

RÉVISION DES

LIGNES DIRECTRICES COMMUNAUTAIRES SUR LE FINANCEMENT DES AÉROPORTS ET LES AIDES D'ÉTAT AU DÉMARRAGE POUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES AU DÉPART D'AÉROPORTS RÉGIONAUX¹

A. INTRODUCTION

En 2005, la Commission a adopté les lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (ci-après dénommées «*lignes directrices de 2005 sur l'aviation*»), qui fixent les règles relatives à l'autorisation du financement public des aéroports et des compagnies aériennes en application de la réglementation de l'UE en matière d'aides d'État.

Ces lignes directrices faisaient suite à des lignes directrices relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation² (ci-après dénommées «lignes directrices de 1994 sur l'aviation»), adoptées par la Commission en 1994 dans le contexte de la libéralisation du marché des services de transport aérien en vue de la mise en place de conditions de concurrence équitables pour les transporteurs aériens.

La consultation menée actuellement a donc pour objet d'obtenir un retour d'informations de la part des États membres, des autres institutions et des parties intéressées concernant l'application des lignes directrices de 1994 et de 2005, ainsi que d'éventuelles observations sur le financement public des aéroports et des compagnies aériennes.

Elle donne aux États membres, aux autres institutions et aux parties intéressées l'occasion de faire connaître leur point de vue sur les différents aspects en jeu. La Commission examinera attentivement les résultats de la consultation avant de déterminer l'ampleur des modifications à apporter aux règles en vigueur et présentera, le cas échéant, une proposition de lignes directrices révisées sur l'aviation.

La consultation ne porte, en principe, que sur le champ d'application des lignes directrices de 1994 et 2005. Les services de la Commission sont néanmoins disposés à examiner toute autre question susceptible de présenter un intérêt pour les aides d'État au secteur de l'aviation.

¹ JO C 312 du 9.12.2005, p. 1.

² JO C 350 du 10.12.1994, p. 5.

B. REMARQUES GENERALES CONCERNANT LA CONSULTATION

Les États membres et les autres parties intéressées sont invités à répondre au questionnaire. Les réponses peuvent être présentées dans toutes les langues officielles. Étant donné les délais supplémentaires qu'est susceptible d'occasionner la traduction des observations présentées dans certaines langues, une traduction des réponses en anglais, en français ou en allemand permettrait un examen plus rapide de la part de la Commission. Certaines questions s'adressant spécifiquement aux autorités publiques ou à certaines parties intéressées, vous n'êtes pas tenu(e) de répondre à chacune d'entre elles. Si une question ne vous concerne pas, veuillez indiquer la mention «sans objet». Toute observation ou information dépassant la portée du questionnaire (autres documents, rapports, études, etc., susceptibles de présenter un intérêt) sera la bienvenue.

Le délai de réponse est fixé au 7 juin 2011. Les réponses seront envoyées à la Commission européenne, DG COMP, Unité F-2, B-1049 Bruxelles, de préférence par courrier électronique à l'adresse Stateaidgreffe@ec.europa.eu, en indiquant la référence de la consultation: **«HT-2635 Revision of Aviation Guidelines»**.

QUESTIONNAIRE

REMARQUE: Le questionnaire ci-après suit la structure des lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux. Vous êtes invité(e) à respecter l'ordre des questions, même si vous n'êtes pas tenu(e) de répondre à chacune de celles-ci. Vous pouvez également fournir des renseignements complémentaires présentant, selon vous, un intérêt et sortant du cadre du présent questionnaire.

A. VOTRE PROFIL

Veuillez décrire les principales activités de votre entreprise/entité/association. Veuillez indiquer vos coordonnées ci-dessous.

Nom

Entité représentée

Adresse (Pays)

Adresse électronique

Pour des raisons de transparence, la Commission envisage de rendre les réponses au présent questionnaire accessibles sur son site web. En l'absence de réponse aux questions suivantes, elle partira du principe que ces réponses ne comportent aucun élément confidentiel et peuvent donc être publiées dans leur intégralité.

Pour les règles relatives à la protection des données à caractère personnel sur le site web EUROPA, veuillez consulter la page suivante:

http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_fr.htm#personaldta.

A.1. Vous opposez-vous à la divulgation de votre identité?

A.2. L'une quelconque des exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission³ s'applique-t-elle à votre réponse? Dans l'affirmative, veuillez indiquer clairement les parties à ne pas divulguer, motiver un tel traitement confidentiel et communiquer une version non confidentielle de votre réponse en vue de sa publication sur notre site web.

³

JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

B. GENERALITES

B.1. Appréciation de l'évolution du marché et de la nécessité d'une modification des lignes directrices de 1994 et de 2005 sur l'aviation

B.1.1 Quelle est, selon vous, la principale évolution, en ce qui concerne notamment

a) les aspects économiques et sociaux,

cf réponse B.1.2.

b) les aspects liés à l'environnement et au changement climatique,

c) les modifications de la réglementation portant, par exemple, sur les droits des passagers, les normes de sécurité, les redevances aéroportuaires, le transport et la concurrence avec d'autres moyens de transport, le tourisme, les politiques fiscales, les élargissements successifs de l'UE en 2004 et 2007 et l'extension de la zone Schengen, ainsi que

La réglementation en matière de droits des passagers a considérablement évolué depuis quelques années avec la publication de plusieurs règlements très importants:

-le règlement 261/2004 relatif à l'indemnisation et l'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement, d'annulation ou de retard important d'un vol
-le règlement 2111/2005 relatif à la publication d'une liste de transporteurs dont l'exploitation est interdite dans l'Union Européenne et créant une obligation d'information des passagers sur le nom du transporteur effectif
-le règlement 1107/2006 relatif aux voyages aériens des personnes handicapées ou à mobilité réduite
-le règlement 1008/2008 qui a, entre autres, instauré la publication des prix TTC.

Ces textes ont conduit à la mise en place des organismes nationaux d'application (ONA) et à la mise en place de dispositifs de sanctions, notamment au travers de la commission administrative de l'aviation civile.

d) les questions liées à la concurrence et aux aides d'État,

constatée récemment dans le secteur de l'aviation? Quelle incidence cette évolution a-t-elle sur celui-ci? Veuillez, le cas échéant, fournir des données chiffrées ou communiquer des études attestant une telle évolution, en précisant les références des études qui font l'objet de droits d'auteur ou de restrictions contractuelles.

cf réponses B.1.2. et B.1.4.

B.1.2 Comment les modèles commerciaux des aéroports/compagnies aériennes ont-ils évolué depuis l'adoption des lignes directrices de 2005 sur l'aviation? Veuillez décrire, en donnant des exemples, les principales différences existant entre les modèles commerciaux des aéroports (par

exemple, aéroports régionaux/nationaux, aéroports de grande taille/de petite taille, transport de passagers/fret, etc.).

Dans les années récentes, on a assisté à une modification importante de la typologie des transporteurs aériens dans le monde, modification qui se poursuit encore.

La libéralisation du transport aérien en Europe intervenue dans les années 1990 a en effet conduit à la quasi-suppression des différences réglementaires régissant les vols réguliers et les vols non réguliers, en offrant à tous les transporteurs des droits de trafic identiques, facilitant de ce fait l'exploitation par les transporteurs d'une activité mixte régulière et non régulière. Ainsi alors que les premiers transporteurs à bas coûts (TBC) européens au début des années 2000 exploitaient des liaisons touristiques sur une base régulière, un grand nombre de ceux présents actuellement sur le marché sont issus d'anciennes compagnies charter. Leur modèle économique est certes toujours fondé sur la recherche de la rationalité économique à travers l'homogénéité de la flotte, une forte utilisation quotidienne des appareils, l'offre d'un service point à point simplifié aux passagers et la facturation en sus de toutes les facilités supplémentaires. Toutefois, ce modèle s'avère aujourd'hui de plus en plus hybride. Nombre de transporteurs assurent des services dont les capacités sont commercialisées pour partie en direct sur internet et pour partie via un professionnel du tourisme. Certains ne se limitent plus aux voyageurs pour motif personnel ou loisirs, et tablent sur une proportion grandissante de voyageurs pour motif affaires, prêt à payer leur billet plus cher que les autres passagers sous réserve de pouvoir le modifier, ce qui contribue à développer les recettes annexes ("ancillary revenues") dont la part dans le chiffre d'affaires ne cesse de grandir. D'autres encore n'excluent pas leur participation à un réseau d'apport d'un transporteur intercontinental.

Un grand nombre de TBC européens peuvent désormais être considérés comme hybrides (Transavia etc). Ces derniers concurrencent donc très efficacement les transporteurs traditionnels sur les liaisons intra-européennes, les privant d'une partie de leur clientèle d'apport aux hubs, conduisant certains d'entre eux à se placer sur le même segment en développant leurs recettes annexes.

Aussi, la frontière entre compagnies de réseau et transporteurs à bas coûts est-elle plus floue aujourd'hui.

Par ailleurs, la mondialisation a conduit les transporteurs nationaux européens à se développer sur une plus grande échelle et organiser leurs services à l'échelle mondiale en se fondant sur des accords inter-compagnies et l'utilisation d'un ou plusieurs hubs. Dans ce contexte, ils sont en concurrence avec nombre d'acteurs de pays tiers bénéficiant de coûts d'exploitation plus réduits. Certains sont soutenus par la politique de leur gouvernement, actionnaire unique ou principal qui voit dans leur développement un moyen de poursuivre un objectif d'expansion économique.

S'agissant des gestionnaires d'aéroports, on assiste depuis quelques années au changement de statut juridique des grands aéroports communautaires, avec la création de sociétés aéroportuaires et l'implication grandissante de groupes d'investissement privés dans le capital de ces sociétés, compensant le retrait

progressif des capitaux d'Etat. Une démarche identique est en cours pour les plus grands des aéroports régionaux.

S'agissant des petits aéroports ou des aéroports situés dans les régions ultrapériphériques, les préoccupations des Etats membres relatives au développement régional et à l'aménagement du territoire ont fréquemment pour effet le maintien de ces aéroports dans le mode de gestion publique des infrastructures. L'impossibilité d'équilibrer les comptes sans subvention explique largement cette situation.

En France, la plupart des concessions d'Etat, auparavant gérées par des chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont devenues ou en passe de devenir des sociétés aéroportuaires (c'est fait pour Nice, Lyon, Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Strasbourg et c'est en cours pour Saint Denis de la Réunion). D'autres ont été confiées à des gestionnaires privés après appel d'offres (Nantes, Mayotte). On peut également évoquer la modernisation du cadre de régulation économique avec la généralisation des mécanismes de plafonds tarifaires pluri annuels. Le maintien des petits et moyens aéroports constitue, comme ailleurs en Europe, un point fort de l'image de marque d'une région, un attrait pour l'implantation de nouvelles entreprises et l'accueil de touristes étrangers. La rationalité économique n'est pas recherchée sur le seul équilibre des comptes de l'aéroport mais plus globalement au niveau de la région. Cela dit les petits et moyens aéroports transférés aux collectivités locales par la loi du 13 août 2004 font l'objet de délégations de service public et certains d'entre eux sont gérés aujourd'hui par des prestataires privés.

B.1.3 Selon vous, les lignes directrices de 1994 et de 2005 sur l'aviation ont-elles posé les jalons d'une politique satisfaisante en matière d'aides d'Etat dans le secteur de l'aviation actuel? Veuillez justifier votre réponse.

Les lignes directrices de 2005 ont fixé un cadre précis mais difficile d'emploi en pratique et long à mettre en œuvre pour les aéroports et les compagnies aériennes. Elles ont de ce fait largement contribué à faire émerger parallèlement, pour les aides au démarrage, de nouvelles pratiques de financement jugées plus souples et mieux adaptées aux réalités du marché du transport aérien intra communautaire, notamment par les compagnies aériennes à bas coûts. On peut donc constater que les lignes directrices n'ont permis ni d'éviter de multiples contentieux dans le domaine du financement des aéroports et des aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroport régionaux, au niveau national comme européen, ni de recenser l'ensemble des pratiques mises en place par les acteurs en ces domaines.

B.1.4 Comment décririez-vous la situation concurrentielle actuelle des différentes parties intéressées au sein du secteur de l'aviation? Le cas échéant, veuillez fournir les données chiffrées pertinentes concernant, par exemple, les acteurs de premier plan, les parts de marché, l'évolution de ces dernières sur les marchés en cause, etc. Dans quelle mesure les lignes directrices de 1994 et de 2005 ont-elles contribué à cette évolution ou l'ont-elles entravée?

➤ Situation concurrentielle entre transporteurs

Le nombre de transporteurs reste globalement stable, les créations compensant les fusions et faillites. La situation est très variée : le nombre de liaisons desservies en monopole est toujours important (à l'intérieur de l'Europe, en raison notamment des nombreuses créations de lignes point à point), le nombre de lignes desservies par plusieurs transporteurs a augmenté mais la concurrence se développe surtout avec l'apport des liaisons en correspondance sur lesquelles s'exerce la guerre tarifaire.

La grande mobilité des transporteurs à bas coûts au sein de l'Union européenne, plus accentuée qu'au préalable, est due à l'ouverture de nouveaux aéroports européens, à la mise à profit maximale des différences de compétitivité fiscale et sociale des EM et à leur combinaison avec la compétitivité d'une plate-forme donnée (niveau des redevances, aides au démarrage, aides marketing). Le faible investissement des TBC dans le personnel local et les infrastructures locales, leur mode de commercialisation par internet facilitent l'adaptation rapide des transporteurs et leur permet un changement de route avec un préavis minimal. L'économie étant fondée sur l'utilisation maximale de leurs investissements, ils sont amenés à ouvrir des liaisons et les refermer dans un laps de temps très court plutôt qu'à laisser les appareils sur le tarmac : une partie non négligeable des passagers des TBC est désormais opportuniste et profite des offres de lancement pour découvrir une nouvelle destination sur des courts séjours. Une demande peut alors se créer sur un axe où il n'y en aurait pas naturellement.

La volatilité des lignes ouvertes par les TBC mériterait d'être surveillée. L'ouverture puis la fermeture successive de nombreuses liaisons crée en effet une rupture dans la qualité de service offert aux passagers, ce que l'on vérifie en analysant la part des liaisons fermées au cours des deux premières années de desserte.

Volatilité des liaisons TBC de 2003 à 2007(analyse sur liaisons intra-EEE) : très variable d'une année sur l'autre,

	(ferm03\04) / (NbLignes03)	(ferm04\05) / (NbLignes 04)	(ferm05\06) / (NbLignes 06)	(ferm06\07) / (NbLignes 06)	(ferm07\08) / (NbLignes 07)
Ryanair	2,9%	11,5%	3,6%	3,3%	8,7%
Easyjet	0,0%	8,0%	3,6%	6,3%	4,0%

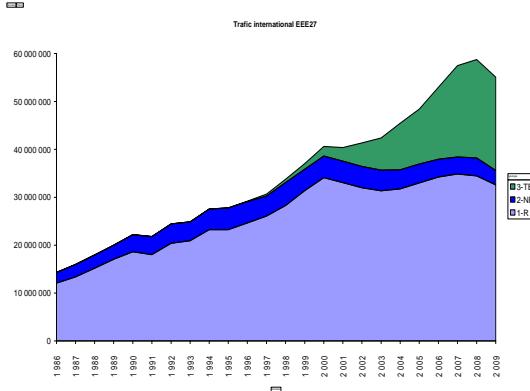
Volatilité importante au cours des 2 premières années, stabilisation au bout de la troisième année

Ryanair	Nb observé	Taille échantillon	Nb observé/Taille échantillon
fermetures l'année même	23	504	4,6%
fermetures l'année suivante	45	286	15,7%
fermetures 2 an après	3	111	2,7%
fermetures 3 ans après	0	47	0,0%

easyJet	Nb observé	Taille échantillon	Nb observé/Taille échantillon
fermetures l'année même	11	254	4%
fermetures l'année suivante	14	176	8%
fermetures 2 an après	9	97	9%
fermetures 3 ans après	1	73	1%

La concurrence avec les transporteurs traditionnels ne cesse d'augmenter (voir graphique présentant l'évolution du trafic intra-européen départ France de 1986 à 2009) : l'activité des TBC a été fondée sur une clientèle touristique, pour partie

prise aux exploitants de vols charters, puis s'est élargie à d'autres clientèles (VFR puis affaires), en concurrence avec les transporteurs régionaux ou de réseau.



Ces transporteurs innovants ont profité des périodes de crise (2001 notamment) pour investir dans des flottes modernes avant de poursuivre leur expansion en ouvrant de multiples liaisons point à point, inexistantes jusqu'à là.

Leur part dans le trafic intra-européen a vivement progressé au cours des années récentes : elle est passée de 24% en 2005 à 35% en 2009. Sur le trafic domestique, elle a doublé (de 5 à 10%).

Part des TBC sur les principaux faisceaux

	2005	2006	2007	2008	2009
Intérieur	5%	5%	5%	7%	10%
International monde	14%	17%	21%	23%	23%
International EEE	24%	28%	33%	35%	35%
Global	12%	15%	18%	20%	21%
EEE (internat+intérieur)	18%	21%	25%	27%	28%

Les deux acteurs principaux sont easyJet et Ryanair (respectivement 42% et 27% du trafic des TBC en métropole). Ce sont également les deuxième et troisième transporteurs contributifs, derrière le groupe Air France au trafic touchant la France.

Le développement des TBC sur les aéroports français a été très significatif depuis 2005 : ceux-ci contribuent significativement au trafic des plus grandes plates-formes (Paris-Orly 21% en 2009) comme des plus petites, allant quelquefois jusqu'à être les seuls usagers, ce qui constitue une source de fragilité, plus particulièrement dans le cas d'une prédominance d'un seul transporteur (cf. tableau part des TBC dans le trafic des 10 premiers aéroports et éclairage sur la présence de Ryanair).

Part des TBC dans les 10 premiers aéroports

Aéroports	Passagers totaux (000)	Part des TBC	TBC dominant
Paris CDG	57 689	8%	easyJet (67%)
Paris ORY	25 087	21%	easyJet (40%)
Nice	9 813	31%	easyJet (70%)
Lyon	7 573	17%	easyJet (87%)
Marseille	7 135	25%	Ryanair (85%)
Toulouse	6 228	17%	easyJet (83%)
Bâle-Mulhouse	3 821	53%	easyJet (72%)
Bordeaux	3 2688	14%	easyJet (84%)
Beauvais	2 592	100%	Ryanair (85%)
Nantes	2 561	15%	Ryanair (72%)

Liste des aéroports qui dépendent fortement de Ryanair en 2009:

Beauvais (85%), Carcassonne (100%), Limoges (74%), Bergerac (70%), Nîmes (98%),
 La Rochelle (54%), Dinard (93%), Rodez (49%), Tours (93%), Poitiers (84%),
 Angoulême (99%) et Saint Etienne (44%)

Part de Ryanair dans le trafic des aéroports français

Aéroport	Trafic total 2004	Part Ryanair 2004	% Ryanair 2004	Trafic total 2009	Part Ryanair 2009	% Ryanair 2009
BEAUVAIS	1 427 615	1 293 058	91%	2 591 915	2 210 358	85%
MARSEILLE	5 604 981			7 134 865	1 482 862	21%
CARCASSONNE	273 644	272 525	100%	452 583	452 158	100%
NANTES	1 864 271			2 560 664	278 352	11%
LIMOGES	226 844	107 370	47%	348 938	256 807	74%
LILLE	836 445			1 133 649	221 193	20%
BIARRITZ	785 912	126 576	16%	998 760	194 840	20%
BERGERAC	204 034	120 688	59%	274 499	193 358	70%
NIMES	156 156	145 743	93%	181 497	178 723	98%
BALE-MULHOUSE	2 491 828			3 821 105	157 788	4%
BREST	674 695			866 809	149 291	17%
MONTPELLIER	1 325 821	199 588	15%	1 221 596	146 898	12%
PERPIGNAN	445 433	122 793	28%	425 008	142 877	34%
DINARD	143 909	119 057	83%	136 705	127 758	93%
GRENOBLE	203 547			455 105	124 263	27%
PAU	720 422	96 800	13%	690 264	103 886	15%
TOURS	82 336	71 124	86%	111 718	103 485	93%
LA ROCHELLE	108 449	71 864	66%	168 771	91 239	54%
POITIERS	102 970	89 149	87%	104 330	87 257	84%
BEZIERS				86 806	84 140	97%
NICE	9 326 911			9 813 088	74 467	1%
TOULON	525 046			572 903	70 029	12%
RODEZ	143 603	61 133	43%	131 344	64 965	49%
ANGOULEME				28 068	27 658	99%
FIGARI	261 791			400 282	27 297	7%
TARBES/LOURDES	408 931			478 362	13 180	3%
ST ETIENNE	94 224	86 578	92%	20 168	8 808	44%
BORDEAUX	2 896 721			3 268 441	1 474	0%
REIMS	5 190	1 832	35%			
CLERMONT FERRAND	621 812	2 075	0%			
VATRY (ouverture fin juin 2010)						
TRAFIC TOTAL AÉROPORTS	124 000 874	2 987 953	2%	139 412 105	7 075 411	5%

➤ *Situation concurrentielle entre exploitants d'aéroports*

- Le nombre d'aéroports exploités est en progression en Europe, en raison notamment de la transformation et de la rénovation d'anciennes bases militaires désaffectées ; ailleurs, dans le monde, de nouvelles infrastructures sont créées dans les pays émergents (Golfe, Turquie, Chine notamment).
- La dimension des hubs intercontinentaux grandit au fur et à mesure du renforcement des liens entre transporteurs au sein d'une même alliance et souvent sans rapport avec l'existence d'une zone de chalandise autour de l'aéroport. Dès lors la concurrence entre ces grandes plates-formes s'accroît.
- Les réflexions mentionnées dans le rapport de 2002 de Cranfield ("Differential charges between airports have little impact on airport competition with the exception of the low-cost market") sur le faible impact du niveau des redevances pour attirer des compagnies, TBC ou non devraient être nuancées. On le constate, des coûts de touchée bas et la disponibilité de capacité aéroportuaire sont des arguments favorables pour un nombre grandissant de compagnies, qu'elles soient de réseau ou à bas coûts et que ce soit pour le transport de passagers ou le transport de fret.

➤ *Quelle est la responsabilité des lignes directrices dans l'évolution relative de la situation concurrentielle des compagnies ou des aéroports?*

Les lignes directrices n'ont été que très exceptionnellement invoquées pour dire le droit vis-à-vis des TBC. Elles n'ont donc pas eu d'effet. Leur application à l'analyse des contrats de prestations de marketing et de publicité aurait vraisemblablement limité le développement des TBC.

B.1.5 Selon vous, comment la situation a-t-elle évolué, et quels développements devrait-elle connaître à l'avenir? Quels sont, d'après vous, les principaux défis que devra relever le secteur de l'aviation (compagnies aériennes et aéroports) à court terme (soit l'année prochaine) et à moyen terme (au cours des trois prochaines années)?

Les principaux défis à relever par le secteur de l'aviation au cours des prochaines années devraient se cristalliser autour du thème environnemental (émissions de CO₂), du renchérissement des coûts du carburant et des autres coûts (notamment de sûreté et de sécurité) dans un contexte d'instabilité politique pour de nombreuses zones géographiques et de concurrence toujours plus vive à la fois à l'intérieur du territoire européen et avec les compagnies des pays émergents.

B.1.6 Êtes-vous d'avis qu'il convient de réexaminer les lignes directrices de 1994 et de 2005 à la lumière de cette évolution? Ou pensez-vous que cette évolution ne justifie pas l'adoption d'un nouveau texte? Quelles autres actions jugez-vous appropriées? Veuillez indiquer les modifications qui s'imposent, en motivant votre réponse.

Il faut bien sûr réexaminer les lignes directrices de 2005 à la lumière du bilan que l'on peut faire de leur utilisation et des évolutions récentes du marché. Les modifications qui s'imposent, selon les autorités françaises, sont décrites infra. Pour les lignes directrices de 1994 voir section F.

B.1.7 S'il vous semble nécessaire de procéder à un réexamen des lignes directrices de 2005, pensez-vous qu'une révision substantielle soit requise, ou estimez-vous que seuls des points mineurs devraient être modifiés sans changer la structure et les principaux éléments de fond?

Les autorités françaises proposent :

- de renforcer la portée des lignes directrices en créant les conditions permettant de mieux encadrer les nouvelles modalités de financement apparues avec la signature de contrats de prestations de service de marketing et de publicité ;
- de faciliter parallèlement la mise en œuvre de ces lignes directrices en assouplissant les procédures de notification et certains critères.

B.1.8 Estimez-vous que les règles en matière d'aides d'État spécifiquement applicables au secteur de l'aviation soient toujours nécessaires? Quelles sont les caractéristiques du secteur rendant celui-ci unique du point de vue du contrôle des aides d'État? Quelles sont, selon vous, les règles sectorielles nécessaires à la lumière de ces caractéristiques? Dans l'affirmative, veuillez indiquer les raisons pour lesquelles les règles horizontales applicables aux aides d'État ne sont pas, selon vous, suffisantes ou appropriées pour le secteur de l'aviation. Veuillez répondre de façon aussi précise que possible et indiquer l'incidence escomptée, sur les plans économique, social et environnemental, des règles sectorielles et d'une application éventuelle des règles horizontales.

Le secteur de l'aviation civile, est l'un des secteurs où la notion de marché unique est une réalité non seulement en droit mais en fait, tout service aérien pouvant

être réellement opéré par n'importe quelle compagnie communautaire. Par ailleurs, il met en relation les compagnies aériennes avec des aéroports qui exercent des activités d'entreprise mais sont aussi des services publics, souvent détenus par des collectivités publiques et dont l'impact en matière d'aménagement du territoire et de développement économique local est d'une importance stratégique pour celles-ci. Cette confrontation d'un marché des opérateurs aériens, totalement libéralisé, où les décisions se prennent à court terme, où la souplesse et la réactivité sont indispensables, avec le marché des aéroports, dont les décisions se prennent à beaucoup plus long terme et dont les investissements, soumis à des procédures complexes notamment en termes d'environnement, ne peuvent se programmer ou se déprogrammer aussi rapidement, nécessite sans aucun doute une politique et un encadrement spécifiques.

B.2. Renseignements concernant les modèles commerciaux des opérateurs aériens et des compagnies aériennes

B.2.1 Sur quels segments de marché (tels que, notamment, le transport aérien de passagers/fret, le transport aérien en réseau/de point à point, les vols court/long courrier, les opérateurs aéroportuaires, le contrôle du trafic aérien, l'assistance en escale, etc.) du secteur de l'aviation exercez-vous des activités? Existe-t-il selon vous une surcapacité sur ces segments? Veuillez préciser votre réponse.

B.2.2 Quelle est votre part de marché sur le(s) segment(s) sur lequel/lesquels vous exercez des activités? Veuillez également fournir des données historiques (ventilées par segment de marché pour les dix dernières années) démontrant l'évolution des parts de marché. Veuillez indiquer les circonstances exceptionnelles débouchant sur une augmentation ou une diminution de votre part de marché (comme, par exemple, une concentration).

B.2.3 Veuillez fournir des précisions sur les entreprises qui dominent le/les segment(s) de marché sur lequel/lesquels vous exercez des activités et indiquer, si possible, les raisons pour lesquelles ces entreprises détiennent une telle position.

B.2.4 Selon vous, le(s) segment(s) de marché sur lequel/lesquels vous exercez des activités est-il/sont-ils concurrentiels? Veuillez, dans la mesure du possible, étayer votre réponse par des exemples et des données chiffrées.

B.2.5 Eu égard à votre position sur le marché, quelle est, selon vous, l'évolution probable du/des segment(s) sur lequel/lesquels vous exercez des activités?

B.2.6 Selon vous, les aides d'État ont-elles joué un rôle (positif ou négatif) dans l'évolution du marché à ce jour pour ce qui est du/des segment(s) sur lequel/lesquels vous exercez des activités? Dans l'affirmative, veuillez préciser quel a été ce rôle, ainsi que les éléments expliquant celui-ci. Veuillez étayer votre réponse par des données chiffrées que vous commenterez.

B.2.7 Comment percevez-vous le rôle des aides d'État dans le secteur de l'aviation, en général, et pour ce qui est des incitations à la réalisation d'investissements en faveur des infrastructures, du développement régional, de la préservation de conditions de concurrence loyale et du financement dans ce secteur, en particulier? Veuillez, dans la mesure du possible, fournir des données chiffrées à l'appui de votre réponse.

B.2.8 Quels sont, selon vous, les principaux défis que devront relever votre compagnie et le secteur de l'aviation, en général, et le/les segment(s) de marché sur lequel/lesquels vous exercez des activités, en particulier, à court terme (soit l'année prochaine), à moyen terme (au cours des trois prochaines années) et à long terme (après ces trois années)? Veuillez, dans votre réponse, établir une distinction entre l'évolution/la capacité sur les plans de la concurrence/de l'économie/de la réglementation/de la politique/de l'environnement/du climat et les enjeux sociaux, si possible en fournissant des données chiffrées à l'appui de votre réponse.

B.2.9 Avez-vous, en tant qu'État membre ou entité publique, octroyé des aides d'État en application des lignes directrices de 1994 et/ou de 2005 sur l'aviation? Veuillez indiquer si ces aides ont été autorisées ou non, en précisant la procédure et les montants d'aide versés. Cf réponse E.1.10

B.2.10 Avez-vous, en tant qu'acteur du marché, demandé une aide d'État à un État membre/une autorité régionale ou locale/une entreprise publique en application des lignes directrices de 1994 et/ou de 2005 sur l'aviation? Veuillez indiquer si ces aides ont été autorisées ou non, en précisant la procédure et les montants d'aide versés.

B.2.11 Selon vous, les lignes directrices actuelles sur l'aviation imposent-elles un niveau de réglementation adéquat, ou seriez-vous favorable à un degré de réglementation plus ou moins élevé? Veuillez fournir une réponse aussi précise que possible et indiquer les effets économiques, sociaux et environnementaux que l'on pourrait, selon vous, escompter.

B.3. Définition des marchés en cause des aéroports et des compagnies aériennes

Dans le secteur de l'aviation, il existe aujourd'hui plusieurs niveaux de concurrence entre les différents types d'aéroports et entre les compagnies aériennes. La définition des marchés en cause des aéroports et des compagnies aériennes constitue par conséquent un aspect clé de l'examen des aides d'État, qui implique de rechercher dans quelle mesure la concurrence pourrait être faussée et le marché intérieur affecté.

B.3.1 Selon vous, les catégories d'aéroports et les seuils relatifs aux passagers qui sont définis dans la section 1.2.1. des lignes directrices de 2005 sur l'aviation sont-ils appropriés au vu de l'évolution du secteur? Dans la négative, quelles sont, d'après vous, les modifications à apporter à cette typologie? Pourrait-on, à votre avis, tenir compte uniquement du nombre de passagers aux fins de la classification des aéroports? Quels autres indicateurs (tonnes de fret aérien, nombre de mouvements d'avions, autres indicateurs, par exemple) devraient-ils remplacer ces indicateurs ou être également pris en considération afin de tenir compte, dans une mesure suffisante, de l'incidence des différents modèles

commerciaux sur la concurrence et les échanges entre États membres? Veuillez répondre de façon aussi circonstanciée que possible et fournir des données chiffrées commentées.

Oui ces seuils paraissent toujours appropriés.

B.3.2 Selon vous, la Commission devrait-elle examiner les aides accordées à l'ensemble des aéroports quelle que soit la taille de ces derniers, ou pensez-vous qu'une exemption par catégorie en faveur des petits aéroports serait appropriée? Si vous êtes favorable à un règlement d'exemption par catégorie⁴, quelle devrait être la taille des aéroports concernés? Inversement, êtes-vous d'avis qu'il faudrait prendre en considération d'autres critères que la taille? Dans l'affirmative, quels sont, selon vous, ces autres critères? Veuillez étayer votre réponse et indiquer les éventuels critères d'application d'une exemption par catégorie. Veuillez à répondre de façon aussi précise que possible et fournir des données chiffrées commentées.

Les autorités françaises pensent qu'une exemption pourrait en effet être envisagée pour les aéroports de moins d'1 million de passagers annuels pour les raisons invoquées aux points B.3.4, C.1.1, C.1.4 et C.2.2.

Sur la base des résultats de l'année 2009, il y avait en France 70 aéroports ouverts au transport aérien public dont le trafic s'établissait entre 500 et 1 million de passagers.

Mis à part Aéroports de Paris, il y avait 17 aéroports régionaux ou d'outre mer de plus d'1 million de passagers (parmi ces derniers, seuls 2 d'entre eux avaient par ailleurs un chiffre d'affaires supérieur à 100 M€) :

- 9 sont des aéroports d'Etat métropolitains (Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint Exupéry, Marseille Provence, Toulouse-Blagnac, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Nantes-Atlantique, Montpellier-Méditerranée, Strasbourg-Entzheim) ;
- 3 sont des aéroports d'Etat ultramarins (Pointe à Pitre-Le Raizet, Saint Denis-Gillot, Martinique-Aimé Césaire) ;
- 5 sont des aéroports régionaux relevant des collectivités territoriales (Beauvais-Tillé, Lille-Lesquin, Ajaccio, Bastia, Biarritz).

B.3.3 Comment faudrait-il, selon vous, définir les marchés géographiques et les marchés de produits en cause des aéroports et des compagnies aériennes? En particulier, dans quelles conditions une liaison avec un aéroport relève-t-elle, selon vous, du même marché géographique et du même marché de produits qu'une liaison avec un autre aéroport situé à proximité ou qu'une liaison par TGV entre les mêmes zones urbaines?

⁴ Un tel règlement d'exemption par catégorie pourrait, par exemple, exempter de toute obligation de notification les aides d'État en faveur de certaines catégories d'aéroports et fixer les conditions en vertu desquelles ces aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, ou exempter certains types ou montants d'aides d'État, indépendamment du type d'aéroports.

Veillez à distinguer le transport de passagers du transport de fret dans votre réponse à ces différentes questions.

Les autorités françaises considèrent qu'il n'existe pas à l'heure actuelle, compte tenu notamment du caractère multi-produits des activités de gestionnaire d'aéroport, de définition stable des marchés géographiques et des marchés de produits des aéroports. Des études plus approfondies en la matière paraissent nécessaires afin de pouvoir définir précisément de tels marchés.

B.3.4 Quelles sont, selon vous, les conditions juridiques et économiques minimales en vertu desquelles un aéroport peut être exploité de façon rentable et sans aide financière des pouvoirs publics? À cet égard, êtes-vous d'avis que les résultats de l'étude réalisée par l'Université de Cranfield pour la Commission en vue de l'élaboration des lignes directrices de 2005 sur l'aviation, selon lesquels ces conditions varient en fonction du pays et du modèle commercial tout en oscillant généralement entre 500 000 et 1 000 000 passagers, sont toujours valables actuellement? (Une copie de cette étude peut être consultée sur les pages http://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/airports_competition_1.pdf et http://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/airports_competition_2.pdf. En cas de désaccord avec cette étude, veuillez justifier votre réponse.)

Les chiffres cités par l'université de Cranfield correspondent assez bien à ce qui est constaté par les autorités françaises pour les aéroports français. Ainsi, dans le bilan d'activité des aéroports français de l'année 2009, très peu d'aéroports de moins d'1 million de passagers présentent un résultat d'exploitation (et résultat net) positif.

C. INFORMATIONS FACTUELLES SUR L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE ET ÉCONOMIQUE

C.1. Activité économique aéroportuaire et activités relevant de la mission d'intérêt général

La section 3.2.1 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation établit une distinction entre les activités économiques des aéroports et les activités relevant en principe de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique.

C.1.1 Quelles sont, selon vous, les activités aéroportuaires relevant dans votre pays d'une mission d'intérêt général et ne constituant pas une activité économique, compte tenu de la notion d'entreprise au sens du droit de l'UE en matière d'aides d'État? Comment ces activités sont-elles définies et réglementées dans votre pays? La distinction opérée dans les lignes directrices de 2005 sur l'aviation est-elle appropriée? Veuillez justifier votre réponse.

Les activités d'intérêt général, non économiques au sens du droit de l'UE, des aéroports recouvrent globalement les missions régaliennes (police, sûreté, sécurité) et l'environnement. Ces activités sont définies et réglementées par de nombreux textes juridiques nationaux, dans le cadre fixé par le droit européen. Néanmoins la distinction opérée par les lignes directrices entre activités économiques et activités d'intérêt général ne nous paraît justifiée que pour les aérodromes importants, capables de gérer de manière autonome leur exploitation à partir de leurs propres recettes. Ce n'est pas le cas de la plupart des petits et moyens aérodromes régionaux, c'est-à-dire des aéroports de moins d'1 million de passagers, qui apparaissent davantage comme des outils d'aménagement du territoire et de développement économique au profit de leurs collectivités territoriales propriétaires que comme des entités économiques se gérant en fonction d'objectifs d'entreprise propres.

C.1.2 Les lignes directrices de 2005 sur l'aviation citent, à titre d'exemples d'activités relevant de la mission d'intérêt général, la sûreté, le contrôle du trafic aérien, la police et les douanes. Comment ces activités et les équipements nécessaires à celles-ci (par exemple, les scanneurs, etc.) sont-ils financés dans votre pays? Comment les services de lutte contre les incendies dans les aéroports y sont-ils organisés et financés?

En France, les services de contrôle du trafic aérien, de police et les douanes relèvent directement de l'Etat. Toutefois, dans les aéroports, les missions de sûreté et de sécurité aéroportuaire (ce qui recouvre notamment l'inspection filtrage des passagers, le contrôle des bagages en soute, le contrôle d'accès en zone réservée, les services de lutte contre les incendies et la lutte contre le péril animalier) relèvent des gestionnaires d'aéroports, sous le contrôle de l'Etat (articles L6332 et L6341 du code des transports). Le financement de ces missions (personnels, équipements, fonctionnement) est assuré par la taxe d'aéroport (article 1609 quatervicies du code général des impôts).

C.1.3 Selon vous, le cadre établi par les lignes directrices de 2005 aux fins de la distinction des activités économiques et des activités relevant de la mission d'intérêt général est-il suffisamment clair et dépourvu d'ambiguïté? Quelles indications supplémentaires ou précisions faudrait-il apporter dans d'éventuelles lignes directrices révisées?

Le cadre est certes clair mais il ne reflète pas la réalité du fonctionnement aéroportuaire pour les petits aéroports (cf C1.4).

C.1.4 Est-il toujours pertinent de distinguer les activités économiques des activités non économiques dans le cas d'un aéroport? Veuillez justifier votre réponse.

Non, en ce qui concerne les petits aéroports, car il ne décrit pas la réalité de l'imbrication des différentes activités aéroportuaires. Un aéroport, service public mis à disposition des usagers ne peut fonctionner sans parkings par exemple. En conséquence cette distinction paraît assez artificielle. Par ailleurs, elle ne tient pas compte, pour les aéroports de moins d'1 million de passagers, de la réalité de leur imbrication avec les collectivités publiques qui en sont propriétaires et qui définissent leurs objectifs de gestion en intégrant plus largement le développement économique de la région (cf C.1.1).

C.2. Services d'intérêt économique général

Selon la section 3.2.2 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation, certaines activités économiques conduites par les aéroports peuvent être considérées par l'autorité publique comme constitutives d'un service d'intérêt économique général. Cette section précise également les conditions dans lesquelles la compensation des obligations de service public imposées à un opérateur aéroportuaire ne constitue pas une aide d'État. Les lignes directrices de 2004 sur l'aviation fixent des règles relatives à l'appréciation de la compatibilité des compensations des obligations de service public imposées aux compagnies aériennes.

Le fait que des activités aéroportuaires puissent être considérées comme constitutives de services d'intérêt économique général est également précisé dans la décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE (à présent l'article 106, paragraphe 2, du TFUE) aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général⁵ (ci-après la «décision de la Commission de 2005 sur les services d'intérêt économique général»). En vertu de cette décision, ne doivent pas être notifiées les compensations de service public accordées aux aéroports dont le trafic annuel moyen n'a pas atteint 1 000 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général et respectant les conditions fixées par la décision, ainsi qu'aux aéroports dont le chiffre d'affaires n'a pas atteint 100 millions d'EUR et dont le montant annuel de compensation est inférieur à 30 millions EUR.

C.2.1 Des obligations de service public sont-elles déjà définies sur le plan juridique dans votre pays pour les aéroports/transporteurs aériens? Dans l'affirmative, sous quelle forme (dispositions légales ou contractuelles)? Veuillez indiquer les dispositions juridiques pertinentes. Comment ces obligations de service public sont-elles imparties aux opérateurs aéroportuaires/transporteurs aériens? Dans la négative, pourquoi la décision n'est-elle pas appliquée dans le secteur de l'aviation? Sur quelle base la compensation accordée pour l'accomplissement de ces obligations de service public est-elle déterminée? Veuillez être aussi précis que possible et fournir des données chiffrées commentées.

En ce qui concerne les aéroports, les obligations de service public sont définies, pour les aéroports d'Etat, par les cahiers des charges réglementaires qui leur sont

⁵

JO L 312 du 29.11.2005, p. 67.

applicables (ce sont des textes de niveau décret), et, pour les aéroports relevant des collectivités territoriales, par des cahiers des charges définis dans le cadre de délégations de service public (des contrats de DSP, intégrant ces cahiers des charges, sont conclus avec l'exploitant sélectionné, après réalisation d'un appel d'offres).

En ce qui concerne les transporteurs aériens, des obligations de service public peuvent être imposées sur certaines liaisons, conformément aux critères définis par le règlement n° 1008/2008 du 24 septembre 2008. Les obligations de service public sont imposées ou modifiées par arrêté ministériel publié au Journal officiel de la République française avant publication d'un avis au Journal officiel de l'Union européenne.

C.2.2 Êtes-vous d'avis que le cadre établi dans les lignes directrices de 2005 sur l'aviation et dans la décision de la Commission de 2005 sur les services d'intérêt économique général aux fins de l'appréciation de la compensation versée aux aéroports est suffisamment clair? Dans la négative, quelles indications supplémentaires ou précisions faudrait-il apporter dans d'éventuelles lignes directrices révisées?

Pour ce qui est des compensations versées aux aéroports, les autorités françaises rappellent tout d'abord sur ce point les éléments de réflexion qu'elles avaient transmis en septembre 2010 à la Commission européenne dans le cadre de leur réponse à la consultation publique sur l'évaluation du paquet « Monti-Kroes » relatif aux aides d'Etat versées sous forme de compensation de service public⁶. Dans cette contribution, elles s'interrogeaient sur l'application de la décision du 28 novembre 2005 et évoquaient notamment le cas des aéroports de moins de 1 million de passagers. Pour cette catégorie d'aéroports, elles considèrent en effet que les financements publics ne devraient a priori pas être considérés comme des aides d'Etat, dans la mesure où le critère d'affectation des échanges ne leur semble pas satisfait.

Les autorités françaises observent en outre que le cadre établi dans les lignes directrices et dans la décision de la Commission de 2005 se base essentiellement sur la jurisprudence Altmark. Or celle-ci a été établie à partir d'une affaire concernant un service de transport par bus et sa transposition directe au cas des aéroports, dont la gestion s'avère beaucoup plus complexe, n'est pas aisée. Cette réponse est à relier aux réponses précédemment faites en C.1. Les paramètres précis de la compensation sont notamment difficiles à déterminer à l'avance. Il s'agit forcément d'une évaluation économique dont le montant peut varier en fonction des moyens déployés et de la stratégie de développement de l'exploitant. Les autorités françaises considèrent que dans la mesure où l'exploitant aéroportuaire est choisi après appel d'offres, au regard d'une proposition financière basée sur un cahier des charges qui fixe des objectifs, notamment de service public, et sur un plan d'entreprise qui fixe des moyens, la subvention qui en résulte éventuellement est forcément la meilleure offre possible intégrant la

⁶ Contribution française à l'évaluation du paquet Monti-Kroes, 18 septembre 2010, disponible sur le lien suivant : http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/submissions/republique_francaise_fr.pdf.

totalité des paramètres et contraintes de l'exploitation, et que celle-ci ne devrait pas être considérée comme une aide.

Pour clarifier leur vision et les conséquences qu'elles tirent de ces deux arguments, les autorités françaises estiment qu'un aéroport de moins d'1 million de passagers devrait pouvoir être considéré globalement comme un service d'intérêt économique général et que les financements qui lui sont apportés ne devraient pas être considérées comme des aides d'Etat, d'une part, parce qu'elles n'affectent pas significativement les échanges communautaires et, d'autre part, parce que si l'opérateur est sélectionné après appel d'offres sur la base d'un cahier des charges fixant notamment des objectifs de service public, elles devraient pouvoir être considérées comme répondant aux critères de la jurisprudence Altmark.

Toutefois, si cette analyse n'était pas partagée par la Commission, les autorités françaises souhaiteraient que ces aéroports de moins d'un million de passagers, se voient appliquer, pour l'ensemble de leurs activités, les dispositions de la décision du 28 novembre 2005, qui permettent de considérer que les aides qui leur sont octroyées doivent alors être déclarées comme compatibles avec le marché commun et exemptées de notification.

Pour ce qui est des compensations de service public versées aux transporteurs aériens, les autorités françaises rappellent également les éléments transmis en septembre 2010 à la Commission européenne dans le cadre de leur réponse à la consultation publique sur l'évaluation du paquet « Monti-Kroes » dans lesquels elles s'interrogeaient sur l'articulation entre les conditions énoncées dans l'arrêt Altmark et la décision du 28 novembre 2005. L'octroi de ces compensations est strictement encadré par le règlement sectoriel (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. Les autorités françaises considèrent que les articles 16 et 17 de ce règlement imposent des conditions qui conduisent nécessairement au respect des quatre critères Altmark, si bien que les compensations de service public accordées dans le respect de ces dispositions ne constituent pas des aides d'Etat.

C.2.3 Existe-t-il, selon vous, des obstacles pratiques à la mise en œuvre de la possibilité offerte par les lignes directrices de 2005 sur l'aviation et par la décision de la Commission de 2005 sur les services d'intérêt économique général? Dans l'affirmative, comment ces obstacles pourraient-ils, selon vous, être levés?

Dans la continuité de la réponse à la question précédente, les autorités françaises estiment en effet que les obstacles pratiques à la mise en œuvre de la possibilité offerte par les lignes directrices et la décision de 2005 sont nombreux et elles suggèrent pour lever ces obstacles de valider de façon pragmatique les aides qui pourraient être apportées à un aéroport de moins d'1 million de passagers, lorsque celles-ci correspondent effectivement à la meilleure offre d'un prestataire sélectionné après une procédure d'appel d'offres ouverte et non discriminatoire.

C.2.4 Convient-il, selon vous, d'appliquer des conditions/critères supplémentaires ou différents afin de prévenir des distorsions de concurrence indues? Dans l'affirmative, quels sont ces critères?

C.3. Eléments factuels à prendre en considération aux fins de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché

La section 3.2.4. des lignes directrices de 2005 sur l'aviation explique comment la Commission détermine si un financement public constitue une aide d'État en application du principe dit «de l'investisseur en économie de marché». Cette question concerne, d'une part, le financement public des opérateurs aéroportuaires (en faveur, par exemple, des investissements dans les infrastructures ou la gestion, de la prestation de services aéroportuaires, etc.) et, d'autre part, le soutien apporté par les opérateurs aéroportuaires aux transporteurs aériens (par exemple, appui à la commercialisation, rabais quantitatifs, aide au démarrage, etc.).

C.3.1 Financement public des opérateurs aéroportuaires (par exemple, financement des investissements d'infrastructure, injections de capital, etc.)

C.3.1. a) Selon vous, les éléments factuels pris en considération dans les lignes directrices de 2005 sur l'aviation concernant l'application du principe dit «de l'investisseur en économie de marché» au financement public des aéroports sont-ils suffisants, ou faudrait-il tenir compte d'éléments supplémentaires? Veuillez justifier votre réponse.

Les autorités françaises considèrent que le degré de précision de la définition du principe de l'investisseur en économie de marché et de sa méthodologie d'application inscrite dans les lignes directrices de 2005 est insuffisant pour permettre une mise en œuvre cohérente et homogène de ce principe dans les différents aéroports. Un degré de précision comparable à celui de la décision de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'Etat C 12/08 (Slovaquie – accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair) paraît plus approprié.

Toutefois, les autorités françaises considèrent également que la démonstration de l'investisseur privé en économie de marché est difficilement applicable aux aéroports de moins d'1 million de passagers, qui doivent prendre en compte d'autres éléments que leur rentabilité propre, comme des objectifs d'aménagement du territoire et de développement économique régional. Elles

pensent donc pour cette catégorie d'aéroport, dès lors que leurs exploitants sont sélectionnés après un appel d'offres ouvert, à l'issue d'une procédure transparente et non discriminatoire, sur la base d'un cahier des charges intégrant notamment des projets de développement, que cela suffit à garantir que les conditions financières de l'opération ne posent pas de problème d'aide d'Etat (réponse à relier aux réponses faites en C2.2, C2.3 et D1.1).

C.3.1. b) Veuillez indiquer, le cas échéant, les autres éléments à prendre en considération.

La méthodologie d'application du principe de l'investisseur en économie de marché devrait être explicitée, au moins dans ses grandes lignes, en prenant exemple, en termes de degré de précision visé, sur la décision de la Commission du 27 janvier 2010 précitée.

C.3.1. c) Selon vous, sur quels types de coûts (par exemple, les taxes de stationnement; les loyers des boutiques, la location des espaces publicitaires, etc.) un investisseur en économie de marché se fonderait-il pour fixer les redevances aéroportuaires et déterminer la structure des coûts des services commerciaux proposés par l'aéroport (par exemple, les coûts variables/marginaux uniquement, les coûts variables et les coûts d'infrastructures, une partie des coûts d'infrastructures uniquement, etc.)? Dans ce contexte, de quels éléments tiendrait-il compte aux fins de l'appréciation des coûts d'infrastructures (par exemple, le coût historique, la valeur de marché, la valeur comptable, etc.)? Veuillez étayer votre réponse, si possible par des données chiffrées et des plans d'entreprise concrets, et décrire l'incidence des différents types de coûts sur la détermination des redevances aéroportuaires et de la structure des coûts des services commerciaux proposés par l'aéroport (taxes de stationnement, loyers des boutiques, location des espaces publicitaires, etc.).

Les autorités françaises considèrent qu'un aéroport peut être considéré comme investisseur avisé en économie de marché si la politique qu'il a mise en place induit des effets financiers positifs pour l'exploitation aéroportuaire elle-même ; Ces effets financiers peuvent être appréciés en termes d'analyse d'investissement sur la base de plans d'affaires pluriannuels et au moyen de critères de sélection utilisant la valeur actuelle nette (VAN) et le taux de rentabilité interne (TRI) du projet, assortis de tests de sensibilité.

L'analyse d'investissement est fondée sur deux principes fondamentaux : d'une part la prise en compte des « vrais » flux de fonds, et non pas simplement des résultats comptables comme le résultat opérationnel ou le résultat net, d'autre part la prise en compte de la valeur du temps à travers l'actualisation de ces flux de fonds.

Le plan d'affaires justifiant la décision d'investissement de l'aéroport doit faire apparaître sur la durée de vie prévisionnelle du projet les revenus opérationnels

monétaires et les charges opérationnelles monétaires *additionnels* associés à ce projet, isolés grâce à la comptabilité analytique de l'aéroport et dûment justifiés, le cas échéant au moyen de clés de répartition, les économies d'impôt, et les investissements *additionnels* associés à ce projet, ainsi que le coût moyen pondéré du capital (CMPC) de l'aéroport. Il convient de souligner que les revenus et charges qui ne seraient pas associés à l'existence du projet, c'est-à-dire qui seraient perçus ou décaissés par l'aéroport que celui-ci décide ou non d'investir, ne devraient pas être pris en compte dans ce plan d'affaires.

La valeur actuelle nette (VAN) de l'investissement est la somme actualisée des flux de trésorerie d'exploitation et des investissements associés au projet. Ces flux de trésorerie se définissent comme la somme des excédents bruts d'exploitation (EBE) après impôt, eux-mêmes définis comme la différence entre les revenus opérationnels monétaires et les charges opérationnelles monétaires, et des économies d'impôt générées par le projet, définies comme le produit des amortissements des investissements associés au projet par le taux d'imposition sur les sociétés.

Le critère de sélection des projets utilisant la VAN se formule alors de la manière suivante : si le taux d'actualisation utilisé est le coût moyen pondéré du capital de l'aéroport, alors l'investissement pourra être accepté, et l'aéroport considéré comme investisseur avisé, si et seulement si la VAN est supérieure à 0.

Le taux de rentabilité interne (TRI) se définit quant à lui comme le taux d'actualisation qui annule la VAN. Le critère de sélection des projets utilisant le TRI se formule de la manière suivante : si le TRI est supérieur au CMPC de l'aéroport, alors l'investissement pourra être accepté, et l'aéroport considéré comme investisseur avisé.

Enfin, pour un projet donné, les valeurs de la VAN et du TRI, ainsi que les critères associés de sélection du projet, devront être évalués dans un scénario central, ainsi que dans différents scénarios alternatifs faisant varier une ou plusieurs hypothèses essentielles du plan d'affaires prévisionnel (trafic, valeur des recettes extra-aéronautiques, des charges, etc.) : il s'agit des « tests de sensibilité » du plan d'affaires. Si dans le scénario cumulant les prévisions les plus défavorables au projet celui-ci est toujours accepté au regard des critères précités, alors cet investissement pourra être considéré comme robuste et l'investisseur comme un investisseur avisé en économie de marché.

Ci-joint : un modèle de présentation du plan d'affaires pluriannuel requis

	Année				1	...	i...	N
I	Dépenses d'Investissement liées au projet détaillées par catégorie							
R	Revenus opérationnels monétaires <i>additionnels</i> liés au projet détaillés par catégorie							
C	Charges opérationnelles monétaires <i>additionnelles</i> liées au projet détaillées par catégorie							
	Excédent brut d'exploitation = EBE = R - C							
A	Amortissements liés au projet							
T	Taux d'imposition sur les sociétés							
	F= Flux de trésorerie = EBE*(1-T) + A*T							

Cette méthodologie se rapproche très sensiblement de celle adoptée par la Commission dans sa décision du 27 janvier 2010 précitée.

S'agissant du scénario contrefactuel permettant d'établir les charges et recettes additionnelles, il convient toutefois selon les autorités françaises de reconnaître la difficulté dans certains cas à élaborer de tels scénarios qui amènent à se poser notamment la question: "quel aurait été le trafic sans la mesure visée ?" , ie "est-ce que telle compagnie ne serait pas venue en tout ou partie, sur l'aéroport ?" en l'absence de la dite mesure ; il est évident que la réponse à cette question est souvent très complexe : or cette réponse emporte souvent toute la conclusion sur la caractérisation PIEM ou non. Il convient donc de reconnaître les marges d'incertitudes importantes qui existent en la matière dans certains cas, comme les prévisions de trafic. En conséquence, une certaine souplesse dans l'appréciation du critère devrait être soutenue. Par ailleurs, on peut mentionner que pour pallier cette difficulté, les tests de sensibilités sur les paramètres du contrefactuel, et en particulier les scénarios susmentionnés cumulant les prévisions les plus défavorables au projet, qui font office d'argument a fortiori, semblent pertinents.

C.3.1. d) Selon vous, sur quel type de recettes un investisseur en économie de marché fonderait-il ses décisions commerciales (par exemple, les recettes directes, telles que les redevances aéroportuaires, uniquement, les recettes directes et indirectes, telles que les taxes de

stationnement et les recettes générées par les boutiques/ventes, etc.)? Veuillez étayer votre réponse au moyen, si possible, de données chiffrées et de plans d'entreprises concrets.

Comme mentionné ci-avant, l'ensemble des revenus opérationnels monétaires et les charges opérationnelles monétaires *additionnels* associés au projet visé, isolés grâce à la comptabilité analytique de l'aéroport et dûment justifiés, devraient être pris en compte. S'agissant des recettes, elles incluent donc non seulement les recettes aéronautiques, mais également les recettes extra aéronautiques.

C.3.1. e) *Sur quelle période un investisseur en économie de marché fonde-t-il ses décisions d'investissement (par exemple, la période d'amortissement économique, technique ou comptable utile des infrastructures aéroportuaires, ou une période plus courte)? Veuillez étayer votre réponse au moyen, si possible, de données chiffrées et de plans d'entreprises concrets, et décrire l'incidence d'une telle décision.*

Comme mentionné ci-avant, la durée de vie prévisionnelle du projet devrait être retenue.

C.3.1. f) *Selon vous, des aides sont-elles nécessaires pour garantir la mise à disposition d'infrastructures aéroportuaires suffisantes par le marché? Dans l'affirmative, veuillez préciser les types d'infrastructures aéroportuaires susceptibles d'être concernés, en justifiant votre réponse. Avez-vous investi dans des infrastructures aéroportuaires sans bénéficier d'aides à cet effet? Veuillez étayer votre réponse au moyen, si possible, de données chiffrées et de plans d'entreprise.*

Cf réponse D.1.3

C.3.2 *Soutien accordé par les opérateurs aéroportuaires et/ou les pouvoirs publics aux transporteurs aériens (par exemple, appui à la commercialisation, rabais quantitatifs, aide au démarrage, etc.)*

C.3.2. a) *Selon vous, les éléments factuels pris en compte dans les lignes directrices de 2005 sur l'aviation concernant l'application du principe de l'investisseur en économie de marché au financement public des transporteurs aériens (par exemple sous la forme d'un appui à la commercialisation, de rabais quantitatifs, d'aides au démarrage, etc.) sont-ils suffisants, ou convient-il de prendre en considération des éléments supplémentaires?*

En préambule, les autorités françaises souhaitent qu'il soit spécifié dans les nouvelles lignes directrices que les soutiens aux transporteurs visés dans cette partie sont distincts des modulations pour motif d'intérêt général, tels qu'elles sont notamment prévues dans la directive n°2009/12 sur les redevances aéroportuaires ; ces modulations, de par l'intérêt général qui les justifie, devraient être d'emblée exclues du champ d'application du présent chapitre. Il est en effet

tout à fois concevable que de telles mesures ne soient pas « rentables » pour l'aéroport tout en étant pourtant parfaitement justifiées du point de vue de l'intérêt général (exemple des modulations pour motif environnemental).

La réponse des autorités françaises à cette question est par ailleurs la même que celle à la question C.3.1.a). Les réponses aux questions C.3.2.b), c), d) et e) sont identiques à celles apportées aux questions C.3.1 b), c) d) et e), le cas échéant précisées ci-après.

C.3.2. b) Veuillez indiquer, le cas échéant, les autres éléments à prendre en considération.

C.3.2. c) Selon vous, de quels types de coûts un investisseur en économie de marché tiendrait-il compte lors de la négociation d'un accord avec un transporteur aérien (par exemple, les coûts variables/marginaux uniquement, les coûts variables et les coûts d'infrastructures, une partie des coûts d'infrastructures uniquement, etc.)? Dans ce contexte, sur quels éléments se fonderait-il pour apprécier les coûts d'infrastructures (par exemple, le coût historique, la valeur de marché, la valeur comptable, etc.)? Sur quels éléments (tels que, par exemple, le nombre de passagers, la masse maximale au décollage, les mouvements d'avions dans l'aéroport, etc.) se fonderait-il pour allouer les coûts à l'accord spécifique avec un transporteur aérien? Veuillez étayer votre réponse au moyen, si possible, de données chiffrées et de contrats concrets, ainsi que décrire l'incidence des différentes options.

Dans le cas d'un tel accord, il est possible que l'investissement initial, au regard des prévisions de recettes et de charges associées, soit tel qu'il ne génère aucun flux de trésorerie négative sur la durée de vie prévisionnelle du projet. Dans ce cas, le calcul mathématique du TRI ne sera pas possible, et il conviendra donc de compléter cette analyse, d'une part par les tests de sensibilité mentionnés à la réponse à la question C.3.1c), d'autre part par le calcul d'une marge bénéficiaire moyenne du type de celle mentionnée dans la décision de la Commission du 27 janvier 2010 susmentionnée.

C.3.2. d) Selon vous, sur quel type de recettes (par exemple, les recette directes, telles que les redevances aéroportuaires, uniquement, les recettes directes et d'autres recettes indirectes, telles que les taxes de stationnement et les recettes générées par les boutiques/ventes, etc.) un investisseur en économie de marché se fonderait-il lors de la négociation d'un accord avec un transporteur aérien? Veuillez étayer votre réponse au moyen, si possible, de données chiffrées et de plans d'entreprises concrets, ainsi que décrire l'incidence des différentes options.

C.3.2. e) Sur quelle période un investisseur en économie de marché fonderait-il son accord avec un transporteur aérien (par exemple, la durée du contrat en question, une période plus longue ou plus courte ou encore, l'équilibre entre les hypothèses en matière de risques supportés par les parties en vertu d'un contrat donné)?

Les différentes approches semblent pouvoir être adoptées (durée de vie du contrat ou durée plus longue, voire plus courte), mais il convient surtout que les hypothèses de recettes, et en particulier de trafic, et de charges du scénario contrefactuel soient mises en cohérence avec ce choix de durée (par exemple, si on choisit une durée plus longue que celle du contrat, l'hypothèse de reconduction du dit accord devra être clairement explicitée et faire l'objet de tests de sensibilité).

C.3.2. f) Veuillez étayer votre réponse et décrire l'incidence des différentes options. Veuillez établir une distinction entre l'évolution/la capacité sur les plans de la concurrence/de l'économie/de la réglementation/de la politique/de l'environnement/du climat et les enjeux sociaux, en étayant votre réponse, dans la mesure du possible, par des données chiffrées.

D. FINANCEMENT DES AÉROPORTS

D.1. Financement des infrastructures aéroportuaires

La section 4.1. des lignes directrices de 2005 sur l'aviation expose l'approche adoptée par la Commission en ce qui concerne le financement public de la construction des infrastructures et des équipements aéroportuaires.

D.1.1 Selon vous, les critères de compatibilité fixés dans la section 4.1 (point 61 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation) concernant le financement public des infrastructures aéroportuaires sont-ils adéquats, transparents et tout à fait applicables? Si tel n'est pas le cas, veuillez indiquer les critères devant faire l'objet d'un réexamen, ainsi que les modalités de celui-ci.

Ces critères sont globalement cohérents et acceptables. De même que les critères évoqués au point 58. Les autorités françaises considèrent à cet égard, que la mise à disposition d'infrastructures, sur la base d'un cahier des charges et après un appel d'offres ouvert, transparent et non discriminatoire, suffit à garantir que les conditions financières de l'opération ne posent pas de problème d'aide d'Etat (cf réponse aux questions C2., C2.3, C3.1).

D.1.2 Quelles sont, selon vous, les distorsions de concurrence résultant des aides à l'investissement accordées aux aéroports, en fonction notamment de la taille de ces aéroports et de leur situation géographique (et, notamment, de la proximité d'autres aéroports)? Considérez-vous qu'il s'agit là du seul critère valable à prendre en considération à cet égard?

Pour évaluer les distorsions de concurrence, il faudrait avoir une idée précise du marché pertinent à prendre en considération. Or cette notion est difficile à appréhender (cf B.3.3). On ne peut donc pas quantifier précisément les critères et les seuils applicables. Les autorités françaises considèrent toutefois que pour les petits aéroports (inférieurs à 1 million de passagers), d'autres éléments sont à

prendre en compte comme leur rôle en matière d'aménagement du territoire et de développement économique régional.

D.1.3 Quel trafic annuel (en termes de passagers et de fret) jugez-vous nécessaire pour couvrir tous les coûts d'investissement et de maintenance? Veuillez étayer votre réponse en vous référant également à l'étude de l'Université de Cranfield mentionnée au point C.3.4. ci-dessus.

Comme déjà indiqué plus haut (B.3.4), les aéroports semblent difficilement rentables en dessous de 1 million de passagers. Ces aéroports ne couvrent pas sur leurs ressources propres tous leurs coûts d'investissement et de maintenance. Par ailleurs, si les plus gros aéroports (au-dessus d'1 million de passagers) couvrent en général leurs dépenses d'investissement et de maintenance, cela n'exclut pas, pour la réalisation d'opérations importantes d'infrastructures, la participation de fonds publics.

D.1.4 Quel trafic annuel (en termes de passagers et de fret) jugez-vous nécessaire pour couvrir tous les coûts d'exploitation? Veuillez étayer votre réponse en vous référant également à l'étude de l'Université de Cranfield mentionnée au point C.3.4. ci-dessus.

Le bilan d'activité 2009 des aéroports français montre très nettement qu'en deçà d'1 million de passagers, les aéroports ont besoin de subventions pour équilibrer leurs coûts d'exploitation.

D.1.5 Les critères de compatibilité fixés au point 61 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation confèrent-ils une sécurité juridique suffisante et contribuent-ils à la prévisibilité des décisions de la Commission dans des cas individuels? Dans la négative, veuillez indiquer comment ces critères pourraient être développés. Des précisions sont-elles par exemple nécessaire en ce qui concerne l'intensité d'aide maximale autorisée par la Commission pour chaque type d'investissement dans des infrastructures ou pour chaque type d'aéroport, les coûts éligibles et non éligibles, ou encore, la définition de la zone de chalandise d'un aéroport et son degré de concurrence avec d'autres aéroports et le TGV?

Comme évoqué aux points D.1.1 et D.1.2, les autorités françaises considèrent qu'il est difficile de définir très précisément ces critères et de s'en tenir à une approche purement concurrentielle pour les petits aéroports. Comme indiqué également aux points C.2.2 et C2.3, les autorités françaises pensent que les aéroports de moins d'1 million de passagers doivent être considérés dans leur ensemble comme des SIEG et que les financements qui leur sont apportés pour le financement des infrastructures, dès lors que l'opération a été couverte par un appel d'offres transparent et non discriminatoire, ne devraient pas être considérées comme des aides d'Etat ou bien être considérées comme compatibles avec le marché commun et exemptées de notification au sens de la décision du 28 décembre 2005.

D.1.6 Veuillez étayer votre réponse et décrire l'incidence de ces différentes options. Veuillez établir une distinction entre l'évolution/la capacité sur

les plans de la concurrence/de l'économie/de la réglementation/de la politique/de l'environnement /du climat et les enjeux sociaux, en étayant votre réponse, dans la mesure du possible, par des données chiffrées.

D.1.7 Selon vous, le financement public des infrastructures aéroportuaires a-t-il pour effet d'évincer des investisseurs privés? Veuillez justifier votre réponse.

Non, car la plupart des opérateurs aéroportuaires régionaux sont sélectionnés après appel d'offres dans le cadre d'une délégation de service public et certains sont des sociétés privées. Toutefois, il convient d'établir un lien entre le financement des infrastructures et leur propriété. Dans la mesure où la plupart des aéroports français sont propriété des collectivités publiques, il est logique que celles-ci interviennent prioritairement.

D.1.8 Selon vous, le financement public d'aéroports régionaux génère-t-il des externalités positives et négatives, par exemple en termes de développement local, d'accessibilité, d'emploi, de pollution atmosphérique et sonore, de changement climatique? Dans l'affirmative, veuillez fournir des exemples, en précisant l'impact économique, social et environnemental.

La réponse précise à cette question relève des collectivités propriétaires, qui sont seules en mesure de chiffrer les retombées économiques et sociales de leurs investissements. Mais la réponse est de toute évidence positive si l'on en juge par l'intérêt que ces équipements revêtent pour les régions concernées.

D.1.9 Convient-il, selon vous, de fixer des conditions spécifiques au financement des aéroports régionaux, par exemple pour limiter des distorsions de concurrence ou éviter une multiplication d'aéroports non rentables? Quelles sont ces conditions (par exemple, non-discrimination concernant les redevances aéroportuaires, niveau minimum de redevances aéroportuaires, nécessité de l'aide, zone de chalandise, prévention de la création d'une surcapacité, etc.)? Comment la zone de chalandise d'un aéroport devrait-elle être définie (par exemple, distance en kilomètres, temps de trajet en transport en commun ou en autocar, etc.)?

Comme indiqué précédemment, les autorités françaises considèrent que la logique de fonctionnement des aéroports régionaux de moins d'1 million de passagers ne peut s'apprécier par le seul critère de la rentabilité. Il n'est possible d'appréhender leur intérêt et la pertinence de leur maintien qu'au travers d'une analyse multi-critères intégrant notamment les retombées économiques et sociales pour la région.

Il convient de ce point de vue de ne pas négliger l'importance du maillage aéroportuaire en termes d'aménagement du territoire et de développement économique régional, notamment par la mise à disposition, même au travers des plus petits aéroports, d'un réseau de plates-formes pour l'aviation d'affaires.

D.1.10 Veuillez préciser l'importance que vous accordez, en tant qu'opérateur aéroportuaire, à l'accès au financement et au coût de ce financement.

D.1.11 Veuillez indiquer si, selon vous, l'accès à un tel financement requiert une aide de la part de l'État, et fournir, dans la mesure du possible, des données à l'appui de votre réponse.

D.2. Subventions pour l'exploitation des infrastructures aéroportuaires

La section 4.2. des lignes directrices de 2005 sur l'aviation expose l'approche adoptée par la Commission en ce qui concerne le financement public des coûts liés à la gestion et à la maintenance des infrastructures aéroportuaires.

D.2.1 Conformément aux lignes directrices de 2005 sur l'aviation, les aides de ce type ne sont, en principe, pas compatibles avec le traité, sauf, à certaines conditions, quand elles sont accordées dans des régions défavorisées en application de l'article 107, paragraphe 3, point a) ou c), du TFUE (ex-article 87, paragraphe 3, point a) ou c), du traité CE) ou si elles sont nécessaires pour l'exploitation d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFEU (ex-article 86, paragraphe 2, du traité CE) (voir les points 62 et 63 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation). Estimez-vous que cette approche est toujours valable? Dans la négative, quelles sont les modifications qui s'imposent?

Cette approche pourrait être assouplie et clarifiée en considérant que les aéroports de moins de 1 M de passagers et de moins de 100M€ de chiffre d'affaires sont bien dans leur globalité des SIEG (cf C.2.2).

D.2.2 D'après vous, cette section des lignes directrices de 2005 fournit-elle des indications suffisantes en ce qui concerne les conditions à respecter pour que le financement public de l'exploitation des infrastructures aéroportuaires à titre de compensation de la prestation d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE (ex-article 86, paragraphe 2, du traité CE) soit compatible avec le traité? Dans la négative, quelles indications supplémentaires ou précisions faudrait-il apporter dans d'éventuelles lignes directrices révisées?

Ces critères et notamment ceux sur les paramètres de calcul de la compensation et les moyens d'éviter une surcompensation paraissent excessifs et surtout difficilement applicables. Les autorités françaises renouvellent sur ce point leur proposition faite en C.2.3.

D.2.3 Ainsi que cela a été indiqué plus haut (voir la section C.2), la décision de la Commission de 2005 sur les services d'intérêt économique général s'applique aux opérateurs aéroportuaires, tandis que l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public⁷, qui fixe les conditions de compatibilité des compensations

⁷

JO C 297 du 29.11.2005, p. 4.

versées aux entreprises pour la prestation de services d'intérêt économique général, n'est pas applicable. Cet encadrement et cette décision font actuellement l'objet d'un réexamen. Selon vous, serait-il approprié de continuer à examiner les compensations des services d'intérêt général liés à l'exploitation des aéroports à la lumière des lignes directrices de 2005 sur l'aviation, ou est-il préférable de se rapporter simplement aux règles générales édictées par l'encadrement et la décision précités? Des règles spécifiques sont-elles nécessaires pour ce qui est de la compensation des services d'intérêt économique général liés à l'exploitation des aéroports (par opposition à la plupart des autres secteurs économiques)? Dans l'affirmative, pour quelles raisons?

Oui, un encadrement spécifique reste nécessaire en raison de la complexité de l'activité aéroportuaire, de l'imbrication de ses différentes activités et des considérations développées en C.2 sur la notion de SIEG appliquée aux aéroports de moins de 1 million de passagers.

D.2.4 *Selon vous, tous les gestionnaires aéroportuaires devraient-ils faire face aux coûts normaux liés à la gestion et à la maintenance des infrastructures aéroportuaires au moyen de leurs ressources propres? Dans la négative, veuillez étayer votre réponse et préciser la «masse critique» (par exemple, le nombre de passagers, le nombre de tonnes de fret aérien, le nombre de mouvements d'avions) nécessaire pour qu'un aéroport soit financièrement rentable (et soit donc à même de supporter le coût d'exploitation de l'aéroport, y compris le coût lié à la gestion et à la maintenance des infrastructures)? Veuillez étayer votre réponse au moyen de données chiffrées et vous référer également à l'étude de l'Université de Cranfield mentionnée au point C.3.4. ci-dessus.*

La réponse à cette question a déjà été apportée en B.3.4 : les autorités françaises estiment, au vu des résultats financiers des aéroports portés à sa connaissance, ce seuil à environ 1 million de passagers.

D.2.5 *Selon vous, est-il nécessaire de fixer des critères aux fins de l'appréciation de la compatibilité du financement public de certains coûts d'exploitation ne relevant pas des services d'intérêt économique général? Dans l'affirmative, veuillez préciser ces coûts d'exploitation et expliquer de façon circonstanciée les raisons pour lesquelles, et la base sur laquelle, ces coûts devraient, selon vous, être considérés comme compatibles avec les règles en matière d'aides d'État.*

La réponse à cette question a déjà été apportée en D.2.1 : les autorités françaises estiment que les aéroports de moins de 1 million de passagers devraient être considérés dans leur ensemble comme relevant d'un SIEG.

D.2.6 *Estimez-vous que des aides en faveur de l'exploitation d'infrastructures aéroportuaires soient nécessaires, et dans quelles conditions, dans l'environnement commercial actuel? Avez-vous exploité des infrastructures aéroportuaires sans bénéficier d'aides à cet effet? Veuillez si possible étayer votre réponse au moyen de données chiffrées.*

D.2.7 Veuillez étayer votre réponse, en précisant l'impact. Veuillez établir une distinction entre l'évolution/la capacité sur les plans de la concurrence/de l'économie/de la réglementation/de la politique/de l'environnement /du climat et les enjeux sociaux, en étayant votre réponse, dans la mesure du possible, par des données chiffrées.

D.3. Subventions pour les services aéroportuaires

La section 4.3. des lignes directrices de 2005 sur l'aviation expose l'approche adoptée par la Commission en ce qui concerne le financement public de différents services aéroportuaires, tels que l'assistance en escale.

D.3.1 Êtes-vous d'avis que, de façon générale, l'approche adoptée par la Commission en ce qui concerne la compatibilité du financement public des services aéroportuaires est adéquate? Dans la négative, quelle approche faudrait-il selon vous adopter pour ce type d'aides?

L'approche adoptée par la Commission exclut précisément le financement public des services aéroportuaires (assistance en escale) puisqu'elle le proscrit pour les aéroports de plus de 2 millions de passagers et elle exige un équilibre financier de celles-ci avec les autres revenus commerciaux pour les moins de 2 millions de passagers. L'approche est décrite au point suivant.

D.3.2 Cette section des lignes directrices de 2005 fournit-elle des indications suffisantes sur les conditions à respecter pour que le financement public des services aéroportuaires soit compatible avec le traité? Dans la négative, quelles indications supplémentaires ou précisions faudrait-il apporter dans d'éventuelles lignes directrices révisées?

De façon cohérente avec notre proposition faite au point C.2.2, pour un aéroport de moins de 1 million de passagers, les services d'assistance en escale, qui sont indispensables au fonctionnement du service public aéroportuaire, qui ne font pas l'objet d'une exigence de libéralisation et qui sont rendus par l'exploitant doivent être inclus dans les activités économiques de l'aéroport et donc faire partie du SIEG. Le financement public serait dès lors possible sans restriction comme pour les autres activités de l'aéroport. L'exigence d'un équilibre économique avec les autres services commerciaux serait donc requise pour les aéroports compris entre 1 et 2 millions de passagers comme indiqué dans les lignes directrices et les dispositions de celles-ci s'appliqueraient également pour les aéroports de plus de 2 millions de passagers (autofinancement de l'assistance en escale).

D.3.3 Êtes-vous d'avis que les aides en faveur des services aéroportuaires sont nécessaires dans l'environnement commercial actuel? Avez-vous exploité des services aéroportuaires sans bénéficier d'aides à cet effet? Veuillez, dans la mesure du possible, étayer votre réponse par des données chiffrées.

D.3.4 Veuillez justifier votre réponse, en précisant l'impact. Veuillez établir une distinction entre l'évolution/la capacité sur les plans de la concurrence/de l'économie/de la réglementation/de la politique/de

l'environnement/du climat et les enjeux sociaux, en étayant votre réponse, dans la mesure du possible, par des données chiffrées.

E. AIDES AU DÉMARRAGE

La section 5 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation fixe les critères que doivent respecter les aides au démarrage en faveur de nouvelles liaisons au départ d'aéroports régionaux pour être considérées comme compatibles avec le traité.

E.1.1 Considérez-vous que, de façon générale, l'approche adoptée par la Commission en ce qui concerne la compatibilité des aides au démarrage est adéquate? Dans la négative, quelle approche faudrait-il selon vous adopter à l'égard de ce type d'aides?

L'approche adoptée par la Commission n'est pas contestable sur le fond. Toutefois elle n'est pas adéquate dans ses modalités, dans la mesure où l'on ne peut que constater le faible nombre de notifications au titre des lignes directrices, alors que se sont développées parallèlement et de manière très importante dans tout l'espace européen, d'autres types de relations financières entre aéroports et compagnies aériennes (notamment avec les compagnies à bas coûts), qui ne sont pas prises en compte et soumises au même contrôle.

Il serait ainsi utile d'intégrer la réalité des pratiques des compagnies à bas coûts, afin que celles-ci ne puissent, sous le couvert de contrats de prestations de service, exiger le paiement par les aéroports d'une partie des charges normalement répercutées sur le prix du billet, abaissant ainsi leurs coûts d'exploitation en contournant les limitations fixées par les lignes directrices.

Si les lignes directrices prenaient dûment en compte ces pratiques, il serait alors préférable que les modalités de mise en œuvre des lignes directrices soient assouplies, de façon à rendre cette procédure plus facilement accessible aux gestionnaires des petits et moyens aéroports et plus opérationnelle aussi pour les compagnies à bas coûts, qui font l'essentiel du développement du trafic sur les aéroports régionaux et dont le modèle de développement impose souplesse et réactivité.

E.1.2 D'après vous, les conditions de compatibilité fixées au point 79 des lignes directrices de 2005 sur l'aviation sont-elles appropriées, compte tenu du risque de distorsion de la concurrence lié à de telles aides? Dans la négative, pour quelles raisons?

Les conditions de compatibilité fixées au point 79 paraissent assez bien ciblées pour l'essentiel. Cela dit, lorsque l'on veut lancer de nouveaux services à partir de petits ou moyens aéroports régionaux, peu connus, les frais de lancement peuvent être importants alors que l'impact concurrentiel est en général très faible (souvent il n'y a pas de concurrent direct sur le même marché). Il convient donc de ne pas se montrer trop restrictif notamment sur l'intensité de l'aide.

Par ailleurs, la réponse est apportée par les transporteurs eux-mêmes puisque les compagnies à bas coûts refusent en général de rentrer dans le cadre prévu par les lignes directrices et sollicitent néanmoins, pour abaisser leurs coûts

d'exploitation, des financements de la part des aéroports et de leurs collectivités propriétaires, dont les montants vont bien au-delà de ce que prévoient les lignes directrices.

E.1.3 Veuillez étayer votre réponse, en précisant l'impact. Veuillez établir une distinction entre l'évolution/la capacité sur les plans de la concurrence/de l'économie/de la réglementation/de la politique/de l'environnement/du climat et les enjeux sociaux, en étayant votre réponse, dans la mesure du possible, par des données chiffrées.

E.1.4 Selon vous, la limitation des aides au démarrage aux routes reliant un aéroport régional de catégorie C ou D à un autre aéroport de l'UE [point 79 b)] est-elle garantie? Dans la négative, les aides au démarrage doivent-elles être plus ou moins restrictives en termes de taille d'aéroport? Quels critères faudrait-il fixer?

Oui, ce critère semble toujours approprié.

E.1.5 Jugez-vous la définition des nouvelles routes adéquate? Dans la négative, quelles modifications proposeriez-vous? Les critères permettant de déterminer des abus sont-ils, selon vous, clairs, pertinents et efficaces?

Cette définition reste en grande partie adéquate. Elle pourrait néanmoins être complétée par une précision sur la durée à partir de laquelle un service interrompu peut être à nouveau considéré comme une nouvelle route. Par ailleurs, il conviendrait également de préciser ce qu'est une « destination comparable » au sens de la fin du deuxième paragraphe du c) du point 79.

E.1.6 D'après vous, la base de coûts éligibles visée au point 79 e) est elle appropriée? Devrait-elle être adaptée d'une quelque façon? Ce critère offre t-il suffisamment d'indications sur le type de coûts éligibles au bénéfice d'aides au démarrage, ou des précisions sont elles nécessaires?

Oui cette base est appropriée. Elle pourrait éventuellement être précisée en détaillant davantage, à titre indicatif, la nature des coûts éligibles.

E.1.7 Selon vous, les plafonds d'aide au démarrage sont-ils adéquats en termes de durée et d'intensité? Dans la négative, veuillez indiquer les modifications qui s'imposent, en motivant votre réponse sous un angle économique.

Dans la continuité de la réponse faite en E.1.2., les autorités françaises estiment que le plafond d'intensité maximale de l'aide pourrait être porté à 50 % des coûts éligibles, si les représentants des aéroports l'estimaient nécessaire.

E.1.8 Selon vous, quels sont les autres critères de compatibilité à réexaminer, supprimer ou ajouter? Veuillez préciser votre réponse.

Pour accélérer le traitement des dossiers d'aide d'Etat, il serait souhaitable d'établir une limite en termes de trafic passagers annuel de l'aéroport et de montant d'aide, en deçà de laquelle l'examen de la compatibilité des projets

d'aide serait allégé. Cette limite pourrait être de 1 million de passagers et de 1 million d'euros d'aide en moyenne annuelle sur la durée du projet. Des régimes d'aides devraient pouvoir être autorisés pour les aides respectant les conditions déterminées par les lignes directrices en particulier dans le cadre de cette limite.

Parallèlement, pour tenter de limiter le contournement des lignes directrices par le biais de la signature de contrats dits de prestations de service de marketing et de publicité, alors même que ces coûts sont explicitement mentionnés parmi les coûts additionnels éligibles aux aides au démarrage au point 79 e), il est proposé la démarche de clarification suivante :

- soit les contrats de prestation sont financés par les ressources d'exploitation de l'aéroport et ils s'inscrivent dans le cadre juridique de l'investisseur privé en économie de marché et dans ce cas, ils échappent à l'analyse sous l'angle des aides d'Etat prévue par les lignes directrices ;

- soit ces contrats sont financés par des ressources publiques versées à l'exploitant d'aéroport, qui ne peut alors être considéré comme un investisseur privé en économie de marché et dans ce cas, elles peuvent constituer un avantage pour une compagnie qui doit être notifié et analysé au regard des lignes directrices pour vérifier sa compatibilité avec le marché commun. En effet, quand bien même l'exploitant d'aéroport serait le client de ces contrats, l'objet de ceux-ci est bien de promouvoir les liaisons aériennes desservant par des compagnies à bas coûts. Ce sont donc des dépenses de marketing qui en toute logique devraient être supportées par ces compagnies. Toutefois, cette proposition est faite sans préjudice de celle exprimée au point C.2.2, à savoir qu'un exploitant d'aéroport dont le trafic est inférieur à 1 million de passagers et qui est choisi après appel d'offres peut bénéficier de ressources publiques non qualifiées d'aides d'Etat ou considérées comme compatibles avec le traité, sans notification à la Commission européenne. Celles-ci étant définies ex ante, l'exploitant peut dès lors les utiliser librement pour contracter notamment des prestations de service marketing. En revanche, les contrats de prestation de marketing passés directement par des collectivités locales ou des associations touristiques à des compagnies à bas coûts qui desservent l'aéroport situé dans leur compétence géographique ou les contrats faisant l'objet de contributions complémentaires à l'aéroport, non couverts par l'appel d'offres mentionné plus haut, devraient également être traités dans le cadre des lignes directrices.

En tout état de cause, il serait vraiment souhaitable de mettre en place à l'échelon européen un cadre qui permette de guider les pratiques des Etats membres face à ces nouvelles problématiques des contrats de prestations de service, de façon à ne pas créer de distorsion de concurrence d'un marché national à l'autre.

Les lignes directrices pourraient également rappeler, car ce sujet est souvent évoqué par les compagnies aériennes, que les modulations de redevances ne sont pas des aides d'Etat, dans la mesure où elles respectent bien les critères fixés dans la directive 2009/12/CE du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.

Enfin, il est difficile de ne pas évoquer les distorsions de concurrence liées à la manière dont les Etats répercutent sur les transporteurs le coût des missions

régaliennes examinées au C.1. Ce ne sont certes pas des aides d'Etat puisqu'il s'agit de couvrir des services d'intérêt général. Il n'empêche que le fait de répercuter ou pas ces coûts peut induire des différences très significatives du coût de touchée des compagnies aériennes.

E.1.9 D'après vous, les aides au démarrage sont-elles nécessaires dans l'environnement commercial actuel? Avez-vous établi de nouvelles routes sans bénéficier d'aides au démarrage à cet effet? Veuillez si possible étayer votre réponse par des données chiffrées.

Oui c'est a priori nécessaire pour les petits aérodromes régionaux dont les infrastructures sont parfois sous exploitées et dont l'attractivité n'est au départ pas suffisante pour inciter, sans aide, des compagnies aériennes à lancer de nouveaux services.

Toutefois, beaucoup de nouvelles lignes sont lancées aujourd'hui par des compagnies à bas coûts sans demander officiellement d'aides d'Etat. Or ces compagnies imposent aux aéroports, en contrepartie de leur venue, de conclure des contrats de marketing et de publicité et des contrats d'assistance en escale, qui conduisent de fait les collectivités publiques propriétaires des aérodromes à assurer, sous couvert de prestations de service, une partie des coûts d'exploitation décrits au point 79 e) des lignes directrices sans respecter les limitations de ce cadre juridique.

Dès lors la question est de savoir si de telles pratiques sont acceptables par la Commission au regard de leurs conséquences éventuelles sur le marché ?

Cela pourrait l'être, du point de vue des autorités françaises, dans l'hypothèse où l'on se trouverait dans des marchés de défrichage et de niche, pas réellement concurrentiels, c'est-à-dire sans impact sur les services existants ou sur d'autres compagnies. C'est ce que l'on trouve dans la majorité des cas sur les plus petits aéroports. Mais même dans cette hypothèse, on ne peut exclure complètement le risque d'un déséquilibre du marché, non plus des compagnies aériennes, mais des aéroports, la compagnie vendant ses services et ses potentialités de trafic au plus offrant et passant d'un aéroport à l'autre pour maximiser des ressources d'origine publique. Par ailleurs, en l'absence de véritable mécanisme de sanction applicable aux compagnies, tel que celui prévu au point 79 l) des lignes directrices, il y a déséquilibre des rapports de négociation entre compagnies à bas coûts et petits aéroports. Il faudrait donc un cadre minimal au niveau communautaire pour empêcher cette escalade et un gaspillage des deniers publics (cf E.1.8).

Si les pratiques actuelles de ces transporteurs aériens ne faisaient pas l'objet d'un encadrement communautaire, tel que suggéré ci-dessus, on devrait s'interroger sur la pertinence à maintenir au travers des lignes directrices un cadre limitatif et contraignant alors qu'il existerait par ailleurs une alternative permettant facilement d'en contourner les règles. Ainsi une compagnie qui déclarerait, dans le cadre d'une notification d'aide d'Etat, des frais de marketing et de publicité pour le lancement d'un nouveau service, serait plafonnée à 30% des coûts éligibles sur 3 ans, après accord de la Commission, alors qu'en vendant ces mêmes services à l'aéroport, directement ou via une filiale à 100%, elle pourrait les facturer librement et en totalité. Il est nécessaire, pour le moins, d'établir un

minimum de clarté et de cohérence entre ces deux démarches de financement des nouveaux services aériens, quel que soit leur habillage juridique au regard du régime des aides d'Etat.

E.1.10 Avez-vous demandé et/ou reçu des aides au démarrage? Veuillez indiquer si ces aides ont été autorisées ou refusées, en précisant les raisons de cette autorisation ou de ce refus et en fournissant des précisions sur la procédure.

Sans objet

E.1.11 Veuillez décrire l'impact économique/social/environnemental qu'a eu l'aide au démarrage en ce qui vous concerne, en tant que compagnie aérienne/aéroport, en fournissant si possible des données chiffrées commentées.

E.1.12 Selon vous, le champ d'application des coûts éligibles au bénéfice d'aides au démarrage est-il exact? Dans la négative, veuillez justifier votre réponse.

Oui.

E.1.13 Estimez-vous que l'intensité et la durée des aides remplissent leur fonction d'incitation à la réalisation d'investissements? Veuillez, dans la mesure du possible, étayer votre réponse par des données chiffrées et préciser l'impact économique/social/environnemental.

Oui sur le principe mais non dans la pratique compte tenu des limites actuellement fixées, qui paraissent trop restrictives. C'est pourquoi les autorités françaises proposent un relèvement de ces plafonds (cf E.1.7).

E.1.14 Du point de vue des transports, est-il selon vous justifié que les lignes directrices de 2005 sur l'aviation maintiennent l'interdiction des aides au démarrage pour une liaison également desservie par une ligne ferroviaire à grande vitesse? Veuillez aussi préciser, dans la mesure du possible, l'impact économique/environnemental/social potentiel.

Oui, lorsque le temps de trajet de la liaison ferroviaire n'est pas supérieur à 3 heures.

F. LIGNES DIRECTRICES DE 1994 SUR L'AVIATION

F.1.1 Considérez-vous, en tant qu'autorité aéroportuaire/publique, que les règles fixées par les lignes directrices de 1994 sur l'aviation resteront appropriées à la lumière de l'évolution du marché, ou pensez-vous qu'elles doivent être adaptées ou supprimées? Veuillez indiquer les modifications qui s'imposent, en justifiant votre réponse.

Malgré l'évolution du marché, les autorités françaises estiment que les lignes directrices de 1994 restent pertinentes. La partie relative aux obligations de service public mériterait toutefois d'être actualisée eu égard à la jurisprudence

Altmark et à l'adoption du règlement (CE) n°1008/2008 cité précédemment. Cette actualisation pourrait être l'occasion de réaffirmer le fait que les compensations de service public accordées dans le respect des dispositions de ce dernier règlement ne constituent pas des aides d'Etat (cf. question C/2/2) et qu'à défaut de respecter le règlement n° 1008/2008 elles devraient être examinées au regard du droit relatif aux aides d'Etat.

F.1.2 Veuillez expliquer en quoi les lignes directrices de 1994 sont, selon vous, toujours pertinentes après la publication de celles de 2005. Veuillez indiquer les règles des lignes directrices de 1994 que vous estimez utile de maintenir.

Sans les remplacer, les lignes directrices de 2005 ont complété les lignes directrices de 1994 qui régissaient presque exclusivement les conditions d'octroi d'aides d'Etat aux compagnies aériennes. Les lignes directrices de 1994 restent donc toujours pertinentes après la publication de celles de 2005. Les autorités françaises estiment utile de maintenir l'intégralité des lignes directrices de 1994, à l'exception de la partie relative aux exemptions pour le développement de certaines activités économiques (cf. question F.1.6).

F.1.3 Le champ d'application des aides au fonctionnement en faveur des compagnies aériennes est-il toujours approprié pour ce qui est de l'obligation de service public et des aides sociales au profit des consommateurs?

Les autorités françaises estiment que le champ d'application des aides à l'exploitation pour ce qui est des obligations de service public et des aides sociales au profit des consommateurs est toujours approprié. Les règles applicables aux obligations de service n'ont été que marginalement modifiées depuis 1994 et plusieurs régimes d'aides sociales, toujours actifs, ont été notifiés par la France et acceptés sur la base des lignes directrices de 1994.

F.1.4 Considérez-vous que les aides à caractère social ciblant des catégories spécifiques de passagers et des régions défavorisées (soit, principalement, les îles) soient toujours justifiées au vu des conditions du marché? Veuillez justifier votre réponse.

Les aides à caractère social ciblant des catégories spécifiques de passagers et des régions défavorisées sont toujours justifiées au vu des conditions du marché. Les évolutions du marché décrites précédemment n'ont en effet pas touché significativement ces régions caractérisées par un marché isolé, à l'écart de la concurrence et faisant l'objet d'un trafic particulièrement faible, voire de contraintes d'exploitation particulières.

F.1.5 Les hypothèses d'appréciation applicables aux investissements effectués conformément au principe de l'investisseur privé en économie de marché sont-elles toujours valables à la lumière de l'évolution du marché en ce qui concerne, notamment, les injections de capital, le financement des prêts, etc.?

F.1.6 Dans le contexte de l'évolution du marché, est-il nécessaire selon vous de fixer des conditions spécifiques aux fins de l'appréciation des aides à la

restructuration dans le secteur de l'aviation? Veuillez fournir des justifications économiques circonstanciées.

Les autorités françaises estiment qu'il n'est pas nécessaire de fixer des conditions spécifiques aux fins de l'appréciation des aides à la restructuration dans le secteur de l'aviation. Le marché des transporteurs aériens étant particulièrement concurrentiel, il n'y a pas de raison d'appliquer d'autres règles que les règles générales pour les aides d'Etat à la restructuration d'entreprises en difficultés.

F.1.7 Selon vous, quels sont les autres critères de compatibilité à réexaminer, supprimer ou ajouter? Veuillez préciser votre réponse.

G. POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS

G.1.1 Si vous avez-vous-même réalisé une étude ou avez connaissance d'études sur l'incidence du financement public des aéroports ou des transporteurs aériens, ou d'aspects connexes susceptibles d'être pertinents, veuillez nous communiquer ces études, en indiquant clairement les données qui revêtent un caractère confidentiel. Veuillez préciser les références des études faisant l'objet de droits d'auteur ou de restrictions contractuelles.