

N° 1659

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur les dépenses de soutien aux aéroports

ET PRÉSENTÉ PAR

MME CHRISTINE ARRIGHI,
rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-----------|
| PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPOREUSE SPÉCIALE..... | 7 |
| RECOMMANDATIONS DE LA RAPPOREUSE SPÉCIALE | 9 |
| I. PROLÉGOMÈNES : PROPRIÉTÉ, EXPLOITATION ET FINANCEMENT DES AÉROPORTS | 11 |
| A. DEUX TYPES DE PROPRIÉTAIRES : L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES..... | 11 |
| 1. Les aéroports d'État | 11 |
| 2. Les aéroports décentralisés | 12 |
| a. Une décentralisation progressive mais massive | 12 |
| b. Un bilan mitigé..... | 13 |
| B. LES RECETTES DES AÉROPORTS..... | 14 |
| 1. Des recettes plurielles | 14 |
| 2. Les redevances aéroportuaires | 15 |
| a. La contrepartie payée par les compagnies aériennes aux services rendus par les exploitants des aéroports..... | 15 |
| b. Une fixation de tarifs encadrée..... | 16 |
| c. Une part parfois insuffisante des recettes des aéroports | 18 |
| 3. Les autres recettes | 19 |
| a. Les redevances domaniales | 19 |
| b. Le tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises..... | 20 |
| c. L'endettement..... | 21 |
| C. PRÉCISIONS SUR LE CHAMP DU PRÉSENT RAPPORT | 21 |
| 1. Un chaînage vicieux..... | 21 |
| 2. Des dépenses de soutien accessoires..... | 21 |
| 3. Une distinction cruciale : aides d'État et dépenses d'un investisseur en économie de marché | 22 |

| | |
|---|----|
| II. LES AIDES VERSÉES PAR LES AÉROPORTS AUX COMPAGNIES AÉRIENNES | 23 |
| A. LES MODULATIONS DE REDEVANCES AÉROPORTUAIRES | 23 |
| 1. Quatre motifs de modulations..... | 23 |
| 2. Les modulations pour « réduire ou compenser les atteintes à l’environnement » .. | 24 |
| 3. Les modulations pour « améliorer l’utilisation des infrastructures » | 25 |
| a. En théorie : des modulations suivant le principe de l’opérateur en économie de marché..... | 25 |
| b. En pratique, des aides cachées, de ce fait coûteuses et illégales | 26 |
| 4. Les modulations pour « favoriser la création de nouvelles liaisons » | 28 |
| 5. Les modulations pour « répondre à des impératifs de continuité et d’aménagement du territoire » | 28 |
| B. LA NOTIFICATION DES MODULATIONS | 30 |
| 1. Une opacité qui interroge..... | 30 |
| 2. Les évolutions récentes | 31 |
| a. Une nouvelle obligation de notification à saluer | 31 |
| b. Une transparence à renforcer..... | 31 |
| c. Un encadrement tardif..... | 32 |
| C. DES AIDES DISSIMULÉES : L’ACHAT DE PRESTATIONS DE MERCATIQUE | 33 |
| 1. Une pratique problématique au profit des compagnies et des passagers et au détriment du contribuable et de la planète | 33 |
| a. Un chantage au détriment du contribuable..... | 33 |
| b. Un chantage au détriment de la planète | 34 |
| c. Une distorsion de concurrence qui abîme l’état des finances publiques..... | 35 |
| 2. Des retombées inexistantes | 36 |
| 3. Une pratique à la limite de la légalité | 37 |
| 4. Un contrôle de légalité peu aisé qui doit être raffermi..... | 39 |
| a. Des modalités abstruses | 39 |
| b. Des moyens de l’administration insuffisants | 41 |
| c. Une solution idoine mais exsangue : l’Autorité de régulation des transports | 41 |
| III. LA CONSÉQUENCE DES AIDES VERSÉES PAR LES AÉROPORTS AUX COMPAGNIES AÉRIENNES : LES AIDES VERSÉES AUX AÉROPORTS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 42 |
| A. DES DÉROGATIONS TEMPORAIRES ET ENCADRÉES AU DROIT EUROPÉEN | 42 |
| B. L’AVENIR INCERTAIN DES AIDES AU FONCTIONNEMENT | 43 |

| | |
|--|----|
| C. UNE TRANSPARENCE PERFECTIBLE | 45 |
| 1. Un ordre de grandeur approximatif : une soixantaine de millions d’euros par an.. | 45 |
| 2. Des violations manifestes et systématiques des exigences de notification de la part des collectivités territoriales | 46 |
| 3. Une publicité à améliorer de manière pérenne | 46 |
| D. UN CONTRÔLE D’OPPORTUNITÉ POLITIQUE À AMÉLIORER | 47 |
| 1. Un contrôle défaillant | 47 |
| a. Des informations difficilement accessibles | 47 |
| b. Des informations incohérentes | 48 |
| c. Des interlocuteurs peu enclins à la transparence | 48 |
| 2. Un contrôle qui serait pourtant bien nécessaire | 49 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 50 |
| ANNEXE : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTES AIDES ET DÉPENSES MENTIONNÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT | 51 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE | 53 |

PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPOREUSE SPÉCIALE

Les aéroports appartiennent pour leur majorité aux collectivités territoriales, et pour certains d'entre eux à l'État. Ils sont financés par une pluralité de recettes : redevances aéroportuaires, recettes extra-aéronautiques et tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et sur le transport aérien de marchandises (ancienne « taxe d'aéroport »), auxquelles peuvent s'ajouter de l'emprunt et des subventions (d'exploitation ou d'investissement) versées par leur propriétaire.

Les aides étudiées dans le cadre du présent rapport se répartissent selon deux distinctions :

– Certaines sont des aides octroyées par le propriétaire de l'aéroport à l'exploitant, tandis que d'autres sont accordées par l'exploitant aux compagnies aériennes ;

– Certaines sont des aides autorisées sous conditions par le droit européen, et strictement encadrées, d'autres sont assimilables à des dépenses économiquement rationnelles d'un opérateur en économie de marché.

Les redevances aéroportuaires sont acquittées par les compagnies aériennes en contrepartie des services que leur rendent les exploitants de l'aéroport. La loi prévoit qu'elles peuvent faire l'objet de modulations pour divers motifs d'intérêt général ou dans le cadre de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché. Cependant, cette dernière possibilité est souvent détournée pour octroyer des aides déguisées, accordées de manière illégale et discriminatoire à des compagnies aériennes à bas coûts. Les obligations de notification de ces aides ne sont pas respectées, ce qui empêche la direction générale de l'aviation civile (DGAC) d'en vérifier la légalité et d'en avoir une vision globale.

Un autre gisement d'aides important pour les compagnies aériennes à bas coûts réside dans les accords commerciaux qu'elles concluent avec les exploitants d'aéroports pour des contrats de prestations mercatiques⁽¹⁾. Ces accords ne sont avantageux que pour la compagnie aérienne, pas pour les aéroports, certains continuant pourtant à les signer par crainte d'un effondrement du trafic. Cette pratique, qui s'apparente à un véritable chantage vis-à-vis des aéroports, bénéficie aux compagnies aériennes, qui gonflent leurs profits, et aux passagers, qui payent leur billet beaucoup moins cher qu'ils ne devraient. Elle s'effectue toutefois au détriment du contribuable, qui finance les aéroports rendus déficitaires par ces contrats peu avantageux pour eux, et de la planète, qui subit les conséquences de la hausse de trafic induite par ces

subventions déguisées. Les retombées sur le territoire du trafic de l'aéroport semblent de surcroît très limitées.

Cette pratique a fait l'objet d'un contentieux nourri au niveau européen. Le contrôle de sa légalité est toutefois rendu peu aisé préalablement au déploiement de ces aides, en raison de la complexité du sujet et de l'insuffisance des moyens de l'administration. L'Autorité de régulation des transports (ART) pourrait utilement voir son rôle renforcé en la matière, sous réserve d'une augmentation significative de son budget, laquelle pourrait être financée par un renforcement des taxes prélevées sur le transport aérien.

Bon nombre d'aéroports étant structurellement déficitaires en raison des aides légales ou illégales qu'ils accordent aux compagnies aériennes, ils sont dépendants des subventions publiques pour continuer leurs activités. Ces aides sont encadrées par le droit européen, tant pour celles de fonctionnement que d'investissement. L'avenir de celles relatives au fonctionnement est actuellement incertain ; leur date de fin est prévue pour 2027, mais il semble peu probable qu'elles ne soient pas renouvelées sous une forme ou une autre.

Si cela devait être le cas, elles gagneraient à être assorties d'une éco-conditionnalité ambitieuse. Elles mériteraient également de voir leur transparence renforcée. En effet, estimées à une soixantaine de millions d'euros par an, acquittées volontairement par les collectivités territoriales, elles sont d'un examen peu aisé car leur accès se révèle particulièrement opaque. Le rapport sur l'impact environnemental du budget pourrait utilement être enrichi d'un panorama de ces aides. Alors même qu'elles n'ont pas prouvé leur efficacité, le contrôle politique exercé sur elles devrait enfin être renforcé, pour que les élus locaux en soient mieux informés et puissent se prononcer de manière plus éclairée sur leur bien-fondé.

(1) La mercatique est définie par l'Académie française comme « l'ensemble des techniques et des actions grâce auxquelles une entreprise développe la vente de ses produits, de ses services, en adaptant sa production aux besoins du consommateur » ; elle invite à préférer ce terme à l'anglicisme marketing.

RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Recommandation n° 1 (*Parlement et Gouvernement*) : Rendre exhaustive l'énumération des aéroports d'État.

Recommandation n° 2 (*Parlement*) : Publier chaque année les informations récoltées par la direction générale de l'aviation civile en matière de transparence des contreparties financières accordées par un exploitant d'aéroport à un transporteur aérien, étendre cette obligation de transparence à l'ensemble des aéroports et mieux informer les élus locaux de ces contreparties.

Recommandation n° 3 (*Gouvernement*) : Publier les données relatives aux violations passées des règles de transparence et de non-discrimination permises par la modulation de redevances aéroportuaires portées à la connaissance du Gouvernement.

Recommandation n° 4 (*Parlement, Gouvernement et Autorité de régulation des transports*) : Affecter une taxe dynamique et prélevée sur le secteur aérien à l'Autorité de régulation des transports et, en contrepartie, réfléchir à un renforcement des pouvoirs de l'Autorité en matière de contrôle des contrats mercatiques et des contrats de modulations de redevances signés par les aéroports avec des compagnies à bas coûts, afin de vérifier le respect du principe de l'opérateur en économie de marché.

Recommandation n° 5 (*Gouvernement*) : Porter au niveau européen des exigences environnementales ambitieuses en échange de la possibilité pour les collectivités de soutenir financièrement l'exploitation de certains aéroports, en cas de prolongation de cette possibilité après 2027.

Recommandation n° 6 (*Parlement*) : Enrichir le rapport sur l'impact environnemental du budget d'un panorama des dépenses de soutien aux aéroports.

Recommandation n° 7 (*Parlement*) : Rendre publics et accessibles en un clic les rapports relatifs aux aides et régimes d'aides mis en œuvre par chaque conseil régional et les compléter par une analyse de l'impact environnemental de ces aides.

Recommandation n° 8 (*Gouvernement*) : Renforcer les moyens de la direction générale des collectivités locales aux fins d'expertiser la fiabilité et l'exhaustivité des données contenues dans le rapport établi par chaque conseil régional relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile.

I. PROLÉGOMÈNES : PROPRIÉTÉ, EXPLOITATION ET FINANCEMENT DES AÉROPORTS

A. DEUX TYPES DE PROPRIÉTAIRES : L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les aéroports d'État

Les aéroports appartenant à l'État, c'est-à-dire ceux qu'il est compétent pour « créer, aménager et exploiter », sont énumérés dans un décret.

Les aérodromes gérés par l'État

« La liste des aérodromes d'intérêt national ou international mentionnée au premier alinéa de l'article L. 6 311-1 du code des transports comprend les aérodromes suivants :

- les aérodromes mentionnés aux articles L. 6 323-2 [« Paris - Charles-de-Gaulle, Paris - Orly, Paris - Le Bourget, ainsi que les aérodromes civils situés dans la région Île-de-France »] et L. 6 324-1 [« Bâle-Mulhouse »] du code des transports ;
- les aérodromes de Bordeaux-Mérignac, Lyon - Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire - Montoir, Nice - Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Toulouse-Francazal ;
- les aérodromes de Cayenne-Félix Éboué, Dzaoudzi-Pamandzi, Martinique-Aimé Césaire, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, La Réunion-Roland Garros ;
- les aérodromes de Saint-Pierre-Pointe-Blanche, Wallis-Hihifo. »

Source : article 1 du décret n° 2005-1 070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'État exclu du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

« Cette liste est également complétée au sein du code des transports par :

- l'aérodrome de Nouméa-La Tontouta (annexe à l'article D. 6 763-7 du code des transports) ;
- l'aérodrome de Tahiti-Faa'a (annexe à l'article D. 6 773-7 du code des transports).

« Enfin, l'aéroport de Toulon-Hyères (dont l'affectataire secondaire est le ministère de la Défense) et celui de Lorient Lann Bihoué (dont l'affectataire principal est le ministère de la Défense) appartiennent également à l'État. »

Source : réponses de la DGAC au questionnaire de la rapporteure spéciale.

La rapporteure spéciale constate déjà une première complexité du droit : contrairement à ce que la rédaction du décret d'août 2005 précité pourrait laisser croire, la liste des aéroports appartenant à l'État qu'établit celui-ci n'est pas exhaustive. Elle propose de clarifier ce point et portera, dans le cadre de ses travaux à venir, des propositions concrètes en ce sens afin de sécuriser juridiquement le périmètre du domaine public aéroportuaire.

Recommandation n° 1 (Parlement et Gouvernement) : Rendre exhaustive l'énumération des aéroports d'État.

2. Les aéroports décentralisés

a. Une décentralisation progressive mais massive

Si les plus grands aéroports appartiennent à l'État, la majorité des aéroports relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales.

Le transfert progressif de l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de la propriété de certains aéroports

Ce transfert est intervenu progressivement :

– L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait déjà prévu une telle possibilité, durant une période limitée, qui a pris fin le 1^{er} mars 2007 ⁽¹⁾. À l'issue de celle-ci, ont ainsi été transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de 150 aérodromes civils appartenant à l'État ;

– L'article 21 ⁽²⁾ de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a rouvert la possibilité, cette fois sans limitation de durée, de transférer certains aérodromes aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, sur demande de ceux-ci, en partant du constat que certains des aérodromes restant de la compétence de l'État revêtaient à l'époque, au regard de leur trafic, une vocation davantage régionale ou locale que nationale.

Source : commission des finances d'après le rapport n° 2553 tome I de M. Olivier Dussopt sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 5 février 2015, pp. 242-246.

En définitive, « le mouvement de décentralisation lancé au milieu des années 2000 a vu l'État transférer près de 150 aéroports vers les collectivités territoriales » ⁽³⁾.

Les collectivités territoriales propriétaires d'aéroports s'associent souvent entre elles dans l'optique de gérer ces équipements et en délèguent l'exploitation à une société tierce, selon des modalités décrites par la Cour des comptes prenant en exemple l'aéroport de Beauvais-Tillé.

(1) La date limite initiale, fixée au 1^{er} janvier 2007, avait été repoussée au 1^{er} mars 2007 par l'article 58 de la loi n° 2006-1 771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

(2) Ancien article 10 du projet de loi.

(3) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 59.

Propriété et exploitation de l'aéroport de Beauvais-Tillé

« L'aéroport a fait l'objet, le 1^{er} mars 2007, d'un transfert de propriété, pour une durée illimitée, de l'État au profit du syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé (SMABT). Créé le 24 octobre 2006 par arrêté préfectoral, ce syndicat mixte est composé du département de l'Oise, de la région Picardie (à laquelle s'est substituée, le 1^{er} janvier 2016, la région Nord – Pas-de-Calais, Picardie, devenue depuis la région Hauts-de-France) et de la communauté d'agglomération du Beauvaisis.

« Le 25 février 2008, par un contrat de délégation de service public de type concessif d'une durée de 15 ans, le SMABT a attribué l'exploitation de la plate-forme de l'aéroport et de la ligne de transport de voyageurs entre Paris et Beauvais à la société aéroportuaire de gestion et d'exploitation de Beauvais (SAGEB). Cette société est composée majoritairement de la CCI de l'Oise (CCIO – 51 % du capital), ancien gestionnaire de la plate-forme depuis 1960, et de la société Transdev Groupe Veolia (49 % du capital). Dans le cadre de cette même délégation de service public, la gestion de la ligne d'intérêt national de transport de voyageurs par bus entre Beauvais-Tillé et Paris-Porte Maillot a été confiée à la SAGEB, qui l'exploite à travers sa filiale TPB, qu'elle détient à 100 %. »

Source : Cour des comptes, référé « examen de la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé », 10 février 2017, p. 2.

b. Un bilan mitigé

La Cour des comptes tire un bilan critique de la décentralisation aéroportuaire.

La décentralisation aéroportuaire vue par la Cour des comptes

« Plus de 15 années après, c'est la dispersion des responsabilités qui prévaut. L'État, qui a conservé la responsabilité des plus grandes plates-formes, exerce désormais des prérogatives de régulation limitées sur les aéroports décentralisés. Les collectivités territoriales, quant à elles, pilotent leur plate-forme sans réelle coordination.

« Acteur censé être un arbitre de l'organisation aéroportuaire en France, l'État n'est cependant pas capable d'exercer ce rôle. Régulateur, actionnaire, chargé au niveau local du contrôle de légalité, « gardien » des directives européennes, il peine à exercer ses attributions, empêché tout autant par l'organisation des pouvoirs publics que par ses moyens comptés. »

Source : Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 59.

B. LES RECETTES DES AÉROPORTS

1. Des recettes plurielles

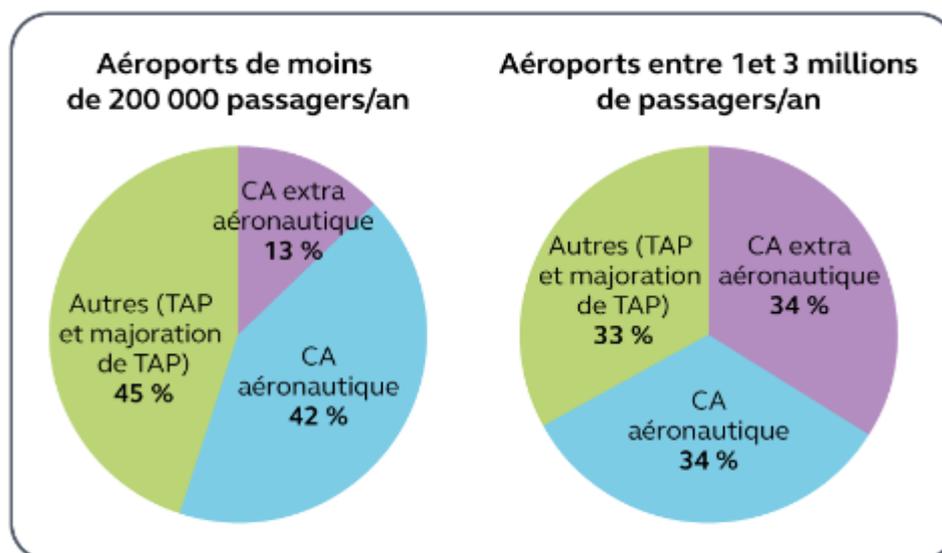
Les aéroports bénéficient de trois types de recettes : les redevances aéroportuaires, les recettes extra-aéronautiques (redevances domaniales) et le tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et sur le transport aérien de marchandises.

Si ces trois recettes ne suffisent pas à financer l'intégralité des dépenses, le déficit peut être financé :

- par le recours à l'emprunt ;
- par une subvention versée par le propriétaire de l'aéroport, c'est-à-dire en définitive le contribuable. La suite du rapport sera l'occasion de présenter en détail ces subventions.

La Cour des comptes avait fourni par le passé des ordres de grandeur de la répartition des différentes recettes pour les aéroports.

RÉPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES AÉROPORTS PAR TYPE DE RECETTES ET SELON LEUR TAILLE



Source : juridictions financières d'après les données déclarées par les aéroports du panel

Lecture :

- en vert les recettes issues du tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises ;
- en bleu les recettes issues des redevances aéroportuaires ;
- en violet les recettes issues des ressources extra-aéronautiques/redevances domaniales.

Source : Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 34.

2. Les redevances aéroportuaires

a. La contrepartie payée par les compagnies aériennes aux services rendus par les exploitants des aéroports

« Les exploitants d'aéroport rendent divers services aux usagers des aéroports, à savoir les compagnies aériennes, qui leur versent en contrepartie des redevances. Celles-ci rémunèrent spécifiquement chaque service rendu et correspondent donc à l'usage d'infrastructures particulières. » ⁽¹⁾

Les redevances aéroportuaires ⁽²⁾ ne doivent pas être confondues avec les redevances de navigation aérienne ⁽³⁾, dues par les compagnies aériennes à la DGAC et reversées au budget annexe *Contrôle et exploitation aérien* en contrepartie des services que rend la DGAC en matière d'assistance à la navigation aérienne. Elles avaient été présentées précédemment par la rapporteure spéciale ⁽⁴⁾.

Trois « redevances principales » sont prévues ⁽⁵⁾ :

– « la redevance d'atterrissage, perçue en contrepartie de la mise à disposition au bénéfice des aéronefs de plus de six tonnes, des infrastructures et équipements aéroportuaires nécessaires à l'atterrissage, au décollage, à la circulation au sol, ainsi que, le cas échéant, de services complémentaires, tels que le balisage, l'information de vol et les aides visuelles » ;

– « la redevance de stationnement, perçue en contrepartie de la mise à disposition au bénéfice des aéronefs de plus de six tonnes, des infrastructures et équipements de stationnement, ainsi que, le cas échéant, de services complémentaires tels que la fourniture de passerelles et d'électricité et le dégivrage » ;

– « la redevance par passager, perçue en contrepartie de la mise à disposition des installations aménagées pour la réception des passagers et du public, ainsi que, le cas échéant, de services complémentaires, tels que la mise à disposition de comptoirs d'enregistrement et d'embarquement, et d'installations de tri des bagages. »

Des « redevances accessoires » peuvent être instaurées par l'exploitant. Par exemple, s'agissant des aéroports franciliens, « l'usage des infrastructures du groupe ADP donne lieu au versement de 11 redevances différentes, correspondant chacune à l'usage d'une infrastructure spécifique ⁽⁶⁾.

(1) Rapport n° 401 de M. le sénateur Damien Michallet sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, 5 mars 2025, pp. 78-79.

(2) Article L. 6 325-1 du code des transports.

(3) Articles R. 6 213-30, R. 6 213-31, R. 6712-3 et R. 6 712-4 du code des transports.

(4) Rapport spécial n° 1745, annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 89-90.

(5) Articles R. 6 325-4 à R. 6 325-7 du code des transports.

(6) Rapport n° 401 de M. le sénateur Damien Michallet sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, 5 mars 2025, pp. 78-79.

b. Une fixation de tarifs encadrée

i. Un encadrement variable selon les aéroports

Les tarifs de ces redevances sont proposés par les exploitants des aéroports. Ils doivent ensuite être « notifiés » à la préfecture ⁽¹⁾.

Toutefois, ceux des principaux aéroports (aéroports parisiens, possédés par l'État ou dont le trafic annuel excède 5 millions de passagers) doivent être « homologués » avant d'entrer en effet ⁽²⁾, conformément à ce que prévoit le droit européen ⁽³⁾, afin d'éviter que « [leur] situation de monopole sur les services rendus [les amène à fixer] des tarifs excessifs, compte tenu de [leur] pouvoir de marché » ⁽⁴⁾.

Ils sont homologués par une « autorité administrative compétente », qui n'est pas la même pour tous les aéroports :

– « Pour tout aéroport dont le trafic satisfait au critère fixé à l'article L. 6 327-1 du code des transports [soit ceux « dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes » ⁽⁵⁾], l'autorité administrative chargée de l'homologation est l'ART ;

– Dans les autres cas, l'autorité administrative chargée de l'homologation est le ministre chargé de l'aviation civile. » ⁽⁶⁾

En outre, les projets de modulations visant à « favoriser la création de nouvelles liaisons » lorsqu'un aéroport exploitant la même liaison se situe dans la même zone d'attraction (moins de 100 kilomètres ou une heure de trajet) doivent être notifiés à la Commission européenne ⁽⁷⁾.

ii. Un acteur essentiel : l'Autorité de régulation des transports

L'ART a ainsi parmi ses missions celle d'« homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6 325-1 et leurs modulations » ⁽⁸⁾. L'attribution de cette compétence à l'ART remonte à 2019 ⁽⁹⁾.

(1) Article R. 6 325-38 du code des transports.

(2) Article R. 6 325-25 du code des transports.

(3) Article 11 de la directive 2009-2012/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.

(4) Rapport n° 401 de M. le sénateur Damien Michallet sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes, 5 mars 2025, p. 79.

(5) Soit pour l'année 2024 : Toulouse-Blagnac, Nantes-Atlantique, Marseille-Provence, Bordeaux-Mérignac, Nice-Côte d'Azur, Bâle-Mulhouse, Lyon-Saint Exupéry, Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Paris-Beauvais.

(6) Article R. 6 325-26 du code des transports.

(7) Réponse à la question écrite n° 735 de Mme Christine Arrighi, 15 avril 2025.

(8) I. de l'article L. 6 327-2 du code des transports.

(9) Ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, prise en application de l'habilitation conférée au Gouvernement par le IV. de l'article 134 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Sa ratification a été proposée par le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires (n° 44, déposé au Sénat le mercredi 9 octobre 2019).

L'Autorité de régulation des transports

L'ART est une « autorité publique indépendante », administrée par un collège de 5 membres « nommés par décret en raison de leurs compétences économiques, juridiques ou techniques dans le domaine des services numériques ou du transport terrestre ou aérien, ou pour leur expertise en matière de concurrence, notamment dans le domaine des industries de réseau », pour un mandat de 6 ans non renouvelable. Le président du collège est nommé par le Président de la République sous réserve de l'absence d'opposition des commissions parlementaires compétentes des deux chambres (soit, à l'Assemblée nationale, celle du développement durable et de l'aménagement du territoire), conformément au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ⁽¹⁾.

Elle est financée par une subvention pour charge de service public inscrite sur la sous-action 47-04 *Subventions ART et EPSF* de l'action 47 *Fonctions support* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Cette subvention s'est élevée à 15 millions d'euros en 2024 ⁽²⁾.

L'acribie avec laquelle l'ART conduit ses travaux semble faire l'objet d'un consensus transpartisan. Ainsi, le président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sous la précédente législature, M. Jean-Marc Zulesi, membre du groupe Renaissance, l'avait qualifiée en 2023 d'« interlocuteur indispensable au travail parlementaire pour son excellence et son expertise, que nous reconnaissons tous » ⁽³⁾, tandis que la rapporteure spéciale avait l'an dernier « [attesté] de la très grande qualité de l'expertise des agents de l'ART, qui éclairent avec précision et disponibilité la représentation nationale » ⁽⁴⁾.

Source : *commission des finances*.

L'ART a décrit à la rapporteure spéciale la nature de son travail d'homologation des tarifs des redevances et des modulations de celles-ci par les exploitants aéroportuaires. Ces derniers fixent ces redevances en tenant compte de l'ensemble des charges, y compris fiscales, qu'ils doivent supporter. C'est en ce sens que l'instauration ⁽⁵⁾ par la loi de finances pour 2024 ⁽⁶⁾ d'une nouvelle taxe, dénommée « taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance » (TEITLD), applicable à certains aéroports, a conduit ceux-ci à augmenter les redevances pour répercuter aux compagnies aériennes, et donc en définitive aux passagers, le surcoût induit par cette taxe, comme l'avait expliqué la rapporteure spéciale par le passé ⁽⁷⁾.

(1) Pour la dernière audition en date de la personne dont la nomination était proposée par le Président de la République aux fonctions de président de l'ART, voir le compte rendu de la réunion du mercredi 6 décembre 2023 à 11 heures.

(2) Rapport annuel de performances de la mission Écologie, développement et mobilité durables, p. 87.

(3) Compte rendu de la réunion du mercredi 6 décembre 2023 précité.

(4) Rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 68.

(5) Aux articles L. 425-1 et suivants du code des impositions sur les biens et services.

(6) Article 100, issu de l'article 15 du PLF.

(7) Rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, p. 29.

Les critères pris en compte par l’Autorité de régulation des transports pour homologuer les redevances aéroportuaires

« Dans le cadre de ce contrôle, elle s’assure notamment du respect des règles générales applicables aux redevances pour service rendu, que l’exploitant reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et que le produit global des redevances n’excède pas le coût de services rendus, c’est-à-dire que les tarifs sont établis en fonction des coûts des exploitants, y compris les charges fiscales et un bénéfice raisonnable, sans que leurs produits puissent les dépasser.

« La couverture des coûts de l’exploitant est néanmoins soumise au respect du critère de modération tarifaire, qui permet à l’ART de s’opposer à des tarifs qui, bien que couvrant exclusivement des coûts du service public aéroportuaire, conduiraient à une hausse qui ne saurait être considérée comme modérée.

« S’agissant en particulier des modulations, l’Autorité s’assure que celles mises en place par l’exploitant sont fondées sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires, qu’elles répondent à un objectif d’intérêt général prévu par le code des transports, sont proportionnées et limitées. »

Sources : réponses de l’ART à un questionnaire envoyé précédemment par la rapporteure spéciale.

L’ART permet ainsi de « [contribuer] à la maîtrise du niveau des tarifs des redevances payées par les compagnies aériennes aux exploitants d’aéroports, en application des principes légaux de modération tarifaire et de juste rémunération des capitaux investis par les gestionnaires d’aéroports » ⁽¹⁾.

À l’occasion des 7 homologations sur lesquelles elle a été sollicitée en 2023, elle a ainsi opposé 3 refus « au titre du non-respect du critère de modération tarifaire », rappelant que « l’exigence de modération tarifaire doit s’entendre notamment comme destinée à éviter des hausses brutales de tarifs vis-à-vis des usagers que sont les compagnies aériennes » en application de la jurisprudence du Conseil d’État ⁽²⁾. « Le niveau de modération tarifaire conforme n’étant pas défini par les textes actuellement en vigueur, l’ART l’apprécie au cas par cas en tenant compte des circonstances particulières de chaque espèce. Parmi les éléments à prendre en compte figurent notamment les projets prévus sur la plate-forme et l’évolution du niveau de service rendu aux usagers » ⁽³⁾.

Les décisions de l’ART, motivées et publiques, peuvent faire l’objet d’un recours devant le Conseil d’État.

c. Une part parfois insuffisante des recettes des aéroports

L’Union des aéroports français (UAF) a expliqué à la rapporteure spéciale que les redevances aéroportuaires ne couvrent pas toujours le coût des services en échange desquelles elles sont perçues. « Pour les grands aéroports régionaux, la couverture des coûts liés aux activités aéronautiques n’est pas toujours entièrement

(1) ART, rapport d’activité 2023 tome 2, juin 2024, p. 100.

(2) ART 41. de la décision du Conseil d’État SCARA et autres (n° 424088 – 31 décembre 2019).

(3) ART, rapport d’activité 2023 tome 2, juin 2024, pp. 102-104.

assurée par les recettes provenant des redevances aéroportuaires. En d'autres termes, les revenus générés par les services directement liés aux opérations aériennes, comme les frais de stationnement des avions ou les redevances d'atterrissage, ne suffisent pas toujours à couvrir les dépenses associées à ces activités. »

L'explication serait à rechercher du côté d'une asymétrie de fluctuation des redevances et des charges :

- les redevances sont par définition très dépendantes du trafic aérien ;
- les charges comprennent un certain nombre de coûts fixes ou difficilement modulables à court terme indépendamment du niveau d'activité de l'aéroport, comme les charges de personnel. L'UAF a précisé à la rapporteure spéciale que « les aéroports ont des coûts fixes élevés, ce qui rend difficile l'ajustement rapide des dépenses en fonction des variations de revenus ». La Cour des comptes a ainsi estimé « entre 70 % et 90 % » la part des charges fixes pour les aéroports ⁽¹⁾.

3. Les autres recettes

a. Les redevances domaniales

Les redevances domaniales sont des prélèvements effectués par l'exploitant de l'aérodrome auprès des tiers autorisés à occuper ou utiliser le domaine public aéroportuaire pour des activités extra-aéronautiques (autres que les services publics aéroportuaires) ⁽²⁾. Contrairement aux redevances aéroportuaires, il ne s'agit ainsi pas de redevances pour service rendu.

La Cour des comptes a récemment fait état de la volonté des aéroports de « valoriser leur potentiel de recettes extra-aéronautiques », prenant l'exemple de Montpellier où « le développement de nouvelles capacités hôtelières, de stationnement et de commerces illustre cette ambition », ou celui de Deauville qui « vient ainsi de signer un contrat de 30 ans avec EDF Renouvelables pour accueillir une ferme photovoltaïque qui permettra d'apporter une rémunération au Syndicat mixte et de limiter l'apport des collectivités membres » ⁽³⁾.

(1) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 45.

(2) La possibilité pour l'exploitant d'un aérodrome de « percevoir des redevances domaniales auprès des tiers autorisés à occuper ou utiliser ce domaine pour d'autres objets que les services publics aéroportuaires » est prévue par l'article L. 6 325-3 du code des transports.

(3) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, pp. 36-37.

b. Le tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises

Le tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises, anciennement connu sous le nom de « taxe d'aéroport »⁽¹⁾, est une recette particulière dans la mesure où elle est fléchée vers des dépenses bien précises, exercées par les aéroports au nom de l'État, comme l'avait expliqué par le passé la rapporteure spéciale.

Le tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises

« Aux exploitants d'aérodrome sont confiées des missions de sûreté « destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite »⁽²⁾, ainsi que des missions de sécurité, dont la lutte contre les incendies d'aéronefs et les contrôles environnementaux. Ces missions impliquent des coûts importants d'équipements (par exemple les portiques de sécurité) et de personnels.

« Afin de financer les dépenses que les aéroports engagent pour réaliser ces missions de sécurité et de sûreté⁽³⁾, exercées au nom de la puissance publique, le tarif de sûreté et de sécurité des taxes sur le transport aérien de passagers et de marchandises est collecté par la DGAC puis reversé à ces aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses de sûreté et de sécurité. Cette taxe est due par toute entreprise de transport aérien ; son montant dépend du nombre de passagers ou de la masse de marchandises transportées et de tarifs fixés pour chaque aéroport en fonction de ses besoins prévisionnels de financement. »

Source : rapport spécial n° 1745, annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 99-100.

(1) Cette taxe n'existe juridiquement plus sous cette appellation du fait de l'ordonnance n° 2021-1 843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. Il s'agit désormais du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers (article L. 422-23 du code des impositions sur les biens et services) et de la taxe sur le transport aérien de marchandises (2° de l'article L. 422-45 du code des impositions sur les biens et services). Un tarif de péréquation au bénéfice des plus petits aéroports est également prévu par l'article L. 422-24 du même code.

(2) I. de l'article L. 6 341-2 du code des transports.

(3) Le principe d'un financement par des recettes fiscales des dépenses de sécurité et de sûreté effectuées par les aéroports est prévu par l'article L. 6 328-3 du code des transports.

c. L'endettement

Les aéroports, comme toute autre entreprise, peuvent contracter des emprunts pour financer leurs opérations et leurs investissements.

L'UAF a indiqué à la rapporteure spéciale : « les aéroports européens ont vu leur niveau d'endettement augmenter de manière significative ces dernières années. Par exemple, la dette des aéroports européens a explosé de 200 % par rapport aux niveaux d'avant la crise sanitaire. Cette augmentation est due à la baisse drastique des revenus pendant la pandémie, combinée à la nécessité de continuer à investir dans les infrastructures et la sécurité ».

C. PRÉCISIONS SUR LE CHAMP DU PRÉSENT RAPPORT

1. Un chaînage vicieux

Les dépenses de soutien aux aéroports peuvent prendre plusieurs formes. Il faut ainsi distinguer entre :

– les aides versées par les propriétaires des aéroports (État ou collectivités territoriales) aux comptes des aéroports ;

– les aides versées par les exploitants des aéroports aux compagnies aériennes.

Ces deux catégories sont évidemment étroitement liées : c'est parce que, comme cela sera exposé par la suite, les exploitants des aéroports versent des aides aux compagnies aériennes que la puissance publique, et donc en définitive le contribuable, doit ensuite compenser ces aides par des subventions pour équilibrer les comptes. Il s'agit là d'une forme de chaînage non pas vertueux mais bien au contraire vicieux. Aussi la rapporteure spéciale s'est-elle intéressée aux deux catégories susmentionnées dans le présent rapport, et ce dans un ordre logique, en étudiant les causes, puis leurs conséquences.

2. Des dépenses de soutien accessoires

Figurent hors du champ de ce rapport les dépenses régaliennes d'investissement dans des aéroports, par exemple celles de l'État et de la région Bourgogne-Franche-Comté dont a bénéficié l'aéroport de Dôle Jura pour le financement d'un pélicandrome ⁽¹⁾ destiné à lutter contre les feux de forêts.

De même, les données très lacunaires ne permettront pas à la rapporteure spéciale d'analyser les dépenses de soutien attribuées localement par les préfets, mais celles-ci semblent négligeables. La DGAC a expliqué à la rapporteure spéciale que ces soutiens sont attribués par le biais de la dotation de soutien à l'investissement des

(1) *Le Larousse définit un pélicandrome comme une « infrastructure située sur un aéroport ou un aérodrome, qui permet d'assurer le ravitaillement des bombardiers d'eau affectés à la lutte contre les feux de forêt ».*

départements (DSID). Financée par l'action 3 *Soutien aux projets des départements et des régions* du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, celle-ci était budgétée à hauteur de 212 millions d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2025 ⁽¹⁾. Aucune mention des aéroports bénéficiaires n'est cependant effectuée ni dans le PAP, ni dans le rapport spécial y afférent ⁽²⁾.

Enfin, la rapporteure spéciale n'a pas expertisé le sujet des dépenses de l'État pour les quelques aéroports ultramarins qu'il continue d'exploiter directement ou dont il contribue au financement des investissements. Ces dépenses sont budgétées sur la sous-action 52-01 *Soutenir le développement des infrastructures aéroportuaires* de l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

3. Une distinction cruciale : aides d'État et dépenses d'un investisseur en économie de marché

Si, comme cela sera exposé ultérieurement, la faculté pour les exploitants d'aéroports de concéder aux compagnies aériennes des modulations de redevances (qui est une forme de dépenses de soutien aux compagnies aériennes) est encadrée par le droit en tant qu'il s'agit d'une forme d'**aides d'État**, ces modulations peuvent également intervenir de manière plus libre si les exploitants d'aéroports considèrent agir comme des **opérateurs en économie de marché**, en d'autres termes s'ils estiment qu'il ne s'agit pas d'une aide mais d'un investissement qui leur rapportera plus qu'il ne leur coûtera.

(1) *Projet annuel de performances (PAP) de la mission Relations avec les collectivités territoriales*, p. 16.

(2) *Rapport spécial n° 468, annexe 38 de M. Emmanuel Mandon sur le projet de loi de finances pour 2025*, 19 octobre 2024.

La puissance publique agissant en tant qu'opérateur en économie de marché

« L'application du principe de l'opérateur en économie de marché aux mesures d'aides versées par des entités publiques aux compagnies aériennes permet d'exclure la qualification d'aide d'État en apportant la preuve de l'absence d'un avantage en faveur d'une entreprise, une des quatre conditions cumulatives de la définition d'une aide d'État.

« La preuve de l'absence d'avantage est obtenue par le biais d'un calcul de rentabilité démontrant que les recettes générées par cette mesure d'aide pour l'entité publique sont supérieures aux coûts. Un financement public accordé dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales de marché n'est pas considéré comme une aide d'État. »⁽¹⁾

Pour apporter cette preuve, peuvent être requis « des éléments faisant apparaître que cette décision est fondée sur des évaluations économiques comparables à celles que, dans les circonstances de l'espèce, un investisseur privé rationnel se trouvant dans une situation la plus proche possible de celle [de l'acteur public concerné] aurait fait établir, avant de procéder audit investissement, aux fins de déterminer la rentabilité future d'un tel investissement »⁽²⁾.

Source : commission des finances d'après les sources susmentionnées.

La répartition de ces différentes dépenses entre les aides d'État autorisées sous conditions par le droit européen et les dépenses assimilables à celles d'un opérateur en économie de marché présentant un caractère relativement abscons, la rapporteure spéciale invite le lecteur à se référer au tableau récapitulatif des différentes aides et dépenses mentionnées en annexe du présent rapport.

II. LES AIDES VERSÉES PAR LES AÉROPORTS AUX COMPAGNIES AÉRIENNES

A. LES MODULATIONS DE REDEVANCES AÉROPORTUAIRES

1. Quatre motifs de modulations

Comme il a été décrit dans la première partie, les redevances aéroportuaires sont la contrepartie acquittée par les clients des aéroports (les compagnies aériennes) aux exploitants de ces aéroports en contrepartie des services dont ils bénéficient.

Le droit européen ouvre la possibilité à « la modulation des redevances aéroportuaires pour des motifs d'intérêt public et d'intérêt général, y compris d'ordre environnemental », à condition que « les critères utilisés pour une telle modulation [soient] pertinents, objectifs et transparents », et que les redevances « n'entraînent pas

(1) DGCL et DGAC, « instruction relative à l'application des règles en matière d'aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes » (communiquée à la rapporteure spéciale à sa demande), 20 mai 2025, pp. 25-26.

(2) CJUE, 5 juin 2012, Commission c/ EDF, aff. C-124/10P, paragraphe 84.

de discrimination entre les usagers d'aéroport, conformément au droit communautaire »⁽¹⁾.

La loi française prévoit par conséquent la possibilité pour les gestionnaires d'aéroports de moduler les redevances. Le troisième alinéa de l'article L. 6 325-1 du code des transports⁽²⁾ dispose que « [le montant des redevances] peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à :

- réduire ou compenser les atteintes à l'environnement ;
- améliorer l'utilisation des infrastructures ;
- favoriser la création de nouvelles liaisons ;
- ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire »⁽³⁾.

2. Les modulations pour « réduire ou compenser les atteintes à l'environnement »

L'usage le plus fréquent de ces modulations concerne le domaine des nuisances sonores. Les tarifs peuvent dans ce cadre être modulés en fonction de la période de la journée, du jour de la semaine, de la performance des aéronefs et de leur classification acoustique. Ainsi, les aéronefs les plus bruyants, les plus émetteurs d'émissions polluantes, opérant sur les jours de la semaine et les périodes de la journée les plus gênants pour les riverains se verront demander des redevances d'atterrissages plus conséquentes.

« Un réseau d'exploitants d'aéroports a mis en place une modulation « carbone » calculée selon la capacité et les émissions des aéronefs. À Toulon et à Rennes, les compagnies aériennes sont incitées à exploiter des avions moins émetteurs de dioxyde de carbone. À cet effet, un dispositif tarifaire de bonus / malus est appliqué sur la redevance atterrissage en prenant pour base l'émission des gaz à effet de serre pendant les phases d'atterrissage et de décollage, laquelle est comparée à la moyenne annuelle des émissions de dioxyde de carbone, par siège ou par tonne, des avions de la même catégorie. À Toulon, la redevance peut ainsi être réduite de 2,5 %, ou augmentée de 4,5 %. »⁽⁴⁾

(1) Article 3 de la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.

(2) Précisé par l'article R. 6 325-15 du code des transports.

(3) Les conditions d'application de ces modulations sont précisées aux articles R. 6 325-14 à R. 6 325-16 du code des transports.

(4) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 45.

S'agissant des aéroports franciliens, le groupe ADP a expliqué recourir aux modulations tarifaires « à travers notamment une pénalisation des avions les plus bruyants à hauteur de 40 % de redevance supplémentaire, le jour, et 50 %, la nuit » ⁽¹⁾.

Interrogée par la rapporteure spéciale, la DGAC lui a répondu : « L'évaluation de l'impact des modulations de redevance sur les stratégies des compagnies aériennes nécessiterait une étude approfondie. L'évolution des flottes étant également largement influencée par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), il est difficile de conclure à des liens de causalité (pour les modulations de TNSA comme pour les modulations de redevances) sans recourir à des analyses statistiques élaborées (d'autant que d'autres facteurs, comme l'augmentation de la part de marché des compagnies à bas coûts joue également) ».

3. Les modulations pour « améliorer l'utilisation des infrastructures »

a. En théorie : des modulations suivant le principe de l'opérateur en économie de marché

Ces modulations sont celles qui permettent « le renforcement de liaisons existantes » ⁽²⁾. Une modulation peut également prévoir un tarif préférentiel lors des horaires creux de la journée afin de lisser la charge d'accueil des usagers sur la plateforme et d'éviter une saturation coûteuse pour l'exploitant. Cela permet également d'offrir une plus grande diversité d'offres auprès des passagers, pour se rapprocher autant que possible du prix d'équilibre sur chaque liaison.

Ces modulations présentent une particularité dans la mesure où elles ne doivent pas se conformer au respect de critères précis énoncés par le droit européen, mais être « [justifiées] par des considérations commerciales pour satisfaire au principe de l'opérateur en économie de marché » ⁽³⁾.

(1) M. Philippe Pascal, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général du groupe Aéroports de Paris (commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, compte rendu de la réunion du mercredi 12 février 2025 à 9 heures 05).

(2) Réponse à la question écrite n° 735 de Mme Christine Arrighi, 15 avril 2025. Le rattachement dudit renforcement à cette catégorie de modulations a été confirmé par la DGAC à la rapporteure spéciale.

(3) 62. des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes de la Commission européenne, 2014/C 99/03, 4 avril 2014.

**Le régime des
« modulations de redevances pour le renforcement de liaisons existantes »**

« Les lignes directrices de 2014 ⁽¹⁾, ainsi que le code des transports ⁽²⁾, permettent les modulations de redevances pour le renforcement de liaisons existantes. Les lignes directrices ne les autorisent pas en tant qu'aides d'État compatibles avec les règles du marché intérieur mais au titre des relations financières entre aéroports et compagnies aériennes.

« Ainsi, les modulations sont possibles en tant que mécanismes incitatifs conformes avec le principe de l'opérateur en économie de marché qui impose que l'entité d'octroi de l'aide (aéroport) prouve la rentabilité de l'investissement auprès de la compagnie aérienne par la production *ex ante* d'un plan d'affaires démontrant l'atteinte de seuils de trafic à même de procurer des recettes incrémentales. Ces modulations de redevances en faveur des liaisons existantes ne doivent pas être obligatoirement notifiées à la Commission européenne, l'État membre étant libre de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché. La notification est toutefois obligatoire pour l'application du principe à des liaisons existantes lorsqu'une des liaisons similaires est exploitée dans la zone d'attraction de l'aérodrome. »

Source : réponse à la question écrite n° 735 de Mme Christine Arrighi, 15 avril 2025.

b. En pratique, des aides cachées, de ce fait coûteuses et illégales

Ces modulations prennent la forme d'accords commerciaux que peut signer une compagnie aérienne avec l'exploitant de l'aéroport. De tels accords doivent en théorie leur être « mutuellement avantageux », avec un « gain final partagé » ; cependant, la Cour des comptes a noté que « certains aéroports concluent des contrats économiquement défavorables allant jusqu'à consentir à une utilisation du service aéroportuaire à titre gratuit », soit l'annihilation de toute redevance, ce qui rend impossible un retour sur investissement ⁽³⁾.

La Cour des comptes s'était par le passé intéressée à l'aéroport de Beauvais-Tillé, et en avait tiré des enseignements édifiants.

(1) La rapporteure spéciale a interrogé la DGAC pour savoir quels termes précisément de ces lignes directrices permettaient de telles modulations, mais la réponse ne lui a pas été fournie. De fait, le terme « renforcer » ne figure pas dans ces lignes directrices à ce sujet.

(2) Comme vu précédemment, il s'agit du troisième alinéa de l'article L. 6 325-1 du code des transports.

(3) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, pp. 45-46.

Les coûteuses et illégales modulations des redevances aéroportuaires de l'aéroport de Beauvais-Tillé

« Une comparaison techno-économique entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et les plateformes aéroportuaires similaires en France démontre que la performance financière est en retrait par rapport à celle des autres aéroports. La structuration de ses produits est atypique avec plus de 50 % de ses recettes provenant de l'activité de la ligne de bus et des produits aéronautiques perçus auprès des compagnies aériennes particulièrement faibles. En neutralisant les produits et les charges relatifs à l'activité de transport de voyageurs par bus, les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques ne permettent pas de couvrir les charges de fonctionnement de l'aéroport. Les usagers de la ligne de bus entre Paris et Beauvais financent donc les services aéroportuaires, à la place des compagnies aériennes. Il en résulte que les tarifs des redevances aéroportuaires et d'assistance en escale ne sont pas établis conformément aux dispositions du code de l'aviation civile.

« Malgré l'évolution importante du trafic aérien et du nombre de passagers, bien au-delà de l'équilibre initial du contrat, la rentabilité de l'exploitation de la plate-forme aéroportuaire n'a pas progressé dans les mêmes proportions. La faiblesse des recettes aéronautiques est liée aux remises consenties notamment à Ryanair et à l'absence de rémunération des prestations d'assistance en escale réalisées par la SAGEB. Entre 2008 et 2014, la SAGEB s'est ainsi privée d'environ 85 millions d'euros de produits, dont 91 %, soit 78 millions d'euros, au bénéfice de la seule compagnie Ryanair. **La SAGEB accorde ces remises commerciales à Ryanair sans aucune autorisation du syndicat propriétaire et délégataire**, le SMABT. Celles-ci constituent des avantages importants et injustifiés, accordés en dehors du cadre réglementaire national et [européen]. Ces pratiques contreviennent aux règles de gestion des délégations de service public et au principe fondamental d'égalité entre les usagers du service que constituent les autres compagnies aériennes.

« Ces accords commerciaux n'entrent pas dans le cadre du dispositif de modulation des redevances aéroportuaires pour accroissement de trafic puisqu'aucune modulation tarifaire n'a été validée par la commission consultative économique et autorisée par le syndicat délégataire, le SMABT. Ils ne respectent pas davantage les critères des lignes directrices européennes de 2005 et 2014 sur les aides au démarrage de nouvelles liaisons aériennes à partir d'aéroports régionaux. La durée des « rabais et ristournes » est discrétionnaire et ne concerne au surplus que la compagnie Ryanair. Les divers accords sur une période de plus de 12 ans contreviennent donc à la réglementation en vigueur et notamment à la durée du dispositif d'aides qui doit être limité à trois ans.

« Les accords entre les parties ne sont pas compatibles avec le cadre réglementaire national et le cadre réglementaire européen. Ils ne respectent pas le principe d'égalité de traitement des usagers du service public. Ils ne peuvent se justifier par un « comportement d'investisseur avisé en économie de marché » comme le soutient la SAGEB.

« Les processus comptables mis en œuvre au sein de la SAGEB sont inutilement complexes. Ils ne respectent pas diverses obligations du code de commerce relatives à la facturation et **permettent de masquer la politique de remises pratiquée de manière discriminatoire au profit de certaines compagnies aériennes.** »

Source : Cour des comptes, référé « examen de la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé », 10 février 2017, pp. 2-8.

4. Les modulations pour « favoriser la création de nouvelles liaisons »

Cette modulation de redevances, plus souvent appelée « aides au démarrage », peuvent s'inscrire dans le cadre dérogatoire érigé par le droit européen autorisant certaines aides d'État. Elles doivent alors respecter certaines conditions :

– concerner un aéroport dont le trafic est inférieur à 3 millions de passagers par an ou qui se situe dans un territoire d'outre-mer ou en Corse ;

– concerner de nouvelles liaisons, c'est-à-dire qui n'ont jamais été exploitées par aucune compagnie aérienne ou dont l'exploitation a été interrompue depuis au moins un an ;

– concerner une liaison n'entrant pas en concurrence avec d'autres existants déjà au départ d'un autre aéroport se situant dans la même zone d'attraction (100 kilomètres à vol d'oiseau ou une heure de trajet en transports) ;

– ne pas être octroyées pendant plus de 3 ans consécutifs.

Sous réserve de toutes ces conditions, est alors autorisée une réduction d'au plus 50 % des redevances aéroportuaires.

Dans le cadre de ces aides, les compagnies aériennes doivent apporter un plan d'affaires au préalable montrant que la ou les liaisons nouvelles continueront d'être exploitée (s) sans aides, au-delà de la période aidée de 3 ans. Toutefois, « l'absence de plans d'affaires ou d'analyses *ex ante* à l'appui des aides versées est presque générale, ce qui crée un risque systématique de requalification en aide d'État. Lorsqu'une analyse est faite, les plans d'affaires sous-estiment les coûts pour parvenir à la rentabilité »⁽¹⁾.

Hors de ce cadre, les modulations pour favoriser la création de nouvelles liaisons sont également possibles, à condition qu'elles satisfassent aux critères permettant de qualifier un opérateur en économie de marché.

5. Les modulations pour « répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire »

Cette possibilité de modulation serait peu utilisée par les exploitants car on lui privilégierait l'outil des obligations de service public (OSP), qui ne sont pas des dépenses de soutien aux aéroports mais s'apparentent plutôt à des subventions d'exploitation pour des liaisons structurellement déficitaires, sur le modèle des TER ou des trains d'équilibre du territoire en matière ferroviaire.

(1) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 47.

Les liaisons aériennes exploitées en délégation de service public

[Conformément au droit européen ⁽¹⁾], « pour pouvoir être soumise à des OSP, une liaison aérienne doit être :

- régulière ;
- à destination d'un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement, ou de n'importe quel aéroport à condition que la liaison soit à faible trafic ;
- « vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport ».

« Une procédure d'appel d'offres permet d'attribuer le droit exclusif d'exploiter la liaison relevant d'une OSP à un seul transporteur aérien, pour une durée maximale de quatre ans (cinq pour les dessertes des territoires ultrapériphériques). Il est alors possible de lui attribuer une compensation financière. Cette compensation ne doit pas dépasser le montant nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution de chaque OSP, en tenant compte des recettes relatives conservées par le transporteur aérien ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

« La possibilité d'accorder une subvention répond au fait que ces liaisons sont souvent par nature déficitaires, ce qui explique qu'elles ne soient pas desservies sans intervention publique. [Cette possibilité] permet, sans aller à l'encontre des règles de libre concurrence, de pallier la faiblesse de l'initiative privée lorsque celle-ci ne répond pas librement aux besoins de la population, de l'aménagement du territoire ou de la continuité territoriale. »

Source : rapport d'information n° 734 de la sénatrice Mme Josiane Costes au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, 24 septembre 2019, pp. 33-34.

A ainsi pu être subventionné le déficit d'exploitation de la liaison aérienne entre l'aéroport de Pau et l'aéroport Charles-de-Gaulle pour un montant total de « 194 914 euros en contrepartie de l'exploitation de liaisons aériennes ayant permis le transport de 255 personnes en deux semaines ». Calculant que « cette prise en charge représente une contribution publique de 764,37 euros par passager transporté », la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine estime qu'elle « apparaît largement infondée » ⁽²⁾.

La prise en charge par les collectivités peut être complétée, en fonction du respect des critères d'éligibilité ⁽³⁾, par un soutien de l'État : la liaison devient alors une LAT, financée par des crédits budgétaires sur la sous-action 52-02 *Financement de certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire* de l'action 52 *Transport aérien* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la

(1) Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, expliqué par les lignes directrices interprétatives relatives aux obligations de service public publiées le 17 juin 2017 par la Commission (2017/C 194/01).

(2) Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives « Syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées, exercices 2017 et suivants », 10 janvier 2023, pp. 13-14 (pp. 18-19 du document PDF).

(3) Décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 relatif aux règles d'attribution par l'État de compensations financières aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéroports pour leurs missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs, à la sûreté, à la lutte contre le péril aviaire et aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux et modifiant le code de l'aviation civile.

mission *Écologie, développement et mobilité durables*, pour un montant prévisionnel en 2025 de 6,6 millions d’euros en AE et 20,5 millions d’euros en CP, comme l’avait exposé la rapporteure spéciale par le passé ⁽¹⁾.

B. LA NOTIFICATION DES MODULATIONS

1. Une opacité qui interroge

L’État doit être systématiquement informé de toute modulation de redevance, ces modulations devant ensuite être rendues publiques par l’exploitant ⁽²⁾.

Les exigences de notifications ne sont toutefois pas toujours respectées, comme l’avait montré la Cour des comptes par le passé.

Des modulations de redevances aéroportuaires non déclarées

« Le calcul théorique des recettes liées aux redevances aéroportuaires et à la taxe de sûreté à percevoir auprès des trois principales compagnies fréquentant l’aéroport de Beauvais-Tillé a été contrôlé au moyen des grilles tarifaires en vigueur et de la fréquentation de l’aéroport sur la période 2008 à 2014. Sur cette période, les recettes provenant des redevances aéroportuaires et de la taxe de sûreté sont respectivement de 18,4 millions d’euros et 80,9 millions d’euros, soit un montant total de 99,3 millions d’euros. Selon les calculs de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, ces recettes, inférieures de près de 25 % au montant attendu, auraient dû atteindre 129,9 millions d’euros (127 millions d’euros selon la SAGEB), soit 30,6 millions d’euros de plus (28 millions d’euros selon la SAGEB). **Cette situation témoigne de l’existence de remises non prévues par la grille tarifaire de l’aéroport au bénéfice de compagnies aériennes fréquentant l’aéroport de Beauvais-Tillé et non notifiées** à la Commission européenne ou à la DGAC. »

Source : Cour des comptes, référé « examen de la gestion de l’aéroport de Beauvais-Tillé », 10 février 2017, pp. 2-5.

De plus, malgré cette double exigence d’information et de publicité, la DGAC ne disposerait apparemment pas des données nécessaires pour donner les montants agrégés des modulations de redevances, afin de chiffrer l’usage qui est fait de chaque catégorie et le coût qu’elles représentent.

La rapporteure spéciale déplore cette opacité. Les modulations « tendant à réduire ou compenser les atteintes à l’environnement » vont en effet dans le bon sens, tandis que celles visant à « favoriser la création de nouvelles liaisons » sont bien plus contestables. Elle proposera ultérieurement d’enrichir le rapport sur l’impact environnemental du budget de ces éléments (recommandation n° 6).

(1) *Rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 78-79.*

(2) *Article R. 6 325-29 du code des transports.*

2. Les évolutions récentes

a. Une nouvelle obligation de notification à saluer

Depuis le 28 avril 2025 ⁽¹⁾, un régime de notification additionnel est prévu pour les aérodromes satisfaisant au moins l'une des trois conditions suivantes :

- ils sont situés en Île-de-France ;
- ils appartiennent à l'État ;
- ils sont considérés comme accueillant plus de 5 millions de passagers par an au sens de l'article L. 6 327-1 du code des transports.

Les exploitants des aérodromes concernés doivent transmettre au ministre chargé de l'aviation civile, ainsi qu'à l'ART lorsqu'elle est compétente, des « informations sur les conditions dans lesquelles des contreparties financières peuvent être accordées à un transporteur aérien par l'exploitant en vue de développer le trafic ou de créer de nouvelles liaisons, ainsi qu'un bilan annuel anonymisé des contreparties ainsi accordées, incluant le montant financier agrégé et le nombre de passagers concernés, au titre de l'exercice précédent ».

En outre, ces informations sont transmises à « la commission consultative économique de l'aérodrome », au sein de laquelle sont « notamment » représentés « des usagers aéronautiques » (c'est-à-dire les compagnies aériennes) et « des représentants d'organisations professionnelles du transport aérien ».

Interrogée par la rapporteure spéciale, la DGAC explique que ce décret a pour objectif de « renforcer l'information des usagers dans le cadre de la procédure de fixation des tarifs des redevances et de garantir un traitement non discriminatoire entre usagers sans pour autant remettre en cause le principe du secret des affaires » ; les éléments ainsi fournis « visent à identifier l'existence d'éventuels accords commerciaux conclus par l'exploitant aéroportuaire et à préciser les conditions dans lesquels tout usager de la plate-forme pourrait bénéficier d'un tel accord ».

b. Une transparence à renforcer

La rapporteure spéciale salue cette avancée, mais appelle le Gouvernement à rendre accessibles à tous, chaque année, les informations ainsi communiquées.

Elle appelle de surcroît à la démocratisation des commissions consultatives auxquelles ces informations sont actuellement communiquées, et qui sont les premières à pouvoir en discuter et les évaluer.

Elle déplore enfin que ces notifications ne concernent que les plus gros aéroports. En cohérence avec sa volonté de disposer d'une vision claire et exhaustive

(1) Article 8 du décret n° 2025-377 du 25 avril 2025 relatif aux redevances aéroportuaires, insérant un 4° à l'article R. 6 325-23 du code des transports.

du maillage aéroportuaire national, y compris pour les aéroports transférés aux collectivités territoriales, la rapporteure spéciale entend mais ne partage pas l'explication fournie par la DGAC à ce sujet, selon laquelle « les autres aéroports sont exclus du périmètre [du décret du 28 avril 2025] afin de veiller au respect de la libre administration des collectivités locales ».

Recommandation n° 2 (Parlement) : Publier chaque année les informations récoltées par la direction générale de l'aviation civile en matière de transparence des contreparties financières accordées par un exploitant d'aéroport à un transporteur aérien, étendre cette obligation de transparence à l'ensemble des aéroports et mieux informer les élus locaux de ces contreparties.

c. Un encadrement tardif

Alerté par une question écrite de la rapporteure spéciale, le Gouvernement lui a annoncé une évolution réglementaire « [supprimant] la possibilité pour les exploitants de contractualiser ces modulations avec un transporteur donné afin d'éviter que les règles de transparence et non-discrimination puissent être contournées »⁽¹⁾. Le Gouvernement reconnaît ainsi que la pratique des modulations de redevances a permis par le passé à des compagnies aériennes de contourner les règles fondamentales de transparence et de non-discrimination. La rapporteure spéciale appelle le Gouvernement à rendre publiques les informations dont il dispose à ce sujet.

Recommandation n° 3 (Gouvernement) : Publier les données relatives aux violations passées des règles de transparence et de non-discrimination permises par la modulation de redevances aéroportuaires portées à la connaissance du Gouvernement.

Cette annonce a été concrétisée en avril 2025⁽²⁾.

ÉVOLUTION DE LA RÉDACTION DE L'ARTICLE R. 6 325-15 DU CODE DES TRANSPORTS

| Version en vigueur du 1 ^{er} novembre 2023 au 28 avril 2025 (extrait) | Version actuelle (extrait) |
|---|---|
| « Lorsque la modulation limitée du montant des redevances prévues par le troisième alinéa de l'article L. 6 325-1 a pour objet : | « Lorsque la modulation limitée du montant des redevances prévues par le troisième alinéa de l'article L. 6 325-1 a pour objet : |
| 2° D'améliorer l'utilisation des infrastructures, le montant des redevances peut [...] faire l'objet d'une réduction temporaire pour les exploitants d'aéronefs dont le volume ou l'évolution de tout ou partie du trafic, avec prise en compte éventuelle de la capacité offerte, dépassent certains seuils ou font l'objet d'un engagement contractuel de leur part ». | 2° D'améliorer l'utilisation des infrastructures, le montant des redevances peut [...] faire l'objet d'une réduction temporaire pour les exploitants d'aéronefs dont le volume ou l'évolution de tout ou partie du trafic, avec prise en compte éventuelle de la capacité offerte, dépassent certains seuils ». |

Source : commission des finances.

(1) Réponse à la question écrite n° 735 de Mme Christine Arrighi, 15 avril 2025.

(2) Article 3 du décret n° 2025-377 du 25 avril 2025 relatif aux redevances aéroportuaires, qui a modifié le 2° de l'article R. 6 325-15 du code des transports.

C. DES AIDES DISSIMULÉES : L'ACHAT DE PRESTATIONS DE MERCATIQUE

C'est au titre de l'opérateur en économie de marché, et non dans le cadre des aides d'État autorisées sous conditions par le droit européen, que les aéroports peuvent verser aux compagnies aériennes ce qui s'apparente pourtant à de véritables aides, déguisées en contrats prétendument mutuellement rentables de prestations de promotion et de publicité. Ces aides constitueraient d'après Air France « la base du modèle économique » ⁽¹⁾ de certaines compagnies à bas coûts.

1. Une pratique problématique au profit des compagnies et des passagers et au détriment du contribuable et de la planète

a. Un chantage au détriment du contribuable

Concrètement, un exploitant d'aéroport peut ainsi signer un contrat avec une compagnie à bas coûts par laquelle il lui donne une certaine somme d'argent en échange d'actions de promotion par la compagnie de la destination desservie, par exemple par la mise en place de publicités sur son site internet. Dans la pratique, le coût pour la collectivité serait cependant démesuré par rapport aux contreparties exigées de la compagnie ; la signature du contrat de mercatique permettrait seulement de camoufler cette subvention derrière l'illusion qu'elle aurait été conclue par un opérateur en économie de marché afin de la nantir d'une apparence de légalité, alors qu'il ne s'agit en réalité que d'un moyen pour une collectivité de subventionner une desserte aérienne. Les collectivités étant mises en concurrence entre elles par la compagnie à bas coût choisissant de desservir l'aéroport le plus offrant, il leur est difficile de résister à ce chantage.

La Commission européenne avait par le passé exposé des exemples très concrets de contrats de prestation mercatiques.

(1) Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Un exemple de contrat mercatique

« Le 1^{er} décembre 2003, un contrat est conclu entre la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et Ryanair avec application rétroactive au 1^{er} mai 2003 jusqu'au 31 décembre 2003. Ryanair s'engage à opérer, à partir du 1^{er} mai 2003, une liaison quotidienne entre La Rochelle et Londres-Stansted, ainsi qu'à ouvrir potentiellement une ou plusieurs lignes supplémentaires vers Francfort-Hahn, Bruxelles-Charleroi ou un autre aéroport, au minimum 340 jours par an.

« Aux termes de ce contrat, Ryanair s'engage à faire figurer sur son site internet trois liens vers des sites de tourisme liés à la région de La Rochelle, et à mettre en place une campagne de promotion de ses liaisons avec l'aéroport de La Rochelle.

« La CCI verse à Ryanair la somme de [...] ⁽¹⁾ euros :

– [...] euros à la signature du contrat ;

– [...] euros à la présentation par Ryanair d'un résumé des actions de *marketing* entreprises et de leur coût, celui-ci devant s'élever au minimum à [...] euros. »

Source : décision (UE) 2023/1683 de la Commission du 26 juillet 2022 concernant la mesure SA.26494 2012/C (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de l'opérateur de l'aéroport de La Rochelle et de certaines compagnies aériennes opérant audit aéroport, Journal officiel de l'Union européenne du 4 septembre 2023, pp. 27-28.

Une fois le contrat signé, la compagnie peut proposer des billets à des tarifs extrêmement bas puisque subventionnés, tout en réalisant des bénéfices qui lui permettent de reverser des dividendes à ses actionnaires. **Les grands gagnants de ce système sont ainsi les compagnies à bas coût et leurs passagers, les grands perdants la planète et le contribuable.**

Interrogée à ce sujet par la rapporteure spéciale, la DGAC lui avait fourni ⁽²⁾ à l'automne dernier le chiffre pour l'année 2023 d'un total cumulé de 13 millions d'euros d'aides au démarrage et d'aides mercatiques, pour les aéroports français comptant moins de 3 millions de passagers annuels.

b. Un chantage au détriment de la planète

Le chantage auquel les compagnies aériennes soumettent les collectivités territoriales se montre malheureusement très efficace pour proposer une alternative écologiquement désastreuse au mode de transport le plus respectueux de l'environnement, le transport ferroviaire, dont les prix sont élevés en raison de causes sur lesquelles la rapporteure spéciale avait enquêté par le passé ⁽³⁾.

(1) Les chiffres étaient retirés dans la version publiée par le Journal officiel de l'Union européenne.

(2) En prenant comme source « l'exercice de reporting annuel de transparence de la Commission européenne ».

(3) Rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 93-97.

Les billets d'avion à des prix dérisoires : une aberration écologique aux causes bien identifiées

La rapporteure spéciale avait déjà dénoncé cette conséquence déplorable des politiques publiques conduites en matière de transports, en expliquant : « pendant que le train coûte très cher puisqu'on lui demande de s'autofinancer, l'avion coûte très peu cher puisqu'il est subventionné par la puissance publique. Le ministre délégué chargé des transports d'alors, M. Jean-Baptiste Djebbari lui-même le rappelait en 2021 : « Un billet à 5 euros, ça n'existe pas ; quand ça existe, c'est que quelqu'un paie le différentiel de prix. Or ce sont souvent les collectivités, mises en concurrence par les opérateurs ». Il ajoutait ensuite : « Nous sommes d'ores et déjà huit pays européens à défendre une meilleure régulation. Celle-ci est non seulement possible, mais indispensable. Nous y travaillons au niveau français et au niveau européen. La présidence française de l'Union européenne sera, j'en suis convaincu, l'occasion d'obtenir des avancées décisives. »⁽¹⁾ Les rapporteures spéciales attirent donc l'attention des consommateurs sur le fait que les billets d'avion à 1 euro sont en fait des armes de destruction de la planète subventionnées par la puissance publique »⁽²⁾.

Au début de la décennie précédente, une députée, membre de la commission des affaires européennes, avait relayé des calculs d'Air France qui, en 2008, estimait que les passagers embarqués par Ryanair bénéficiaient en France d'une subvention comprise entre 9 et 32 euros, soit des ordres de grandeur à l'échelle européenne de 660 millions d'euros d'aides⁽³⁾.

Source : commission des finances.

La rapporteure spéciale a interrogé la DGAC pour savoir, 4 ans après, quelles étaient les « avancées décisives » évoquées par le Gouvernement en matière de « meilleure régulation » des dysfonctionnements relevés par le ministre lui-même. Sa réponse laconique semble indiquer un abandon de la part du pouvoir exécutif de toute ambition de régulation accrue : « Les collectivités gestionnaires des aéroports établissent librement la stratégie des plates-formes dont elles ont la charge : l'État veille simplement au respect des règles relatives aux aides d'État ; aucune extension de la régulation n'est envisagée vis-à-vis de ces aéroports ».

c. Une distorsion de concurrence qui abîme l'état des finances publiques

Auditionnée par la rapporteure spéciale, Air France a fait remarquer que ces aides ne posent pas seulement un problème de mauvaise utilisation de l'argent public, mais également d'atteinte à la concurrence dans la mesure où les rivaux des compagnies aériennes bénéficiant de telles aides n'ont pas connaissance des éléments les concernant. Ils agissent enfin à la baisse sur les recettes de l'État en diminuant la rentabilité d'Air France, dont l'État est actionnaire.

(1) *Débat sur les nécessaires mutations du secteur aérien face aux défis économique et écologique, compte-rendu de la première séance de l'Assemblée nationale du mercredi 3 mars 2021, p. 40.*

(2) *Rapport spécial n° 1745, annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 119-120.*

(3) *Rapport d'information n° 2385 de Mme Odile Saugues sur les aides aux aéroports régionaux et les taxes de sûreté des aéroports (E 4479), 23 mars 2010, p. 11.*

Or, l'ART n'est actuellement pas compétente pour apprécier les distorsions de concurrence résultant de contrats de prestations mercatiques dont bénéficient certaines compagnies. Ainsi, si deux compagnies payent les mêmes redevances, mais qu'une, ayant conclu un contrat avec l'aéroport, ne paye en pratique que la moitié ou le dixième de ces redevances (l'exploitant de l'aéroport lui versant dans le cadre de ce contrat un montant équivalent à 50 % ou 90 % de ce qu'elle paye en redevances), il s'agit d'une rupture d'égalité importante qui échappe à tout contrôle.

2. Des retombées inexistantes

La Cour des comptes avait cherché à évaluer par le passé si ces contrats de prestations mercatiques, pour coûteux qu'ils soient pour les finances publiques et l'environnement, engendraient au moins des retombées économiques positives sur l'aéroport et le territoire qu'il dessert.

Les peu rentables achats de prestations de mercatique

« À l'inverse de certains aéroports (Montpellier), qui produisent des études économiques *ex ante* avant chaque nouveau partenariat avec les compagnies, la plupart des aéroports versant des aides *marketing* (Limoges, Brive, Nîmes, Béziers et Carcassonne) s'en dispensent. Plus largement, **le contrôle défaillant** de ces prestations de *marketing*, dans leurs contenus, **ne permet pas de s'assurer de l'impact des actions sur la fréquentation** de la clientèle d'import (Tours, Bergerac). Sur de nombreux aéroports, le niveau de trafic élevé escompté devant résulter des actions de promotion n'est pas au rendez-vous. À Tarbes, une enquête menée en 2019 auprès des passagers de Ryanair a révélé que les actions *marketing* de cette compagnie n'avaient qu'un très faible impact. Les passagers ayant connu l'existence de la ligne par un autre moyen que le site internet et les outils de *marketing* de la compagnie Ryanair représentent de 77 % à 89 %. Les moteurs de recherche sur internet paraissent être plus efficaces pour inciter les voyageurs à prendre Ryanair pour rejoindre Tarbes.

« Dès lors, **le coût disproportionné des aides *marketing* au regard du coût réel de production des prestations contribue aux déficits d'exploitation. Il en résulte nécessairement un appel aux fonds publics pour équilibrer les comptes d'exploitation des plates-formes aéroportuaires**, en dépit d'une action de promotion n'ayant au mieux qu'un effet marginal.

« Ce mode de fonctionnement, qui conditionne la présence de certaines compagnies à bas coût au versement d'aides *marketing* selon des modalités condamnées à plusieurs reprises par la Commission européenne, est quasiment absent dans deux régions pourtant fortement touristiques, la Normandie et la Bretagne, toutes deux caractérisées par un fort niveau d'implication des conseils régionaux dans la gestion du maillage. »

Source : Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, pp. 48-49.

L'intérêt de ces aides apparaît ainsi très discutable. Si l'aéroport est parfois vu localement comme un outil de développement économique, notamment par le biais du tourisme, qui rentabiliserait donc les aides financées par le contribuable, la Cour des comptes observe que « dans certains cas, les aides bénéficient à des lignes à « l'export » de passagers vers l'étranger, dont l'impact économique sur le territoire

de la plate-forme de départ est alors inexistant (Vatry, Tours, Limoges, Brive) »⁽¹⁾. Pour prendre un exemple, il paraît peu probable que beaucoup de touristes marocains ou portugais visitent les environs de Vatry grâce à l'existence d'une liaison aérienne ; on peut plutôt subodorer que les Marnais se servent de cette ligne pour aller visiter le Maroc ou le Portugal. Les subventions versées à l'aéroport représentent alors une dépense nette, et non un investissement qui apportera des bénéfices économiques au territoire.

3. Une pratique à la limite de la légalité

Ces aides font l'objet d'un contentieux nourri.

Le contentieux des achats de prestations de mercatique

Depuis une vingtaine d'années, certains aéroports régionaux de taille intermédiaire (entre 10 000 et 3 millions de passagers par an) ont développé des relations financières avec les compagnies aériennes à bas coûts, sur la base de contrats mercatiques consistant en rémunération de prestations mercatiques aux compagnies aériennes en contrepartie d'un apport de trafic.

À la suite d'une plainte de la compagnie Air France auprès de la Commission européenne, cette dernière a ouvert plusieurs procédures ayant abouti à des décisions d'incompatibilité d'aides octroyées par des aéroports en faveur de compagnies aériennes et donc à la récupération de ces mêmes aides déclarées illégales car non conformes au principe d'opérateur en économie de marché : Angoulême, Pau (2014), Nîmes (2016), Montpellier (2019). Des procédures sont en cours concernant Carcassonne, Béziers et La Rochelle.

La DGAC veille au suivi et à l'exécution de ces procédures et, au-delà, informe et conseille les préfetures de département quant au risque juridique posé par les délibérations de collectivités territoriales ayant pour objet l'octroi aux exploitants d'aéroports de fonds publics pouvant être destinés aux compagnies aériennes en contravention avec les règles européennes en matière d'aides d'État. La DGAC encourage les aéroports à notifier les projets de contrats afin de vérifier leur compatibilité avec le principe de l'opérateur en économie de marché.

Source : commission des finances d'après les réponses de la DGAC au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale sur le PLF 2025.

Le raisonnement de la Commission européenne au sujet d'un de ces contentieux est édifiant.

(1) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 41.

Les doutes de la Commission européenne sur la légalité d'un contrat de prestations de mercatique

« La Commission a évalué la présence d'un avantage sélectif dans les contrats conclus avec les compagnies aériennes en examinant si, dans des circonstances similaires, un exploitant d'aéroport privé exerçant ses activités dans les conditions normales d'une économie de marché aurait conclu des accords commerciaux analogues à ceux conclus par la CCI.

« Elle a observé à titre préliminaire que pendant la période sous examen, l'aéroport a été déficitaire pour l'ensemble des exercices et que, selon le rapport de la chambre régionale des comptes (CRC), les tarifs pratiqués par l'aéroport étaient discriminatoires entre les compagnies aériennes. Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission doute que l'aéroport ait agi comme un investisseur avisé dans ses relations commerciales avec les compagnies aériennes desservant l'aéroport de La Rochelle.

« La Commission a fait part de ses doutes quant au fait que l'exploitant de l'aéroport, en concluant les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services *marketing*, se soit comporté comme un opérateur en économie de marché avisé poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus ou moins long terme. En effet, la Commission a observé qu'il n'existait aucune étude de marché et / ou plan d'affaires concernant les différents contrats conclus avec Ryanair / AMS et étayant économiquement la décision de l'aéroport de prendre de tels engagements vis-à-vis de Ryanair/AMS.

« Dans le cas d'espèce la France n'a pas — par-delà les considérations générales relatives au développement régional visées au précédent considérant — établi précisément en quoi elle avait calibré le financement des compagnies aériennes en vue de la poursuite de cet objectif d'intérêt public qu'elle n'a d'ailleurs ni précisément défini, ni assorti de critères mesurables. La Commission relève ainsi que la France n'a produit aucune analyse économique quantifiée produite *ex ante*, permettant d'établir de manière causale et univoque l'effet économique des mesures de financement dans l'atteinte de l'objectif d'intérêt public de développement régional.

« Bien que l'impact des prestations de *marketing* n'ait pas été avéré, il n'est pas exclu qu'elles puissent stimuler à la marge la fréquentation des liaisons aériennes visées par les contrats de services *marketing* et les contrats de services aéroportuaires correspondants, puisqu'elles sont conçues pour faire la promotion de ces liaisons. **Ryanair a cependant indiqué que la présence d'un contrat de services *marketing* n'affectait pas le taux de remplissage de ses avions (ou marginalement),** les actions de *yield management* (ajustement des prix en fonction de la demande) étant ajustées pour atteindre les objectifs de remplissage. Aussi, l'impact des contrats des services de *marketing* sur l'accroissement du nombre de passagers n'est pas confirmé par Ryanair. Il semble ainsi que le principal impact des contrats de service *marketing* soit d'inciter Ryanair à opérer des vols à l'aéroport de La Rochelle. »

Source : décision (UE) 2023/1683 de la Commission du 26 juillet 2022 concernant la mesure SA.26494/2012/C (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de l'opérateur de l'aéroport de La Rochelle et de certaines compagnies aériennes opérant audit aéroport, Journal officiel de l'Union européenne du 4 septembre 2023, pp. 34-35, 71, 81.

Ainsi, l'utilisation par les aéroports des contrats de prestations mercatiques à la place des aides au démarrage de nouvelles liaisons peut s'apparenter à un détournement de procédure, leur permettant d'échapper à l'encadrement prévu pour ces aides aux fins d'éviter qu'elles ne soient utilisées de manière abusive et

excessivement favorable aux compagnies aériennes, au détriment donc du contribuable.

4. Un contrôle de légalité peu aisé qui doit être raffermi

a. Des modalités abstruses

La décision de la Commission sur les aides mercatiques octroyées par l'aéroport de La Rochelle illustre la technicité extrême du contrôle de légalité systématique qui pourrait être exercé sur ces aides avant leur entrée en vigueur. La décision en elle-même est en effet précédée de pas moins de 718 paragraphes, s'étendant sur 115 pages ⁽¹⁾ et appuyée sur des calculs relativement sibyllins.

(1) *Décision (UE) 2023/1683 de la Commission du 26 juillet 2022 concernant la mesure SA. 26494 2012/C (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de l'opérateur de l'aéroport de La Rochelle et de certaines compagnies aériennes opérant audit aéroport, Journal officiel de l'Union européenne du 4 septembre 2023, pp. 7-121.*

**EXEMPLE DE TABLEAU UTILISÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR DÉTERMINER
LA LÉGALITÉ D'UN CONTRAT ENTRE UN GESTIONNAIRE D'AÉROPORT
ET UNE COMPAGNIE AÉRIENNE**

Modèle retenu pour la reconstruction des plans d'affaires

| Contrat [x] | | | |
|---|---|-----------|------|
| | Année N | Année N+1 | Etc. |
| Nombre de rotations par an (a) | Voir contrat | | |
| Nombre de sièges avion (b) | Voir section 7.2.1.5 b) 2) ci-dessous | | |
| Nombre de sièges offerts (c) | $c=a*b*2$ | | |
| Remplissage moyen (d) | Voir section 7.2.1.5 b) 2) ci-dessous | | |
| Nombre de passagers total (arrivée et départ) (e) | $e=c*d$ | | |
| Redevance atterrissage (f) | $f=a*redevance$ unitaire telle qu'adoptée par la CCI ou figurant dans le contrat de service aéroportuaire | | |
| Redevance de stationnement (g) | 0 [voir section 7.2.1.5 b) 3) ci-dessous] | | |
| Redevance balisage (h) | 0 [voir section 7.2.1.5 b) 3) ci-dessous] | | |
| Redevance Personnes Handicapées et à Mobilité Réduite (i) | $i=e*redevance$ unitaire telle qu'adoptée par la CCI ou figurant dans le contrat de service aéroportuaire/2 | | |
| Redevance passagers (j) | $j=e*redevance$ unitaire telle qu'adoptée par la CCI ou figurant dans le contrat de service aéroportuaire/2 | | |
| Produits assistance en escale (k) | 0 | | |
| Total recettes aéronautiques (l) | $l=f+g+h+i+j+k$ | | |
| Recettes extra aéronautiques (m) | $m=e* marge$ incrementale unitaire [voir section 7.2.1.5 b) 3) ci-dessous] | | |

| Contrat [x] | | | |
|---|---|-----------|------|
| | Année N | Année N+1 | Etc. |
| Total recettes (n) | $n=l+m$ | | |
| Coûts incrémental (o) | $o=e*coût$ incrémental unitaire [voir section 7.2.1.5 b) 4) ci-dessous] | | |
| Coûts marketing (p) | Voir contrat marketing | | |
| Total coûts (q) | $q=o+p$ | | |
| Flux de trésorerie incrémental (r) | $r=n-q$ | | |
| VAN | $\sum_{v=0}^u \frac{r_v}{(1+t)^v}$ <p>Où:</p> <ul style="list-style-type: none"> — v désigne l'année du contrat considérée, v=0 correspondant au début du contrat — u désigne la durée totale (en année) du contrat — r_v est le flux de trésorerie incrémental r pour l'année v du contrat — t est le taux d'actualisation choisi (1) | | |

(1) La France a retenu pour tous les contrats un taux d'actualisation de 6 %. Ce taux correspond à celui proposé par la France dans des affaires similaires sur lesquelles la Commission a déjà eu à se prononcer (voir par exemple la décision de la Commission relative à l'aéroport de Pau, précitée à la note de bas de page 12). Par ailleurs, comme la reconstruction des plans d'affaires par la Commission (dans le scénario central) conduit à des flux incréments annuels tous négatifs au cours de la période couverte, la valeur actualisée nette des contrats est nécessairement négative quel que soit le taux d'actualisation retenu.

Le contrôle de légalité est rendu d'autant plus compliqué par les montages utilisés par les compagnies aériennes, qui délèguent souvent la signature de tels contrats à d'autres sociétés qui leur sont liées.

b. Des moyens de l'administration insuffisants

Cette abscondité est d'autant plus problématique que « les préfetures, chargées du contrôle de légalité des délibérations des collectivités, ne disposent pas des compétences juridiques nécessaires au suivi ou au contrôle des aides d'État » en ce qui concerne les aéroports, la Cour recommandant pour cette raison d' « apporter un appui juridique aux préfetures de département afin d'assurer l'effectivité du contrôle de légalité sur les délibérations des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements propriétaires d'un aéroport, portant sur les concessions de service public ainsi que les régimes d'aides aux aéroports et compagnies »⁽¹⁾.

La DGAC abonde dans le sens de la Cour des comptes, ayant par le passé expliqué à la rapporteure spéciale que « la tâche de veille et de contrôle sur les délibérations des collectivités territoriales octroyant des aides aux aéroports et aux compagnies aériennes reste difficile ».

Cette insuffisance de moyens de contrôle de la part de l'administration incite les collectivités et les compagnies à recourir aux aides par le biais des contrats mercatiques plutôt que par celles, à l'encadrement plus strict, mieux défini et donc plus facilement contrôlable, des modulations de redevances.

c. Une solution idoine mais exsangue : l'Autorité de régulation des transports

Au vu de ces éléments, la rapporteure spéciale estime nécessaire d'utiliser les compétences de l'ART pour mieux contrôler de tels contrats en amont, sans attendre la fin de procédures longues d'une dizaine d'années, pendant lesquelles des compagnies à bas coûts auront pu procéder à ce qui s'apparente à une véritable extorsion de fonds issus de l'argent du contribuable. Une telle attribution de compétences permettrait d'éviter des contrôles fortuits comme c'est le cas actuellement malgré les nombreux dysfonctionnements relevés. En effet, dans la pratique le contrôle de légalité s'effectue actuellement au cas par cas en fonction des plaintes déposées par les concurrents des compagnies aériennes à bas coûts, quand elles accèdent inopinément à des données sur les contrats mercatiques douteux. Il est également arrivé que le contrôle s'effectue à la suite de « plaintes de la part de plusieurs citoyens » instruits par un rapport d'une chambre régionale des comptes⁽²⁾.

(1) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, pp. 15 et 61.

(2) Décision (UE) 2023/1683 de la Commission du 26 juillet 2022 concernant la mesure SA.26494 2012/C (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de l'opérateur de l'aéroport de La Rochelle et de certaines compagnies aériennes opérant audit aéroport, Journal officiel de l'Union européenne du 4 septembre 2023, p. 7.

Eu égard aux moyens déjà insuffisants de l'ART, comme l'avait exposé la rapporteure spéciale par le passé ⁽¹⁾, cette nouvelle attribution de compétences ne saurait se faire à moyens constants. La rapporteure spéciale étant, contrairement à la caricature dressée par ses opposants, soucieuse de l'état des finances publiques, elle souligne qu'une telle augmentation pourrait se faire sans coût pour le contribuable, par voie de taxe affectée prélevée sur le secteur aérien, par exemple le tarif de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers, qu'avait présenté la rapporteure spéciale par le passé ⁽²⁾.

Une telle attribution de compétences devrait évidemment résulter de l'aboutissement d'un dialogue avec la première intéressée, l'ART elle-même, qui ne s'est pour l'instant pas prononcée favorablement sur la proposition de la rapporteure spéciale.

Recommandation n° 4 (Parlement, Gouvernement et Autorité de régulation des transports) :
Affecter une taxe dynamique et prélevée sur le secteur aérien à l'Autorité de régulation des transports et, en contrepartie, réfléchir à un renforcement des pouvoirs de l'Autorité en matière de contrôle des contrats mercatiques et des contrats de modulations de redevances signés par les aéroports avec des compagnies à bas coûts, afin de vérifier le respect du principe de l'opérateur en économie de marché.

III. LA CONSÉQUENCE DES AIDES VERSÉES PAR LES AÉROPORTS AUX COMPAGNIES AÉRIENNES : LES AIDES VERSÉES AUX AÉROPORTS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. DES DÉROGATIONS TEMPORAIRES ET ENCADRÉES AU DROIT EUROPÉEN

Le principe d'aides économiques aux aéroports régionaux a été accepté à titre transitoire par la Commission européenne, en tant qu'elles contribueraient au développement économique et à la cohésion des territoires concernés. Le principe général fixé par les lignes directrices de la Commission de 2014 ⁽³⁾ est qu'à l'issue d'une période transitoire, qui expirera le 4 avril 2027, l'ensemble des aéroports de l'Union devront pouvoir équilibrer leurs comptes d'exploitation sans faire appel aux aides publiques.

(1) Rapport spécial n° 1745, annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, pp. 87-88.

(2) Rapport spécial n° 468, annexe 15 de Mmes Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2025, 19 octobre 2024, pp. 27-28.

(3) Communication de la Commission du 4 avril 2014 « Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03), prises pour application du point c) du paragraphe 3 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et prolongées par la communication de la Commission du 18 décembre 2018 relative à la prolongation du régime spécifique applicable aux aides au fonctionnement en faveur des aéroports accueillant jusqu'à 700 000 passagers par an (2018/C 456/06) et par la communication de la Commission du 11 juillet 2023 prolongeant la période transitoire prévue par les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes en ce qui concerne les aéroports régionaux (2023/C 244/01).

Ces aides peuvent financer des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, selon des critères bien définis et relativement complexes.

TABLEAU 1 : AIDES AU FONCTIONNEMENT ET À L'INVESTISSEMENT POUVANT ÊTRE ACCORDÉES PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX AÉROPORTS SANS AVOIR À JUSTIFIER DE LA QUALITÉ D'UN OPÉRATEUR EN ÉCONOMIE DE MARCHÉ

| | Aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 200 000 passagers | Aéroports dont le trafic annuel se situe entre 200 000 et 3 millions de passagers | Aéroports dont le trafic annuel excède 3 millions de passagers |
|--------------------------|---|--|---|
| Aides au fonctionnement | Exemption de notification Aide maximale de 100 % du déficit de fonctionnement Publication de toute aide individuelle supérieure à 100 000 euros dans un délai de 6 mois après l'octroi, sur une plate-forme de la Commission ⁽¹⁾ | Notification à la DGAC Aide maximale de 80 % du déficit de fonctionnement pour les aéroports entre 200 000 et 700 000 passagers et de 50 % pour ceux entre 700 000 et 3 millions de passagers | Aides interdites par le droit européen (sauf opérateur en économie de marché). |
| Aides à l'investissement | Exemption de notification Aide maximale de 100 % du déficit d'investissement Publication de toute aide individuelle supérieure à 100 000 euros dans un délai de 6 mois après l'octroi, sur une plate-forme de la Commission | Exemption de notification Aide maximale de 75 % du déficit d'investissement pour les aéroports entre 200 000 et 1 million de passagers, 50 % pour ceux entre 1 et 3 millions de passagers Taux d'aide maximale augmenté de 20 % pour les aéroports ultramarins | Notification à la Commission pour les aéroports dont le trafic annuel est compris entre 3 et 5 millions de passagers par an (aide maximale de 25 % du déficit d'investissement) Interdites par le droit européen pour les aéroports dont le trafic annuel excède 5 millions de passagers par an, sauf « circonstances particulièrement exceptionnelles dûment justifiées » ⁽²⁾ (notification à la Commission) |

Source : commission des finances d'après la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la DGAC, « instruction relative à l'application des règles en matière d'aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes » (communiquée à la rapporteure spéciale à sa demande), 20 mai 2025, pp. 8-11.

B. L'AVENIR INCERTAIN DES AIDES AU FONCTIONNEMENT

Alors que la période transitoire au terme de laquelle les seules aides au fonctionnement ⁽³⁾ seraient interdites devait initialement expirer en 2024, la Commission a décidé d'une prolongation de trois ans dans le contexte de la crise sanitaire.

(1) <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=fr>

(2) b) du 17. des lignes directrices de 2014.

(3) L'autorisation sous conditions des aides à l'investissement n'est pas bornée à 2027, sous réserve qu'elles respectent plusieurs conditions établies par la Commission, relatives aux besoins de transports pour la région concernée, aux externalités positives qu'elles engendreront et aux éventuelles alternatives déjà existantes en matière de transports (aériens ou pas) dans la région.

L'extension de la période transitoire d'autorisation des aides aux aéroports

« Depuis l'adoption des lignes directrices en 2014, le secteur européen de l'aviation a été confronté à une crise majeure résultant de la pandémie de coronavirus et des restrictions sanitaires et de déplacements adoptés pour contenir sa propagation. La crise énergétique qui a suivi la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a eu de nouvelles répercussions sur le secteur, notamment en augmentant considérablement les coûts énergétiques des exploitants d'aéroports. Les aéroports régionaux ont ainsi vu leurs recettes diminuer et leurs coûts augmenter, avec un impact négatif sur leur rentabilité. Cette situation pourrait entraîner la fermeture de certains aéroports régionaux, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur la connectivité dans l'ensemble de l'Union européenne.

« Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, la Commission a décidé de prolonger de trois ans, jusqu'au 4 avril 2027, la période transitoire au cours de laquelle les États membres peuvent octroyer des aides pour couvrir les coûts de fonctionnement d'aéroports régionaux. Cela permettra aux États membres d'aider les aéroports régionaux à couvrir leurs coûts et à devenir rentables. »

Source : Commission européenne, communiqué de presse « Aides d'État : la Commission prolonge la possibilité d'octroyer des aides au fonctionnement à certains aéroports régionaux », 7 juillet 2023.

La question de l'éventuelle pérennisation de ces exceptions transitoires semble encore en suspens, des doutes sérieux émanant de plusieurs acteurs sur le caractère structurellement déficitaire des petits aéroports. La Commission a ainsi expliqué à la rapporteure spéciale : « au regard des observations formulées par le secteur, il semblerait que les aéroports dont le trafic annuel de passagers est inférieur à un certain seuil pourraient ne pas être en mesure à long terme de couvrir leurs coûts de fonctionnement. Certaines réponses aux consultations publiques situent ce seuil entre 700 000 et 1 million de passagers par an ». La DGAC a quant à elle indiqué à la rapporteure spéciale que « la Commission européenne est consciente de la nécessité de maintenir un niveau minimal d'aides au fonctionnement en faveur des aéroports régionaux dont le seuil de rentabilité n'est pas atteint et constituant des maillons importants pour la connectivité et le développement régional ».

La rapporteure spéciale appelle à introduire des critères environnementaux stricts pour l'octroi d'aides aux aéroports dans le régime d'encadrement qui découlera de la révision des lignes directrices à partir de 2027. Les aéroports doivent en effet effectuer des investissements importants pour mener à bien leur transition écologique.

Les aéroports et la transition écologique

« Les ruptures technologiques relatives à la motorisation des appareils imposeront la nécessité d'adapter les infrastructures aéronautiques. Le stockage et la distribution de carburants durables n'appelleront pas de modifications majeures. En revanche, le recours à l'électricité ou à l'hydrogène en requerra de beaucoup plus importantes. Or, les besoins d'investissements pour soutenir ces évolutions restent mal connus et donc peu anticipés. La décarbonation des opérations au sol relève d'un enjeu immédiat. Alors que l'obligation d'alternatives aux groupes électrogènes et aux moteurs thermiques auxiliaires pourrait être imposée dès 2025, peu d'aéroports semblent capables d'y répondre. Parmi les exceptions notables, l'aéroport de Brest met à disposition un réseau électrique 400 hertz pour l'alimentation au sol des avions à tous les points de contact.

« Ces évolutions entraîneront un surcroît d'investissement conséquent. Pour exemple, l'aéroport de Montpellier prévoit 7,6 millions d'euros d'investissement (2022-2026) pour la réduction de son empreinte carbone, dont 3,2 millions d'euros pour l'installation de huit prises 400 hertz. »

Source : Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, pp. 54-55.

Recommandation n° 5 (Gouvernement) : Porter au niveau européen des contreparties environnementales ambitieuses en échange de la possibilité pour les collectivités de soutenir financièrement l'exploitation de certains aéroports, en cas de prolongation de cette possibilité après 2027.

Les aéroports dont le trafic annuel est inférieur à 200 000 passagers ne seront dans tous les cas pas affectés, les aides au fonctionnement dont ils peuvent bénéficier étant accordées sur la base d'un règlement dit « d'exemption par catégorie »⁽¹⁾, sans limitation dans le temps, sous réserve que le soutien n'aille pas « au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir au cours de la période pertinente les pertes d'exploitation augmentées d'un bénéfice raisonnable »⁽²⁾.

C. UNE TRANSPARENCE PERFECTIBLE

1. Un ordre de grandeur approximatif : une soixantaine de millions d'euros par an

Après avoir mené un travail d'enquête approfondi, la Cour des comptes avait abouti à un chiffre de 199 millions d'euros de financements publics en fonctionnement ou en investissement en cumulé sur les années 2019, 2020 et 2021, soit une moyenne de **66 millions d'euros par an**⁽³⁾. Pour l'année 2019, ces

(1) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (26 juin 2014).

(2) Réponses de la Commission européenne au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(3) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 38.

financements se répartissaient entre 73 % d'aides au fonctionnement et 27 % d'aides à l'investissement.

Interrogée à ce sujet par la rapporteure spéciale, la DGAC lui avait fourni ⁽¹⁾ à l'automne dernier les chiffres pour l'année 2023 suivants, pour les aéroports français comptant moins de 3 millions de passagers annuels :

- aides au fonctionnement : 20 millions d'euros ;
- aides à l'investissement : 43 millions d'euros.

2. Des violations manifestes et systématiques des exigences de notification de la part des collectivités territoriales

Malgré les chiffres exposés ci-avant, qui montrent que la pratique des aides perdure, la DGAC avait pourtant indiqué à la rapporteure spéciale que « les seules aides [de fonctionnement et d'investissement] notifiées depuis 2018 ont été des aides à l'investissement octroyées en faveur des aéroports ultramarins de Fort de France (Martinique) et de Saint-Denis (La Réunion) ».

La notification des aides au fonctionnement est pourtant obligatoire pour tous les aéroports dont le trafic annuel excède 200 000 passagers. **La rapporteure spéciale en déduit que les exigences de notification des aides versées par les collectivités aux aéroports ne sont pas du tout respectées, ce qui ne permet de s'assurer ni de leur légalité ni de leur bien-fondé.**

3. Une publicité à améliorer de manière pérenne

La rapporteure spéciale regrette qu'un travail minutieux de la Cour des comptes, en association avec les CRC, se soit avéré nécessaire pour publier un chiffre d'importance, celui des subventions publiques directement versées par les pouvoirs publics aux aéroports.

Lorsqu'elle l'avait interrogée, la DGAC lui avait expliqué qu'elle avait « saisi les exploitants d'aéroports visés par le rapport [de la Cour des comptes] afin de leur demander la transparence sur les aides citées, ce qui a permis pour une majorité d'aéroports de recouper les informations du rapport ».

La rapporteure spéciale constate donc qu'il semble possible de publier chaque année les éléments calculés dans le cadre de son enquête par la Cour des comptes. Elle estime qu'une telle transparence est la moindre des choses, s'agissant d'aides actuellement opaques qui entrent en contradiction avec les engagements climatiques du pays. Elle estime que le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, qui présente « l'ensemble des dépenses du budget général de l'État et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet

(1) En prenant comme source « l'exercice de reporting annuel de transparence de la Commission européenne ».

de loi de finances de l'année, ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement », constitue le document idoine pour présenter ces informations.

Recommandation n° 6 (Parlement) : Enrichir le rapport sur l'impact environnemental du budget d'un panorama des dépenses de soutien aux aéroports.

À défaut, et en attendant de pouvoir compléter ainsi le rapport sur l'impact environnemental du budget, la rapporteure spéciale s'attachera, dans une logique de chaînage vertueux, à faire état chaque année dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances des montants actualisés tels qu'ils lui seront communiqués à sa demande par la DGAC en réponse au questionnaire budgétaire prévu par l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La rapporteure spéciale souligne que la publication de ces informations est d'autant plus importante que, alors même qu'elle détient normalement des pouvoirs en tant que rapporteure spéciale pour y avoir accès, elle n'a pas réussi à se les faire communiquer. Les associations de collectivités lui ont ainsi répondu ne pas les détenir, pas plus que la DGAC ; la Cour des comptes a quant à elle refusé de lui transmettre les données détaillées qu'elle avait utilisées pour rédiger son rapport.

D. UN CONTRÔLE D'OPPORTUNITÉ POLITIQUE À AMÉLIORER

1. Un contrôle défaillant

a. Des informations difficilement accessibles

L'article L. 1511-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que « le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ce rapport est communiqué au représentant de l'État dans la région avant le 31 mai de l'année suivante. [II] présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales. [II] donne lieu à un débat devant le conseil régional ».

La rapporteure spéciale propose de rendre public ces rapports, de faciliter leur accès et de les compléter pour qu'ils évaluent l'impact environnemental des aides.

Recommandation n° 7 (Parlement) : Rendre publics et accessibles en un clic les rapports relatifs aux aides et régimes d'aides mis en œuvre par chaque conseil régional et les compléter par une analyse de l'impact environnemental de ces aides.

b. Des informations incohérentes

La rapporteure spéciale a utilisé les prérogatives dont elle dispose en application du deuxième alinéa de l'article 57 de la LOLF pour se faire communiquer les rapports ainsi établis par les conseils régionaux. Elle regrette que les données qu'elle a ainsi obtenues soient particulièrement lacunaires.

Ainsi, pour l'année 2023, en agrégeant toutes les aides en faveur des aéroports versées par l'intégralité des régions, la rapporteure spéciale n'aboutit qu'à un total de 27,4 millions d'euros, contre, comme cela avait été exposé par la Cour des comptes, 66,3 millions d'euros en moyenne par an entre 2019 et 2021 ⁽¹⁾. Surtout, ce total de 27,4 millions d'euros en 2023 apparaît très loin du chiffre de 63 millions d'euros communiqué précédemment par la DGAC, comme exposé ci-avant. **Les montants exacts des dépenses de soutien des collectivités aux aéroports semblent ainsi difficiles à appréhender.** Elle ne manquera pas de déposer une question écrite au Gouvernement pour faire le point sur les dépenses effectives de l'année 2023 et obtenir des explications sur l'écart considérable selon la source.

Recommandation n° 8 (Gouvernement) : Renforcer les moyens de la direction générale des collectivités locales aux fins d'expertiser la fiabilité et l'exhaustivité des données contenues dans le rapport établi par chaque conseil régional relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile.

c. Des interlocuteurs peu enclins à la transparence

Par ailleurs, la rapporteure spéciale tient à témoigner des difficultés nombreuses qu'elle a rencontrées dans ses échanges avec Régions de France. Elle est très étonnée de telles difficultés, s'agissant d'une association d'élus de la République en contact avec la représentation nationale, se définissant elle-même comme « constituée d'experts de très haut niveau », dont le réseau « réunit et analyse les données », et dont « l'ADN est celui de la recherche du consensus vers ses nombreux interlocuteurs (Gouvernement, Parlement...) » ⁽²⁾.

Elle regrette l'absence de coopération constatée, qui n'est pas de nature à faciliter l'accès aux informations sollicitées ni à nourrir le dialogue et la recherche de consensus que revendique pourtant l'association. Elle déplore que, malgré ses multiples relances, ni la DGCL ni Régions de France ne lui aient fourni de procès-verbal des débats d'une des régions sur le territoire de laquelle les collectivités avaient accordé des aides, ce qui ne lui permet pas d'apprécier la nature du contrôle politique de ces aides. Dans une logique de chaînage vertueux, la rapporteure spéciale demandera chaque année dans son questionnaire budgétaire prévu par l'article 49 de la LOLF la communication desdits rapports et procès-verbaux.

La rapporteure spéciale qualifie aussi de fâcheux le refus tacite opposé par les aéroports de Carcassonne Occitanie Sud de France, Castres-Mazamet et Pau-Pyrénées

(1) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 38.

(2) Site internet de Régions de France, page « missions ».

aux propositions d'auditions qu'elle leur avait envoyées. Cette fin de non-recevoir contraste avec la disponibilité dont ont fait preuve les représentants des aéroports de Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry et Toulouse-Blagnac, qui lui ont expliqué ne percevoir aucune aide. Elle ne renonce pas à auditionner les aéroports susmentionnés et leur adressera des propositions ultérieures, ainsi qu'à d'autres aéroports, dont elle espère qu'elles recevront une suite plus favorable, afin de pouvoir élaborer une note additionnelle qui complétera utilement le présent rapport d'information.

2. Un contrôle qui serait pourtant bien nécessaire

Le renforcement du contrôle sur ces aides apparaît d'autant plus pertinent que la Cour des comptes avait par le passé mis en doute leur efficacité.

Les peu rentables aides aux aéroports en 2008

« Le soutien multiforme apporté par les collectivités à l'activité aéroportuaire peut être mis en regard des retours financiers qui en sont retirés au travers de la fiscalité. Pour autant, cette comparaison purement financière doit être complétée par une appréciation des retombées économiques globales de chaque aéroport.

« Si les montants retirés de la fiscalité directe sont significativement supérieurs aux montants des subventions d'exploitation correspondants pour les grands aéroports régionaux, les montants de fiscalité sont, pour la plupart des autres aéroports, nettement inférieurs aux montants des aides perçues pour l'exploitation.

« 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.

« 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.** »

Source : Cour des comptes, rapport public thématique « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien », juillet 2008, pp. 109-110 (pp. 121-122 du document PDF).

Le constat de la Cour n'avait pas évolué en 2023 : « Les effets de la promotion du territoire en [matière] de retombées économiques sont rarement objectivés. Lorsqu'elles existent, les études présentées, souvent *a posteriori* et pour justifier le soutien des exploitations déficitaires par des fonds publics, ne reposent pas toujours sur des méthodes rigoureuses et apportent des résultats contradictoires. Certaines études et enquêtes (Tours, Clermont-Ferrand) montrent la modestie des retombées directes et indirectes pour l'économie locale, notamment parce que la plupart des passagers utilisent l'aéroport pour quitter la région » ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, rapport « Le maillage aéroportuaire français », juin 2023, p. 49.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le mercredi 2 juillet 2025, la commission des finances a entendu Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale des crédits du programme 203 Infrastructures et services de transports et du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, sur son rapport d'information sur les dépenses de soutien aux aéroports.

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

[La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.](#) Le compte rendu sera prochainement consultable.

ANNEXE : TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTES AIDES ET DÉPENSES MENTIONNÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

| | Aides des propriétaires aux aéroports | Aides des aéroports aux compagnies aériennes |
|--|--|---|
| Aides dérogatoires au droit européen, autorisées sous réserve du respect des conditions énumérées par le droit | Aides au fonctionnement et à l'investissement respectant les conditions du tableau 1 | Modulations de redevances pour « favoriser la création de nouvelles liaisons » respectant les conditions du droit européen |
| Dépenses assimilables à celles d'un opérateur en économie de marché, autorisées sous réserve du respect de ce principe, c'est-à-dire la rationalité économique | Aides au fonctionnement et à l'investissement hors conditions du tableau 1 | Modulations de redevances pour « favoriser la création de nouvelles liaisons » ne respectant pas les conditions du droit européen Modulations de redevances pour « améliorer l'utilisation des infrastructures » Contrats mercatiques |

Source : *commission des finances.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

– Union des aéroports français (UAF) *

M. Thomas Juin, président

M. Nicolas Paulissen, délégué général

– Représentant de la Commission européenne de France

M. Marc Chovino, chef d'unité adjoint au département de l'aviation, des médicaments essentiels et du logement abordable de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne

– Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

M. Damien Cazé, directeur général

M. Marc Borel, directeur du transport aérien

M. Olivier Boulnois, adjoint au sous-directeur des aéroports

– Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM) *

M. Laurent Timsit, délégué général

– Air France – KLM

M. Sébastien Justum, secrétaire général adjoint et directeur

Mme Manuella Goyat, secrétaire générale de Transavia

M. Aurélien Gomez, directeur des affaires parlementaires & territoriales

– Table ronde réunissant des organisations environnementales

Réseau action climat *

M. Alexis Chailloux, responsable transports

Transport et environnement

M. Jérôme du Boucher, responsable aviation

– Autorité de la concurrence

M. Benoît Coeuré, président

M. Marion Carbo, conseillère aux affaires institutionnelles et européennes

– Aéroport de Nice-Côte d’Azur

M. Franck Goldnadel, président

– Aéroport de Toulouse-Blagnac

M. Philippe Crebassa, président du directoire

– Aéroport de Lyon-Saint Exupéry

Mme Cédric Fechter, président du directoire

Mme Catherine Ville-Gali, directrice financière

Mme Élisabeth Garay-Humbert, responsable affaires juridiques assurances

– Cour des comptes

– M. Beltran Calveyra, rapporteur général du rapport sur « Le maillage aéroportuaire français publié en juin 2023.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*