paris-Orly qui limite ses pertes à - 1,4 % en nombre de passagers et - 3,2 % en nombre de mouvements. Sur les aéroports régionaux (respectivement, - 4,3 % et - 11,3 %), la situation est très différente selon les plateformes. Certains aéroports sont très durement touchés : Strasbourg (respectivement, - 16,5 % et - 16,8 %), toujours pénalisé par la LGV Est et des difficultés à développer d'autres trafics, Bâle-Mulhouse : - 11,7 % et - 8,9 %. Mais Beauvais (+ 5,9 % en passagers et + 6,8 % en mouvements) et Marseille-Provence (+ 5,8 % et + 0,4 %, respectivement) sont les seuls, des aéroports métropolitains importants, à afficher des résultats positifs⁽³⁾.

La croissance des aéroports de Beauvais et de Marseille est due aux vols à bas coûts qui ont représenté, en 2008 en France, 25.8 millions de passagers soit une progression de 14,6 %. La part du trafic à bas coûts représente globalement entre 17,5 % et 25,9 % du trafic des seuls aéroports régionaux.

Des compagnies à bas coûts ont pris la décision d'avoir une base d'exploitation en France. C'est le cas d'*EasyJet* à Paris CDG et à Lyon St Exupéry, de la compagnie *Transavia.com*, implantée à Orly, et de *Ryanair* pour l'aérogare bas coûts de Marseille Provence, sans oublier les dessertes de cette compagnie sur l'aéroport de Beauvais.

De nouveaux aéroports s'ouvrent à ce trafic (en particulier l'aéroport d'Ajaccio ou celui d'Angoulême). Ces compagnies commencent à exploiter du trafic intérieur. Il en est ainsi au départ de Marseille avec *Ryanair*, notamment sur Beauvais, mais aussi Lille et Brest. L'activité d'*EasyJet*, qui a ouvert au départ de Lyon Saint Exupéry une douzaine de nouvelles lignes internationales, a engendré des progressions de trafic au départ de Lyon et sur les aéroports de Toulouse et Bordeaux, du fait de la réponse commerciale qu'Air France a dû apporter à cette nouvelle concurrence. La crise économique a conduit en particulier Air France et ses filiales à supprimer, à la saison aéronautique d'hiver, certaines liaisons domestiques comme celle de Limoges-CDG, ou à alléger le nombre de leurs fréquences⁽⁴⁾, ouvrant ainsi des possibilités à leurs concurrents si leurs créneaux horaires devaient être remis en cause (cf. chapitre III).

Cette concurrence plus vive est ressentie plus fortement dans un contexte de crise, aussi les compagnies aériennes n'hésitent-elles plus à saisir la Commission européenne pour voir respecter l'équité des conditions de concurrence. Par exemple, Air France vient de déposer une plainte contre *Ryanair* devant la Commission européenne.

⁽³⁾ Source : Direction générale de l'aviation civile.

⁽⁴⁾ Source : Direction générale de l'aviation civile.

En outre, la volonté de ne plus supporter des charges indues transparait à travers les débats du Parlement européen sur la « proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne » (E 4479), dans lesquels les acteurs du transport aérien indiquent très clairement qu'ils ne souhaitent pas avoir à financer des tâches correspondant aux fonctions régaliennes des Etats ; approche que comprend la rapporteure, même s'il est toujours malaisé de trancher l'éternel débat pour savoir si le coût de la sûreté doit être supporté par le contribuable ou l'usager.

Dans ce contexte difficile, la question des aides apportées aux compagnies aériennes et le mode de calcul des redevances sont perçus comme conditionnant l'avenir du transport aérien français. Il attend beaucoup de l'Union européenne qui doit concilier les impératifs de l'intérêt général (par exemple l'aménagement du territoire) et ceux de la libéralisation du ciel européen, tâche souvent complexe.

Trafic des aéroports français

Trafic de passagers (en milliers)						Trafic de mouvements commerciaux				
2008		2009				2008		2009		
Aéroports	Total	% 08/07	tcam 2008/2000	3ème trim	%/2008	Total	% 08/07	tcam 2008/2000	3ème trim	%/2008
Paris CDG	60 496	1,6%	2,9%	16 406	-4,0%	551 144	1,3%	1,0%	135 059	-7,4%
Paris Orly	26 188	-0,9%	0,4%	7 005	-1,4%	230 102	-1,2%	-0,5%	57 519	-3,2%
Total ADP	86 684	0,8%	2,1%	23 411	-3,2%	781 246	0,6%	0,6%	192 578	-6,2%
Total aéroports régionaux	60 639	3,4%	2,0%	17 197	-4,3%	955 280	-0,4%	-1,7%	239 780	-11,3%
dont Nice	10 365	-0,2%	1,3%	3 212	-2,5%	166 061	-4,1%	-2,6%	48 196	-9,4%
Lyon	7 797	8,4%	3,5%	2 109	-2,7%	127 029	0,4%	0,3%	30 704	-5,9%
Marseille	6 810	0,1%	0,9%	2 107	5,8%	96 352	-0,4%	-0,5%	26 220	0,4%
Toulouse	6 293	3,0%	2,3%	1 569	-1,0%	81 995	1,2%	-0,8%	19 457	-5,1%
Bale-Mulhouse	4 241	-0,5%	1,7%	1 151	-11,7%	59 801	-0,1%	-6,5%	14 310	-8,9%
Bordeaux	3 502	2,8%	1,9%	926	-8,5%	52 611	2,4%	0,7%	11 660	-18,6%
Nantes	2 662	5,7%	4,5%	747	-6,8%	38 045	3,4%	-1,6%	9 891	-5,8%
Beauvais	2 485	15,3%	26,4%	727	5,9%	17 797	16,5%	19,7%	4 724	6,8%
Strasbourg	1 293	-23,9%	-5,4%	275	-16,5%	32 258	-8,3%	-2,0%	6 522	-16,8%
Montpellier	1 255	-2,3%	-4,0%	354	-2,8%	15 747	2,4%	-6,3%	3 980	-7,6%
Autres aéroports régionaux	13 936	8,6%	1,6%	4 021	-9,2%	267 584	-1,3%	-1,9%	64 116	-20,5%
Total métropole	147 323	1,9%	2,1%	40 608	-3,7%	1 736 526	0,05%	-0,7%	432 358	-9,1%

Source : DGAC.

CHAPITRE I : L'ENCADREMENT DES AIDES AUX AEROPORTS : LA NECESSITE D'UNE REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Un véritable droit communautaire de la concurrence aéroportuaire est apparu avec le règlement 95/93/CE du Conseil, fixant des règles communes pour l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté. La directive 96/67/CE du Conseil relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté, puis la jurisprudence relative aux aides publiques à certaines compagnies et la communication de la Commission de 2005 établissant les lignes directrices sur les aides d'Etat en faveur des aéroports régionaux ont complété ce dispositif.

La pression concurrentielle vive entre transporteurs aériens s'est diffusée aux aéroports. Les compagnies aériennes, ainsi que leurs passagers, de plus en plus sensibles au prix et à la qualité des services rendus par les aéroports, formulent des attentes nouvelles. Les transporteurs de fret expriment des préoccupations similaires. Leur localisation est un enjeu économique majeur car leurs centres logistiques peuvent créer autour d'eux des activités économiques nombreuses.

La rapporteure se gardera d'émettre une opinion sur les plaintes déposées à Bruxelles par certaines compagnies. Elle note toutefois qu'Air France accuse sa concurrente *Ryanair* de percevoir 660 millions d'euros d'aides illégales en Europe (dont 35 millions en France). Pour Air France, ce transporteur – qui va devenir cette année le premier transporteur européen⁽⁵⁾ – appuierait son développement sur un recours à des aides illégales provenant des aéroports desservis. Cette plainte recouvre plusieurs chefs d'accusation : « défaut de notification préalable », « rupture d'égalité et distorsion de concurrence », « illégalité d'aides d'Etat ».

La question des aides aux compagnies aériennes et des distorsions de concurrence qu'elles induisent est donc aujourd'hui essentielle.

⁽⁵⁾ Avec 65 millions de passagers, elle passerait devant Air France et Lufthansa.

A. Une question essentielle

La Cour des Comptes dans un rapport de 2008⁽⁶⁾ souligne que les subventions d'exploitation par passager sont parfois très élevées et leur conformité au droit communautaire mal assuré.

Elle note qu'hormis les versements effectués jusqu'en 2008 par l'Etat, pour les reliquats de dépenses liées à la sécurité-sûreté, non couverts par la taxe d'aéroport, les aides à l'exploitation prennent la forme de subventions directes (soit forfaitaires, soit d'équilibre) versées par des collectivités à l'aéroport pour couvrir des dépenses variées, combler des déficits d'exploitation ou en diminuer leurs conséquences.

« Certains aéroports bénéficient de subventions d'exploitation dont les montants par passager sont importants. A Montluçon-Guéret, dont le trafic s'est effondré d'un peu plus de 1100 passagers en 2000 à moins de 150 en 2007, le syndicat mixte responsable de l'aéroport verse chaque année une participation d'équilibre à l'exploitant. Elle a atteint 272 000 euros en 2005, soit plus de 3 500 euros par passager. Dans plusieurs cas, les subventions d'exploitation ont représenté chaque année des montants supérieurs à 100 euros par passager en moyenne entre 2000 et 2006. A Rodez, les subventions d'exploitation ont atteint chaque année 678 000 euros à un million d'euros, soit 12,7 euros par passager en 2003, année du plus fort subventionnement. D'autres aéroports ont des subventions par passager dont le montant est aussi relativement élevé certaines années : Agen (55 euros par passager en 2005 pour le syndicat mixte), Châteauroux (101 euros par passager en 2004), Epinal (23 euros par passager en 2005, en doublement par rapport à 2002), etc. Dans certains aéroports, les montants de subventions par passager, bien que d'un faible niveau, ont connu de fortes augmentations. A Limoges par exemple, la subvention d'équilibre a été multipliée par six entre 2001 et 2006, passant de près de 318 000 euros à plus de 2 millions d'euros, soit 5,45 euros par passager en 2006 contre 2,4 euros en 2001. Enfin, une large partie des subventions des collectivités aux gestionnaires d'aéroports concernent des participations aux aides directes ou indirectes aux compagnies à bas coût (aides au démarrage et actions marketing). Ces aides représentent souvent, pour une ligne, des montants supérieurs à 300 000 euros... ».

« La faiblesse, voire l'inexistence, de retours financiers pourrait éventuellement être justifiée par l'importance des retombées économiques globales entraînées par la présence d'un aéroport sur un bassin d'activité donné. Il apparaît néanmoins que ces retombées ne font pas l'objet de mesures suffisamment fiables ».

⁽⁶⁾ Rapport public thématique du 9 juillet 2008 « Les aéroports français face aux mutations ».

« Compte tenu de surcroît de l'ambiguïté qui s'attache à la politique d'accueil des compagnies à bas coûts et des bénéficiaires nets qui en sont retirés, le constat est que l'engagement financier des collectivités dans le soutien à l'activité aéroportuaire n'a pas fait la preuve de son bilan positif. En outre, la conformité de ces soutiens au droit communautaire est parfois mal assurée ».

Cette analyse de la Cour des comptes conforte le point de vue d'Air France qui, en se basant sur les travaux de la Cour, estime qu'en moyenne les chambres de commerce et d'industrie, gestionnaires des aéroports, soutiennent l'activité de *Ryanair* en France à hauteur de 9 à 32 euros par passager embarqué.

En partant du bas de la fourchette constatée en France (une aide de 11 euros par passager) et en faisant une simple règle de trois avec l'activité européenne de *Ryanair* (60 millions de passagers en 2008), Air France estime que sa concurrente a perçu cette année-là 660 millions d'euros d'aides en Europe. Pour étayer son enquête, la compagnie française s'est appuyée sur ses partenaires *KLM* et *Alitalia*. Elle a ainsi pu constater que les aides accordées à *Ryanair* sur les aéroports d'Ostende et Alghero étaient supérieures à son hypothèse basse de 11 euros.

Poussant son raisonnement plus loin, Air France calcule que *Ryanair*, qui a affiché un résultat net de 390 millions pour son exercice 2007-2008 et une perte de 169 millions en 2008-2009, aurait virtuellement perdu 270 millions en 2008 et 829 millions l'an dernier s'il n'avait pas bénéficié de ces concours.

Pour Air France, ces aides prennent plusieurs formes. Elles peuvent être directes, sous forme d'aides au démarrage se prolongeant en contradiction avec la législation européenne, ou « indirectes », avec des ristournes consenties sur l'assistance aux escales et les redevances aéroportuaires.

Le Figaro⁽⁷⁾ fait état de la réponse de la compagnie irlandaise. Elle dément recevoir la moindre aide d'Etat sur les aéroports où elle est présente. Selon le porte-parole de la compagnie, « c'est Air France qui perçoit des aides illégales sous forme de réductions des taxes d'aéroports sur ses lignes domestiques en France »... « Nous ne prêtons pas attention aux fausses allégations de compagnies comme Air France qui pratiquent des prix élevés ainsi que les surcharges carburants, poursuit le porte-parole de la compagnie. Elles se plaignent car ils ne peuvent pas nous faire concurrence ». *Ryanair* a fait voyager 6 millions de personnes au départ ou à l'arrivée des régions françaises et estime « soutenir 6 000 emplois en France ». Par ailleurs, *Ryanair* annonce que « le modèle économique d'Air France est en danger, car la compagnie ne peut s'aligner sur ses prix. C'est ce qui explique ces fausses accusations ».

⁽⁷⁾ 11 mars 2010.

La rapporteure n'est pas en mesure d'émettre d'avis sur la véracité de ces chiffres, mais cet exemple illustre, pour les compagnies aériennes, l'importance et l'acuité du débat sur le niveau des aides accordées aux aéroports.

B. Des règles nationales largement issues de la jurisprudence

Dans une réponse à une question écrite⁽⁸⁾, le ministre des transports précise que : *« Les compagnies aériennes à bas coûts contribuent à la démocratisation du transport aérien en France et soutiennent l'activité de nombreuses plates-formes aéroportuaires, dans les régions notamment. Pour autant, leur développement doit s'effectuer dans le respect des règles de la concurrence. A cet égard, le jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 24 juillet 2003, ainsi que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy, en date du 18 décembre 2003, qui ont conduit à l'annulation de la délibération de la chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin (CCISBR) et à la résiliation des deux conventions passées avec la compagnie Ryanair, constituent une première base de référence.*

En effet, il a notamment été estimé, en l'espèce, que les actions de promotion publicitaire profitaient essentiellement à ce transporteur sans que celui-ci n'ait à supporter la moindre conséquence au cas où il n'atteindrait pas son engagement de trafic.

En conséquence, les juridictions administratives ont considéré que l'engagement de la CCISBR constituait une aide financière au profit de Ryanair. Cette contribution, dont la majeure partie incombe aux collectivités territoriales, est assimilable à une aide d'Etat, au sens de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne, et aurait dû de ce fait être notifiée préalablement à la Commission européenne, conformément aux dispositions de l'article 88 du traité. En effet, dans le secteur du transport aérien, seules les compensations prévues à l'article 4 du règlement n° 2408/92, portant sur des liaisons soumises à obligation de service public, ne font pas l'objet d'une notification à la Commission européenne. Toute autre aide versée à un transporteur aérien, susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres, doit lui être préalablement notifiée. Après avoir examiné la compatibilité de cette aide avec les dispositions du traité, la commission, si elle répond à cette question par la négative, prend une décision de suppression ou de modification qui est susceptible de recours devant la juridiction ».

L'exemple évoqué dans la réponse ministérielle illustre les incertitudes qui demeurent pour appréhender le caractère licite ou non des aides accordées par les aéroports aux compagnies aériennes.

⁽⁸⁾ Réf. : Question écrite Sénat n° 10 223 du 11 décembre 2003 ; réponse J.O. Sénat du 19 février 2004 p. 419.

C. Une législation européenne qui n'a pas apaisé les contentieux

Dans une communication de 2005, dont l'intégralité se trouve en annexe, la Commission européenne expose les lignes directrices qui président à ses décisions.

Elle situe tout d'abord son action dans le contexte général de l'ouverture du ciel européen.

Tout transporteur aérien possédant une licence d'exploitation communautaire peut accéder, depuis avril 1997, au marché intracommunautaire sans aucune restriction, même tarifaire. En corollaire, les Etats membres qui le souhaitaient ont pu mettre en place, avec un encadrement juridique assez clair, des obligations de service public de fréquence, de ponctualité des services, de disponibilité de sièges ou de tarifs préférentiels pour certaines catégories d'usagers. ***Il est donc possible pour les autorités publiques d'accorder des aides aux aéroports et aux compagnies aériennes, sous réserve de transparence et d'équité.***

Au-delà de cet environnement, toute une série de mesures⁽⁹⁾ dans le domaine par exemple de l'attribution des créneaux horaires, de l'assistance en escale ou des systèmes informatisés de réservation, ont été prises afin d'encadrer cette libéralisation du marché et permettre la concurrence selon des règles du jeu équitables entre les acteurs du secteur.

En parallèle, l'ouverture du secteur impose une discipline stricte et les ***aides d'Etat doivent obtenir l'accord préalable de la Commission européenne.*** La Commission européenne doit s'assurer que les règles du marché intérieur sont respectées et, particulièrement, que celles garantissant d'une concurrence équitable soient correctement mises en œuvre. Elle reconnaît d'ailleurs dans la communication précitée que ***« le fait que ces pratiques d'aides aux compagnies à bas coûts revêtent des formes multiples et demeurent non encadrées, ont généré une attente du marché, qui se traduit également par l'envoi de plaintes, pour un encadrement juridique clair qui définisse les règles applicables à ces nouveaux acteurs du secteur aérien. »***

⁽⁹⁾ Règlements du Conseil du 23 juillet 1992 : 2407/92/CE sur les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.08.1992) ; 2408/92/CE sur l'accès aux routes intra-communautaires par les transporteurs aériens communautaires (JO L 240 du 24.8.1992) et 2409/92/CE sur les prix et tarifs pour les services aériens (JO L 240 du 24.08.1992).

Règlement 95/93/CE du Conseil, du 18 janvier 1993, fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 014 du 22.01.1993).

Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996).

Règlement 2299/89/CE du Conseil, du 24 juillet 1989, instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (JO L 220 du 29.07.1989).

L'application du principe de l'aide unique à la restructuration (« *one time-last time* ») a ainsi permis au secteur aérien de se restructurer de manière importante, par exemple avec les alliances Air France/*Alitalia*, *Lufthansa/Austrian Airlines* ou *Iberia/British Airways*, et de la concentration entre Air France et *KLM*...

Deux évolutions majeures du marché européen du transport aérien sont intervenues ces dernières années

- l'émergence de nouvelles compagnies de taille communautaire, dotées d'une offre tarifaire incitative (et d'une structure dite à bas coûts leur permettant de la soutenir) ;

- les aéroports, qui au cours de ces dernières années se sont montrés particulièrement actifs afin d'attirer de nouvelles liaisons aériennes.

Par rapport aux transporteurs aériens classiques, la part du secteur « bas coûts » est en constante augmentation. L'émergence d'un autre modèle économique déstabilise les compagnies traditionnelles, sur le plan économique, mais également psychologique car il transforme la perception que le passager a du prix réel du transport aérien.

Nous pouvons illustrer ce phénomène par la jurisprudence relative aux subventions accordées par la région Wallone et l'aéroport de Charleroi à la compagnie *Ryanair*.

1. La « jurisprudence » Charleroi

Les conventions nouées avec les aéroports régionaux induisent-elles des distorsions de concurrence ? L'exemple de l'aéroport de Charleroi.

⁽¹⁰⁾« Aux termes de l'accord noué, début 2001 avec la compagnie *Ryanair*, le gestionnaire de l'aéroport de Charleroi a tout d'abord accepté de participer aux dépenses d'ouverture de la base de la compagnie irlandaise sur le site en versant une substantielle participation. Celle-ci se composait notamment de 160 000 euros par route ouverte (trois au maximum par avion basé), soit potentiellement une aide de 1,92 milliard d'euros. Il convenait d'ajouter 250 000 euros pour les frais d'hébergement des équipes, 768 000 euros de participation aux frais de recrutement et de formation des pilotes, 4 000 euros de participation aux achats d'équipements de bureau ainsi que la mise à disposition gratuite de locaux. L'aéroport s'était par ailleurs engagé à créer conjointement avec la compagnie une société de promotion d'un capital de 130 000 euros et

⁽¹⁰⁾ Frédéric Marty « Politiques d'attractivité des territoires et règles européennes de concurrence », *Revue de l'OFCE* 3/2005 (no 94), p. 97-125.

d'abonder annuellement son budget, dans le même temps que Ryanair, à hauteur de 4 euros par passager. Outre les avantages concédés par la région wallonne, Ryanair ne devait s'acquitter que de 10 % du montant des charges d'assistance en escale. Pour un Boeing 737-200, ces charges s'élèvent à 1 326 euros... »

« Enfin, d'autres avantages avaient été accordés par la région Wallonne à la compagnie irlandaise. Celles-ci tenaient à la modification de la réglementation relative aux heures d'ouverture de l'aéroport et à des exonérations de taxes. La taxe de stationnement n'était exigible que si l'appareil demeurait plus de douze heures sur le tarmac, ce qui exonérait de facto les appareils de Ryanair du paiement de celle-ci. Ensuite, Ryanair bénéficiait de conditions bien plus avantageuses que les tarifs publiés au journal officiel en matière de taxes par passagers embarquant ou de taxes d'atterrissage. Par exemple, en matière de taxe d'atterrissage, elle ne devait s'acquitter que de 50 % du tarif officiel. Elle disposait, de plus, d'une garantie contre toute perte d'exploitation pendant quinze ans, si celle-ci était liée à des évolutions de réglementation relatives aux heures d'ouvertures ou aux taxes. En contrepartie de ces avantages, la compagnie s'engageait à maintenir entre deux et quatre avions basés à Charleroi et à assurer au moins trois vols quotidiens pendant quinze ans. Si elle décidait de quitter l'aéroport avant le terme contractuellement fixé, Ryanair devait rembourser la participation de l'aéroport aux frais d'installation et de publicité. En cas d'inexécution fautive, entre 2001 et 2006, au bilan, il apparaît que les conditions offertes à la compagnie la couvraient contre la majeure partie des risques d'exploitation pesant normalement sur les autres compagnies. »

La Commission a considéré qu'il s'agissait potentiellement d'aides susceptibles de fausser la concurrence dans la mesure où la compagnie incriminée bénéficiait d'un avantage économique vis-à-vis de ses concurrents. Toutefois elle n'a remis en cause que 30 % des aides accordées, considérant que les aides offertes pour l'ouverture de nouvelles lignes étaient discriminatoires car elles ne concernaient pas l'ensemble des compagnies aériennes, dans la mesure où elles avaient été accordées dans le cadre d'une convention bilatérale, sans aucune mesure de publicité. Enfin, la garantie contre les pertes d'exploitation liées à des bouleversements réglementaires était elle aussi discriminatoire.

Il convient de noter également que les compagnies à bas coûts qui s'étaient beaucoup inquiétées de la possible remise en cause des aides dont elles bénéficient se sont plutôt félicitées des décisions de la Commission européenne comme l'illustre le communiqué suivant d'*EasyJet* :

« *EasyJet* se réjouit des commentaires exprimés aujourd'hui par la Commission européenne, qui clarifient la relation entre les compagnies aériennes et les aéroports privés.

Bien que la décision d'aujourd'hui ne concerne que l'arrangement entre *Ryanair* et l'aéroport de Charleroi, elle n'en soutient pas moins l'industrie des compagnies *low cost*. *EasyJet*, qui adopte un modèle commercial différent de celui de *Ryanair*, pense que l'intention de la Commission d'utiliser sa décision comme base d'une réglementation uniforme des frais aéroportuaires dans toute l'Union européenne aidera à clarifier les arrangements entre aéroports et compagnies aériennes, qu'elles soient *low cost*, nationales ou charter. Cette décision réduit également les incertitudes et aidera de nombreux aéroports ayant été récemment découragés de conclure des accords parfaitement légaux avec des compagnies aériennes telles qu'*EasyJet*.

EasyJet soutient l'intention de la Commission d'autoriser les variations de prix des prestations des aéroports publics, à condition que cette procédure soit transparente et ne cause aucune discrimination. De la même manière, elle adhère aux principes de la Commission selon lesquels tout contrat aéroportuaire devrait se fonder sur les principes d'investissement des marchés privés : transparence, ouverture à toutes les compagnies aériennes et non-discrimination. *EasyJet* pense qu'aucune compagnie aérienne (traditionnelle, charter ou *low cost*) ne devrait être empêchée de rechercher et d'obtenir des prestations à prix différents, à condition que ces prix soient liés au coût des prestations de services spécifiques utilisés. Ceci encouragerait les entreprises aéroportuaires à fournir une infrastructure correspondant aux demandes des utilisateurs, pour refléter les besoins du marché. En outre, lors de réunions avec la Commission européenne, *EasyJet* a obtenu l'assurance que ceci ferait partie des futures lignes directrices de l'Union européenne.

Le directeur général d'*EasyJet*, Ray Webster, déclare :

« La décision d'aujourd'hui représente une bonne nouvelle pour les compagnies aériennes européennes. Elle élimine une grande incertitude qui régnait dans l'aviation européenne depuis déjà un certain temps. Elle clarifie aussi l'engagement évident envers le développement de secteur des compagnies low cost. Il convient de remarquer que la décision d'aujourd'hui s'applique spécifiquement à Ryanair et Charleroi. Mais nous comprenons que la Commission utilisera cette décision comme base à ses lignes directrices sur la relation commerciale entre les compagnies aériennes et les aéroports publics. Nous avons hâte de travailler avec la Commission dans les mois qui viennent, pour produire les lignes directrices qui profiteront au consommateur par le biais de réformes et de plans d'efficacité plus approfondis dans les aéroports européens. »

Nous tenons particulièrement à ce que la Commission n'empêche pas les compagnies aériennes (qu'elles soient traditionnelles, charter ou low cost) de rechercher et d'obtenir des prestations à prix différents, à condition que ces prix soient liés au coût des prestations de services spécifiques utilisés. À l'heure actuelle, le fait d'appliquer le même prix forfaitaire dans un aéroport pour deux compagnies différentes utilisant deux qualités de services très différentes constitue une véritable subvention des compagnies efficaces aux compagnies inefficaces.

Nous espérons que la Commission évitera les mesures qui renforceraient le monopole du pouvoir des aéroports détenus par les gouvernements. Le fait d'obtenir un régime concurrentiel des frais aéroportuaires est l'un des plus grands défis actuels de l'aviation européenne, et la Commission devrait s'assurer que tout nouveau régime force les aéroports à devenir des fournisseurs plus efficaces des compagnies aériennes. En ce moment, le gouffre entre les aéroports privés compétitifs et les aéroports publics inefficaces est excessif et injustifié. »

2. Le débat demeure ouvert

Il convient de reconnaître que les limites posées par la Commission européenne en matière d'aide d'Etat aux aéroports et compagnies aériennes demeurent floues, du moins sur certains points et peuvent être contestées comme l'illustre la question suivante adressée à la Commission européenne par un parlementaire européen. Elle concerne l'aéroport de Charleroi bien que ce dernier ait fait l'objet d'une décision express des autorités et de la justice européennes.

Questions parlementaires	
4 mars 2010	E-1087/10
QUESTION ÉCRITE posée par Frieda Brepoels (Verts/ALE) à la Commission	
Objet: Concurrence déloyale entre les aéroports de Bruxelles et de Charleroi	
<p>L'aéroport de Charleroi est l'un des aéroports enregistrant la plus forte croissance de toute l'Europe. En 2009, cet aéroport a accueilli 3 937 187 passagers, soit une hausse de pas moins de 33 %. Cette croissance est principalement due à la compagnie irlandaise <i>Ryanair</i>. En 2009, 23 nouvelles destinations ont été inaugurées depuis Charleroi et, pour 2010, on prévoit déjà d'ouvrir 14 destinations supplémentaires. Charleroi n'est donc plus comparable aux autres aéroports régionaux (Anvers, Ostende ou Liège) et entre en concurrence directe avec l'aéroport de Zaventem. Or, l'aéroport de Charleroi est exempté de nombreux frais par le biais d'aides d'Etat, ce qui semble menacer la concurrence.</p>	
Dans ce contexte, je voudrais poser les questions suivantes à la Commission:	
1.	Contrairement à l'aéroport de Zaventem, les aéroports régionaux en Belgique ne doivent pas se charger des services de contrôle du trafic aérien. Belgocontrol prend ces coûts, estimés à 21 millions d'euros par an, à sa charge. Les autorités belges n'ont pas précisé la clé de répartition de ces 21 millions d'euros, mais il est probable que l'aéroport de Charleroi supporte la plus grande partie (80 %) de ces coûts. La Commission est-elle au courant de cette situation ? Est-ce conforme aux critères objectifs de la législation européenne en matière de SES (Single European Sky) ? Dans la négative, quelles démarches la Commission entreprendra-t-elle en la matière et dans quel délai ?
2.	Contrairement aux utilisateurs de l'aéroport de Zaventem, les utilisateurs de l'aéroport de Charleroi ne doivent pas payer les services de secours et d'incendie. La Commission est-elle au courant de cette situation ? Est-ce conforme aux critères objectifs de la législation européenne ? Dans la négative, quelles démarches la Commission entreprendra-t-elle en la matière et dans quel délai ?
3.	Contrairement aux utilisateurs de l'aéroport de Zaventem, les utilisateurs de l'aéroport de Charleroi ne doivent pas assumer les coûts de sécurité. La Commission est-elle au courant de cette situation ? Est-ce conforme aux critères objectifs de la législation européenne ? Dans la négative, quelles démarches la Commission entreprendra-t-elle en la matière et dans quel délai ?
4.	Les compagnies aériennes non belges comme <i>Ryanair</i> imputent à leur personnel basé en Belgique mais sous contrat irlandais une différence de salaire de plus de 60 % par rapport aux compagnies belges établies à Zaventem. La Commission est-elle au courant de cette situation ? Est-ce conforme aux critères objectifs de la législation européenne ? Dans la négative, quelles démarches la Commission entreprendra-t-elle en la matière et dans quel délai ?

Au-delà du problème ponctuel de la Belgique, la plainte déposée par Air France contre *Ryanair* est intéressante car cette compagnie souligne, si nous nous référons à la presse⁽¹¹⁾, que le modèle économique des compagnies à bas coûts repose en partie sur ces aides, sans lesquelles elles auraient été déficitaires.

Pour Air France, *Ryanair* subordonne en effet la desserte d'un aéroport à la mise en oeuvre par les personnes publiques exploitant ces aéroports de mesures d'aides en sa faveur. De telles mesures, qui prennent la forme de rabais sur redevances, de tarifs préférentiels d'assistance en escale ou encore d'aides marketing, ont été adoptées par au moins 25 aéroports régionaux français.

Ryanair a répondu à ces accusations en expliquant qu'Air France recevait elle-même des aides illégales en termes de rabais sur redevances sur ses routes domestiques en France et que *Ryanair* investit des millions dans les aéroports régionaux français quand Air France les ignore⁽¹²⁾.

D. Il est nécessaire de préciser les règles européennes, sans en oublier la dimension sociale

Pour la Commission européenne, une utilisation accrue de ces aéroports régionaux est positive pour lutter contre la congestion du transport aérien dans les principaux « *hubs* » européens. Des points d'accès plus nombreux à des vols intra-européens constituent un élément favorable en la matière ; or ces derniers ne peuvent souvent se développer qu'avec une incitation publique initiale. « *La Commission est favorable à ce développement, cependant la transparence, la non-discrimination et la proportionnalité quant aux financements publics offerts aux aéroports régionaux et la présence d'un intérêt commun quant aux aides d'Etat octroyées aux compagnies aériennes doivent permettre le développement des activités aéroportuaires dans le respect des règles du traité.* »

Le communiqué qui suit de l'Union des aéroports français illustre les problèmes posés aux aéroports français par la politique de *hub* d'Air France et la nécessité pour les pouvoirs publics d'aider les aéroports régionaux.

⁽¹¹⁾ *Le Figaro* 11 03 2010.

⁽¹²⁾ Stephen McNamara, porte-parole de *Ryanair*, site internet de la compagnie.

Trafic aérien en déclin : l'Union des aéroports français réagit

Le trafic aérien français a enregistré son premier déclin mensuel depuis 2003, avec une baisse de 3 % en septembre comparé au même mois de l'an passé.

Pour la saison d'hiver, des allègements de fréquences et suppressions de lignes sont maintenant annoncés, notamment par la compagnie Air France, au départ d'aéroports régionaux (notamment sur Roissy-Charles de Gaulle).

Si l'on peut comprendre une décision d'entreprise du groupe Air France en raison de la rentabilité d'une liaison, l'Union des aéroports français (UAF) regrette cependant qu'aucune autre compagnie française ne se montre susceptible de reprendre l'exploitation de certaines de ces lignes délaissées, qui pourraient pourtant s'avérer rentables.

L'Union des aéroports français rappelle que la desserte des régions de France, dans l'esprit de l'aménagement du territoire, doit demeurer une préoccupation, pour ne pas dire une priorité. Il est nécessaire de relier certaines régions françaises qui ne le sont pas, ou qui ne le sont plus, au reste du monde.

La Commission reconnaît que les lignes directrices relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'Etat dans le secteur de l'aviation ne couvrent pas l'intégralité de ces nouveaux aspects liés au financement des aéroports et des aides au démarrage des nouvelles lignes ; elles régissent presque exclusivement les conditions d'octroi d'aides d'Etat aux compagnies aériennes, en les limitant. Par ailleurs, elles circonscrivent les aides directes à l'exploitation des lignes aériennes dans les seuls cas des obligations de service public et des aides à caractère social.

Elle admet également la possibilité d'une distorsion des échanges, au niveau du marché des services aéroportuaires, par des distorsions entre aéroports communautaires nationaux et les aéroports régionaux et ces aéroports entre eux, en incitant une compagnie à « se délocaliser » d'un aéroport à un autre et à transférer une ligne d'un aéroport communautaire à un aéroport régional.

La Commission reconnaît néanmoins que le lancement de nouvelles lignes à partir d'aéroports régionaux peut être accompagné par des difficultés financières importantes que les Etats membres peuvent vouloir atténuer afin d'assurer la promotion des aéroports régionaux.

1. La politique de la Commission européenne

Il convient de distinguer les aides à l'investissement et celles au fonctionnement.

Globalement, dans sa jurisprudence, la Commission européenne se montre assez compréhensive des impératifs d'aménagement du territoire.

Par exemple, la Commission européenne a décidé de ne soulever aucune objection au financement de la construction de l'aéroport Berlin Brandenburg International (BBI), qui vise à doter la capitale fédérale de l'Allemagne d'un seul et unique aéroport car, en concentrant l'activité aérienne sur un seul aéroport à l'extérieur de la ville, les nuisances sonores et les émissions de polluants seront réduites. En effet, plus aucun avion ne survolera les zones à forte densité de population du centre-ville.

De même en matière d'aide au fonctionnement, la Commission européenne a approuvé une aide au démarrage accordée en Belgique pour favoriser le développement de l'aéroport d'Anvers en tant qu'aéroport régional. Dans le but d'accroître sa fréquentation, une aide est accordée aux transporteurs aériens qui ouvrent de nouvelles liaisons ou exploitent des rotations supplémentaires au départ de cet aéroport régional.

Toutefois, les conditions d'octroi de cette aide sont précises : les transporteurs aériens titulaires d'une licence d'exploitation en cours de validité peuvent obtenir une aide au démarrage, pour une durée de trois ans, en relation avec l'ouverture de nouvelles liaisons ou l'exploitation de rotations supplémentaires sur des liaisons existantes au départ de l'aéroport d'Anvers. L'aide accordée de manière dégressive sur une période de trois ans est versée sous la forme d'une subvention par passager et par mouvement. Pour bénéficier d'une aide, le transporteur aérien doit au préalable remettre un plan d'affaires démontrant que la nouvelle liaison est viable et n'entre pas en concurrence avec des liaisons ou des lignes ferroviaires à grande vitesse existantes.

Le montant total de l'aide est estimé à 1 372 093 euros par compagnie aérienne, soit 4 116 279 pour trois compagnies aériennes. Il est plafonné à 50 % du total annuel des coûts éligibles. Ces derniers correspondent aux frais de commercialisation, de publicité et d'installation.

En sens inverse, la Commission lance une procédure formelle d'examen concernant une aide d'Etat potentielle en faveur de *Flughafen Schönefeld GmbH*, société propriétaire et gestionnaire de l'aéroport de Berlin Schönefeld, et de transporteurs aériens opérant à partir de l'aéroport de Berlin Schönefeld. En effet, la société publique a conclu depuis 2003 plusieurs contrats bilatéraux avec des compagnies aériennes basées à l'aéroport. Il pourrait s'agir d'aides d'Etat illégales et incompatibles, car elles accordent à ces compagnies aériennes des redevances aéroportuaires plus favorables que celles prévues par le règlement publié fixant ces redevances. En outre, *Flughafen Schönefeld GmbH* offre à ces compagnies aériennes un soutien à la commercialisation et a conclu un accord exclusif avec une compagnie aérienne. Il s'agit d'un accord d'utilisation exclusive du terminal B de l'aéroport et de redevances aéroportuaires plus basses que les redevances publiées.

La décision de la Commission se concentre sur quatre aspects distincts :

- premièrement, elle porte sur l'accord de location exclusive que *Flughafen Berlin Schönefeld GmbH* a conclu avec *EasyJet* pour l'utilisation du terminal B de l'aéroport ; la Commission émet des doutes quant à savoir si le loyer payé par *EasyJet* correspond à la valeur du marché du terminal, d'autant que la conclusion du contrat n'a pas été précédée par une adjudication publique ;

- le deuxième aspect est le contrat de 10 ans conclu entre *Flughafen Schönefeld GmbH* et *EasyJet*, qui prévoit qu'*EasyJet* paie des redevances sensiblement plus basses que celles prévues par le règlement fixant ses redevances. La différence entre les redevances pourrait constituer une aide d'Etat en faveur d'*EasyJet* ;

- troisièmement, la décision émet des doutes quant à savoir si certaines réductions par rapport au règlement fixant les redevances aéroportuaires et certaines subventions à la commercialisation accordées à *Aer Lingus*, *Basic Air*, *Fairline*, *Germanwings*, *Iceland Air*, *Ryanair*, *V-Bird* et *Volare* constituent des aides d'Etat en faveur de ces compagnies aériennes ;

- enfin, la Commission considère que la subvention croisée des pertes d'exploitation à l'aéroport de Schönefeld par les bénéficiaires d'exploitation des aéroports de Tegel et de Tempelhof pourrait constituer une aide d'Etat en faveur de l'aéroport Schönefeld.

Si la procédure formelle d'examen conduit à la conclusion qu'une de ces mesures ou plusieurs d'entre elles constituent des aides d'Etat, la Commission devra déterminer si elles peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun.

2. Les conditions présidant à l'octroi des aides aux aéroports

En conséquence la Commission européenne précise que les aides devront remplir les conditions suivantes :

- les aides seront versées à des transporteurs aériens communautaires ;
- les aides seront versées pour des routes au départ d'aéroports régionaux et exceptionnellement des aéroports nationaux de catégorie par exemple si ceux-ci doivent faire face à une forte récession de leur activité habituelle ;
- les aides seront versées aux compagnies aériennes pour des routes au départ de toutes les catégories d'aéroports situés dans les régions ultrapériphériques et à destination des pays tiers voisins ;
- les aides versées aux compagnies aériennes ne s'appliquent qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences provoquant un accroissement du volume net de passagers au départ de l'aéroport en question. Les

aides ne doivent pas être versées lorsque la route est d'ores et déjà exploitée que ce soit par un service aérien ou ferroviaire à grande vitesse équivalent ;

– les aides ne doivent également pas être versées à une compagnie aérienne pour une nouvelle ligne qu'elle viendrait à exploiter en substitution et suite à l'abandon d'une ancienne ligne qui aurait déjà bénéficié des aides au démarrage pendant une période complète ;

– les aides ne pourront pas non plus être accordées pour une ligne que la compagnie aérienne viendrait à assurer en remplacement d'une autre ligne qu'elle desservait auparavant à partir d'un autre aéroport situé dans la même zone d'attraction économique ou de population et pour laquelle elle a également reçu des aides ;

– enfin, les aides ne doivent pas non plus être destinées à aider un nouvel entrant à ouvrir des liaisons déjà ouvertes et à se lancer dans une concurrence frontale avec un opérateur existant, qui exploite déjà cette route au départ de l'aéroport, ou d'un autre aéroport situé dans la même zone d'attraction économique ou de population.

Pour être licites les aides doivent être nécessaires pour l'ouverture de nouvelles lignes, avoir un caractère incitatif, être proportionnelles à l'objectif visé, accordées dans le respect des principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination des opérateurs, accompagnées d'un mécanisme de sanction en cas de non-respect des engagements du transporteur, et ne pas être cumulables avec des aides à caractère social ou des compensations de service public

Une aide doit avoir un effet incitatif : elle doit permettre à une entreprise de développer une activité qu'elle n'aurait pas entreprise sans soutien public. **Un lien strict doit exister entre l'objectif de développement aéroportuaire, qui passe par le développement net du trafic passager, et le niveau de l'aide versée à la compagnie aérienne.** Le montant d'aide devrait donc être calculé par passager. Une compagnie aérienne ne pouvant délivrer à un aéroport les volumes de passagers nécessaires à son développement ne sera pas ainsi indûment favorisée.

La seconde proportionnalité doit s'apprécier entre l'aide et les coûts engagés par son bénéficiaire. Ne sont ainsi éligibles que des coûts additionnels de démarrage que l'opérateur aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière et qui nécessitent une contribution publique afin de partager le risque de non-viabilité lié à la période de démarrage. Ils concernent, par exemple, les dépenses de marketing et de publicité à engager au départ pour faire connaître la liaison, les frais d'installation supportés par la compagnie aérienne sur le site de l'aéroport régional concerné pour lancer la ligne. A l'inverse, l'aide ne peut concerner des coûts opérationnels réguliers tels que location ou amortissement des avions, carburant, salaires des équipages, coûts de commissariat (catering).

Elles doivent être limitées dans le temps (5 ans au cas d'espèce pour des liaisons européennes point à point et non pas 15 ans comme à Charleroi), correspondre à une intensité maximale de 50 % des coûts nets de démarrage engagés, l'aéroport doit avoir un contrôle sur ces coûts et elles doivent être disponibles à l'avenir pour toute compagnie.

Par contre la Commission européenne considère que sont incompatibles les aides qui faussent la concurrence dans le marché commun en particulier :

– rabais sur les charges aéroportuaires. Des rabais ne sont possibles que s'ils sont octroyés de manière non-discriminatoire à tous les usagers et pour une durée limitée ;

– rabais sur les redevances d'assistance en escale. Des rabais sont possibles si un aéroport peut justifier que les pertes éventuelles sur ce service, rendu dans un secteur concurrentiel, ne sont pas compensées par des recettes liées aux missions d'autorité aéroportuaire ou de services d'intérêt économique général de l'aéroport, ce qui implique une séparation comptable ;

– incitations versées à l'ouverture de lignes. Celles qui ne correspondraient pas à la prise en compte de coûts effectifs d'une telle ouverture ne sont pas justifiées.

Les décisions de la Commission ne s'opposent pas aux accords entre aéroports régionaux et compagnies à bas coût. Bien au contraire, la Commission reconnaît encourager toutes les initiatives qui permettent une meilleure utilisation des infrastructures aéroportuaires sous-utilisées et se félicite de toute formule permettant de mettre fin aux problèmes de congestion du transport aérien et d'accroître les possibilités de vol pour les citoyens européens. A cet égard, les aéroports secondaires sont extrêmement bien placés pour jouer un rôle déterminant. Ils sont en outre un facteur de développement économique régional très important.

Toutefois, la rapporteure tient à souligner que la Commission européenne a une vision très partielle des aides aux compagnies aériennes car elle n'intègre pas le fait qu'en domiciliant les contrats de travail des personnels navigants dans des pays où le coût des charges sociales est moindre certaines compagnies pratiquent ce qu'il est possible d'appeler un « dumping social ». La lutte pour le respect d'une concurrence parfaite peut-elle s'affranchir d'une réflexion sur l'égalité des charges fiscales et sociales dans des activités par nature internationale ?

Bien entendu les solutions ne peuvent intervenir qu'au niveau européen mais, dans ce domaine il existe un risque de plus en plus clair de délocalisation des compagnies aériennes. Or, la rapporteure ne peut pas accepter que

l'unification du marché s'effectue par l'alignement par le bas des législations sociales.

Le gouvernement français doit étudier et proposer à Bruxelles des mesures pour rétablir dans le domaine aérien une concurrence non faussée qui sont à ses yeux de deux ordres :

– clarifier et sécuriser juridiquement les aides des aéroports régionaux aux compagnies *low cost*.

– promouvoir au niveau européen des règles sociales minimales, applicables aux personnels navigants. Les tribunaux français viennent de procéder à la requalification de contrats de travail accordés à des personnels travaillant effectivement en France sous l'emprise du droit de pays étrangers membres de l'Union européenne, il convient d'éviter que cette situation se reproduise.

CHAPITRE II : LES REDEVANCES DE SURETE

La sûreté aérienne est la lutte contre les actes de malveillances perpétrés à l'encontre des aéronefs ou des passagers. Elle est donc différente de la sécurité aérienne qui a trait aux règles de construction et d'exploitation des avions qui relèvent aujourd'hui de l'agence européenne de sécurité aérienne (AESA)⁽¹³⁾.

Concrètement, la sûreté aérienne consiste principalement à empêcher l'introduction et l'emport d'armes ou d'engins explosifs à bord d'avions civils, en mettant en place un certain nombre de contrôles et de procédures : d'une part, les contrôles d'accès aux avions, des passagers et des bagages de cabine, des bagages de soute, du fret aérien, des produits et équipements mis à bord ; d'autre part, la certification des équipements : portiques détecteurs de métaux, détecteurs de métaux portatifs, détecteurs de métaux pour les colis, appareils radioscopiques d'inspection des bagages et des colis, appareils radioscopiques d'inspection des colis.

Elle repose à la fois sur les services de l'Etat et sur les entreprises du transport aérien qui appliquent la réglementation européenne et nationale sur la sûreté aérienne

La définition des règles de sûreté relève de l'Union européenne. Depuis les attentats de septembre 2001, de nouvelles mesures de sûreté ont été mises en place. La Commission européenne a adopté en décembre 2002 un règlement sur la sûreté aérienne civile qui renforce considérablement les moyens mis en œuvre pour harmoniser les règles de sûreté au sein de l'Union européenne, pour faciliter la protection du transport aérien. Ainsi, en vertu de ce texte, chaque Etat membre doit adopter un programme national de sûreté concernant les contrôles d'accès dans les aéroports et l'inspection des voyageurs, des bagages, du fret, des matériels embarqués et des membres du personnel.

Les passagers financent pour l'essentiel le coût de la sûreté en payant des taxes ou des redevances aux compagnies aériennes.

Le financement des coûts complémentaires du nouveau projet de règlement reste à définir. Pour étudier ce point fondamental, la Commission

⁽¹³⁾ *Rapport d'information n° 2164* « L'Union européenne peut-elle assumer la responsabilité de la sécurité aérienne ? », M^{me} Odile Saugues.

européenne a, sur la base de deux études, adopté un rapport concernant la sûreté des transports et son financement⁽¹⁴⁾.

Ce rapport de la Commission européenne indique que, dans le secteur aérien, **les taxes liées à la sûreté sur les vols intracommunautaires représentent 1 à 2 % du prix moyen du billet d'avion.**

Enfin et surtout, la Commission estime que le financement public des actions visant à prévenir des attaques terroristes ne constitue pas une aide d'Etat, mais relève de l'exercice des pouvoirs appartenant en propre aux pouvoirs publics, car il revient aux Etats de protéger les citoyens européens contre les attaques terroristes.

La sûreté aérienne est une mission d'intérêt général, qui dépend de l'Etat et des entreprises du secteur aérien qui mettent en œuvre la législation et assurent les missions opérationnelles de sûreté.

Aujourd'hui, en France, les mesures préventives des exploitants d'aéroport à la charge des entreprises et de leurs clients ont un coût de 800 millions d'euros par an, auquel il faut ajouter les coûts des mesures directement appliquées par les compagnies aériennes⁽¹⁵⁾. Ce coût figure parmi les plus lourds d'Europe par passager ou par tonne de fret transporté.

L'accumulation des mesures de contrôle a beaucoup allongé le temps de traitement du passager à l'aéroport. Si beaucoup de passagers ne contestent pas le bien fondé de ces mesures qui les rassurent ils demandent des moyens de contrôles adaptés aux nombres de passagers, des processus plus fluides, des nouvelles technologies coûteuses, tels que les scanners corporels dont la généralisation ne saurait être envisagée avant la fin des expérimentations en cours.

A. La proposition de la Commission européenne

La Commission a adopté, en mai 2009, une proposition de directive sur les redevances de sûreté aérienne en Europe.

Les objectifs affichés sont de garantir, lors de la détermination du niveau des redevances, la transparence, l'absence de discrimination et la consultation des compagnies aériennes, ainsi que l'existence d'un lien entre coûts et redevances de sûreté. Il est également proposé d'établir une autorité de supervision indépendante dans chaque Etat membre. La directive s'applique aux

⁽¹⁴⁾ Ref: Rapport de la Commission sur le financement de la sûreté aérienne, COM (2009) 30 final, 2.2.2009.

⁽¹⁵⁾ FNAM.

aéroports qui enregistrent plus de cinq millions de passagers par an - et, si ce seuil n'est pas atteint, le plus grand aéroport de chaque Etat membre.

Actuellement, le recouvrement des coûts de sûreté aérienne est réglementé au niveau national. Cependant, les informations fournies aux passagers à propos de ces coûts ne sont pas toujours adéquates aux yeux de la Commission européenne, et les compagnies aériennes ne sont pas systématiquement consultées dans tous les aéroports de l'Union européenne. Cette situation empêche l'existence de conditions de concurrence véritablement équitables pour les aéroports et pour les transporteurs aériens, ce qui est particulièrement critique à l'heure où l'ensemble du secteur de l'aviation doit relever d'importants défis.

Selon le rapport précité de la Commission, pour assurer une concurrence équitable et non faussée entre compagnies aériennes et entre aéroports, il est indispensable que les redevances de sûreté ne soient pas discriminatoires et soient strictement limitées à la compensation des coûts engagés. C'est pourquoi la Commission européenne propose d'appliquer les principes communs ci-dessous au prélèvement des redevances de sûreté dans les aéroports de la communauté :

– non-discrimination : les redevances de sûreté ne doivent pas entraîner de discrimination entre les passagers aériens ou entre les compagnies aériennes ;

– consultation : les compagnies aériennes doivent être consultées au sujet des redevances de sûreté, obligatoirement et régulièrement (une fois par an au moins). Les aéroports doivent tenir compte de l'avis des compagnies avant de prendre une décision et, à défaut d'accord, doivent justifier celle-ci ;

– transparence : la transparence doit être garantie à trois niveaux :

➤ au niveau des aéroports : les aéroports doivent informer les compagnies aériennes des éléments utilisés comme base pour le calcul du niveau des redevances de sûreté (par exemple les services et les infrastructures offerts en échange des redevances, la méthode de calcul ou les investissements prévus) ;

➤ au niveau des compagnies aériennes : pour permettre aux aéroports d'évaluer correctement les besoins en matière d'investissements et de mieux adapter leurs infrastructures liées à la sûreté, les compagnies aériennes doivent transmettre en temps utile des informations telles que leurs prévisions de trafic ;

➤ au niveau des Etats membres : il importe d'assurer la transparence en ce qui concerne l'incidence économique de mesures nationales de sûreté plus strictes que les exigences de l'Union européenne.

– lien entre coûts et redevances : les redevances de sûreté doivent être exclusivement utilisées pour couvrir des dépenses de sûreté ; à cet effet, il doit être tenu compte des aides et subventions accordées par les autorités à des fins de

sûreté et du coût de financement des équipements, des installations et des activités de sûreté ;

– autorité de supervision indépendante et règlement des différends : une autorité doit être établie dans chaque Etat membre pour assurer l'application correcte des mesures et une procédure visant à régler les différends entre les aéroports et leurs usagers doit être établie.

B. Un débat difficile au Parlement européen

M. Jörg Leichtfried (S&D, Autriche), rapporteur sur la proposition relative aux redevances de sûreté aérienne, propose que les Etats membres prennent en charge le coût des mesures de sûreté qui vont au-delà des mesures communes prévues par la législation communautaire (règlement 300/2008). Or, le Conseil des ministres y est totalement opposé.

La proposition de base de la Commission se contente de prévoir des règles pour garantir la transparence des redevances de sûreté et n'exige rien en matière de financement. Seul un considérant indique que la sûreté est « essentiellement une responsabilité d'Etat » mais pour préciser dans la foulée que ce sont justement les Etats qui doivent décider des méthodes de financement. Par le passé, les députés avaient déjà tenté d'imposer, en vain, l'intervention de l'Etat dans ces frais.

La question de l'obligation faite aux Etats de financer les mesures de sûreté allant au delà des obligations minimales fixées par les règles européennes est essentielle car il existe une majorité de voix au Conseil pour s'opposer à toute concession faite au parlement européen sur cette question.

La rapporteure considère au regard du principe de subsidiarité que la question du mode de financement de la sûreté aéroportuaire relève des compétences nationales et se situe donc en désaccord avec le Parlement européen.

Ce désaccord porte plus sur la répartition des compétences entre les Etats et l'Union européenne que sur le fond. Il est d'ailleurs important de souligner que les taxes de sûreté ne constituent qu'une des multiples taxes d'aéroport (*cf* tableau ci après).

Un autre aspect du rapport concerne le champ d'application de la future directive. Le Conseil des ministres est divisé sur la question - c'est même ce qui l'a empêché d'aboutir à un accord à ce stade. La majorité des Etats demande en tout cas que les petits aéroports soient exemptés alors que la proposition de la Commission prévoit d'emblée d'inclure la quasi-totalité des aéroports de l'Union européenne. Jörg Leichtfried est plutôt du côté de la Commission, même s'il propose de limiter la directive aux aéroports ouverts au trafic international (ce qui n'exclura pas les aéroports régionaux).

LES TAXES AERIENNES

➤ La taxe de l'aviation civile : créée à compter du 1er janvier 1999, elle est due par les passagers et son produit est réparti entre :

- le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » pour financer les missions de la DGAC qui ne sont pas rémunérées par des redevances ;
- le budget général de l'Etat pour subventionner les liaisons aériennes d'aménagement du territoire et les missions de sécurité et de sûreté assurées par les exploitants d'aérodromes dans le cas où le produit de la taxe d'aéroport ne suffit pas à en couvrir les coûts.

➤ La taxe d'aéroport : créée à compter du 1er juillet 1999, elle est due par les passagers et finance les missions de sécurité et de sûreté assurées par les exploitants d'aérodromes.

➤ La taxe sur les nuisances sonores aériennes : créée à compter du 1er janvier 2005, elle est due par les exploitants d'aéronefs et finance les aides versées aux riverains par les exploitants d'aérodromes.

➤ La taxe de solidarité sur les billets d'avion : créée à compter du 4 janvier 2006, elle est due par les passagers et contribue au financement des pays en développement. Les redevances constituent le paiement d'un service rendu.

➤ Les redevances pour services rendus par les aérodromes (art R.224-1 à R.224-5 du code de l'aviation civile) (décret 827 du 20.07.05 et arrêté du 16.09.05) : dues par les exploitants d'aéronefs.

➤ Les redevances de navigation aérienne , dues par les exploitants d'aéronefs :

- les redevance de route (art R.134-1 du code de l'aviation civile) ;
- la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (art R.134-4 du code de l'aviation civile).

➤ Les redevances pour services rendus par l'Etat pour la sécurité et la sûreté de l'aviation civile lien vers DGAC (art R. 611- 3 à R.611-6 du code de l'aviation civile (décret 1680 du 28.12.05) :

- la redevance de production ;
- la redevance de gestion de navigabilité ;
- la redevance de maintenance ;
- la redevance d'organisme de formation de personnel de maintenance ;
- la redevance d'exploitant d'aéronef ;
- la redevance de sécurité et de sûreté ;
- la redevance de sûreté aérienne de transporteur ;
- la redevance d'organisme de formation de personnel navigant ;
- la redevance d'examen ;
- la redevance de titre de personnel de l'aviation civile ;
- la redevance de programme ;
- la redevance d'aptitude au vol ;
- la redevance de qualification d'entraîneur synthétique de vol ;
- la redevance de matériels de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs ;
- la redevance de dispositif de sûreté.

➤ Les redevances pour services rendus par la DGAC (décret 1810 du 23.11.06).

Source : DGAC.

C. La position des autorités françaises

Il a été indiqué à la rapporteure que les autorités françaises étaient favorables à la proposition de directive sur les redevances de sûreté aéroportuaire sous réserve qu'elle laisse les Etats membres souverains dans la définition de leur système de recouvrement du financement des mesures de sûreté, et qu'elle tienne compte des particularités du système français de financement centralisé par l'Etat. L'objectif des autorités françaises est donc d'obtenir que le texte initial de la Commission soit amendé pour s'adapter aux différents systèmes existants en Europe, qu'ils soient fondés sur un mécanisme de redevances aéroportuaires, ou de taxe et qu'ils soient gérés de façon déconcentrée au niveau des aéroports, ou de façon centralisée. Les autorités françaises souhaitent aussi que la directive laisse la possibilité pour les Etats qui le choisissent d'appliquer un système de redevances à un groupe d'aéroports.

1. Le champ d'application de la directive (article 1)

Le rapporteur du Parlement européen propose que le champ d'application soit limité aux aéroports ouverts au trafic commercial. Ceci est une bonne chose dans la mesure où les aéroports militaires sont *de facto* exclus, mais cet amendement n'est pas suffisant car ni les aéroports mixtes ouverts à la fois au trafic commercial et au trafic militaire (et exclus des compétences de l'AESA), ni l'aviation générale ne sont exonérés. Les autorités françaises soutiennent l'amendement 44 qui répond à cette préoccupation car la mention « pour les passagers des vols commerciaux » exclut les aéroports militaires, les zones militaires d'aéroports mixtes et l'aviation générale.

Des amendements parlementaires proposent un seuil, soit à 1 million (amendement 45) ou plus généralement à 5 millions conformément à la directive 2009/12. Les autorités françaises ne sont pas opposées à la détermination d'un seuil, sous réserve que les Etats aient le choix d'appliquer le mécanisme à l'ensemble des aéroports d'un groupe, même si ces aéroports ont un trafic inférieur à ce seuil.

2. L'autorité de supervision indépendante (article 8)

Le système français repose depuis 1999 principalement sur une taxe dénommée « taxe d'aéroport ». Cette taxe d'aéroport n'est pas exclusivement destinée au financement de la sûreté mais assure également celui des missions de l'Etat sur les aéroports : sauvetage et lutte contre les incendies d'aéronefs, lutte contre le péril aviaire et mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Dans ce dispositif, c'est l'Etat, et non les gestionnaires d'aéroports, qui fixe nationalement les tarifs de la taxe dans la limite d'une fourchette déterminée par la loi, en fonction de l'évaluation du besoin de

financement des aéroports, ce dernier étant lié aux coûts déclarés par les gestionnaires.

Le principe de l'autorité indépendante, bien que louable, n'est pas applicable au système français. C'est pourquoi, les autorités françaises ont demandé et obtenu, dans le cadre du groupe aviation du Conseil, que le texte :

– prévoie (considérant 1) que « *chaque Etat décide des méthodes pour financer les mesures de sûreté* » ;

– comprenne un nouveau paragraphe à l'article 8 qui exonère des procédures décrites au paragraphes 1 à 5 de l'article 8, relatives à la mise en place et au fonctionnement d'une autorité indépendante, les Etats qui ont une procédure réglementaire ou parlementaire de fixation et d'adoption au niveau national de la structure et des tarifs des redevances de sûreté, à condition que les décisions sur l'établissement de ces redevances puissent faire l'objet de recours dans des conditions transparentes et objectives.

En conséquence, les autorités françaises appuient l'amendement 79 qui stipule que « *lorsqu'un Etat membre applique, conformément à son droit national, une procédure réglementaire ou législative pour déterminer et approuver au niveau national la structure ou le niveau des redevances de sûreté, les autorités nationales compétentes pour examiner la validité des redevances de sûreté remplissent les fonctions de l'autorité de supervision indépendante prévues par les paragraphes 1 à 5* », car c'est le seul amendement qui prenne en compte le système français de fixation et d'approbation de la structure et du niveau des redevances.

3. Mesures additionnelles de sûreté

Les autorités françaises sont défavorables à l'amendement 29 du rapporteur du Parlement européen qui stipule que les coûts des mesures de sûreté additionnelles doivent être supportés par les Etats membres.

Elles font observer que le montant de la taxe affecté au financement des coûts de sûreté aéroportuaire ne couvre pas la totalité de ces coûts, le reste, notamment le coût des mesures de sûreté non directement liées aux aéroports, est à la charge du budget de l'Etat.

Les autorités françaises soutiennent le texte négocié au sein du Conseil qui prévoit que pour toute mesure de sûreté additionnelle, une étude d'impact soit réalisée au préalable sauf en cas de menaces spécifiques et pour des mesures de durée limitée et qu'une autre étude d'impact soit réalisée dans les trois ans. Ceci devrait conduire à rechercher une meilleure efficacité des mesures additionnelles, sans remettre en cause la possibilité de réagir rapidement face à des évolutions de la menace, comme cela s'est produit à la fin du mois de décembre 2009.

Ce dernier point est difficilement négociable et risque de conduire à une impasse car les deux positions apparaissent inconciliables.

Il serait dommageable que cette réforme ne voit pas le jour et la rapporteure ne peut qu'appeler le Parlement européen à respecter les compétences dévolues aux Etats et par conséquent le principe de subsidiarité.

CHAPITRE III : LES CRENEAUX HORAIRES

Un créneau horaire est une plage de temps dont l'usage est alloué et réservé à une compagnie aérienne déterminée pour décoller et atterrir dans les aéroports congestionnés. La règle du « créneau utilisé ou perdu » prévoit qu'une compagnie aérienne a le droit de conserver les créneaux horaires d'une saison à l'autre à condition qu'ils aient été utilisés à hauteur de 80 %.

Les créneaux horaires dont disposent les compagnies aériennes ont une très forte valeur patrimoniale, ils font dans les faits partie intégrante de la valeur d'une compagnie aérienne et nous avons vu des compagnies en faillite rachetées par des concurrents souhaitant simplement récupérer leurs créneaux horaires

Les compagnies aériennes souhaitent garder tous leurs créneaux horaires, même si elles ne les utilisent pas. Des adaptations ont été réalisées pour les y autoriser mais cette situation, acceptable dans une crise limitée devient problématique si elle se prolonge dans le temps.

D. La réglementation communautaire et nationale

Depuis 1993, l'attribution des créneaux horaires (heures prévues de décollage ou d'atterrissage sur un aéroport) au sein de l'Union européenne est régie par le règlement CEE du Conseil n°95/93 du 18 janvier fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté. Ce texte est très largement inspiré des pratiques développées par les compagnies aériennes elles-mêmes au sein de l'IATA depuis les années 1950, et donc des pratiques qui étaient en vigueur en 1992 sur les aéroports encombrés de la Communauté.

Aux termes du règlement communautaire précité :

– l'obtention préalable de créneaux horaires est requise pour atterrir ou décoller sur les aéroports dits « entièrement coordonnés », en d'autres termes, les aéroports très encombrés – étant précisé que la décision de coordonner un aéroport relève de la responsabilité des Etats membres ;

– ces créneaux horaires sont attribués par une autorité indépendante dénommée « coordonnateur » ;

– cette attribution est gratuite ; par ailleurs les créneaux horaires attribués sont échangeables entre transporteurs, mais ne peuvent ni être « donnés », ni être vendus ou achetés entre transporteurs ;

– les créneaux horaires ne sont pas attachés aux lignes, mais aux compagnies, sous réserve du cas particulier des lignes d'aménagement du territoire ou de service public pour lesquelles des créneaux horaires peuvent être réservés, faculté dont les pouvoirs publics ont fait assez largement usage à Orly (cf. ci-dessous) ;

– ces attributions de créneaux horaires se font deux fois par an dans le cadre de conférences organisées par l'IATA ; tous les créneaux horaires utilisés correctement (pendant 80 % au moins de la période pour laquelle ils ont été attribués) sont automatiquement réattribués aux compagnies qui les exploitent (principe connu familièrement sous le vocable de « droit du grand-père » et, de manière plus juridique, de précedence historique) ;

– enfin les créneaux horaires disponibles (rendus par les compagnies, ou non réattribués du fait d'une utilisation insuffisante, ou nouvellement créés par suite d'une majoration de la capacité de l'aéroport, par exemple lors de la mise en service d'une nouvelle piste) sont regroupés dans un « pool » et attribués pour moitié aux « nouveaux arrivants » (transporteurs peu ou pas présents sur un aéroport) et pour moitié aux autres compagnies, c'est-à-dire aux compagnies déjà présentes à un niveau significatif sur l'aéroport en cause.

Ce règlement, qui émane de la Direction Générale Transports (DG VII) de la Commission européenne s'inscrit dans le cadre des textes d'accompagnement du troisième paquet de libéralisation du transport aérien communautaire. Parallèlement, un second règlement communautaire, préparé par la Direction générale Concurrence (DG IV) de la Commission européenne, a été adopté par le Conseil des ministres pour conférer aux pratiques de la profession en matière de créneaux horaires, et notamment aux conférences bi-annuelles organisées par l'IATA, une « exemption » au regard des règles de concurrence du traité de Rome (article 85).

Plusieurs textes ont été pris en France en application du règlement CEE n° 95/93. Tout d'abord, pour qualifier d'entièrement coordonnés les aéroports d'Orly et de Charles de Gaulle, par décision du directeur général de l'aviation civile du 10 mars 1993.

Parallèlement, la coordination de ces deux aéroports a été confiée, le 4 mai 1993, par décision du directeur général de l'aviation civile, à la personne d'Air France qui exerçait précédemment cette fonction, avec les moyens de la compagnie. En effet, traditionnellement en Europe, comme dans la plupart des autres États de par le monde, se sont les compagnies nationales qui, dans le système IATA, étaient chargées d'attribuer les créneaux horaires (par exemple Air France à Paris, *British Airways* à Londres, *Alitalia* à Rome...). Il est clair toutefois que cette organisation développée dans le cadre traditionnel du transport aérien, un cadre fondé sur la coopération, ne pouvait plus être valable dans un contexte pleinement concurrentiel, tel que celui qui a été mis en place en Europe depuis le

1er janvier 1993. C'est la raison pour laquelle l'association COHOR, constituée des principales compagnies aériennes ayant une exploitation sur les aéroports parisiens, a été désignée « coordonnateur des aéroports parisiens » par arrêté du 9 août 1996 en remplacement d'Air France.

Il est par ailleurs prévu dans le règlement n° 95/93 précité qu'un comité de coordination, ouvert aux compagnies, à leurs représentants, aux autorités aéroportuaires et aux représentants du contrôle du trafic aérien, soit créé pour assister, à titre consultatif, le coordonnateur, notamment pour formuler des orientations complémentaires pour l'attribution des créneaux horaires. Un tel comité de coordination, placé sous la présidence de l'Etat, a été créé pour les aéroports parisiens, par arrêté du 4 mai 1993, modifié le 26 décembre 1996 pour tenir compte des évolutions de la représentativité des transporteurs et de leurs associations professionnelles. Un sous-comité créé en son sein est chargé, le cas échéant, de l'examen pour avis des réclamations sur l'attribution des créneaux horaires, qui n'ont pu être satisfaites par le coordonnateur selon les usages de la profession. Le comité de coordination peut également préconiser des orientations complémentaires, permettant de tenir compte des conditions locales, pour l'attribution des créneaux horaires, pour autant que ces orientations respectent le droit communautaire.

Enfin, les autorités françaises ont pris un arrêté le 10 mars 1993, modifié le 5 janvier 1994, puis le 29 décembre 1995, permettant la réservation de créneaux horaires entre Orly et certaines villes de province, afin de garantir à ces dernières, dans un environnement devenant concurrentiel et pouvant inciter les transporteurs à utiliser ces créneaux horaires pour l'exploitation de lignes qu'ils estimeraient plus rentables, la pérennité de leur liaison avec Paris, avec des horaires propres à satisfaire les besoins des passagers.

E. Les adaptations de la réglementation européenne

La crise économique et financière a bien évidemment eu des impacts aussi sur le secteur aérien, confronté à une chute du trafic depuis la fin de l'année 2008. La saison d'été 2009 (29/03/2009-24/10/2009) sera également affectée par la crise économique. Pour y faire face les compagnies aériennes sont amenées à réduire leurs capacités.

L'Union européenne a adopté une proposition de modification du règlement « créneaux horaires » qu'elle a soumis au Parlement européen et au Conseil pour adoption urgente. Cette mesure temporaire permettrait aux compagnies aériennes de conserver leurs droits sur les créneaux horaires et d'éviter que les compagnies aériennes ne maintiennent leur capacité intacte et n'opèrent dans le seul but de conserver leurs créneaux, la Commission propose de geler temporairement la règle dite des 80-20 pendant la saison d'été 2009 (avril-octobre), comme elle l'avait fait en 2001/2002 et 2003, pour permettre aux

compagnies aériennes de réduire leurs activités sans perdre leurs créneaux horaires. Ainsi, les transporteurs auront droit au cours de la saison d'été 2010 aux mêmes créneaux que durant l'été 2009, qu'ils les aient utilisés ou non.

Cette mesure est prévue pour une seule saison (été 2009). Cependant, en fonction de la gravité de la situation à l'approche de la saison d'hiver 2009/2010, la Commission pourrait décider du renouvellement partiel ou total de ce régime, qui produirait alors également ses effets lors de la saison d'hiver 2010/2011, sur base d'une étude d'impact approfondie.

L'obligation dans les mois à venir pour certaines compagnies aériennes d'abandonner les créneaux non utilisés risque de bouleverser le paysage aérien au profit des compagnies les plus récentes. Toute modification de la réglementation sur ce point nécessite beaucoup de précautions.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mardi 23 mars 2010, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

« **M. Jérôme Lambert.** L'encadrement des aides aux compagnies à bas prix est nécessaire. Ainsi, dans ma région, une compagnie à bas prix a ouvert une ligne internationale entre Angoulême et Londres, moyennant d'importantes subventions du département. Elle a ensuite exigé une augmentation de ces aides en menaçant de fermer la ligne si elle ne l'obtenait pas. Finalement, la compagnie ne desservira plus l'aéroport. Ces pratiques commerciales abusives, qui s'expliquent par l'absence de concurrence, doivent être combattues.

M. Jean Gaubert. Dans un tel contexte, on ne peut pas parler de concurrence libre et non faussée. Cette situation est d'autant plus choquante qu'elle aboutit à faire financer par les collectivités locales les déplacements de personnes qui disposent de moyens suffisants pour voyager. Les compagnies profitent d'autre part, via leur domiciliation, des différences de réglementations sociales entre Etats, ainsi que des écarts de taux de change, comme cela a pu être le cas également dans le domaine du transport maritime entre la France et le Royaume-Uni.

M. Daniel Garrigue. Un encadrement des aides est en effet nécessaire mais il faut reconnaître les avantages liés au développement de liaisons aériennes à bas prix, pour l'aménagement du territoire, le développement des relations inter-européennes et l'accès au transport aérien. Pour la ville de Bergerac par exemple, les retombées sont considérables car elle était auparavant mal desservie et il n'existe pas de véritable alternative. Je partage par ailleurs l'avis de la rapporteure sur la nécessité de règles pour le statut des personnels des compagnies à bas prix.

Le Président Pierre Lequiller. Je souscris à ce constat : si un encadrement est bel et bien nécessaire, les avantages des liaisons inter-européennes à bas prix sont indéniables.

M. André Schneider. Je souhaite souligner la nécessité d'une plus grande souplesse de la Commission européenne à l'égard des aides à l'aéroport de Strasbourg car celles-ci sont la condition du maintien du statut de capitale européenne de la ville.

M. Pierre Forgues. Je souhaiterais faire part de quelques réflexions. Quand on dit que les passagers qui prennent l'avion ont les moyens de le faire, c'est faux. Qu'il s'agisse des compagnies *low cost*, d'Air France ou de Brit Air, très peu de passagers paient le même tarif. Je constate également que l'aéroport de

Tarbes-Lourdes, qui est un aéroport international, n'est pas un aéroport de gens riches. Y transitent nombre d'enfants, notamment au moment des vacances scolaires. Il existe de nombreux tarifs préférentiels, définis par la politique tarifaire d'Air France ou de Brit Air, extrêmement intéressants et bien moins chers que le plein tarif. Ensuite, il ne faut pas négliger que tous les moyens de transport collectif sont, en France, subventionnés. La région Midi-Pyrénées a mis en œuvre des plans successifs et entre les subventions pour combler les déficits ou les tarifs sociaux, personne ne paie réellement le plein tarif. C'est vrai pour le ferroviaire pour lequel la région, bien qu'elle ne soit pas responsable des infrastructures, a contracté des emprunts considérables pour les mettre à niveau. En gros, on peut estimer que les recettes commerciales représentent un tiers du coût complet. En ce qui concerne l'autocar, celui-ci est également très onéreux pour les collectivités territoriales avec des régimes extrêmement particuliers. Il faut donc expliquer que l'avion, qui était autrefois un cas à part, car uniquement fréquenté par ceux qui avaient les capacités d'en payer le coût, ne l'est plus.

Pour financer les dessertes aériennes, il y a plusieurs modalités. Les lignes d'aménagement du territoire desservies par Air France coûtent cher, plus cher que les *low cost*, l'Etat finançant 55 % des aides et les collectivités 45 %. C'est assez difficile à gérer, car il n'est pas possible d'obtenir la comptabilité analytique d'Air France.

En ce qui concerne les *low cost*, dire que l'Europe doit réglementer pour une véritable concurrence parfaite n'est pas applicable. Il y a une concurrence et une libre prestation de services - il ne faut pas oublier la directive « *Bolkestein* ». Il y a d'ailleurs une réglementation européenne, la région Midi-Pyrénées fait des appels d'offre internationaux avec des éléments précis sur la durée, la dégressivité des aides, notamment. Là où il y a un abus, c'est que certaines compagnies comme Ryanair ont certaines pratiques qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de cette réglementation. On ne donne pas de subventions aux compagnies *low cost*, mais on paie un service comme la promotion d'un territoire, dont la teneur est peut-être plus ou moins contestable. Il y a donc une forte pression, qui peut parfois s'apparenter à un chantage. Certaines collectivités locales ont réagi, mais en règle générale, tout le monde finit par s'exécuter et à payer, après capitulation en rase campagne. Sur le fond, ces aides font partie du développement économique et on peut rapidement calculer la contrepartie de ces quelques 15 euros plutôt que 30 euros par passagers dépensés. Economiquement c'est intéressant. Carcassonne, en Languedoc-Roussillon, paye mais fait vivre son aéroport avec uniquement des compagnies *low cost*. En Midi-Pyrénées les *low cost* ne viennent que pour les dessertes touristiques, pour le ski en hiver, et en été pour le tourisme d'été ou les pèlerinages, à Lourdes. On peut donc utiliser les *low cost* de manière intéressante.

La question à régler est donc celle de comportements qui s'apparentent parfois à un chantage et il convient plutôt que de prévoir des règles générales de mener une réflexion sur la manière de venir en aide aux compagnies aériennes, sachant que le mécanisme des obligations de service public n'est pas simple.

M. François Calvet. Lorsque Ryanair a indiqué les conditions auxquelles elle pourrait desservir l'aéroport de Perpignan, les collectivités territoriales ont dit non. La liaison a donc été effectuée avec Gironne en Espagne, à une heure de Perpignan. En moins de dix ans, l'aéroport atteint 5 millions de passagers et on ressent les effets du développement économique. La ligne Perpignan-Paris, desservie à un coût d'environ 600 euros, est beaucoup plus onéreuse et en outre les liaisons de Perpignan avec l'Europe passent par Paris.

On ressent en outre à Gironne la réalité de l'Europe avec un public de jeunes et d'étudiants qui voyagent notamment dans le cadre du programme *Erasmus*. Il faut tenir compte dans la réflexion de l'intérêt du développement des territoires nouveaux menacés à force de tout vouloir supprimer et qu'Air France ne sauvera pas avec ses coûts et son absence d'effort.

M. Gérard Voisin. Quand on regarde en pratique comment se remplit un vol, on est effaré par les tarifs car les passagers voisins ont les uns payé des billets très peu chers, les autres des billets extrêmement onéreux. Les prix sont véritablement fantaisistes. Sur Lyon-Madrid, un passager à 240 euros peut se trouver, pour exactement la même prestation de services, avec un passager à 1.480 euros. La concurrence est donc faussée et il y a des failles considérables dans le système. Comment envisage-t-on de gérer cette question ? Comment aider des dessertes alors que les prix sont si différents ?

M. Daniel Garrigue. Il faut raisonner et comparer aéroport par aéroport. Par exemple, les dessertes européennes de Bergerac ne coûtent que quelques euros par passager en aide publique, alors que la liaison avec Paris met en jeu plusieurs dizaines d'euros. On ne peut pas discuter d'une manière globale.

M. André Schneider. Lorsque la desserte Strasbourg a été envisagée, il y a eu un contentieux, une décision défavorable du tribunal administratif et donc l'opérateur aérien est allé de l'autre côté de la frontière, sur Baden-Baden. Nous avons connu le même problème avec DHL. Certaines personnes qui avaient acquis du terrain à bas prix ont ensuite vu augmenter le prix de leur terre après avoir obtenu gain de cause. Il faut certes des règles, mais en même temps, on ne peut nier l'intérêt de ces dessertes pour les territoires.

M. Pierre Forgues. En ce qui concerne les obligations de service public dans le cadre de l'aménagement du territoire, les chiffres sont éloquentes pour l'aéroport de Lourdes-Tarbes : sur la base d'un taux de remplissage de 74 % et d'un peu plus de 100.000 passagers, les collectivités locales paient environ 30 euros par passager. Comme l'Etat assume 55 % de la subvention, on se retrouve avec une aide de 60 euros en faveur d'Air France. Pour les liaisons assurées par Ryanair, ce n'est pas le même ordre de grandeur avec 12 euros par passager. On évoque que ces différences sont dues à des différences de modèle économique ou à un grand nombre d'autres facteurs, dont, il faut le dire, aucun n'est tout à fait convaincant.

La rapporteure. Le problème principal est effectivement la desserte et l'aménagement du territoire et il faut essayer de le faire du mieux possible. Néanmoins il faut comprendre que tous les *low cost* n'ont pas les mêmes pratiques et que certains sont plus corrects que d'autres. En terme d'aménagement du territoire, et il est souvent impératif d'assurer la vitalité économique de certains territoires, il n'y a souvent rien de mieux pour obtenir la desserte d'un aéroport. Néanmoins, il faut réfléchir à des solutions. L'exemple de Strasbourg, où le blocage de la desserte a conduit l'opérateur à traverser la frontière et à aller dans un autre Etat membre, montre qu'il faut des règles communes au niveau européen. C'est une nécessité. En outre, il n'est pas facile d'intervenir dans ce secteur, car on a des difficultés grandissantes de la part des compagnies nationales notamment des majors. Le public s'est aussi élargi et ne concerne plus uniquement ceux qui « ont les moyens ».

Il faut aussi des règles car c'est en leur absence qu'il y a les conflits les plus graves, notamment à cause de la diversité des montants qui sont versés. Il faut aussi rappeler que sur le plan social, la tentation de certaines compagnies, qui ont d'ailleurs été déboutées, a été de délocaliser des personnels au sol. Dans l'ensemble, le besoin de protection existe. En outre, en l'absence de règles, il y a un plus grand nombre de contentieux avec des risques et des divergences entre les pratiques et les possibilités des territoires.

Le Président Pierre Lequiller. Il faut prendre garde à ne pas donner l'impression que nous sommes « anti *low cost* ». Les compagnies *low cost* ont une activité dirigée vers les personnes moins aisées. Air France exerce la même pression, voire une pression plus forte. Le jeu n'est clair ni d'un côté ni de l'autre. Je souscris à l'idée selon laquelle un meilleur encadrement est nécessaire, pour les compagnies *low cost* comme pour les grandes compagnies.

La rapporteure. S'agissant de la question des créneaux horaires, ma position est de dire que l'Union européenne a eu raison de ne pas obliger les compagnies à utiliser leurs créneaux. Mais les grandes compagnies utilisent leurs créneaux de manière à empêcher que d'autres s'implantent : cette pratique n'est pas saine, elle empêche une véritable concurrence. Il n'est pas question d'être « contre les *low-cost* », mais il faut prendre position face à la multiplication des procédures.

M. Pierre Forgues. Les créneaux horaires sont un vrai problème, qui ne se pose que pour quatre aéroports français qui sont saturés : Orly, Roissy, Nice, Marseille. Des créneaux sont réservés par les lignes d'aménagement du territoire mais il est difficile de savoir comment les choses se passent en réalité. Au-delà de la réglementation, de fait il peut y avoir une commercialisation de ces créneaux. Les grandes compagnies comme Air France ou *British Airways* le nieraient, mais c'est indubitable. Je vous invite à étudier ce problème. »

La Commission a ensuite autorisé la publication du rapport.

ANNEXE :

9.12.2005

FR

Journal officiel de l'Union européenne

C 312/1

I

(Communications)

COMMISSION

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

LIGNES DIRECTRICES COMMUNAUTAIRES SUR LE FINANCEMENT DES AÉROPORTS ET LES AIDES D'ÉTAT AU DÉMARRAGE POUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES AU DÉPART D'AÉROPORTS RÉGIONAUX

(2005/C 312/01)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte général

(1) Ces lignes directrices s'inscrivent dans le contexte général de l'ouverture du ciel européen à laquelle la Commission a œuvré depuis plus de dix ans. L'ensemble des mesures de libéralisation, appelé «troisième paquet», en vigueur depuis 1993, a ainsi permis à tout transporteur aérien possédant une licence d'exploitation communautaire d'accéder, depuis avril 1997, au marché intracommunautaire sans aucune restriction, même tarifaire⁽¹⁾. En corollaire, pour assurer aux citoyens un service de qualité à des prix abordables, et ce de manière continue sur l'ensemble de leur territoire, les États membres qui le souhaitaient ont pu mettre en place, dans un encadrement juridique clair, des obligations de service public, en termes de fréquence, de ponctualité des services, de disponibilité de sièges ou de tarifs préférentiels pour certaines catégories d'usagers. Le recours à ces obligations de service public a permis au transport aérien de contribuer pleinement à la cohésion économique et sociale et au développement équilibré des régions.

(2) Au-delà de cet environnement, toute une série de mesures dans les domaines, par exemple, de l'attribution des créneaux horaires⁽²⁾, de l'assistance en escale⁽³⁾ ou des systèmes informatisés de réservation⁽⁴⁾, a été prise afin d'encadrer cette libéralisation du marché et de permettre la concurrence selon des règles du jeu équitables entre les acteurs du secteur. De nouvelles propositions ciblées vont prochainement être lancées dans ces mêmes domaines des créneaux horaires — où, pour la première fois, un mécanisme de marché d'attribution des créneaux sera présenté afin d'introduire davantage de mobilité dans les aéroports saturés —, de l'égalité d'accès aux services informatisés de réservation et de l'assistance en escale. Cette dernière proposition visera à renforcer le degré de concurrence entre les prestataires de service en augmentant leur accès au marché.

(3) En parallèle, l'ouverture du secteur, laquelle a naturellement eu un impact majeur sur l'activité et le comportement des compagnies aériennes traditionnelles ou *flag carriers*, a été accompagnée d'une discipline stricte quant aux aides d'État. L'application du principe de l'aide unique à la restructuration («one time-last time») a ainsi permis aux plus réactives d'entre elles de passer d'un mode de fonctionnement relativement protégé à un

(¹) Règlements du Conseil du 23 juillet 1992 (CEE) n° 2407/92, concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1); (CEE) n° 2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires (JO L 240 du 24.8.1992, p. 8) et (CEE) n° 2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 15).

(²) Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 14 du 22.1.1993, p. 1).

(³) Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996, p. 28).

(⁴) Règlement (CEE) n° 2299/89 du Conseil du 24 juillet 1989 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (JO L 220 du 29.7.1989, p. 1).

comportement normal d'acteur économique. Ce faisant, c'est le secteur aérien tout entier qui a pu se restructurer de manière importante, une restructuration qui s'imposait encore davantage après les événements du 11 septembre 2001 dont les conséquences pour le transport aérien dans son ensemble ont été considérables. Cette consolidation se poursuit au travers des récentes alliances, telles Air France/Alitalia; Lufthansa/Austrian Airlines ou Iberia/British Airways, et de la récente concentration entre Air France et KLM.

- (4) Les arrêts dits *Open skies* ⁽¹⁾ de la Cour de justice ont également donné un nouvel élan au secteur aérien en confirmant que la Communauté dispose d'une compétence de négociation internationale en matière d'aviation civile. L'enjeu de ces arrêts est considérable, car ils favoriseront également la consolidation des acteurs européens et leur capacité à affronter la concurrence des compagnies aériennes des pays tiers sur une base communautaire.
- (5) Deux évolutions majeures sur le marché européen du transport aérien ont ainsi pu intervenir ces dernières années: l'une d'entre elles est l'émergence de quelques nouvelles compagnies de taille communautaire, dotées d'une offre tarifaire incitative et d'une structure dite *low-cost* leur permettant de la soutenir. L'autre concerne les aéroports, qui au cours de ces dernières années, se sont montrés particulièrement actifs afin d'attirer de nouvelles liaisons aériennes.

1.2. Les développements dans le secteur aéroportuaire

- (6) Le développement initial des aéroports obéissait souvent à une logique purement territoriale ou, dans certains cas, à des besoins militaires. Cette logique d'aménagement du territoire peut encore perdurer dans certains cas, mais, par ailleurs, de nombreux aéroports sont passés de la tutelle étatique à celle de régions, voire de sociétés publiques, ou ont été transférés au secteur privé. Le processus de dévolution au secteur privé a normalement pris la forme d'une privatisation ou d'une ouverture progressive du capital.
- (7) De ce fait, l'industrie aéroportuaire communautaire a subi des changements organisationnels fondamentaux reflétant non seulement l'intérêt actif des investisseurs privés pour le secteur aéroportuaire, mais aussi le changement d'attitude des autorités publiques vis-à-vis de la participation privée au développement des aéroports. Ce développement a mené à une plus grande diversification et complexité des fonctions assurées par les aéroports.

(8) Cependant, ce développement affecte différemment les aéroports de l'UE. En effet, les sept plus grands aéroports de l'UE représentent plus d'un tiers de tout le trafic de l'UE, et les vingt-trois plus grands, plus des deux tiers ⁽²⁾; bien qu'ils demeurent avant tout des fournisseurs des infrastructures nécessaires au transport aérien, ils sont devenus des acteurs commerciaux hautement performants. Inversement, la majorité des petits aéroports de l'UE continue à être détenue et exploitée par les pouvoirs publics dans l'intérêt collectif du public. En conséquence, l'influence de l'activité d'un aéroport sur celle des autres aéroports et sur le marché entre les États membres varie fortement selon la catégorie à laquelle il appartient (voir typologie ci-dessous, section 1.2.1).

(9) En outre, il est généralement reconnu que les aéroports peuvent avoir un certain impact sur le succès des économies locales, et le maintien des services locaux tels que l'enseignement ou la santé; ils jouent aussi un rôle important dans l'intégration des régions les plus éloignées de l'Europe. En effet, le passager aérien et les services de fret peuvent être essentiels à la compétitivité et au développement de certaines régions. Lorsque les aéroports sont bien desservis, ceci peut agir comme un aimant pour les compagnies aériennes et, dès lors, favoriser les activités économiques ainsi que la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne.

(10) La Commission note cependant qu'en matière d'accessibilité régionale, le transport aérien n'est pas le seul vecteur de développement. En effet, les connexions ferroviaires à grande vitesse sont aussi extrêmement importantes pour soutenir la cohésion sociale et économique au sein de l'UE, et particulièrement entre grandes métropoles régionales. L'intermodalité entre le rail et l'air doit permettre, ainsi que souligné dans le livre blanc de 2001 ⁽³⁾, d'importants gains de capacité en transformant la concurrence entre le train et l'avion par une complémentarité entre ces deux modes pour des connexions entre métropoles, assurées par des trains à grande vitesse.

1.2.1. Typologie des aéroports

(11) Dans le secteur aéroportuaire, il existe aujourd'hui différents niveaux de concurrence entre les différents types d'aéroports. Ceci constitue un aspect fondamental pour l'examen des aides d'État, qui implique de rechercher dans quelle mesure la concurrence pourrait être faussée et le marché intra-communautaire affecté. Les situations de concurrence s'apprécient au cas par cas, en fonction des marchés en question. Des recherches ⁽⁴⁾ ont toutefois montré qu'en général, les *grands hubs* ou

⁽¹⁾ Arrêts de la Cour de justice du 5 décembre 2002 dans les affaires jointes C-466/98 à C-469/98 et C-471/98 à C-472/98, Commission des Communautés européennes contre, respectivement Royaume-Uni, Danemark, Suède, Finlande, Belgique, Luxembourg, Rac. p. 1 — 9427 à 9741.

⁽²⁾ Sur la base des données de l'Airports Council International pour 2004, reflétant UE-25.

⁽³⁾ «La Politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», COM(2001) 370 du 12.9.2001.

⁽⁴⁾ «Study on competition between airports and the application of State aid rules» — Cranfield University, juin 2002.

plateformes internationaux sont en concurrence avec des aéroports similaires pour tous les marchés du transport qui sont concernés, le niveau de concurrence pouvant dépendre de facteurs tels que la congestion et l'existence de transports alternatifs ou, dans certains cas (cf. plus loin), avec des grands aéroports régionaux. Les grands aéroports régionaux peuvent concurrencer non seulement les autres grands aéroports régionaux, mais également les grands hubs communautaires et le transport terrestre, surtout s'ils disposent d'un accès par voie terrestre à l'aéroport de qualité. Selon les mêmes études, en général, les petits aéroports n'entrent pas en concurrence avec les autres aéroports sauf, dans certains cas, avec les aéroports voisins d'une taille similaire quand ils couvrent des marchés qui se chevauchent.

(12) En pratique, la décision du Conseil et du Parlement européen concernant les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport ⁽¹⁾ avait défini trois catégories d'aéroports:

- les aéroports présentant des composantes internationales (avec en général un volume annuel de passagers supérieur ou égal à 5 millions),
- ceux ayant une composante communautaire (avec en général un volume annuel de passagers compris entre 1 million et 4 999 999), et enfin
- les aéroports à composante régionale et d'accessibilité (avec en général un volume annuel de passagers compris entre 250 000 et 999 999).

(13) Le Comité des régions a pour sa part proposé cinq catégories regroupant les aéroports européens, dans son avis de prospective du 2 juillet 2002 sur les capacités aéroportuaires régionales ⁽²⁾:

- les grands nœuds aéroportuaires (plus de 25 millions de passagers, quatre aéroports), soit environ 30 % de la circulation aérienne en Europe,
- les aéroports nationaux (de 10 à 25 millions de passagers, 16 aéroports), soit environ 35 % de la circulation aérienne en Europe,
- 15 aéroports ayant de 5 à 10 millions de passagers et représentant environ 14 % de la circulation aérienne en Europe,

— 57 aéroports ayant de 1 à 5 millions de passagers et représentant environ 17 % de la circulation aérienne en Europe,

— 67 aéroports ayant de 200 000 à un million de passagers et représentant environ 4 % de la circulation aérienne en Europe ⁽³⁾.

(14) Selon le Comité des régions, les aéroports régionaux correspondent généralement aux deux dernières catégories, mais certains aéroports de la catégorie intermédiaire peuvent également être considérés comme des aéroports régionaux.

(15) La Commission considère que les deux catégorisations se recoupent largement et retient aux fins des présentes lignes directrices les quatre catégories suivantes:

— la catégorie A, appelée ci-après celle des «grands aéroports communautaires», comprenant plus de dix millions de passagers annuels,

— la catégorie B est constituée des «aéroports nationaux», comprenant un volume annuel de passagers entre cinq et dix millions,

— la catégorie C est constituée des «grands aéroports régionaux», comprenant un volume annuel de passagers entre un et cinq millions,

— la catégorie D, appelée ci-après celle des «petits aéroports régionaux», comprenant un volume annuel inférieur à un million de passagers.

1.3. Les compagnies «à bas coûts» ou «low costs»

(16) Par rapport aux transporteurs aériens classiques la part du secteur «bas coûts» est passée de seulement 4 % en 1998 à 20,8 % en 2004, même si ces parts varient fortement selon les États membres ⁽⁴⁾. En 2004, les trois principales compagnies aériennes à bas coûts ont transporté plus de 62 millions de passagers au sein de l'UE ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Décision 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228 du 9.9.1996, annexe II, section 6).

⁽²⁾ Avis de prospective du Comité des régions du 2 juillet 2002 sur les capacités aéroportuaires régionales (Cdr 393/2002 fin).

⁽³⁾ À noter qu'il existe environ deux cents aéroports qui connaissent moins de 200 000 passagers par an.

⁽⁴⁾ Plus de 40 % pour le Royaume-Uni, l'Irlande et la Slovaquie, 38 % en Espagne, plus de 25 % en Belgique, en Allemagne, en Italie, en Autriche, en Hongrie et en Suède, 19 % en France et en Grèce, 18 % en République tchèque et moins de 15 % dans les autres États membres. Source: OAG Summer Schedules 2004, sièges offerts sur les vols intra-UE.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Source: Airdata.

(17) La Commission ne peut que s'en féliciter et apprécier la contribution de ces acteurs à la baisse générale des prix du transport aérien en Europe, à la diversification de l'offre de services et à la démocratisation de l'accès à ce mode de transport. Gardienne du traité, elle doit s'assurer cependant que les règles du marché intérieur sont respectées et, particulièrement, que celles garantissant une concurrence équitable sont correctement mises en œuvre, notamment en cas d'aides d'État. En effet, la façon dont ces transporteurs aériens à bas coûts négocient actuellement des subventions des pouvoirs publics, soit directement, soit via le gestionnaire d'aéroport, a soulevé plusieurs questions dans le contexte de l'application des règles de la concurrence du traité CE et a généré plusieurs plaintes reçues par la Commission. Celle-ci a été amenée à adopter à ce titre la récente décision concernant l'implantation de Ryanair⁽¹⁾ à Charleroi. Ceci a généré une attente du marché pour un encadrement juridique clair qui définisse les règles applicables à ces pratiques nouvelles.

2. OBJECTIFS DES PRÉSENTES LIGNES DIRECTRICES ET SITUATION PAR RAPPORT AUX LIGNES DIRECTRICES DE 1994

(18) Les lignes directrices de la Commission de 1994 relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation⁽²⁾ (ci-après «les lignes directrices dans le secteur de l'aviation») ne couvrent pas l'intégralité des nouveaux aspects liés au financement des aéroports et des aides au démarrage des nouvelles lignes.

(19) Elles régissent presque exclusivement les conditions d'octroi d'aides d'État aux compagnies aériennes, en limitant les aides directes à l'exploitation des lignes aériennes aux seuls cas des obligations de service public et des aides à caractère social. Pour ce qui concerne les aéroports, la partie II.3 des lignes directrices concerne les investissements publics d'infrastructures. Elle dispose que «la réalisation de projets d'infrastructure (aéroports [...]) constitue une mesure de politique économique générale que la Commission ne peut contrôler au titre des règles du traité relatives aux aides d'État (...). Ce principe général ne vaut que pour la réalisation d'infrastructures par les États membres, sans préjudice de l'évaluation d'éventuels éléments d'aide résultant du traitement préférentiel accordé à certaines compagnies pour l'utilisation des infrastructures». Les présentes lignes directrices complètent donc les lignes directrices de 1994, sans les remplacer, en précisant comment les règles de

concurrence doivent être appliquées aux différents modes de financement des aéroports (voir section 4) et aux aides au démarrage pour les compagnies aériennes au départ des aéroports régionaux (voir section 5).

(20) Pour ce faire, la Commission tient compte de la contribution du développement des aéroports régionaux à plusieurs politiques de l'Union. Ainsi:

— une utilisation accrue des aéroports régionaux est positive pour lutter contre la congestion du transport aérien dans les principaux hubs européens. Dans son «Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010»⁽³⁾, la Commission explique que «si la congestion dans le ciel fait déjà l'objet d'un plan d'action concret, la congestion au sol ne reçoit encore ni l'attention ni l'engagement nécessaires. Pourtant, près de la moitié des cinquante aéroports européens ont atteint ou sont près d'atteindre la saturation de leur capacité au sol,

— des points d'accès plus nombreux à des vols intra-européens favorisent la mobilité des citoyens européens,

— en outre, le développement de ces aéroports contribue à celui des économies régionales concernées.

Or, pour développer leur offre, les aéroports régionaux sont confrontés à une situation souvent moins favorable que celle des grands hubs ou plateformes européens, par exemple, Londres, Paris ou Francfort. Ils ne disposent pas de grande compagnie aérienne de référence qui y concentre ses opérations afin d'offrir le maximum de correspondances à ses passagers et de profiter des larges économies d'échelle que cette structure lui permet. Ils n'ont pas nécessairement atteint la taille critique suffisante pour être suffisamment attractifs. Un aéroport régional doit de plus souvent surmonter un déficit d'image et de notoriété dû, par exemple, à son isolement dans des régions ultrapériphériques de la Communauté (ex: les Açores), ou à sa situation au cœur de régions frappées par la crise économique (ex: Charleroi, ancien bassin houiller).

(21) C'est pourquoi la Commission adopte dans les présentes lignes directrices une approche favorable au développement des aéroports régionaux, tout en veillant à assurer le plein respect des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité, afin de prévenir toute distorsion de concurrence contraire à l'intérêt commun quant aux financements publics offerts aux aéroports régionaux et aux aides d'État octroyées aux compagnies aériennes.

(1) Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi (JO L 137 du 30.4.2004, p. 1).

(2) Lignes directrices de la Commission relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (JO C 350 du 10.12.1994, p. 5).

(3) Livre blanc — La politique des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix, COM(2001) 370 final.

- (22) Cette approche doit également s'articuler avec les objectifs généraux de la politique des transports, notamment l'intermodalité avec le rail. La Communauté a largement contribué ces dernières années, aussi bien politiquement que par son financement, à la poursuite de programmes ambitieux pour le développement d'un réseau ferroviaire à grande vitesse. Le train à grande vitesse représente une alternative à l'avion, très attractive en termes de temps, de prix, de confort et de développement durable. Nonobstant les efforts qui restent à accomplir pour étendre le réseau ferré à grande vitesse à l'ensemble du territoire de l'Union, il convient par conséquent de chercher à tirer profit de la capacité du train à grande vitesse à assurer des liaisons performantes et de haute qualité et d'encourager les acteurs du secteur ferroviaire et aérien à jouer la carte de la coopération dans le respect de l'article 81 CE, afin de développer la complémentarité entre le rail et l'air dans l'intérêt des usagers.
- (23) Dans la mesure où les présentes lignes directrices prennent position sur des éléments concernant l'absence ou la présence d'aides, elles fournissent à titre informatif l'interprétation générale que la Commission a, au moment de leur rédaction, de ces questions. Ces positions sont indicatives et sans préjudice de l'interprétation de cette notion par la Cour de justice et le Tribunal de première instance.
- (27) Dans ses communications ou autres dispositions sur les aides régionales, la Commission a indiqué les conditions selon lesquelles les aides régionales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, au titre de l'article 87, paragraphe 3, points a) et c). Ces dispositions ne permettraient de déclarer compatibles des aides au fonctionnement⁽¹⁾ accordées aux aéroports ou à des compagnies aériennes (comme les aides au démarrage) qu'à titre exceptionnel et dans des conditions strictes, dans les régions d'Europe défavorisées, à savoir les régions bénéficiant de la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, point a) du traité CE, les régions ultrapériphériques et les régions à faible densité de population⁽²⁾.
- (28) Sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point b), l'aide pour promouvoir l'exécution d'un important projet européen d'intérêt commun peut être considérée comme compatible avec le marché commun. Une référence particulière est faite aux projets dans le cadre des réseaux transeuropéens, qui peuvent comprendre des projets relatifs aux aéroports.
- (29) Lorsque les dispositions précitées ne sont pas applicables, la Commission évaluera la compatibilité des aides accordées aux aéroports et des aides au démarrage au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c). Les dispositions qui suivent indiquent les principes qu'elle suivra lors de cet examen.

3. CHAMP D'APPLICATION ET RÈGLES COMMUNES DE COMPATIBILITÉ

3.1. Champ d'application et base légale

- (24) Le présent encadrement détermine dans quelle mesure et sous quelles conditions le financement public des aéroports, ainsi que les aides d'État au démarrage de lignes aériennes seront appréciés par la Commission au regard des règles et des procédures communautaires en matière d'aides d'État. Pour cet examen, la Commission appliquera l'article 86, paragraphe 2, ou l'article 87, paragraphe 3, points a), b) ou c) du traité.
- (25) L'article 86, paragraphe 2 du traité permet aux États membres, en ce qui concerne les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, de déroger aux règles communautaires concernant les aides d'État si l'application de ces règles fait échec à l'accomplissement en droit ou 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.
- (26) L'article 87, paragraphe 3, du traité dresse la liste des aides qui peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun. Les points a) et c) dudit paragraphe permettent des dérogations en faveur des aides destinées à promouvoir ou à faciliter le développement de certaines régions et/ou de certaines activités économiques.

3.2. L'existence d'aides d'État

3.2.1. Activité économique des aéroports

- (30) Le traité reste neutre quant au choix que fait un État concernant la propriété publique ou privée. Concernant l'existence d'aides d'État, le point essentiel est de savoir si le bénéficiaire exerce une activité économique⁽³⁾. Il ne fait pas de doute que les compagnies aériennes exercent une activité économique. De même, dès lors qu'un

⁽¹⁾ Les aides au fonctionnement sont définies, dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, comme des aides «destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise» (point 4.15), tandis que des aides à l'investissement initial se rapportent à «un investissement en capital fixe se rapportant à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant ou au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou le procédé de production d'un établissement existant» (point 4.4).

⁽²⁾ Cf. point 4.15 et suivants des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.

⁽³⁾ Selon la jurisprudence de la Cour de justice, toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné constitue une activité économique, voir arrêt du 18 juin 1998, affaire C-35/96, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Rec. 1998, p. 3851, et affaires jointes C-180/98 et C-184/98, Pavlov, Rec. 2000, p. I-6451).

aéroport est engagé dans des activités économiques, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, il constitue une entreprise au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et les règles du traité sur les aides d'État s'appliquent (*).

- (31) La Cour de justice, dans l'affaire «Aéroports de Paris (*)», a dit pour droit que les activités de gestion et d'exploitation d'aéroports, comprenant la fourniture de services aéroportuaires aux compagnies aériennes et aux différents prestataires de services dans un aéroport, constituent des activités économiques puisque, d'une part, «elles consistent dans la mise à disposition des compagnies aériennes et des différents prestataires de services d'installations aéroportuaires moyennant le paiement d'une redevance dont le taux est fixé librement par le gestionnaire lui-même et, d'autre part, elles ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique et sont dissociables des activités se rattachant à l'exercice de ces dernières». Ainsi, le gestionnaire d'aéroport exerce en principe une activité économique, au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, à laquelle les règles concernant les aides d'État s'appliquent.
- (32) Toutefois, toutes les activités d'un gestionnaire d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique. Il est nécessaire de distinguer entre ces activités et d'établir dans quelle mesure ces activités ont une nature économique ou pas (**).
- (33) Ainsi que le relève la Cour, les activités qui tombent normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État. De telles activités comprennent la sûreté, le contrôle du trafic aérien, la police, les douanes, etc. De façon générale, le financement de ces activités doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne peut pas être détourné au profit d'autres activités de nature économique (*). Ainsi que l'avait expliqué la Commission dans sa communication du 10 octobre 2001, à la suite des attentats du 11-Septembre, «il va de

soi que si certaines mesures sont imposées directement aux compagnies aériennes ainsi qu'à d'autres opérateurs du secteur tels que les aéroports et les prestataires de services de navigation aérienne, leur financement par les pouvoirs publics ne doit pas donner lieu à des aides au fonctionnement incompatibles avec le traité».

3.2.2. Les activités de service d'intérêt économique général des aéroports

- (34) Certaines activités économiques conduites par les aéroports peuvent être considérées par l'autorité publique comme constitutives d'un service d'intérêt économique général. L'autorité impose alors au gestionnaire de l'aéroport un certain nombre d'obligations de service public afin de s'assurer que l'intérêt public général est géré de façon appropriée. Dans de telles circonstances, l'exploitant gestionnaire de l'aéroport peut être compensé par les autorités publiques pour les coûts additionnels engendrés par l'obligation de service public. À cet égard, il n'est pas exclu que dans des cas exceptionnels, la gestion d'un aéroport dans son ensemble puisse être considérée comme un service d'intérêt économique général. L'autorité publique pourrait dès lors imposer des obligations de service public à un tel aéroport — situé par exemple dans une région isolée — et éventuellement décider de les compenser. Néanmoins, il convient de noter que la gestion d'un aéroport dans son ensemble en tant que service d'intérêt économique général ne devrait pas recouvrir les activités non directement liées à ses activités de base et énumérées au paragraphe 53, point iv).
- (35) À cet égard, la Commission rappelle l'arrêt de la Cour dans l'affaire Altmark (*), lequel a permis de fixer la jurisprudence dans ce domaine. La Cour a dit pour droit que les compensations de service public ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 87 CE lorsque quatre critères sont remplis:

- 1) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies;
- 2) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;
- 3) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations; et

(*) Arrêt de la Cour de justice du 17 février 1993, affaires C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre contre AGF et Cancava, Rec. 1993, p. I-637.

(*) Arrêt de la Cour de justice du 12 décembre 2000, affaire T-128/98, Aéroports de Paris contre Commission des Communautés européennes, Rec. 2000, p. II-3929, confirmé par l'arrêt du 24 octobre 2002, affaire C-82/01, Rec. 2002, p. I-09297, points 75-79.

(*) Arrêt de la Cour de justice du 19 janvier 1994, affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft contre Eurocontrol, Recueil 1994, p. I-43.

(*) Arrêt de la Cour de justice du 18 mars 1997, affaire C-343/95, Call & Figli contre Servizi Ecologici Porto di Genova, Rec. 1997, p. I-1547. Décision de la Commission du 19 mars 2003, N309/2002, Sûreté aérienne — compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Décision de la Commission du 16 janvier 2002, N4382002 du 16 octobre 2002, Subventions aux régions portuaires pour l'exécution des missions relevant de la puissance publique.

(*) Arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003, affaire C-280/00, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. 2003, p. I-7747.

- 4) lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (36) Lorsqu'elle respecte les conditions fixées par l'arrêté Altmark, la compensation pour les obligations de service public imposées à un gestionnaire aéroportuaire ne constitue pas une aide d'État.
- (37) Les financements publics aux aéroports autres que ceux évoqués ci-dessus sont susceptibles de constituer des aides d'État au sens de l'article 87.1, lorsqu'ils ont un effet sur la concurrence et le commerce intracommunautaire.

3.2.3. *Effets des financements accordés aux aéroports sur la concurrence et le commerce entre États membres*

- (38) La concurrence entre aéroports peut être appréciée au regard des critères de choix des compagnies aériennes, notamment en comparant des éléments tels que la nature des services aéroportuaires rendus et des clientèles concernées, la population ou l'activité économique, la congestion, l'existence d'accès de surface, et également le niveau des charges relatives à l'utilisation des infrastructures aéroportuaires et des services. Le niveau des charges est un élément significatif dans la mesure où un financement public alloué à un aéroport pourrait être utilisé afin de maintenir les charges aéroportuaires à un niveau artificiellement bas pour attirer du trafic et avoir un effet de distorsion important sur la concurrence.
- (39) Dans le cadre de ces lignes directrices, la Commission considère toutefois que les catégories identifiées à la section 1.2.1 peuvent fournir une indication sur la mesure dans laquelle les aéroports sont en concurrence les uns avec les autres et un financement public accordé à un aéroport peut donc avoir un effet de distorsion sur la concurrence.

Ainsi, les subventions publiques accordées aux aéroports nationaux et communautaires (catégories A et B) seront normalement considérées comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence et comme affectant les échanges entre les États membres. Inversement, les financements accordés aux petits aéroports régionaux (catégorie D) sont peu susceptibles de fausser la concurrence ou d'affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

- (40) Au-delà de ces indications générales, il n'est cependant pas possible d'établir un diagnostic adapté à la diversité des situations possibles, notamment pour les aéroports des catégories C et D.

C'est pourquoi toute mesure susceptible de constituer une aide d'État à un aéroport devra être notifiée afin, notamment, d'examiner son effet sur la concurrence et les échanges entre les États membres et, le cas échéant, sa compatibilité.

- (41) Par exception, lorsque des aéroports de la catégorie D sont chargés d'une mission d'intérêt économique général, la Commission a décidé d'exonérer de l'obligation de notification et de déclarer compatibles les compensations de service public constitutives d'aides d'État qui leurs sont accordées, sous réserve du respect de certaines conditions ⁽¹⁾.

3.2.4. *Principe de l'investisseur en économie de marché (PIEM)*

- (42) Le traité de Rome précise, en son article 295, qu'il ne préjuge en rien du régime de la propriété dans les États membres. De ce fait, les États membres peuvent détenir et diriger des entreprises et acquérir des actions ou d'autres participations dans des entreprises publiques ou privées.
- (43) Il découle de ce principe que l'action de la Commission ne peut ni pénaliser ni traiter plus favorablement les autorités publiques qui effectuent des prises de participation au capital de certaines compagnies. De même, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur le choix qu'effectuent les entreprises entre différents modes de financement.
- (44) Par conséquent, les présentes lignes directrices n'établissent pas de distinction entre les différents types de bénéficiaires au regard de leur structure légale ou de leur appartenance au secteur public ou privé, et toute référence aux aéroports ou aux entreprises qui les gèrent comprend tout type d'entité juridique.
- (45) Par ailleurs, ces principes de non-discrimination et d'égalité ne dispensent pas les autorités publiques ou les entreprises publiques d'appliquer les règles de la concurrence.
- (46) De manière générale, qu'il s'agisse du financement public au profit d'aéroports ou du financement accordé, directement ou indirectement, par des autorités publiques au profit des compagnies aériennes, la Commission appréciera donc la présence d'aide en regardant si, «dans

⁽¹⁾ Décision de la Commission du 13 juillet 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, point 2) du traité aux aides d'État sous forme de compensation de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

des circonstances similaires, un investisseur privé se fondant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération à caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport (1).

(47) La Cour a précisé que «le principe d'égalité, que les gouvernements invoquent en ce qui concerne les rapports entre entreprises publiques et les entreprises privées en général, présuppose que les deux groupes se trouvent dans des situations comparables. Or les entreprises privées (...) déterminent leur stratégie industrielle et commerciale en tenant compte, notamment, des exigences de rentabilité. Les décisions des entreprises publiques, par contre, peuvent subir l'impact de facteurs d'ordre différent, dans le cadre de la poursuite, par les autorités publiques qui peuvent influencer ces décisions, d'objectifs d'intérêt général (2). La notion de rentabilité prévisible pour l'opérateur qui fournit effectivement les fonds en tant qu'acteur économique est donc centrale.

(48) La Cour a également précisé que le comportement de l'investisseur public doit être comparé au comportement supputé d'un investisseur privé (...), poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme (3). Ces considérations sont particulièrement adaptées à la situation d'investissements en infrastructures.

(49) Toute utilisation des ressources étatiques par les États membres ou par des autorités publiques en faveur des opérateurs aéroportuaires ou des transporteurs aériens doit donc être analysée au regard de ces principes. Dans les cas où ces États ou autorités se comporteraient comme le ferait un acteur économique privé au sens précité, ces avantages ne seraient pas constitutifs d'aides d'État.

(50) En revanche, si des ressources publiques sont mises à la disposition d'une entreprise à des conditions plus favorables (c'est-à-dire, en termes économiques, à un coût moindre) que celles que consentirait un acteur économique privé à une entreprise se trouvant dans une situation financière et concurrentielle comparable, la première bénéficie d'un avantage constitutif d'aide d'État.

(51) En matière d'aides au démarrage, il est possible qu'un aéroport public accorde à une compagnie aérienne des avantages financiers sur ses ressources propres, générées par son activité économique, et qui ne constitueraient pas une aide d'État s'il prouve qu'il agit en tant qu'investisseur privé, par le biais, par exemple, d'un plan d'affaires prouvant les perspectives de rentabilité pour son activité économique d'aéroport. Inversement, si un aéroport privé donne des financements qui ne sont en fait qu'une redistribution de ressources publiques qui lui sont accordées dans ce but par une collectivité, alors ces subsides doivent être considérés comme des aides d'État dans la mesure où la décision de redistribuer des ressources publiques est imputable aux autorités publiques.

(52) Il faut souligner que l'application de ce principe de l'investisseur privé, et donc l'absence d'aide, suppose que le modèle économique d'ensemble de l'opérateur considéré comme investisseur soit viable: un aéroport qui ne finance pas ses investissements, n'en supporte pas la charge correspondante, ou qui voit une partie de ses coûts d'exploitation prise en charge par des fonds publics, au-delà d'une mission d'intérêt général, ne peut normalement pas être considéré comme un opérateur privé en économie de marché, sous réserve d'un examen au cas par cas; il sera donc extrêmement difficile de lui appliquer ce raisonnement.

4. LE FINANCEMENT DES AÉROPORTS

(53) Les activités d'un aéroport peuvent être regroupées selon les catégories suivantes:

- i) la construction des infrastructures et des équipements aéroportuaires proprement dits (pistes, terminaux, tarmacs, tour de contrôle aérien) ou de soutien direct (installations incendie, équipements de sécurité ou de sûreté);
- ii) l'exploitation des infrastructures, qui comprend la maintenance et la gestion de l'infrastructure aéroportuaire;
- iii) la fourniture des services aéroportuaires annexes au transport aérien, comme les services d'assistance en escale, l'utilisation des infrastructures connexes, les services de lutte contre les incendies, les services d'urgence, de sécurité, etc.; et
- iv) la conduite d'activités commerciales non directement liées aux activités de base de l'aéroport et qui comprennent, entre autres, la construction, le financement, l'exploitation et la location d'espaces et de biens immobiliers, non seulement pour des bureaux et le stockage, mais également pour les hôtels et les entreprises industrielles dans l'enceinte de l'aéroport, ainsi que les magasins, les restaurants et les parkings. Ces activités ne faisant pas partie de l'activité «transport», leur financement public ne relève pas des présentes lignes directrices et sera examiné au regard des règles sectorielles et horizontales pertinentes.

(1) Arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 1986, affaire 40/85, Royaume de Belgique contre Commission des Communautés européennes, Rec. p. I-2321.

(2) Arrêt de la Cour de justice du 6 juillet 1982, affaires jointes 188/80 et 190/80, République française, République italienne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Commission des Communautés européennes, Rec. 1982, p. 2571, point 21 des motifs.

(3) Arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, affaire C-305/89 («Alfa Romeo»), République italienne contre Commission des Communautés européennes, (Rec. 1991, p. I-1603, point 20; arrêt de la Cour de justice du 6 mars 2003, affaire T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale contre Commission des Communautés européennes, Rec. 2003, p. II-435, points 250 à 270.

(54) Les présentes lignes directrices s'appliquent à l'ensemble des activités aéroportuaires, à l'exception des tâches de sécurité, de contrôle aérien, ou toute autre activité relevant de la responsabilité d'un Etat membre dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique ⁽¹⁾.

4.1. Le financement des infrastructures aéroportuaires

(55) Cette section concerne l'aide à la construction des infrastructures et des équipements aéroportuaires proprement dits ou de soutien direct, tels que définis aux paragraphes 53, point i), et 54 ci-dessus.

(56) L'infrastructure est à la base des activités économiques menées par le gestionnaire de l'aéroport. Mais elle représente aussi une des possibilités pour un Etat d'agir sur le développement économique régional, la politique d'aménagement du territoire et la politique des transports, etc.

(57) Dès lors qu'il exerce une activité économique au sens de l'arrêt de la Cour rappelé au paragraphe 30, un gestionnaire d'aéroport devrait financer au moyen de ses ressources propres les coûts d'utilisation ou de construction des infrastructures qu'il gère. Par conséquent, la fourniture d'infrastructures aéroportuaires à un gestionnaire, par un Etat membre (y compris au niveau régional ou local) n'agissant pas en investisseur privé sans contrepartie financière adéquate, ou l'attribution à un gestionnaire de subventions publiques destinées à financer des infrastructures, peuvent lui conférer un avantage économique au détriment de ses concurrents, qui doit être notifié et examiné au regard des règles relatives aux aides d'Etat.

(58) Il est utile de rappeler que la Commission a, dans le passé, déjà eu l'occasion de préciser dans quelles conditions des opérations telles que la vente d'un terrain ou d'un bâtiment ⁽²⁾ ou la privatisation d'une entreprise ⁽³⁾ ne posent pas à son avis de problème d'aide d'Etat. C'est généralement le cas si ces opérations s'effectuent à prix de marché, notamment si ce prix résulte d'une procédure d'offre ouverte, inconditionnelle, non discriminatoire, ayant fait l'objet d'une publicité suffisante et assurant l'égalité de traitement des candidats potentiels. Sans préjudice des obligations relatives aux règles et aux principes applicables aux marchés publics et aux

concessions, lorsqu'ils sont applicables, le même genre de raisonnement s'applique en principe, *mutatis mutandis*, à la vente ou à la mise à disposition d'infrastructures par les pouvoirs publics.

(59) Il n'est toutefois pas possible d'exclure *a priori* la présence d'éléments d'aide dans tous les cas de figure. Par exemple, des aides pourraient exister s'il apparaissait que les infrastructures ont été attribuées à un gestionnaire prédéterminé qui en tire un avantage indu, ou encore si une différence injustifiable entre le prix de vente et un prix de construction récent procurait un avantage indu à l'acquéreur.

(60) En particulier, lorsque des infrastructures supplémentaires qui n'étaient pas prévues au moment de l'attribution de l'infrastructure existante sont mises à la disposition du gestionnaire d'aéroport, il sera nécessaire que le gestionnaire acquitte un loyer correspondant à la valeur de marché et reflétant notamment les coûts de cette nouvelle infrastructure ainsi que sa durée d'exploitation. En outre, si l'évolution de l'infrastructure n'était pas prévue dans le contrat initial, il sera notamment nécessaire que les infrastructures supplémentaires soient étroitement liées à l'exploitation des infrastructures existantes et que l'objet du contrat initial du gestionnaire soit préservé.

(61) Dans les cas où il n'est pas possible d'exclure l'existence d'aides d'Etat, la mesure doit être notifiée. Si l'existence d'aide est confirmée, ces aides pourront être déclarées compatibles, notamment au titre des articles 87, paragraphe 3, points a), b) ou c), et 86, paragraphe 2, et, le cas échéant, de leurs textes d'application. Pour cela, la Commission regardera notamment si:

— la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité...),

— l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé,

— l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'utilisation des infrastructures existantes,

— l'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire,

— le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt communautaire.

⁽¹⁾ Voir décision de la Commission N 309/2002 — France: sûreté aérienne — compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

⁽²⁾ Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'Etat contenus dans les ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (JO C 209 du 10.7.1997, page 3).

⁽³⁾ Rapport de la Commission européenne sur la politique de concurrence, 1993, paragraphes 402 et 403.

4.2. Les subventions pour l'exploitation des infrastructures aéroportuaires

(62) La Commission considère en principe que le gestionnaire d'un aéroport doit, comme tout acteur économique, faire face aux coûts normaux liés à la gestion et à la maintenance de l'infrastructure aéroportuaire au moyen de ses ressources propres. Ainsi, tout financement public de ces services allégerait le gestionnaire d'aéroport de dépenses qu'il devrait normalement supporter dans le cadre de ses activités courantes.

(63) Ces financements ne constituent pas des aides d'État s'ils constituent des compensations de service public accordées pour la gestion de l'aéroport dans le respect des conditions établies par la jurisprudence Altmark⁽⁷⁾. Dans les autres cas, les subventions d'exploitation sont des aides d'État au fonctionnement. Comme rappelé dans la partie 3.1 des présentes lignes directrices, de telles aides ne pourraient être déclarées compatibles que sur la base des articles 87, paragraphe 3, points a) ou c), sous certaines conditions, dans les régions défavorisées, ou sur la base de l'article 86, paragraphe 2, si elles respectent certaines conditions qui assurent qu'elles sont nécessaires pour l'exploitation d'un service d'intérêt économique général et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

(64) S'agissant de l'application de l'article 86, paragraphe 2, comme rappelé au point 40 des présentes lignes directrices, la Commission a décidé de considérer comme compatibles les compensations de service public constitutives d'aide d'État accordées aux aéroports de la catégorie D, sous réserve du respect de certaines conditions. Toute compensation de service public constitutive d'une aide d'État aux aéroports de plus grande taille (catégories A, B, C) ou qui ne respecterait pas les critères et conditions de cette décision devrait être notifiée et examinée au cas par cas.

(65) Lors de cet examen, la Commission vérifiera que l'aéroport est effectivement chargé d'un service d'intérêt général et que le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

(66) L'attribution des missions de service public à l'aéroport doit faire l'objet d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre. Ces actes doivent prévoir toutes les informations nécessaires pour identifier les coûts spécifiques relatifs au service public et doit spécifier en particulier :

- la nature précise de l'obligation de service public,

(7) Voir note 3 de la page 8.

- les gestionnaires et le territoire concernés,
- la nature de tout droit spécial ou exclusif accordé à l'aéroport,
- les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation,
- les moyens d'éviter une éventuelle sur ou sous-compensation et les modalités de correction dans cette éventualité.

(67) Pour le calcul du montant de la compensation, les coûts et revenus à prendre en considération doivent inclure l'entièreté des coûts et des revenus liés à l'exécution du service économique d'intérêt général. Si le gestionnaire d'aéroport concerné bénéficie d'autres droits spéciaux ou exclusifs, liés à ce service économique d'intérêt général, les revenus qu'il en retire doivent également être pris en compte. Par conséquent, un système comptable transparent et la séparation des comptes entre les différentes activités du gestionnaire doivent être mis en place⁽⁸⁾.

4.3. Les subventions pour les services aéroportuaires

(68) L'assistance en escale est une activité commerciale ouverte à la concurrence au-delà du seuil de deux millions de passagers annuels, en vertu de la directive 96/67/CE⁽⁹⁾.

Un gestionnaire d'aéroport agissant en tant que prestataire de services en escale peut pratiquer des tarifs différents sur les charges d'assistance facturés aux compagnies aériennes, si ces différences de tarifs reflètent des différences de coût liées à la nature ou à l'ampleur des services rendus⁽⁴⁾.

(69) Sous le seuil de deux millions de passagers, le gestionnaire d'aéroport agissant comme prestataire peut compenser ses diverses sources de revenus et de pertes

(7) Bien qu'il ne soit pas applicable au secteur des transports, l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public, du 13 juillet 2005, pourra fournir des indications sur l'application des paragraphes 65 à 67.

(8) Voir note 3 de la page 1.

(9) Point 85 de la décision d'ouverture de la procédure concernant le cas de Ryanair à Charleroi: «En ce qui concerne les charges d'assistance en escale, la Commission conçoit que des économies d'échelle puissent être opérées dès lors qu'un usager de l'aéroport fait appel de manière significative aux services d'assistance d'une entreprise. Il n'est en effet pas choquant que le tarif appliqué à certaines compagnies soit moindre que le tarif général dans la mesure où le service demandé par ces compagnies serait moindre que pour d'autres clients.»

entre activités purement commerciales (comme par exemple son activité de «handling» et la gestion d'un parking), à l'exclusion des ressources publiques qui lui sont attribuées en tant qu'autorité aéroportuaire ou gestionnaire d'un service d'intérêt économique général. Toutefois, en l'absence de concurrence sur l'activité de «handling», il doit particulièrement veiller à ne pas enfreindre de dispositions nationales ou communautaires, et notamment à ne pas constituer un abus de position dominante contraire à l'article 82 du traité (qui interdit par exemple aux entreprises en position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci d'appliquer à l'égard des différentes compagnies aériennes des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence.

- (70) Au-delà de deux millions de passagers, l'activité de prestation de services en escale doit être auto-suffisante indépendamment des autres revenus commerciaux de l'aéroport comme des ressources publiques qui lui sont attribuées en tant qu'autorité aéroportuaire ou gestionnaire d'un service d'intérêt économique général.

5. LES AIDES AU DÉMARRAGE

5.1. Objectifs

- (71) Les aéroports de petite taille ne disposent souvent pas des volumes de passagers qui leur sont nécessaires pour atteindre la taille critique et le seuil de rentabilité.
- (72) Il n'existe pas de chiffres absolus en ce qui concerne le seuil de rentabilité. Le Comité des régions l'évalue à un million et demi de passagers par an, tandis que l'étude précitée de l'université de Cranfield, qui avance parfois le chiffre de 500 000 passagers par an, voire d'un million, montre qu'il existe des variations en fonction des pays et de la façon dont sont organisés les aéroports⁽¹⁾.
- (73) Si certains aéroports régionaux peuvent compter tirer leur épingle du jeu lorsque des volumes de passagers sont apportés par les compagnies aériennes qui remplissent des obligations de service public⁽²⁾ ou lorsque des régimes d'aides à caractère social sont mis en place par les pouvoirs publics, les compagnies préfèrent les hubs bien rodés, bien situés, qui permettent des connexions rapides, où les consommateurs ont leurs habitudes et où elles disposent de créneaux horaires à ne pas perdre. En outre, les politiques et investissements aéroportuaires et aériens

menés depuis des années ont souvent concentré le trafic sur les grandes métropoles nationales.

- (74) En conséquence, les compagnies aériennes ne sont pas toujours prêtes, sans incitations à cette fin, à prendre le risque d'ouvrir des routes au départ d'aéroports inconnus et non testés. C'est pourquoi la Commission pourra accepter que des aides publiques soient versées temporairement aux compagnies aériennes sous certaines conditions, si cela les incite à créer de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences au départ d'aéroports régionaux et d'attirer les volumes de passagers qui leur permettront ensuite d'atteindre dans une durée limitée le seuil de rentabilité. La Commission veillera à ce que de telles aides n'avantagent pas des aéroports de grande taille déjà largement ouverts au trafic international et à la concurrence.
- (75) Néanmoins, compte tenu de l'objectif général d'intermodalité et d'optimisation de l'utilisation des infrastructures explicité précédemment, il ne sera pas admissible d'accorder une aide au démarrage à une nouvelle route aérienne correspondant à une liaison ferroviaire à grande vitesse.

- (76) Enfin, conformément à l'action constante de la Commission en ce domaine, certaines facilités seront acceptées pour les régions ultrapériphériques qui sont pénalisées par leur déficit d'accessibilité.

La Commission a fixé⁽³⁾ des orientations pour le développement harmonieux de ces régions. Leur stratégie de développement s'appuie sur trois axes principaux: contribuer à réduire leur déficit d'accessibilité, améliorer leur compétitivité et favoriser leur insertion régionale pour réduire les effets de l'éloignement de l'économie européenne, alors qu'elles sont plus proches des marchés géographiques de la Caraïbe, d'Amérique et d'Afrique.

C'est pourquoi la Commission accepte que les aides au démarrage de routes au départ des régions ultrapériphériques puissent bénéficier de critères de compatibilité plus souples, notamment en termes d'intensité et de durées, et ne soulèvent pas d'objection à l'égard de telles aides pour des lignes destinées aux pays tiers voisins. Des dispositions similaires en termes d'intensité et de durée seront également admises pour les régions visées à l'article 87, paragraphe 3, point a et pour les régions à faible densité de population.

(1) Rapport «Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules», Cranfield University, septembre 2002, p. 5 33 et 6.11.

(2) Dans une certaine mesure, les subventions accordées aux services aériens dans le cadre d'obligations de service public peuvent être interprétées comme un financement indirect d'un aéroport. En ce qui concerne certains aéroports périphériques situés en Écosse et en Irlande ils sont presque exclusivement tributaires de services aériens subventionnés dans le cadre d'obligations de service public.

(3) Communications de la Commission des 26 mai 2004 [COM(2004) 343 final] et 6 août 2004 [SEC(2004) 1030] relatives à un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques.

5.2. Critères de compatibilité

(77) Les incitations financières au démarrage, sauf dans les cas où les autorités publiques se comporteraient comme le ferait un investisseur privé agissant en économie de marché (voir section 3.2.4), accordent des avantages aux compagnies bénéficiaires et peuvent donc créer directement des distorsions entre compagnies dans la mesure où elles abaissent les coûts d'exploitation des bénéficiaires.

(78) Elles peuvent aussi indirectement affecter la concurrence entre aéroports en aidant les aéroports à se développer, voire en incitant une compagnie à « se délocaliser » d'un aéroport à un autre et à transférer une ligne d'un aéroport communautaire à un aéroport régional. Elles sont dès lors normalement constitutives d'aide d'État et doivent être notifiées à la Commission.

(79) Compte tenu des objectifs précités et des difficultés importantes auxquelles peut donner lieu le lancement d'une nouvelle ligne, la Commission pourra approuver de telles aides lorsqu'elles remplissent les conditions suivantes :

- a) bénéficiaires: les aides sont versées à des transporteurs aériens détenteurs d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un État membre en application du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, concernant les licences des transporteurs aériens;
- b) aéroports régionaux: les aides sont versées pour des routes reliant un aéroport régional des catégories C et D à un autre aéroport de l'Union. Les aides pour des routes entre aéroports nationaux (catégorie B) ne pourraient être envisagées qu'à titre exceptionnel dans des situations dûment motivées, notamment si l'un des deux aéroports est situé dans une région défavorisée. Ces conditions pourraient ne pas s'appliquer pour des routes au départ d'aéroports situés dans les régions ultrapériphériques et à destination des pays tiers voisins, sous réserve d'un examen cas par cas;
- c) nouvelles routes: les aides ne s'appliquent qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences, telles que définies ci-dessous, provoquant un accroissement du volume net de passagers⁽¹⁾.

Les aides ne doivent pas encourager un simple déplacement de trafic d'une ligne ou d'une compagnie vers une autre. Elle ne doivent en particulier pas entraîner un détournement de trafic

non justifié par rapport à la fréquence et à la viabilité de services existants au départ d'un autre aéroport situé dans une même ville, une même conurbation⁽²⁾ ou un même système aéroportuaire⁽³⁾, servant la même destination ou une destination comparable selon les mêmes critères.

Une nouvelle route aérienne ne peut pas non plus bénéficier d'aide au démarrage si cette route est déjà exploitée par un service ferroviaire à grande vitesse comparable selon les mêmes critères.

La Commission n'acceptera pas les cas d'abus dans lesquels une compagnie chercherait à contourner le caractère temporaire des aides au démarrage en substituant à une ligne aidée une ligne prétendument nouvelle mais offrant un service comparable. En particulier, les aides ne pourraient pas être accordées à une compagnie aérienne qui, venant d'épuiser une aide pour une ligne donnée, cherche à recevoir une aide au départ d'un autre aéroport situé dans une même ville ou conurbation ou un même système aéroportuaire pour une ligne concurrente servant la même destination ou une destination comparable. Toutefois, la simple substitution, pendant la période de versement d'une aide, d'une ligne par une autre ligne, au départ du même aéroport, et devant générer pour l'aéroport un nombre au moins équivalent de passagers, ne remet pas en cause la poursuite du versement de l'aide pour la période complète initialement prévue, sous réserve que cette substitution ne remette pas en cause le respect des autres critères ayant permis l'attribution de l'aide initiale.

- d) Viabilité à terme et dégressivité dans le temps: la ligne aidée doit s'avérer viable à terme, c'est-à-dire couvrir au moins ses coûts, sans financement public. C'est pourquoi les aides au démarrage doivent être dégressives et limitées dans le temps.
- e) Compensation des coûts additionnels de démarrage: le montant de l'aide doit être strictement lié aux coûts additionnels de démarrage qui sont liés aux coûts de lancement de la nouvelle route ou fréquence et que l'opérateur aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière. Ces coûts comprennent notamment les dépenses de marketing et de publicité à engager au départ pour faire connaître la nouvelle liaison; ils peuvent comprendre les frais d'installation supportés par la compagnie aérienne sur le site de l'aéroport régional concerné pour lancer la ligne, s'il s'agit bien d'un aéroport des catégories C ou D et que ces coûts n'ont pas déjà été aidés. À l'inverse, l'aide ne peut concerner des coûts opérationnels réguliers tels que la location ou l'amortissement des avions, le carburant, le salaire des équipages, les charges aéroportuaires, les coûts

(1) Ceci concerne particulièrement le passage d'une ligne saisonnière à une ligne permanente ou d'une fréquence non quotidienne à une fréquence au moins quotidienne.

(2) Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil.

(3) Tel que défini à l'article 2, point m, du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil.

de commissariat (*catering*). Les coûts éligibles retenus devront correspondre à des coûts réels obtenus dans les conditions normales de marché.

- f) Intensité et durée: l'aide dégressive peut être accordée pour une durée maximale de trois ans. Le montant de l'aide ne peut dépasser, chaque année, 50 % du montant des coûts éligibles de cette année et, sur la durée de l'aide, une moyenne de 30 % des coûts éligibles.

Pour les lignes au départ des régions défavorisées, c'est-à-dire les régions ultrapériphériques, les régions visées à l'article 87, paragraphe 3, point a), et les régions à faible densité de population, l'aide dégressive peut être accordée pour une durée maximale de cinq années. Le montant de l'aide ne peut dépasser, chaque année, 50 % du montant des coûts éligibles de cette année et, sur la durée de l'aide, une moyenne de 40 % des coûts éligibles. Si l'aide est effectivement accordée pendant cinq ans, l'aide peut être maintenue à 50 % du montant des coûts éligibles pendant les trois premières années.

En tout état de cause, la durée pendant laquelle l'aide au démarrage est accordée à une compagnie devra rester inférieure de manière substantielle à la durée pendant laquelle celle-ci s'engage à exercer ses activités au départ de l'aéroport considéré, tel qu'indiqué dans le plan d'affaires requis au paragraphe 79, point i). En outre, l'aide devra être arrêtée dès que les objectifs en termes de passagers seront atteints ou que la rentabilité de la ligne sera avérée, même si cela intervient avant la fin de la durée initialement prévue.

- g) Lien avec le développement de la ligne: le versement de l'aide doit être lié au développement effectif du nombre de passagers transportés. Afin de préserver à l'aide son caractère incitatif et d'éviter le déplacement des plafonds, le montant unitaire par passager devrait par exemple être dégressif avec l'augmentation effective du trafic.
- h) Attribution non discriminatoire: toute entité publique qui envisage d'octroyer à une compagnie, via un aéroport ou non, des aides au démarrage d'une nouvelle route doit rendre son projet public dans un délai suffisant et avec une publicité suffisante pour permettre à toutes les compagnies aériennes intéressées de proposer leurs services. Cette communication doit comporter notamment la description de la route, ainsi que des critères objectifs en termes de montant et de durée des aides. Les règles et principes en matière de marchés publics et de concessions doivent, lorsqu'ils sont applicables, être respectés.
- i) Impact sur les autres routes et plan d'affaire: toute compagnie aérienne proposant un service à une entité publique souhaitant accorder une aide au démarrage doit remettre, lors de l'expression de sa candidature, un plan d'affaires démontrant la

viabilité, pendant une période substantielle, de la ligne après l'extinction de l'aide. Une analyse d'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes devra être réalisée par l'entité publique avant l'octroi de l'aide au démarrage.

- j) Publicité: les États veillent à ce que soit publiée chaque année, pour chaque aéroport, la liste des routes aidées, avec pour chacune l'indication de la source de financement public, la compagnie bénéficiaire, le montant des aides versées et le nombre de passagers concernés.

- k) Recours: outre les recours judiciaires prévus par les directives dites «marchés publics» 89/665/CEE et 92/13/CEE⁽¹⁾ lorsque celles-ci trouvent à s'appliquer, des mécanismes de recours doivent être prévus au niveau des États membres pour remédier à toute discrimination qui se produirait dans l'octroi des aides.

- l) Sanctions: des mécanismes de sanction doivent être mis en œuvre dans la mesure où un transporteur ne respecterait pas les engagements qu'il a pris à l'égard d'un aéroport au moment du versement de l'aide. Un système de récupération de l'aide ou de saisie d'une garantie initialement déposée par le transporteur peut permettre à l'aéroport de s'assurer que la compagnie aérienne respectera ses engagements.

- (80) Cumul: les aides au démarrage ne pourront pas être cumulées avec d'autres types d'aide octroyés pour l'exploitation d'une ligne, comme les aides à caractère social accordées à certains types de passagers ou les compensations de services publics. De telles aides ne pourront pas non plus être octroyées lorsque l'accès à une route a été réservé à un seul transporteur aux termes de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92, et notamment du paragraphe 1, point d), dudit article. Elles ne pourront pas non plus, conformément aux règles de proportionnalité, être cumulées avec d'autres aides pour les mêmes coûts, y compris si elles sont versées dans un autre État.

- (81) Les aides au démarrage devront être notifiées à la Commission. Celle-ci invite les États membres à notifier, plutôt que des aides individuelles, des régimes d'aides au démarrage permettant d'assurer une plus grande cohérence territoriale. La Commission pourra examiner au cas

⁽¹⁾ Directive 89/665/CE du Conseil du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO L 395 du 30.12.1989, p. 33). Directive 92/13/CEE du Conseil du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 76 du 23. 3.1992, p. 14).

par cas une aide ou un régime qui ne respecterait pas intégralement les critères qui précèdent, mais aboutirait à une situation comparable.

6. BÉNÉFICIAIRES D'AIDES ANTÉRIEURES ILLÉGALES

(82) Lorsqu'une aide illégale, au sujet de laquelle la Commission a adopté une décision négative comportant un ordre de récupération, a été accordée à une entreprise, et que la récupération n'a pas eu lieu conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalité d'application de l'article 93 du traité CE⁽¹⁾, l'examen de toute aide au financement aéroportuaire ou aide au démarrage, devra prendre en compte, premièrement, l'effet cumulé de l'aide antérieure et de la nouvelle aide, deuxièmement, le fait que l'aide antérieure n'a pas été remboursée⁽²⁾.

7. MESURES UTILES AU SENS DE L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 1

(83) En accord avec l'article 88, paragraphe 1 du traité, la Commission propose que les États membres amendent les éventuels régimes relatifs aux aides d'État couverts dans ces lignes directrices afin d'être en conformité avec celles-ci le 1^{er} juin 2007 au plus tard. Les États membres sont invités à confirmer qu'ils acceptent ces propositions par écrit avant le 1^{er} juin 2006.

(84) Si un État ne confirmait pas son acceptation par écrit avant cette date, la Commission appliquerait l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 et, si nécessaire, entamerait la procédure prévue à cet article.

8. DATE D'APPLICATION

(85) La Commission appliquera les présentes lignes directrices à partir de leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Les notifications enregistrées par la Commission avant cette date seront examinées au regard des règles en vigueur au moment de la notification.

La Commission examinera la compatibilité de toute aide au financement des infrastructures aéroportuaires ou d'aide au démarrage octroyée sans son autorisation et donc en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité sur la base des présentes lignes directrices si l'aide a commencé d'être octroyée après leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Dans les autres cas, elle fera l'examen sur la base des règles applicables au moment du début de l'octroi de l'aide.

(86) La Commission informe les États membres et les parties intéressées qu'elle entend entreprendre une évaluation approfondie de l'application de ces lignes directrices quatre années suivant la date de leur application. Les résultats d'une telle étude pourront conduire la Commission à réviser les présentes lignes directrices.

(1) JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'acte d'adhésion de 2003.

(2) Arrêt de la Cour de justice du 15 mai 1997, affaire C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf* contre Commission des Communautés européennes et République fédérale d'Allemagne, Rec. 1997, p. I-2549.