

Commission des affaires européennes

Examen du rapport d'information de Mme Odile Saugues sur les aides aux aéroports régionaux et les taxes de sûreté des aéroports (E 4479)

M^{me} Odile Saugues, rapporteure. Avec plus de trois milliards de dollars de pertes enregistrées en 2009, la situation financière des compagnies aériennes européennes est, pour certaines d'entre elles, catastrophique, sous l'effet certes de la crise économique, mais également de la montée en puissance des compagnies à bas coûts (low cost).

La concurrence étant plus vive, elle est ressentie plus fortement. Dans un contexte de crise, les compagnies aériennes n'hésitent plus à saisir la Commission européenne pour voir assurer l'équité. Par exemple, Air France vient de déposer une plainte pour concurrence déloyale contre *Ryanair* devant la Commission européenne.

En outre, la volonté de ne plus supporter des charges indues transparaît à l'occasion de l'examen de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances de sûreté aérienne ([E 4479](#)). Les acteurs du transport aérien indiquent très clairement qu'ils ne souhaitent pas avoir à financer des tâches correspondant aux fonctions régaliennes des Etats. Je comprends cette approche, même s'il est toujours malaisé de trancher l'éternel débat de savoir si le coût de la sûreté doit être supporté par le contribuable ou l'utilisateur.

La question des aides apportées aux compagnies aériennes et le mode de calcul des redevances sont perçus comme conditionnant l'avenir du transport aérien français, qui attend beaucoup à cet égard de l'Union européenne. Celle-ci essaie de concilier, dans ce domaine, les impératifs de l'intérêt général et ceux de la libéralisation du ciel européen, ce qui est parfois malaisé.

S'agissant de l'encadrement des aides aux aéroports, la nécessité d'une réglementation communautaire accrue apparaît clairement. Un véritable droit communautaire de la concurrence aéroportuaire s'est affirmé depuis 1995. Aussi, la question des aides aux compagnies aériennes et des distorsions de concurrence est aujourd'hui essentielle.

La Cour des Comptes, dans un rapport de 2008, a souligné que les subventions d'exploitation par passager sont parfois très élevées et leur conformité au droit communautaire mal assurée.

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

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

Je ne suis pas en mesure d'émettre un avis personnel sur la véracité de ces chiffres, contestés par *Ryanair*. Mais cet exemple illustre l'importance et l'acuité du débat pour les compagnies aériennes.

Dans une communication de 2005, la Commission européenne expose les lignes directrices qui président à ses décisions. Elle situe son action dans le contexte général de l'ouverture du « ciel européen » et impose une discipline stricte quant aux aides d'Etat, qui doivent obtenir son accord préalable. Elle reconnaît d'ailleurs dans la communication précitée que « le fait que ces pratiques d'aides aux compagnies à bas coûts revêtent des formes multiples et demeurent non encadrées, a généré une attente du marché, qui se traduit également par l'envoi de plaintes et une demande d'encadrement juridique clair qui définisse les règles applicables à ces nouveaux acteurs du secteur aérien. »

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

Globalement, la Commission européenne se montre assez compréhensive au sujet des impératifs d'aménagement du territoire, mais en respectant un ensemble de règles, parmi lesquelles :

- les aides ne peuvent être versées pour des routes qu'au départ d'aéroports régionaux. Exceptionnellement des aéroports nationaux peuvent en bénéficier s'ils doivent faire face à une forte récession de leur activité habituelle ;
- les aides versées aux compagnies aériennes ne peuvent s'appliquer qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences, provoquant un accroissement du volume net de passagers au départ de l'aéroport en question ;
- les aides ne doivent pas être versées à une compagnie aérienne pour une nouvelle ligne, qu'elle viendrait à exploiter en substitution et suite à l'abandon d'une ancienne ligne, qui aurait déjà bénéficié des aides au démarrage pendant une période complète ;
- les aides ne peuvent pas non plus être accordées pour une ligne que la compagnie aérienne viendrait à assurer en remplacement d'une autre ligne, qu'elle desservait auparavant à partir d'un autre aéroport situé dans la même zone d'attraction économique ou de population, et pour laquelle elle a également reçu des aides ;
- enfin, les aides ne doivent pas non plus être destinées à aider un nouvel entrant à ouvrir des liaisons déjà ouvertes et à se lancer dans une concurrence frontale avec un opérateur existant, qui exploite déjà cette route au départ de l'aéroport ou d'un autre aéroport situé dans la même zone d'attraction économique ou de population.

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

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

Bien entendu les solutions ne peuvent intervenir qu'au niveau européen mais, dans ce domaine il existe un risque de plus en plus clair de délocalisation des compagnies aériennes. Or, je ne peux pas accepter que l'unification du marché s'effectue par l'alignement par le bas des législations sociales.

Le gouvernement français doit étudier et proposer à Bruxelles des mesures pour rétablir dans le domaine aérien une concurrence non faussée. Dans ce domaine, il faut, me semble-t-il :

- clarifier et sécuriser juridiquement les aides des aéroports régionaux aux compagnies low cost ;
- promouvoir au niveau européen des règles sociales minimales, applicables aux personnels navigants.

Les redevances de sûreté : la sûreté aérienne traduit la lutte contre les actes de malveillances perpétrés à l'encontre des aéronefs ou des passagers. Elle est donc différente de la [sécurité aérienne](#) qui a trait aux règles de construction et d'exploitation des avions, qui relèvent aujourd'hui de l'agence européenne de sécurité aérienne (AES A).

La définition des règles de sûreté relève également de l'Union européenne, mais leur mise en œuvre relève des Etats. Depuis les attentats de septembre 2001, de nouvelles mesures de sûreté ont été

mises en place, financées par des taxes ou des redevances.

La Commission a adopté en mai 2009 une proposition de directive sur les redevances de sûreté aérienne en Europe dont les objectifs affichés sont de garantir, lors de la détermination du niveau des redevances, la transparence, l'absence de discrimination et la consultation des compagnies aériennes, ainsi que l'existence d'un lien entre coûts et redevances de sûreté. Il est également proposé d'établir une autorité de supervision indépendante dans chaque Etat membre. La proposition s'applique aux aéroports qui enregistrent plus de cinq millions de passagers par an - et, si ce seuil n'est pas atteint, le plus grand aéroport de chaque Etat membre.

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

Mais l'obligation faite aux Etats de financer les mesures de sûreté allant au delà des obligations minimales fixées par les règles européennes, qui est souhaitée par le Parlement européen, constituerait un obstacle essentiel à l'adoption de ce texte car il existe une majorité de voix au Conseil pour s'opposer à toute concession faite au Parlement européen à ce propos.

Je considère que la question du mode de financement de la sûreté aéroportuaire, au delà des obligations minimales, relève principalement des compétences nationales et je suis donc en désaccord avec le Parlement européen sur ce point

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

Confrontées à une chute du trafic depuis la fin de l'année 2008, les compagnies aériennes sont amenées à réduire leurs capacités, mais ne veulent pas perdre le bénéfice des créneaux qui leur ont été attribués.

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

Cette mesure prévue pour une seule saison a été reconduite. Ainsi, les transporteurs auront droit au cours de la saison d'été 2010 aux mêmes créneaux que durant l'été 2009, qu'ils les aient utilisés ou non. Mais, cette situation ne pourra pas être indéfiniment renouvelée. L'obligation dans les mois à venir pour certaines compagnies aériennes d'abandonner les créneaux non utilisés risque de bouleverser le paysage aérien au profit des compagnies les plus récentes. Toute modification de la réglementation sur ce point nécessite beaucoup de précautions.

En conclusion, les règles relatives à la gestion des aéroports ont pris une importance cruciale dans la bataille que se livrent les compagnies aériennes.

La transformation des modèles économiques sur lesquels reposent les grandes compagnies aériennes va générer des mutations douloureuses pour l'ensemble du secteur.

La gestion des aéroports, des taxes et des créneaux horaires va donc revêtir une importance majeure

qui impose une vigilance accrue de notre part.

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne les low cost, dire que l'Europe doit réglementer pour une véritable concurrence parfaite n'est pas applicable. Il y a une concurrence et une libre prestation de services - il ne faut pas oublier la directive « *Bolkestein* ». Il y a d'ailleurs une réglementation européenne, la région Midi-Pyrénées fait des appels d'offre internationaux avec des éléments précis sur la durée, la dégressivité des aides, notamment. Là où il y a un abus, c'est que certaines compagnies comme Ryanair ont

certaines pratiques qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de cette réglementation. On ne donne pas de subventions aux compagnies low cost, mais on paie un service comme la promotion d'un territoire, dont la teneur est peut-être plus ou moins contestable. Il y a donc une forte pression, qui peut parfois s'apparenter à un chantage. Certaines collectivités locales ont réagi, mais en règle générale, tout le monde finit par s'exécuter et à payer, après capitulation en rase campagne. Sur le fond, ces aides font partie du développement économique et on peut rapidement calculer la contrepartie de ces quelques 15 euros plutôt que 30 euros par passagers dépensés. Economiquement c'est intéressant. Carcassonne, en Languedoc-Roussillon, paye mais fait vivre son aéroport avec uniquement des compagnies low cost. En Midi-Pyrénées les low cost ne viennent que pour les dessertes touristiques, pour le ski en hiver, et en été pour le tourisme d'été ou les pèlerinages, à Lourdes. On peut donc utiliser les low cost de manière intéressante.

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

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

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

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

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

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

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

le dire, aucun n'est tout à fait convaincant.

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

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

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

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

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

La Commission a ensuite autorisé la publication du rapport.