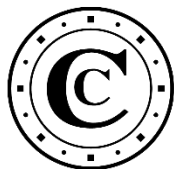


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE MAILLAGE AÉROPORTUAIRE FRANÇAIS

Rapport public thématique

Juin 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	11
Récapitulatif des projets de recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I La fragilité structurelle des aéroports intermédiaires	23
I - Des fragilités sous-jacentes accentuées par la pandémie	23
A - Les facteurs de fragilité avant la covid 19	24
B - Les concurrences parfois frontales entre plateformes	25
C - Des fragilités accrues par la crise sanitaire	30
II - Un modèle économique souvent dépendant des concours publics.....	31
A - La fragilité financière des aéroports à faible trafic	31
B - Des infrastructures aéroportuaires dépendantes des soutiens publics	38
C - Les aides aux compagnies : un manque de transparence	44
III - L'effort de transition écologique : un facteur supplémentaire de fragilité à moyen terme	50
A - La concurrence du train de plus en plus prégnante.....	50
B - La décarbonation du secteur aérien à l'origine d'un changement de modèle de développement.....	54
C - L'amélioration de l'intermodalité des transports, piège économique pour les aéroports ?.....	56
Chapitre II La nécessité d'un pilotage pour le maillage aéroportuaire	59
I - La dispersion des responsabilités héritée de la décentralisation aéroportuaire	59
A - Un État aux prérogatives limitées.....	59
B - Des collectivités territoriales intervenant en ordre dispersé.....	63
II - L'efficacité dégradée des lignes d'aménagement du territoire, symptôme d'un manque de coordination	68
A - Le désenclavement : un concept incertain et risqué juridiquement.....	68
B - Une dégradation accélérée par la pandémie	70
C - Le besoin d'une stratégie nationale pour les LAT	73

III - Un pilotage indispensable pour préparer le maillage aéroportuaire à la transition écologique	74
A - Le besoin d'un État stratège	74
B - Donner aux régions un rôle de chef de file en matière aéroportuaire	79
Liste des abréviations	85
Annexes	87

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143 6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

**

L'enquête relative au maillage aéroportuaire français a été conduite par une formation inter-juridictions associant la deuxième chambre de la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes Hauts-de-France, Normandie, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Pays-de-la-Loire, Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. 38 aéroports ont été sélectionnés parmi ceux qui ont reçu entre 10 000 et 3 millions de passagers commerciaux en 2019. Ces aéroports, qui ne sont ni des aérodromes d'intérêt local, ni des grands aéroports régionaux ou nationaux, sont désignés comme « intermédiaires » dans ce rapport, sans que cette notion ne corresponde à une définition réglementaire. Pour 13 d'entre eux, cette enquête s'appuie sur les contrôles réalisés au cours de l'année 2022 par les chambres régionales. Pour les 25 restants, l'instruction a été conduite par une équipe dédiée de rapporteurs des juridictions financières.

Sur l'ensemble du territoire métropolitain, les rapporteurs ont interrogé par questionnaires et au cours de multiples échanges les représentants de l'État central et territorial (direction générale de l'aviation civile, secrétaires généraux aux affaires régionales, Agence des participations de l'État, notamment) et des conseils régionaux. Pour chaque aéroport, les échanges ont eu lieu avec les propriétaires/concédants comme avec les organismes concessionnaires. Des entretiens ont également été menés avec des représentants de diverses compagnies aériennes, de l'Union des aéroports français, des associations représentant les usagers ou intéressées par le transport aérien.

Au moment de l'enquête, les données concernant l'exercice 2022 n'étaient pas disponibles. Aussi, à l'exception des aéroports qui ont communiqué des données actualisées en fin d'instruction, les données présentées s'étendent jusqu'à 2021. Des travaux d'analyse et de traitement ont été conduits à partir des données présentées par les gestionnaires d'aéroports et des différentes bases de données disponibles avec l'appui du centre d'appui métier de la Cour des comptes.

Afin de décrire de la façon la plus précise les réalités du maillage aéroportuaire français, les juridictions financières ont dû procéder à un certain nombre de choix méthodologiques.

Une comparaison a pu être effectuée entre la densité du maillage aéroportuaire français et celle des pays voisins comparables (Espagne, Italie, Allemagne, Royaume Uni), à l'aide d'indicateurs synthétiques (nombre d'aéroports, aéroports par million d'habitants, passagers par aéroport, aéroports par million de visiteurs de tourisme). Ces indicateurs, qui permettent de comparer les maillages, tout en tenant compte de certains biais (importance du tourisme et du trafic aérien, densité de population) présentent nécessairement des limites car ils ne permettent pas de prendre en compte certaines données historiques ou géographiques (importance des villes moyennes).

Afin d'apprécier les situations de concurrence entre aéroports proches, le choix a été fait de mettre l'accent sur les recouvrements de zones d'attraction (temps d'accès à l'aéroport figuré par des isochrones). Les juridictions financières ont choisi de retenir des isochrones d'une heure trente et non d'une heure, temps retenu habituellement par la Commission européenne. L'enquête a permis en effet de déterminer qu'un tel temps d'accès d'une heure trente rendait compte plus fidèlement de l'attraction exercée dans les faits par les aéroports examinés (aéroports « intermédiaires »), une durée d'accès plus longue (deux heures) étant plus adaptée aux grands aéroports régionaux à l'offre plus diversifiée.

Lors de leur enquête, les juridictions financières ont constaté le caractère récurrent de pratiques d'achats de prestations de marketing par des aéroports ou des collectivités, propriétaires d'aéroports, à des compagnies aériennes ou à leurs filiales. Les observations présentées dans ce rapport portent sur l'impact de ces prestations sur l'équilibre économique des aéroports et le risque juridique qu'elles représentent, et ne préjugent en rien de leur caractère d'aides d'État (au sens de la réglementation européenne) ou de leur régularité au regard des règles nationales et européennes du droit de la concurrence.

Dans l'objectif d'évaluer les alternatives aux liaisons aériennes, les juridictions financières ont comparé les temps de trajets réels en train et en avion sur les mêmes liaisons radiales vers Paris. Cette analyse a visé à prendre en compte un temps de trajet réel « complet » intégrant les différentiels de temps d'accès (acheminement à l'aéroport depuis le centre-ville) et les temps d'attente en aéroport (à l'embarquement et au débarquement). En l'absence d'étude spécifique disponible, et en raison de la grande diversité des situations locales, le temps d'acheminement au départ jusqu'à la gare ou l'aéroport a été neutralisé. Le temps d'acheminement à l'arrivée a été estimé à hauteur de 30 mn pour rejoindre Paris-Centre depuis Orly et 35 mn depuis Charles-De-Gaulle. Le temps d'acheminement a été neutralisé pour le train, les gares parisiennes étant situées en centre-ville. Le décompte des temps d'attente en aéroport a été calculé d'abord selon la référence de 90 mn relevée par IATA en 2019. A cette durée moyenne est adossée une autre valeur moyenne de 60 mn susceptible de mieux correspondre à la situation des plus petits aéroports. Ces temps d'attente sont des durées moyennes annuelles qui intègrent donc les potentiels pics d'activité saisonnière susceptibles d'allonger sensiblement l'attente en aéroport, à l'embarquement comme au débarquement.

Le rapport effectue également une comparaison des émissions de CO₂ entre l'avion et le train sur les liaisons radiales vers Paris et l'ensemble des lignes sous obligations de service public (OSP) métropolitaines de l'échantillon. Les émissions par passager aérien sont fournies par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à partir de la méthodologie TARMAAC (Traitements et Analyses des Rejets éMis dans l'Atmosphère par l'Aviation Civile). Les émissions par passager train sont calculées à partir du référentiel de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) « Mon impact transport ».

**

Les observations des juridictions financières ont été communiquées à l'ensemble des organisations concernées (gestionnaires et propriétaires d'aéroports, administrations centrales, préfetures de région, collectivités, compagnies aériennes). 39 réponses ont été reçues, qui ont permis d'ajuster et parfois de corriger les constats.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 15 mars 2023, par la formation inter-juridictions présidée par Mme Annie Podeur, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, et composée de MM. Guérault, Le Mer, Allain et Serre, conseillers maîtres, Mme Bergogne, conseillère référendaire, Mme Guyenot, MM. Gory et Leglastin présidents de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Beltran Calveyra, conseiller référendaire, M. Sylvain Huet, président de section en chambre régionale de comptes, en tant que rapporteur général adjoint, Mme Armelle Le Roux, rapporteur extérieur, M. Damien Zaversnik, rapporteur extérieur, Mme Brigitte Talpain, première conseillère en chambre régionale des comptes, Mme Valérie Février, vérificatrice, en tant que rapporteurs et, en tant que contre-rapporteur, M. André Le Mer, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Yves Rolland, rapporteur général du comité, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mmes Carine Camby et Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci, Mme Virginie Hamayon et M. Nacer Meddah, présidentes et présidents de chambre, MM. Christian Michaut, Bernard Lejeune et Frédéric Advielle, Mmes Valérie Renet et Nathalie Gervais présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Louis Gautier, Procureur général, a été consulté sur le rapport le 14 avril 2023.

Le Premier président en a approuvé la publication le 14 juin 2023.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Sur son territoire métropolitain, en 2019, la France comptait 73 aéroports². Parmi eux, 41 plateformes ont reçu cette année entre 10 000 et 3 millions de passagers commerciaux, contre 13 en Allemagne, 28 au Royaume-Uni et 30 en Espagne. Le présent rapport porte sur la situation particulière de cette catégorie d'équipements, dits « aéroports intermédiaires », dont le niveau de trafic excède celui des aérodromes d'intérêt local sans égaler la fréquentation des plateformes aéroportuaires de rang international, et qui sont pour la plupart propriétés des collectivités territoriales depuis la décentralisation aéroportuaire.

Les aéroports français de taille intermédiaire : un maillage dense et une fragilité structurelle³

Ces aéroports ont des vocations diverses, qu'ils soient spécialisés dans l'acheminement de touristes, principalement d'Europe du Nord, contribuent au désenclavement de territoires isolés ou desservent des métropoles régionales bien connectées. Mais ils sont confrontés à des défis communs. Fragilisés par le développement des lignes ferroviaires à grande vitesse et le retrait progressif du groupe Air France, souvent très dépendants de quelques compagnies à bas coût, ils doivent en outre parfois faire face à la concurrence frontale, d'aéroports voisins. Cette situation crée une fragilité d'ensemble, accrue par la pandémie qui a accentué la désaffection de la clientèle d'affaires et la montée en puissance des compagnies à bas coût.

Un modèle économique souvent dépendant des concours publics

Contrairement aux aérodromes d'intérêt local, qui se concentrent sur l'aviation générale (aviation d'affaires ou de loisirs), les aéroports intermédiaires doivent faire face aux coûts fixes importants (sécurité, sûreté) associés à l'aviation commerciale, sans recevoir pour autant le nombre de passagers suffisants pour bénéficier, comme les plus grands aéroports, de

² Ayant reçu plus de mille passagers.

³ Le présent rapport est à rapprocher des autres travaux des juridictions financières consacrés à l'organisation des réseaux de transport sur le territoire (cf. par exemple, à propos du transport ferroviaire, le rapport public thématique sur les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence, publié en octobre 2019).

recettes extra-aéronautiques substantielles. Au sein de cette catégorie, les aéroports qui accueillent un trafic inférieur à 700 000 passagers sont les plus fragiles économiquement et les plus sujets à la dépendance vis-à-vis des compagnies à bas coût.

Outre le mécanisme de péréquation de la taxe d'aéroport mis en place par l'Etat au bénéfice des plus petits aéroports, le recours aux aides des collectivités locales s'avère ainsi nécessaire pour équilibrer l'exploitation et mener à bien les investissements nécessaires.

Ces aides permettent souvent aux aéroports d'attirer des compagnies au moyen de coûteux dispositifs d'accompagnement de liaisons aériennes. Certaines pratiques (achats de prestations « marketing ») se poursuivent alors qu'elles ont été régulièrement condamnées par la Commission européenne et que leur efficacité économique reste à démontrer.

Une adaptation nécessaire à la transition écologique

En outre, l'accentuation du report des voyageurs vers le train, la prise de conscience du bilan carbone du transport aérien imposent une adaptation d'un modèle de développement longtemps fondé sur l'hypothèse d'une croissance indéfinie du nombre de passagers et une adaptation des infrastructures aéroportuaires aux bouleversements technologiques prévisibles. Les articles de la loi « climat et résilience » de 2021 relatifs aux aéroports constituent une première étape en ce sens. La comparaison entre les bénéfices apportés aux voyageurs, en termes de temps de transport, et le bilan carbone de certaines liaisons, incite en outre à prévoir, pour l'avenir, des évolutions de la carte aéroportuaire.

Une déresponsabilisation des acteurs issue de la décentralisation aéroportuaire

La décentralisation aéroportuaire a créé une situation où aucun des acteurs publics ne dispose plus, en matière de maillage aéroportuaire, de responsabilité ni de vision d'ensemble.

Au sein de l'État, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) est recentrée sur ses missions régaliennes (sécurité et sûreté des aéroports, surveillance de la navigation aérienne). Elle n'aborde plus les questions de maillage, tandis que l'agence des participations de l'État se borne, au nom de l'État actionnaire, à veiller à la rentabilité des aéroports d'État non privatisés.

Les collectivités territoriales agissent quant à elles de façon dispersée. Certaines régions ont élaboré des stratégies aéroportuaires ambitieuses et s'impliquent dans la gouvernance des aéroports. D'autres se

désintéressent d'un sujet pourtant étroitement lié aux autres formes de mobilité dont elles ont la charge. Les syndicats mixtes propriétaires ne suivent souvent les délégations de service public concédées à des opérateurs privés qu'avec distance. Dans l'ensemble, l'absence de coordination crée un rapport de force défavorable vis-à-vis des compagnies aériennes à bas coût, tentées de mettre en concurrence les plateformes et les dispositifs d'aides.

Cette absence de vision d'ensemble trouve son illustration dans le fonctionnement des lignes d'aménagement du territoire, lignes aériennes subventionnées dans un but de désenclavement, dont la pandémie a dégradé la qualité de service et accru le coût pour le contribuable. L'État soutient indistinctement l'ensemble des lignes proposées par les collectivités, y compris celles dont la justification, au regard des besoins des territoires, paraît des plus fragiles.

Le besoin d'un pilotage pour le maillage aéroportuaire

Aujourd'hui, le maillage de ces aéroports intermédiaires est confronté à une situation financière durablement fragilisée et à une certaine précarité juridique, liée au décalage entre la réalité économique des aéroports et un droit européen très restrictif en matière d'aides publiques.

Dans un tel contexte, les autorités publiques doivent revoir en profondeur la stratégie et les modes de gestion du maillage aéroportuaire, outil stratégique au service de la mobilité du public.

Grâce à la création d'un observatoire des aéroports disposant de données harmonisées et complètes, l'État devrait se doter, en concertation avec les régions, d'une stratégie nationale aéroportuaire. Celle-ci lui permettrait d'améliorer l'efficacité de l'outil aéroportuaire et de définir des priorités en matière de lignes d'aménagement du territoire.

Le rôle des régions devrait également être renforcé. La loi devrait ainsi les désigner comme chefs de file pour la gestion des aéroports décentralisés.

Récapitulatif des projets de recommandations

1. Adopter pour chaque aéroport un plan de décarbonation conforme aux objectifs climatiques, annexé à chaque contrat de concession et intégrant les investissements à consentir ainsi que les évolutions de la demande (*délégants, DGAC ; 2025*).
2. Apporter un appui juridique aux préfetures de département afin d'assurer l'effectivité du contrôle de légalité sur les délibérations des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements propriétaires d'un aéroport, portant sur les concessions de service public ainsi que les régimes d'aides aux aéroports et compagnies (*DGAC et DGCL ; 2024*).
3. En concertation avec les régions, contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale aéroportuaire définissant des orientations et des scénarios, fondés sur une approche multimodale et identifiant les lignes d'aménagement du territoire et la répartition territoriale des moyens de l'État (*DGAC ; 2027*).
4. Émettre un avis à chaque renouvellement de délégation de service public sur le maintien de lignes d'aménagement du territoire et sur la participation financière de l'État (*DGAC*).
5. Mettre en place un observatoire national des aéroports chargé de collecter et valoriser les données relatives à la gestion des aéroports et aux lignes d'aménagement du territoire (*DGAC ; 2025*).
6. Conforter les prérogatives de chef de file des régions en matière de mobilités en incluant les aéroports décentralisés dans l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (*DGCL*).

Introduction

Fruit de l'histoire et de la géographie du territoire, le maillage aéroportuaire français se distingue en Europe par sa forte densité. Comparée à ses voisins, la France dispose du plus grand nombre d'aéroports par habitant (1,09 contre 0,29 en Allemagne) et par kilomètre carré⁴. En revanche, en termes de fréquentation, en 2019, 2,4 millions de passagers ont voyagé en moyenne dans chaque aéroport de France métropolitaine contre 10,3 en Allemagne et 6,4 au Royaume Uni. Le poids de l'industrie touristique ne suffit pas à expliquer cette densité aéroportuaire puisque la France compte 0,81 aéroport par million de visiteurs et l'Espagne 0,59.

Tableau n° 1 : la densité aéroportuaire : situation en France et dans les pays européens comparables (2019)

2019	Total des aéroports (ayant reçu plus de 1000 passagers)	Dont : aéroports ayant reçu entre 10000 et 3 millions de passagers	Aéroports par million d'habitants	Moyenne des passagers par aéroport (millions)	Aéroports par million de visiteurs de tourisme
<i>France métropolitaine</i>	73	41	1,09	2,45	0,81
<i>Allemagne</i>	24	13	0,29	10,34	0,61
<i>Royaume-Uni</i>	46	28	0,69	6,45	1,12
<i>Espagne</i>	49	30	1,04	5,62	0,59
<i>Italie</i>	37	20	0,62	5,21	0,57

Sources : juridictions financières à partir de UAF, Assaeroporti (Italie), MITMA (Espagne), Civil aviation authority (Royaume Uni), ADV (Allemagne)

⁴ A l'exception du Royaume-Uni. Cf. Annexe 2.

Cette densité aéroportuaire est inégale⁵. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est et Normandie disposent d'un maillage comparable à la moyenne. La densité est deux fois supérieure à la moyenne en Nouvelle-Aquitaine, Bretagne et Occitanie.

La France se distingue par un grand nombre d'aéroports de taille intermédiaire (41 en France contre 13 en Allemagne ou 30 en Espagne)⁶. Ces aéroports, qui se situent entre la catégorie des aérodromes⁷ d'intérêt local et celle des grands aéroports internationaux, sont définis pour les besoins de l'enquête comme recevant entre 10 000 et trois millions de passagers par an. Celle-ci a été menée, au cours de l'année 2022, auprès de la quasi-totalité des aéroports de taille intermédiaire situés sur le territoire métropolitain, soit 38 aéroports, dont quatre aéroports d'État et 34 aéroports décentralisés (cf. liste en annexe n°1).

La situation de ces aéroports intermédiaires diffère de celle des autres aéroports du territoire.

D'un côté, les aérodromes sont souvent voués à des activités d'aviation générale (aviation de loisir, aviation d'affaires et aviation privée⁸) ou d'appoint (maintenance industrielle, écoles de pilotage, aviation militaire). Leur modèle économique a dans l'ensemble fait preuve de résilience.

De l'autre, les dix aéroports ayant accueilli plus de trois millions de passagers en 2019 bénéficient souvent d'une bonne connectivité internationale et d'une offre large assurée par les compagnies traditionnelles ou à bas coût. Ils ne se font généralement pas concurrence et ont bénéficié d'une forte croissance du trafic avant la pandémie de covid 19. Malgré l'impact de cette dernière, la solidité de leur modèle économique semble assurée notamment par l'ampleur des recettes extra-aéronautiques, qui couvrent leurs coûts d'exploitation sans recours aux aides publiques.

Les 38 aéroports de taille intermédiaire, objet de la présente enquête, représentent des réalités et des vocations plus diverses. Certains aéroports ont une vocation prioritairement touristique, comme dans le grand Sud-Ouest. Ils sont, desservis par des compagnies à bas coût⁹. D'autres, souvent

⁵ Cf. Annexe n° 22.

⁶ La France compte 0,62 aéroport intermédiaire (entre 10 000 et 3 millions de passagers) par million d'habitant soit près de quatre fois plus que l'Allemagne et deux fois plus que l'Italie, la situation espagnole étant cependant similaire à celle de la France (0,64).

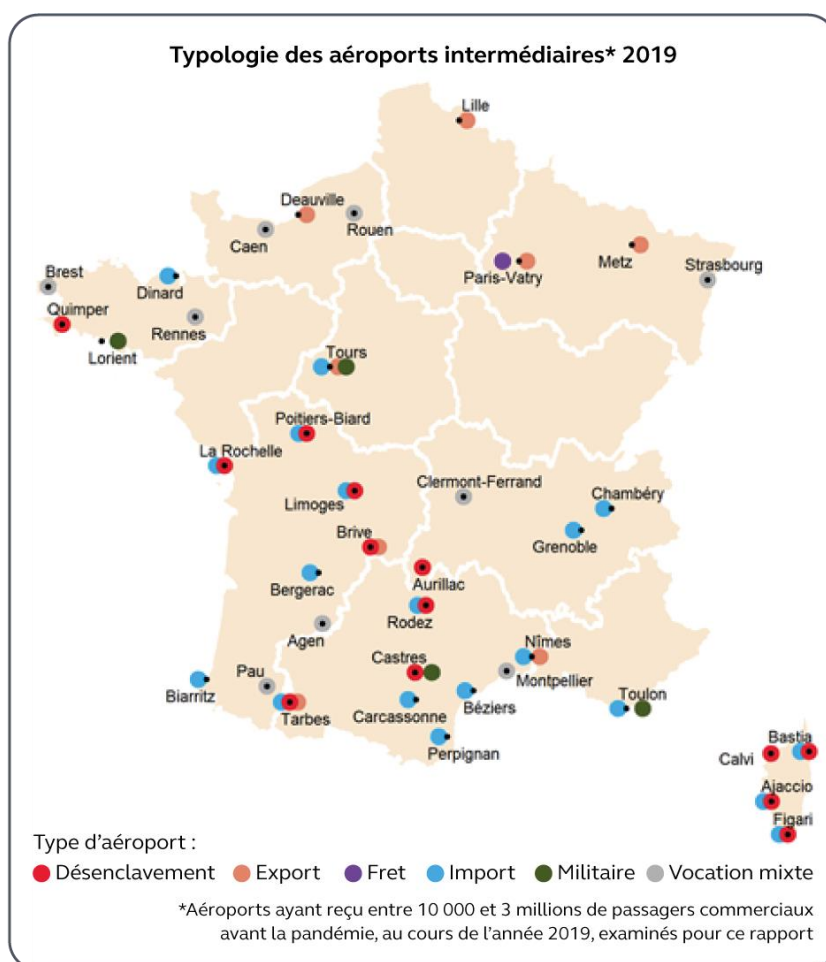
⁷ Quand un aérodrome ouvert à l'accueil du public est doté des infrastructures nécessaires au transport commercial, il est qualifié d'aéroport.

⁸ Parfois en appoint des plus grands aéroports (Le Bourget, Bron, Franczal).

⁹ En 2021, le trafic à bas coût représentait plus de 90 % du trafic commercial pour huit aéroports de taille intermédiaire : Dôle, Vatry, Limoges, Bergerac, Nîmes. Il constituait la totalité du trafic à Carcassonne, à Tours et à Béziers.

desservis par des lignes d'aménagement du territoire, jouent un rôle de désenclavement permettant une liaison avec la plateforme d'Orly¹⁰.

Carte n° 1 : typologie des 38 aéroports intermédiaires de l'enquête



Source : DGAC

Fragiles économiquement, ces aéroports n'équilibrent leur situation financière qu'au travers d'aides publiques acceptées à titre transitoire par la Commission européenne.

¹⁰ Quimper, Poitiers, Aurillac, Brive, Rodez, Castres, Tarbes. Calvi, Figari, Ajaccio, Bastia et Strasbourg bénéficient de lignes soumises à des obligations de service public.

Les lignes directrices de 2014 sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (communication 2014/C 99/03)

Le principe général fixé par les lignes directrices de 2014 est qu'à l'issue d'une période transitoire de 10 ans, l'ensemble des aéroports de l'Union devront pouvoir équilibrer leurs comptes d'exploitation sans faire appel aux aides publiques. Eu égard à leur contribution au développement économique et à la cohésion territoriale dans l'Union et compte tenu de la difficulté particulière qu'ils éprouvent pour équilibrer leurs comptes, les aéroports régionaux recevant moins de trois millions de passagers commerciaux peuvent recevoir certaines aides d'ici 2024, à certaines conditions.

Les lignes directrices de la Commission européenne définissent les critères que doivent respecter les aides aux aéroports et aux compagnies versées pendant la période transitoire, pour être compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107 par. 3 c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les aides à l'investissement ne peuvent dépasser 50% du financement de chaque projet pour les aéroports recevant entre un et trois millions de passagers, et 75 % pour les aéroports recevant moins d'un million de passagers. Pour les aides au fonctionnement, le plafond de la subvention publique annuelle est égal à 50 % du déficit de financement initial de la période de transition. S'agissant des aides aux compagnies, le texte n'autorise que des aides au démarrage de nouvelles lignes, prenant la forme d'une réduction des redevances aéroportuaires plafonnée à 50 %, versée sur trois ans au maximum et appuyée sur un bilan économique *ex ante* permettant d'établir que ces dépenses correspondent au comportement d'un investisseur avisé en économie de marché.

Ces dernières années, diverses publications ont abordé le sujet du maillage aéroportuaire français. Dès 2008, la Cour, dans un rapport public thématique consacré aux « aéroports français face aux mutations du transport aérien » relevait l'absence de synergie entre les acteurs publics en charge des aéroports du maillage, l'insécurité juridique qui caractérisait les interventions des collectivités locales et l'absence d'approche intermodale. Plus récemment, certains travaux des juridictions financières¹¹ ont souligné la nécessité d'une mise en cohérence du maillage aéroportuaire et la nécessité d'élaborer une stratégie économiquement soutenable pour les finances publiques. La chambre régionale des comptes de Bretagne a ainsi pu montrer que le modèle économique sur lequel était bâti le maillage aéroportuaire breton n'était plus soutenable pour les petits aéroports, trop

¹¹ Chapitres consacrés à « La desserte aéroportuaire de la Bretagne : une reconfiguration à engager » et à « L'impact de la crise sanitaire sur les grands aéroports français » dans les rapports publics annuels 2020 et 2022 de la Cour des comptes.

dépendants des aides publiques. L'État et les collectivités territoriales bretonnes ont en conséquence été invités à élaborer une stratégie aéroportuaire économiquement soutenable.

Un rapport réalisé conjointement par le Conseil supérieur de l'aviation civile et le Commissariat général à l'égalité des territoires en 2017¹² a préconisé notamment de « *donner aux régions les moyens de définir et de mettre en œuvre le maillage aéroportuaire le plus adapté au développement des territoires* ». Deux rapports publiés par l'Assemblée nationale en 2016¹³ et 2017¹⁴ ont recommandé de favoriser les synergies entre aéroports par le développement de l'intermodalité « air-rail ».

Dans un rapport de 2019 sur le transport aérien en tant qu'outil d'aménagement des territoires, le Sénat a invité les acteurs concernés, en particulier les collectivités propriétaires d'aéroports, à déployer des stratégies régionales coopératives et à améliorer la connaissance des aspects économiques liés à l'exploitation des aéroports.

Le présent rapport dresse un état des lieux de la situation au lendemain de la pandémie de covid 19. Il décrit les différents facteurs de fragilité qui conduisent de nombreux aéroports à dépendre des aides publiques et créent une situation de précarité tant au regard du cadre juridique européen que des perspectives de la transition écologique (chapitre I). Il relève par la suite la nécessité dans laquelle se trouvent l'État et les régions de remédier à l'absence de stratégie concertée héritée de la décentralisation aéroportuaire, afin d'adapter la carte aéroportuaire aux échéances futures (chapitre II).

¹² Rapport sur le maillage aéroportuaire français (2017) du Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

¹³ Rapport d'information déposé par la mission d'information sur les nuisances aéroportuares au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire – mars 2016.

¹⁴ Rapport du groupe parlementaire « Politique aéroportuaire » : « A quel horizon le "crash" du transport aérien français aura-t-il lieu ? » – février 2017

Chapitre I

La fragilité structurelle des aéroports intermédiaires

Les aéroports intermédiaires qui font la spécificité, en Europe, du maillage aéroportuaire de la France métropolitaine ont connu avant la décentralisation aéroportuaire un « âge d'or » fondé sur des perspectives de croissance indéfinie du trafic et une montée en puissance des compagnies à bas coût. Les crises économiques et sanitaires qui se sont succédé depuis 2008 ont remis en cause ce développement qui portait déjà des fragilités préexistantes avec notamment, la difficulté, pour les aéroports recevant moins d'un million de passagers à équilibrer leurs importants coûts fixes associés à l'aviation commerciale sans recourir aux aides publiques. La transition écologique, devenue un enjeu mondial majeur, accentue ces fragilités structurelles.

I - Des fragilités sous-jacentes accentuées par la pandémie

Dès avant la crise pandémique, les aéroports commerciaux de taille intermédiaire devaient faire face à divers facteurs de fragilité (concurrence du TGV, désengagement d'Air France), accentués par les situations de concurrence entre aéroports proches ou aéroports transfrontaliers. En outre, la pandémie a accéléré certaines tendances de long terme (diminution des voyages d'affaires).

A - Les facteurs de fragilité avant la covid 19

1 - L'impact de l'émergence du transport à bas coût des passagers

Le secteur du transport aérien est devenu à partir de la fin des années 1990 très instable avec une concurrence sévère affectant autant les compagnies aériennes que les plateformes. Cette dynamique puissante a permis à nombre d'aéroports de connaître un développement continu. Elle a aussi été facteur de fragilités structurelles qui se sont révélées au grand jour avec la crise sanitaire.

Les compagnies à bas coût ont fait le choix, les premières années de leur exploitation, de desservir des aéroports de moindre importance où pouvaient s'organiser des rotations rapides de leurs appareils. Cette croissance a donc bénéficié à des aéroports au trafic inférieur au million de passagers, mais les a rendus très dépendants de ce type d'activité, beaucoup plus que les grandes plateformes qui portaient la quasi-totalité du trafic intercontinental moins exposé à la concurrence des compagnies à bas coût. Les passagers transportés par celles-ci peuvent parfois constituer plus de 90 % du trafic. Cette dépendance entraîne le risque de voir les aéroports intermédiaires subir des désengagements sans préavis de compagnies qui ont jusqu'alors porté leur trafic, comme à Dinard en 2021 et à Brest début 2022.

2 - La concurrence du transport ferroviaire par ligne à grande vitesse

Alors que le transport aérien connaissait une forte expansion dans les années 2000, il a subi sur le territoire métropolitain la concurrence croissante du TGV dont le déploiement progressif de plusieurs lignes à longue distance a peu à peu détourné une partie importante des voyageurs.

L'ouverture de la ligne à grande vitesse (LGV) Méditerranée vers Montpellier en 2001, de la LGV Est vers Strasbourg en 2007 et de la LGV Sud-Ouest vers Bordeaux en 2017 a affecté de manière significative le trafic aérien des grandes plateformes régionales (Marseille, Bordeaux notamment), mais plus encore celui des aéroports intermédiaires.

L'arrivée du TGV à Montpellier a divisé par deux le trafic aérien entre Montpellier et Paris entre 2000 et 2010. Ouverte en 2007, la ligne Est a mis Strasbourg et Metz à deux heures de Paris, quand il fallait précédemment entre trois et quatre heures. Les dessertes aériennes entre Metz-Nancy-Lorraine et Paris ont été supprimées. La fréquentation de l'aéroport a baissé de 15 % dès 2008. Il a alors connu une diminution

progressive de son activité jusqu'en 2019. L'aéroport de Strasbourg a connu une chute de 23,3 % du nombre de passagers dès 2008 par rapport à l'année précédente et de 41 % pour la seule ligne Paris-Strasbourg.

3 - La réorientation stratégique du groupe Air France aux dépens des plateformes moyennes

Jusqu'en 1997, date de sa fusion avec le groupe Air France, la compagnie Air Inter avait joué un rôle majeur dans le développement des aéroports régionaux. Après sa reprise par Air France, la politique de lignes domestiques multiples et d'implantations locales nombreuses en France métropolitaine n'a pas résisté à l'arrivée des transporteurs à bas coût. La tentative de les concurrencer, avec la création en 2013 de la filiale HOP !, n'a pas été couronnée de succès¹⁵ et a été heurtée de plein fouet par la crise sanitaire.

Sous l'effet conjugué de la concurrence des compagnies à bas coût et du déploiement des lignes TGV, HOP a revu son implantation locale et s'est peu à peu retirée de destinations historiques d'Air France. Ainsi les vols entre Strasbourg et Paris Charles-de-Gaulle ont été supprimés en avril 2013 et la liaison avec Paris-Orly (exploitée par la filiale HOP) en 2016. D'autres aéroports ont connu une évolution similaire (Quimper, Lorient).

B - Les concurrences parfois frontales entre plateformes

1 - Des concurrences locales exacerbées par les compagnies à bas coût

La proximité géographique entre certains aéroports les expose à une compétition entretenue par les compagnies à bas coût. Ces dernières sont, pour nombre d'aéroports, les principaux apporteurs de trafic et recherchent les meilleures conditions économiques pour desservir une région donnée. Un maillage aéroportuaire dense sur une zone géographique resserrée leur permet de bénéficier d'une concurrence entre plateformes qui sert au mieux la recherche de coûts d'exploitation les plus bas.

¹⁵ Au terme de l'exercice 2019, le réseau domestique affichait 200 M€ de pertes.

Cette situation se révèle avant tout dans le Sud-Ouest pour des plateformes dont l'essentiel du trafic repose sur « l'import » de ressortissants britanniques. Les aéroports de Bergerac, Brive et Limoges, proches les uns des autres, sont ainsi très dépendants des compagnies à bas coût et sont en concurrence sur plusieurs liaisons vers le Royaume-Uni¹⁶ dont la clientèle est transportée très majoritairement par la compagnie Ryanair¹⁷.

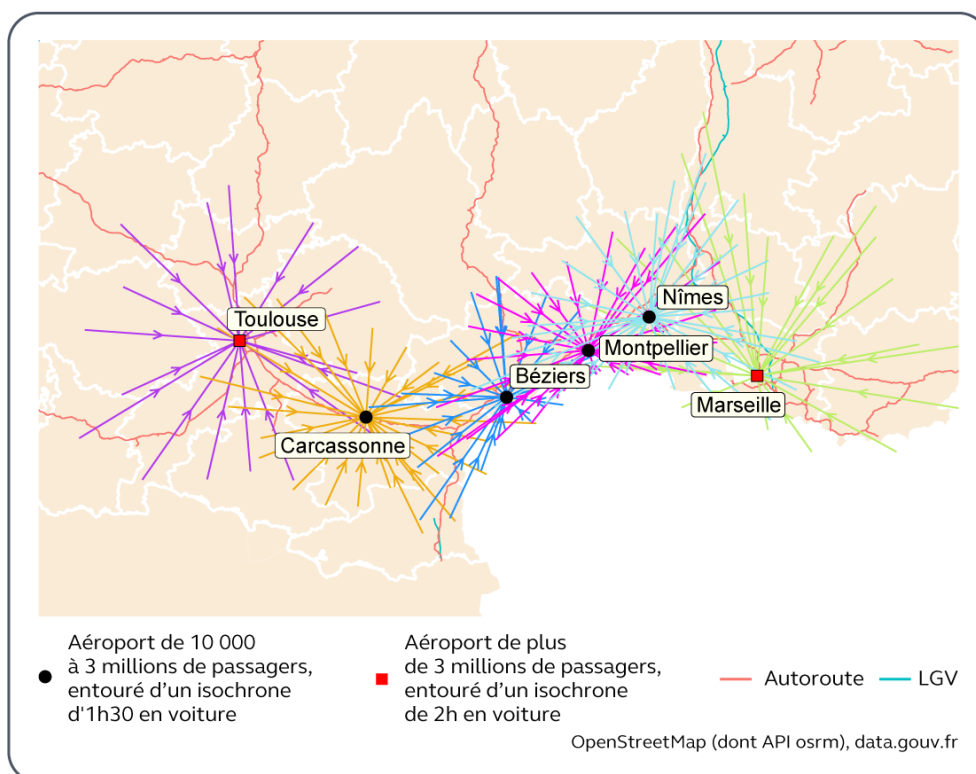
Au sud de la Loire, l'aéroport de Tours se situe à 98 km et 1h05 de voiture de celui de Poitiers. Ces deux plateformes de taille comparable développent un trafic « d'import » de passagers britanniques transportés par Ryanair. Elles subissent en outre la concurrence de l'aéroport de Nantes. Poitiers est également exposé à la concurrence de Limoges pour le trafic touristique. Face à cette situation, les propriétaires respectifs des plateformes de Tours et Poitiers ont fait état d'un début de concertation fin 2022.

En Occitanie, les aéroports de Nîmes et Béziers sont situés respectivement à 57,8 km (39 mn) et 70,7 km (48 mn) de Montpellier (cf. Annexe n°7). Ces trois plateformes offrent des liaisons identiques sur plusieurs destinations comme le Maroc (Fez ou Marrakech à partir de Nîmes et Montpellier) ou Stockholm (Béziers et Montpellier). En mars 2019, la compagnie à bas coût exploitant la liaison Montpellier-Charleroi a déplacé sa desserte à Béziers quelques mois avant qu'une décision de la Commission européenne ne lui impose de rembourser des aides illégalement perçues à Montpellier. La proximité des plateformes offre ainsi des conditions favorables aux compagnies aériennes pour mettre en concurrence les plateformes.

¹⁶ En 2022, Bergerac disposait ainsi de neuf liaisons vers le Royaume-Uni, Limoges cinq et Brive une.

¹⁷ Bergerac et Brive disposent par ailleurs toutes deux d'une liaison vers Porto, Limoges a lancé une desserte estivale d'Ajaccio, existante également à Brive.

**Carte n° 2 : recouvrement des zones d'attraction
des aéroports du Languedoc**

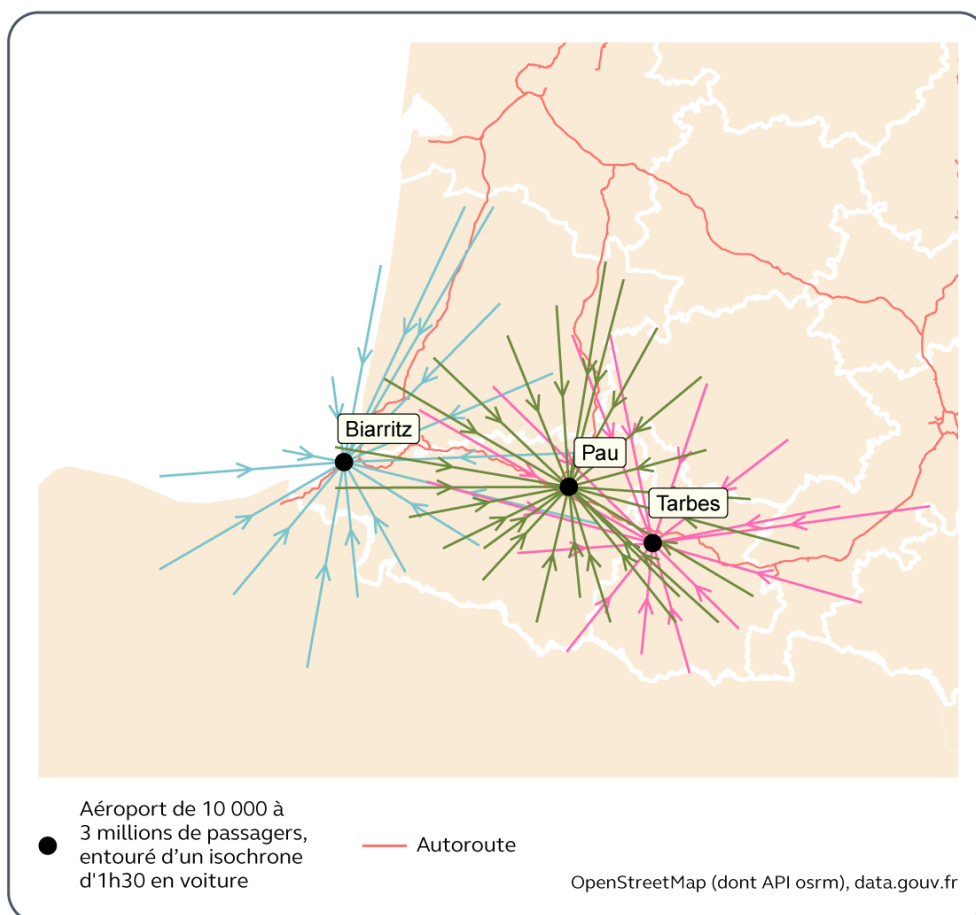


Source : juridictions financières

2 - Le cas particulier de la concurrence sur les liaisons radiales vers Paris

La forte densité aéroportuaire suscite également une concurrence vive sur les liaisons radiales à destination de la capitale. La proximité des plateformes de Tarbes et de Pau est emblématique de cette situation (cf. Carte n°3). Distantes de 50 km, elles partagent en partie la même zone de chalandise et s'affrontent sur la liaison vers Orly. Il existe ainsi huit vols par semaine entre Pau et Paris-Orly entre 6h30 et 13h30 et 12 par semaine entre Tarbes et Paris-Orly aux mêmes horaires. Cette concurrence frontale est d'autant plus atypique que la liaison Tarbes-Orly est financée par l'État et les collectivités territoriales sous le régime des lignes d'aménagement du territoire (cf. Annexe n°8).

**Carte n° 3 : recouvrement des zones d'attraction
des aéroports de Tarbes et Pau**



Source : juridictions financières

Une situation similaire confronte les aéroports de Brest et de Quimper. Les zones d'attraction se recouvrent en partie, les deux aéroports étant relativement proches (80 km). Au-delà d'une rivalité sur les vols à destination du Royaume Uni, la concurrence porte particulièrement sur la liaison vers Paris. L'aéroport de Brest propose ainsi deux liaisons vers la capitale, l'une vers Charles-de-Gaulle, l'autre vers Orly, tandis que Quimper offre également un vol vers Paris-Orly financé par l'État et les collectivités territoriales. Les deux aéroports assurent chacun jusqu'à quatre vols par semaine pour Orly.

3 - La concurrence majeure des grands aéroports régionaux

La connectivité aux grands hubs internationaux, le nombre de destinations proposées ainsi que la qualité de leur desserte intermodale permettent aux grands aéroports régionaux d'attirer une part importante des passagers des aéroports de plus petite taille. L'aéroport de Marseille-Provence capte chaque année plus d'un million de passagers résidant dans l'Hérault (300 000 pour Toulouse). L'aéroport de Lille captait en 2017 seulement 15 % des voyageurs résidant dans sa zone de chalandise, 47 % d'entre eux préférant utiliser l'aéroport de Bruxelles, 18 % celui d'Orly et 14 % celui de Charles-de-Gaulle¹⁸.

4 - Des situations de concurrence transfrontalière

Le recouvrement des zones d'attraction est également une difficulté pour les aéroports français en concurrence avec des aéroports étrangers.

L'aéroport de Strasbourg est en situation de concurrence directe avec celui de Baden-Baden (à moins de 60 km), avec celui de Bâle-Mulhouse (130 km) et avec le hub international de Francfort (200 km). L'aéroport international de Bâle-Mulhouse, situé sur la frontière franco-suisse, bénéficie en effet d'une fiscalité française dérogatoire au cadre général¹⁹, qui lui permet d'afficher un coût de touchée²⁰ près de deux fois moindre que celui de Strasbourg.

L'aéroport de Lille doit faire face à l'offre attractive proposée par la desserte de Charleroi qui bénéficie d'importantes subventions, d'exonérations fiscales sur les dépenses de sûreté et de loyers réduits. L'aéroport de Metz est concurrencé par celui de Luxembourg distant de seulement 70 km. Ce dernier site aéroportuaire bénéficie d'une fiscalité avantageuse au Luxembourg ainsi que d'une taxe aéroport moins élevée. Les aéroports de Biarritz et de Saint-Sébastien desservent une même aire de chalandise. Ils proposent un service aérien régulier vers des destinations

¹⁸ Étude de l'aéroport de Lille, 2021.

¹⁹ L'article L. 422-26 du code des impositions sur les biens et services remplace par un tarif unique les tarifs de l'aviation civile et de solidarité (tarif fixé à 2,28 € par passager au départ).

²⁰ Le coût de touchée, pour une rotation d'un aéronef, est défini par l'observatoire des coûts de touchée, comme « l'ensemble des prestations facturées sous forme de taxes ou de redevances, à une compagnie aérienne pour effectuer l'atterrissage, la circulation au sol, le stationnement et le décollage de l'aéronef, le débarquement et l'embarquement des passagers ».

espagnoles sans disposer des mêmes conditions de coût. L'aéroport de Saint-Sébastien bénéficie en effet de la péréquation exercée en faveur des aéroports intermédiaires au sein de l'AENA²¹.

C - Des fragilités accrues par la crise sanitaire

Avec la pandémie de covid 19, le trafic aérien porté par les transporteurs à bas coût a reculé, mais moins rapidement que pour les compagnies « traditionnelles ». Cet avantage relatif a rendu mécaniquement les aéroports de taille moyenne et petite encore plus dépendants et a accentué leurs fragilités structurelles.

La crise sanitaire a également entraîné une réorganisation du groupe Air France sur le territoire national. Sa direction a annoncé en juin 2020 une réduction de 40 % de l'offre sur les vols nationaux d'ici à fin 2021 et la fermeture de plusieurs lignes telles que Quimper-Orly et Brest-Orly.

Par ailleurs, les confinements ont renforcé les nouvelles pratiques professionnelles privilégiant le télétravail. Ce phénomène a provoqué la diminution de la clientèle d'affaires, particulièrement observée pour les lignes d'aménagement du territoire (LAT) très majoritairement portées par ce trafic. Une étude publiée en 2021 par la chaire Pégase²² estimait que la baisse de fréquentation des voyageurs d'affaires prenant l'avion pourrait à terme être supérieure à 40 %. Cette clientèle était considérée comme stratégique tant par les transporteurs que par les plateformes, en raison des revenus substantiels directs (billets plus chers et revenus afférents)²³ et indirects (hôtellerie, restauration, parkings, etc.) générés par leurs déplacements.

²¹ *Aeropuertos Españoles y Navegacion Aérea* est l'organisme public propriétaire et exploitant des aéroports espagnols.

²² Voyages d'affaires et visioconférence : quel avenir pour le transport aérien ? – Chaire Pégase – Juin 2021. Cette chaire est rattachée à la *Montpellier Business School*.

²³ Selon McKinsey, les voyageurs d'affaires auraient généré *a minima* 55 % des profits des compagnies aériennes avant la pandémie pour 20 % du trafic (*For corporate travel, a long recovery ahead*, août 2020).

II - Un modèle économique souvent dépendant des concours publics

Parmi les aéroports intermédiaires décrits dans ce rapport, les plateformes les plus modestes peinent particulièrement à équilibrer les coûts fixes liés à la sûreté et à la sécurité par des recettes extra-aéronautiques (commerces, locations d'espaces, parkings), ce qui les rend fortement dépendantes des concours publics. Dans de nombreux cas, ces aides permettent de financer des partenariats mis en place pour attirer des compagnies à bas coût au moyen de dispositifs (achats de prestation de marketing) condamnés dans le passé par la Commission européenne et dont l'utilité économique reste à démontrer.

A - La fragilité financière des aéroports à faible trafic

1 - L'appréciation difficile de la rentabilité économique des plateformes

L'hétérogénéité des modes de gestion, des statuts et des pratiques comptables rend difficile l'exploitation et la comparaison des informations financières des aéroports. Sur les 38 aéroports inclus dans le champ de l'enquête des juridictions financières, 29 sont gérés sous la forme d'une délégation de service public (DSP), les autres l'étant directement par les propriétaires publics via une régie (six aéroports) ou un établissement public (trois aéroports). La variété des droits et obligations des délégataires et la porosité constatée entre les comptes du propriétaire et ceux de l'exploitant ont des incidences sur la fiabilité et l'analyse des informations financières. L'analyse de 17 contrats illustre les difficultés rencontrées pour apprécier la performance économique des DSP.

a) La diversité des missions de service public confiées au délégataire

Le périmètre des missions assurées par le gestionnaire peut varier d'un contrat à l'autre. Outre l'exploitation de l'aéroport, certains contrats intègrent des missions de service public pour desservir l'aéroport en bus (Grenoble). Certains gestionnaires assurent directement des prestations d'assistance en escale. D'autres permettent aux compagnies aériennes de recourir à des sous-traitants pour ces mêmes prestations de service. Enfin, certaines prestations telles que le conseil juridique ou informatique ou encore l'entretien des espaces verts peuvent être directement financés et

exécutés par le propriétaire de l'aéroport (à l'instar de Vatry et de Brive) sans suivi analytique et sans refacturation. Toutes ces variations de périmètre ont un impact sur les comptes financiers. Elles rendent difficile l'analyse économique de la performance du service aéroportuaire.

b) Un intéressement à la performance de l'exploitation variable d'un contrat à l'autre

L'analyse des contrats témoigne d'une forte hétérogénéité des pratiques. Certains ne prévoient aucune rémunération du délégant au titre de la mise à disposition des infrastructures aéroportuaires (collectivité de Corse pour ses quatre aéroports, CCI du Tarn pour Castres). D'autres proposent des mécanismes d'intéressement pour le propriétaire. Ces derniers prévoient en général une part fixe plus ou moins symbolique (Chambéry, Brest, Dinard et Rennes) et une part variable assise sur le chiffre d'affaires, l'excédent brut d'exploitation ou le résultat net. Il existe dans certains cas un intéressement supplémentaire pour partager les bénéfices d'une éventuelle surperformance par rapport aux hypothèses arrêtées lors de la conclusion du contrat (Lille, Toulon).

c) Le manque de fiabilité des comptabilités patrimoniales

Le patrimoine nécessaire au fonctionnement du service aéroportuaire devrait théoriquement être comptabilisé dans les comptes de l'exploitant selon trois catégories de biens : les biens de retour appartenant au délégant avant la DSP resteront sa propriété en fin de contrat ; les biens de reprise, créés pendant la DSP pourront être repris par le délégant en fin de contrat ; enfin, les biens propres à l'exploitant, resteront dans son patrimoine.

Le cadre juridique européen prévoit que le délégant peut participer au financement des investissements réalisés à hauteur de 75 % maximum des dépenses éligibles (cf. Annexe n° 15). Pour autant, dans la pratique, le délégant assure dans bien des cas le financement de biens de retour et/ou de reprise sans que ces investissements ne soient portés à l'actif du bilan de la concession au moment de la mise en service du bien (Clermont-Ferrand, aéroports corses). Cette pratique fausse la lecture du patrimoine parfois dès l'origine de la DSP (Grenoble, Tours, Strasbourg) et ne permet pas de contrôler le respect des règles d'aide à l'investissement par les collectivités à leurs aéroports. Elle déforme la vision de l'actif net mais aussi celle du compte de résultat qui n'intègre ni les coûts de portage financier, ni la charge liée aux amortissements.

d) L'impact économique des règles comptables en fin de concession

La durée des contrats qui varie entre quatre et quarante ans pour les aéroports du panel, ne permet pas toujours d'amortir l'intégralité des biens. À titre dérogatoire, les règles comptables prévoient la possibilité de comptabiliser des amortissements de caducité pour assurer une valeur nette comptable nulle lors de la restitution des biens en fin du contrat. Cette pratique courante augmente artificiellement la charge d'amortissement chaque année et ce plus encore en cas de modification de la durée de la DSP en cours d'exécution (Bergerac).

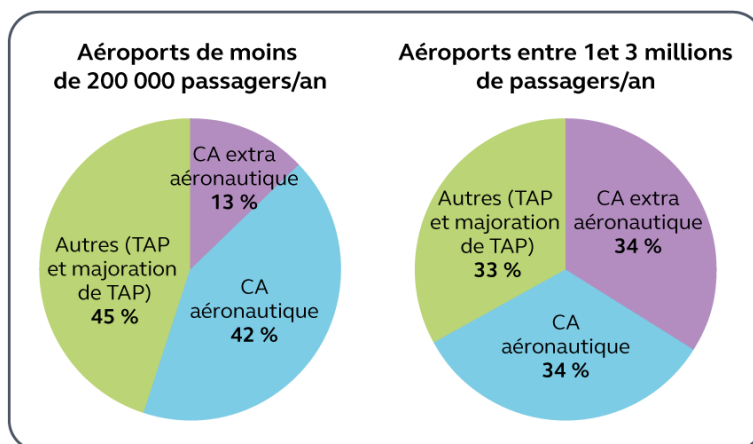
2 - L'atteinte d'une taille critique : un enjeu vital*a) La structure des coûts et recettes*

Le fonctionnement d'un aéroport repose sur un triptyque d'activités :

- les services aéroportuaires offerts aux opérateurs de transports aériens (« côté piste ») et rémunérés par les redevances aéroportuaires et/ou l'achat de prestations de services d'agents d'escale. Ils sont payés par les compagnies aériennes ;
- les services extra-aéronautiques (« côté ville ») : activités commerciales et aménités destinées aux passagers (boutiques, restaurants, aires de stationnement), locations du domaine aéroportuaire à des entreprises ou services publics qui sont rémunérés par des redevances ou des loyers ;
- les activités régaliennes de sécurité et de sûreté assurées pour le compte de l'État et couvertes par le produit de la taxe d'aéroport (TAP) collecté par les compagnies, avec une majoration éventuelle (cf. Annexe n° 23).

Comme le montre le graphique n°1, le potentiel de recettes extra aéronautiques croît avec le trafic à l'inverse du niveau de dépendance à la taxe d'aéroport et à sa majoration.

Graphique n° 1 : répartition du chiffre d'affaires par type de recettes selon la taille de l'aéroport



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

L'ensemble des recettes sert à couvrir les charges de fonctionnement courant, l'entretien, le renouvellement et les mises aux normes des équipements et infrastructures. Comme souvent pour les gestionnaires d'infrastructures, les charges fixes, estimées entre 70 % et 90 %, sont élevées.

Le taux de marge de la plateforme reflète également l'intensité d'utilisation des infrastructures. La plateforme de Strasbourg construite avant l'arrivée du TGV en 2007, est aujourd'hui pénalisée par l'existence de surcapacités. A l'inverse, sept aéroports de l'échantillon sont proches de la saturation. Mais, avec l'effondrement du trafic constaté en 2020 et 2021, le besoin d'étendre les capacités des aéroports intermédiaires ne se pose plus que pour trois aéroports corses (hors Calvi).

b) La nécessité d'atteindre une taille critique pour couvrir les coûts fixes d'exploitation

Dans leur rapport sur le maillage aéroportuaire français de 2017, le Conseil supérieur de l'aviation civile et le Commissariat général à l'égalité des territoires concluent qu'en deçà du seuil de 200 000 passagers annuels, aucun équilibre budgétaire n'est possible et que cet équilibre reste incertain en deçà de 500 000 passagers. Dans son bilan de qualité sur les lignes directrices de 2014, la Commission européenne est arrivée au même type

de constat : en deçà de 700 000 passagers annuels, l'EBITDA²⁴ par passager reste déficitaire (cf. Annexe n° 21). Les juridictions financières confirment ces observations : jusqu'à 700 000 passagers annuels (soit l'équivalent de 29 aéroports - cf. Annexe n° 22), l'équilibre d'exploitation est rarement atteint sans recours à des concours publics ou à des majorations de TAP. Seuls 10 % des aéroports de cette strate sont théoriquement à l'équilibre. Au-delà de ce seuil, seul Strasbourg reste déficitaire (concurrence du TGV).

L'examen du portefeuille de compagnies aériennes représentées dans un aéroport est également un bon indicateur de la solidité de son modèle économique et de sa situation concurrentielle. À l'exception de Chambéry, conforté par l'attractivité des stations de ski, les aéroports de moins de 200 000 passagers annuels sont majoritairement dépendants d'une ou deux compagnies aériennes. Entre 200 000 à 700 000 passagers annuels, à l'exception de Calvi et Grenoble, la moyenne des compagnies présentes est inférieure à quatre. Béziers, Carcassonne et Nîmes restent même dépendants d'une seule compagnie. Au-delà de 700 000 passagers, le pouvoir de négociation commerciale est plus équilibré (plus de dix compagnies représentées).

3 - Les solutions développées par les aéroports pour améliorer leur efficience

Les lignes directrices de 2014 (cf. *supra* encart en introduction) ont notamment pour objet de permettre aux aéroports de moins de 700 000 passagers²⁵ de trouver un modèle économique équilibré sans subvention publique. Pour préparer l'échéance fixée à 2024, qui pourrait être repoussée à 2027, certains exploitants et propriétaires de plateformes ont emprunté diverses voies afin de développer un modèle économique pérenne.

a) L'abandon de l'activité d'aviation commerciale ou la réorientation stratégique des activités

Cette solution conduit au recentrage ou à la diversification vers d'autres activités jugées à potentiel ou moins onéreuses (aviation de loisirs

²⁴ EBITDA (bénéfice avant intérêts, taxes, dépréciations et dotations aux amortissements).

²⁵ Les aéroports de moins de 700 000 passagers en 2021 représentent 3,4 % des parts de marché de 2019, contre plus de 90 % pour les grands aéroports régionaux et parisiens.

ou aviation d'affaires). Dès 2014, neuf aéroports sur 39²⁶ de moins de 700 000 passagers avaient abandonné les vols réguliers d'aviation commerciale au cours de la décennie précédente. Depuis, d'autres recentrages ou reconversions ont été réalisés. Ainsi, en Bretagne, il a été décidé de mettre fin aux liaisons commerciales des aéroports de Morlaix, Lannion et Dinard (reconverti dans les activités de maintenance aéronautique). Ces choix conduisent dans la majorité des cas au maintien d'une activité d'aviation d'affaires et de loisirs mais n'excluent pas la possibilité d'accueillir quelques vols charters saisonniers ou vols « vacances » comme à Avignon, Le Havre-Octeville, Angers, Saint Etienne, Périgueux-Bassillac ou Dijon.

Les conséquences de la pandémie de covid 19 pourraient relancer les réflexions des collectivités propriétaires sur le positionnement stratégique des aéroports dont le trafic n'aura redémarré ni en 2021 ni en 2022. Des aéroports comme Metz-Nancy Lorraine, Rouen sont quasiment à l'arrêt²⁷ et Agen a cessé toute activité commerciale depuis 2020. Pour d'autres, comme Tarbes, Clermont-Ferrand, Limoges, Deauville, Poitiers, Tours et Quimper, la relance reste difficile (cf. Annexe n° 5). Une embellie est toutefois constatée en 2022 dans le cas de la plateforme tourangelle.

Sans renoncer aux vols commerciaux, l'aéroport de Paris-Vatry choisit de se recentrer sur sa vocation initiale, le fret, avec un redémarrage encourageant. Ce recentrage est le fruit d'une stratégie assumée. Il s'accompagne d'une collaboration étroite et constructive avec les chargeurs et les services des douanes.

L'évolution des effectifs reflète parfois ces incertitudes stratégiques. : Vatry et Tours retrouvent un nouveau souffle avec des effectifs en croissance tandis que d'autres ont engagé des plans sociaux ou des plans de départs volontaires (Metz, Agen, Lorient).

b) La diversification des recettes

Les aéroports par lesquels transitent plus d'un million de passagers ont la volonté de valoriser leur potentiel de recettes extra-aéronautiques. À Montpellier, le développement de nouvelles capacités hôtelières, de stationnement et de commerces illustre cette ambition (le chiffre d'affaires extra-aéronautiques représente 1,8 fois le montant des redevances

²⁶ Rapport sur le maillage aéroportuaire français (2017) du Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

²⁷ Mais les aéroports dédiés aux sports d'hiver comme ceux de Chambéry et Grenoble n'ont pu se relancer qu'en 2022 avec la réouverture des stations de ski.

aéronautiques en 2019). À Lille, le projet de modernisation et d'extension des capacités est sous-tendu par ce même objectif avec comme cible d'atteindre la moitié des recettes d'exploitation. L'aéroport de Strasbourg mise, quant à lui, sur l'extension et la valorisation du domaine aéroportuaire et attend le transfert de friches militaires pour les louer à des entreprises logistiques.

Quelques petits aéroports cherchent aussi à accroître et diversifier leurs ressources. L'aéroport de Deauville vient ainsi de signer un contrat de 30 ans avec EDF Renouvelables pour accueillir une ferme photovoltaïque qui permettra d'apporter une rémunération au Syndicat mixte et de limiter l'apport des collectivités membres.

*c) La rationalisation de la gestion
(mutualisation, polyvalence, groupements d'achats)*

À défaut de pouvoir agir sur les recettes, les aéroports cherchent à rationaliser leurs charges et à accroître leurs économies d'échelle via des mutualisations et/ou le groupement de commandes. Les aéroports de Corse sont adhérents de plusieurs groupements de commandes coordonnés par l'UAF, l'UGAP ou l'État. Ils ont aussi noué un partenariat avec l'aéroport de Nice pour bénéficier de son expertise technique et sectorielle. Les aéroports normands s'organisent également en réseau. Depuis 2017, Caen et Deauville partagent la même directrice et depuis 2020, les mutualisations de personnels se multiplient.

La mise en commun de certaines fonctions support avec ou sans refacturation (cf. *supra*) est une pratique assez courante et généralisée lorsque l'aéroport est en régie. Ainsi, la chambre de commerce et d'industrie de Bretagne-Ouest a créé une société de prestations en ingénierie aéroportuaire (la SEALAR²⁸) qui organise le partage de compétences entre les aéroports de Brest, Quimper, Poitiers, Vannes et le Havre. Il permet ainsi à ces aéroports de capitaliser leurs expertises en matière économique, commerciale, et de gestion des infrastructures et équipements. De même, la création de la société publique locale aéroportuaire régionale (SPLAR) pour gérer en commun les plateformes de Carcassonne, Tarbes et Perpignan constitue un exemple de mutualisation ayant permis des économies de fonctionnement par rapport aux modèles d'exploitation privée préexistants.

²⁸ Société d'exploitation et d'action locale pour les aéroports régionaux (SEALAR).

Le développement de la polyvalence sur certaines fonctions permet également d'optimiser l'utilisation des ressources : les pompiers en charge du SSLIA²⁹ sont souvent mobilisés sur d'autres missions telles que les visites de pistes ou la gestion de la faune.

B - Des infrastructures aéroportuaires dépendantes des soutiens publics

1 - Les soutiens publics de l'État et des collectivités locales aux aéroports

a) Des soutiens très divers et parfois masqués

L'enquête menée a permis d'analyser les soutiens publics aux aéroports en 2019, considérée comme année de référence, et sur les deux années suivantes marquées par la crise sanitaire. Sur cette période, 30 aéroports sur les 38 de l'échantillon ont déclaré avoir reçu des financements publics, en fonctionnement ou en investissement³⁰, qui s'élèvent en cumul à 198,9 M€ (54,7 M€ en 2019, 89,1 M€ en 2020 et 55 M€ en 2021), soit une moyenne sur les trois années de 5,4 € par passager. Les aéroports ayant reçu 200 000 et 700 000 passagers en sont les principaux bénéficiaires (53 % de ce montant).

En 2019, le montant des aides en fonctionnement par passager déclaré est, en moyenne, de 2,1 €. Il a augmenté avec la crise sanitaire à 10,2 € par passager en 2020 sous l'effet de l'effondrement du trafic et de l'augmentation des subventions d'équilibre. Ces moyennes cachent d'importantes disparités. Ainsi, certains aéroports tels que Rouen (93,4 € d'aides au fonctionnement par passager en 2019), Vatry (37,2 €) ou Rodez (23,7 €) se distinguent par les montants d'aides élevés.

Les aides publiques au fonctionnement

En 2019, les aides au fonctionnement déclarées par les aéroports s'élèvent à 40,2 M€, dont 85 % bénéficient aux seuls aéroports de moins de 700 000 passagers (27 aéroports du panel déclarent en avoir bénéficié). Avec la crise sanitaire, le montant des aides s'est élevé en 2020 à 77,2 M€ (26 aéroports) et en 2021 à 47 M€ (28 aéroports) - hors aides spécifiques

²⁹ Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs.

³⁰ Les financements publics s'entendent hors taxe d'aéroport (dont majoration) et avances de TAP versées par l'État en 2020 et 2021.

versées en lien avec la crise sanitaire qui sont traitées *infra*. Ainsi, près de 80 % de ces aéroports ont déclaré recevoir annuellement des subventions publiques au fonctionnement. A l’horizon fixé par les lignes directrices européennes de 2014, la couverture des coûts d’exploitation est donc loin d’être atteinte.

Certains aéroports de plus d’un million de passagers annuels bénéficient aussi de subventions des collectivités locales. Il en est ainsi de Strasbourg où les concours publics couvrent depuis 2012 une part des dépenses régaliennes de sécurité-sûreté pour maintenir la compétitivité de l’aéroport face à ses voisins Biarritz est soutenu par le bloc communal au nom du développement du tourisme et Brest, en 2021, a pu faire jouer la théorie de l’imprévision³¹ (cf. *infra*).

Ces aides publiques sont principalement des subventions d’équilibre pour les aéroports de moins de 700 000 passagers. Elles s’élevaient en 2019 à 26,6 M€, soit 66,3 % des aides publiques en fonctionnement versées. Les actionnaires publics de la SPLAR ont, quant à eux, opté pour des capitalisations³² (42,1 M€ en 2020 et 11,9 M€ en 2021) qui peuvent par leur effet s’apparenter à des subventions d’équilibre puisqu’elles sont contractuellement destinées à couvrir les déficits d’exploitation des plateformes. L’autre grande catégorie de soutiens publics, soit 33,7 % des aides en fonctionnement, vise le développement économique et l’emploi.

Les aides publiques à l’investissement

En 2019, le montant des subventions à l’investissement déclaré par les aéroports de l’échantillon s’élève à 14,5 M€ (contre 11,9 M€ en 2020 et 8,1 M€ en 2021). En cumul sur les trois années (34,5 M€), ces montants ne représentent que 20% des investissements réalisés par les plateformes et concernent à 86,5 % les aéroports de moins de 700 000 passagers. Seul un tiers des aéroports de l’échantillon a déclaré bénéficier de subventions d’équipement, ce qui corrobore les observations relatives à l’implication des propriétaires dans la maîtrise d’ouvrage et le financement des travaux aéroportuaires (cf. *supra*).

³¹ Conformément au 3° de l’article L.6 du code de la commande publique, « *lorsque survient un évènement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l’équilibre du contrat, le cocontractant, qui en poursuit l’exécution, a droit à une indemnité.* »

³² Selon les termes du contrat, ces capitalisations doivent compenser les déficits d’exploitation des aéroports sur la durée des concessions (dix ans pour Perpignan et Carcassonne et neuf ans pour Tarbes). Mais la quasi-totalité de l’augmentation de capital pour Carcassonne a été libérée dès 2020 (35,3 M€ sur les 37 M€ prévus).

Les autres soutiens directs ou indirects, non comptabilisés

Dans les 17 aéroports dont les contrats de DSP ont été examinés, plus de la moitié des propriétaires réalisent et financent des investissements sous leur maîtrise d'ouvrage. Cette pratique permet de mutualiser l'ingénierie technique nécessaire et de tirer profit des marchés publics déjà négociés. Il n'est, toutefois, pas possible d'évaluer le montant de ces contributions enregistrées dans les comptes du propriétaire. À titre d'exemples, le syndicat mixte de Perpignan a directement pris en charge, entre 2019 et 2021, des investissements pour un montant global de 10,7 M€ ; la collectivité de Corse a réalisé et financé des investissements sur l'aéroport de Figari (10,8 M€ entre 2019 et 2020) et sur l'aéroport de Calvi (3,5 M€ entre 2019 et 2021).

Enfin, en renonçant à toute rémunération pour l'utilisation du domaine public, le propriétaire soutient aussi implicitement l'exploitation ou la capacité d'investissement de l'aéroport sans que ce soutien ne soit valorisé.

b) Le soutien spécifique de l'État et du secteur public local pendant la crise sanitaire

La crise sanitaire a conduit en outre l'État à adopter des dispositifs généraux de soutien qui ont bénéficié aux aéroports. Le montant global des soutiens s'élève à 22,6 M€ en 2020-2021 (dont 16,9 M€ sous forme de prêts garantis par l'État). Ces dispositifs dits de droit commun (prêts garantis par l'État, compensation de l'activité partielle, fonds de solidarité, exonération de charges sociales) n'ont toutefois pas profité à toutes les plateformes. Ont été exclus de certains de ces dispositifs les agents publics ou personnels des CCI avec comme conséquence la dégradation accrue de leur situation financière par rapport à leurs homologues de statut privé, voire la nécessité pour les collectivités locales de les accompagner davantage pendant la crise (Metz).

En outre, certains exploitants ont demandé à faire jouer la clause d'imprévision prévue dans leur contrat de DSP. Quatre aéroports en ont bénéficié pour un montant global de 6,9 M€ (Deauville, Brest, Caen, Quimper) tandis que l'aéroport de Grenoble a négocié une aide exceptionnelle auprès de son délégant pour compenser une partie des dépenses sanitaires supportées pendant la crise.

c) Une compatibilité incertaine avec le droit européen

Les lignes directrices de 2014 sur le transport aérien (cf. *supra* introduction) plafonnent les montants d'aides à l'investissement des aéroports. Elles déterminent également l'intensité maximale des aides au fonctionnement apportées aux aéroports de moins de trois millions de passagers pendant une période transitoire de dix ans (cf. Annexe n° 18). Elles créent ainsi une incertitude juridique pour les aéroports structurellement déficitaires qui sont dépendants des concours publics en particulier pour engager des programmes d'investissement nécessaires au maintien en conditions opérationnelles des plateformes. En raison de l'impact de la crise sanitaire sur le transport aérien, la Commission devrait proposer prochainement la prolongation de cette période transitoire pour les aides de fonctionnement jusqu'au 4 avril 2027³³, mais sans changer les règles sur le fond.

Les aéroports bénéficiaires de ces soutiens sont confrontés à un risque permanent de qualification des concours reçus en aide d'État illégale par la Commission européenne, dont la doctrine est mal maîtrisée par les gestionnaires des aéroports et les collectivités concédantes. La motivation des collectivités s'appuie souvent sur les retombées économiques, sociales ou touristiques attendues pour le territoire. C'est le cas lorsque les zones desservies abritent des sièges sociaux ou des filiales de groupes internationaux ou dans les régions touristiques (Grenoble, Corse). Les retombées en matière de développement économique mériteraient toutefois d'être mieux documentées.

Dans certains cas, les aides bénéficient à des lignes à « l'export » de passagers vers l'étranger, dont l'impact économique sur le territoire de la plateforme de départ est alors inexistant (Vatry, Tours, Limoges, Brive³⁴). Dans d'autres, elles sont consenties à des aéroports en concurrence frontale avec des plateformes non aidées et situées dans la même zone d'attraction (comme Montpellier en concurrence avec les aéroports de Nîmes et Béziers soutenus par les collectivités).

Fin 2020, la Commission européenne a publié un bilan de qualité des lignes directrices de 2014 (cf. Annexe n° 21), qui confirme que les objectifs initiaux poursuivis (l'autosuffisance) n'ont pas été atteints pour les aéroports de moins de 700 000 passagers et que leur modèle

³³ Consultation de la Commission européenne du 23 juin 2022. Le résultat de la consultation était attendu pour la fin d'année 2022.

³⁴ Parmi les aéroports de l'échantillon, dix ont opéré depuis 2019 des lignes vers Porto et sept vers des destinations marocaines avec la compagnie Ryanair.

économique, dépendant notamment des transporteurs à bas coûts, est peu viable. S'agissant des aides à l'investissement, les conclusions soulignent que les petits aéroports (moins de 200 000 passagers) sont incapables de dégager une capacité d'autofinancement à hauteur de 25 % de leurs investissements. L'étude diligentée par la Commission en appui de son évaluation met également en évidence le manque d'explication sur la manière d'appliquer les règles aux aéroports organisés en réseaux, confirmée par la présente enquête. D'ailleurs, la Commission n'a reçu que peu de notifications individuelles³⁵ de la part des aéroports français.

Dans l'ensemble, le maillage aéroportuaire français se trouve donc dans une situation d'inapplicabilité du cadre juridique européen. A quelques temps de la fin de la période transitoire (qui interviendra au plus tard en 2027), le décalage est considérable entre la réalité économique des aéroports souvent très dépendants des aides publiques et l'objectif affiché par les lignes directrices d'une autonomie financière de tous les aéroports commerciaux.

Dans un tel contexte, la France a choisi d'adopter, vis-à-vis de la Commission européenne, une attitude défensive à l'égard du maillage existant, qui revient *de facto* à considérer comme irréaliste l'objectif fixé par les lignes directrices. Dans le cadre de l'instruction des plaintes déposées auprès de la Commission par Air France à l'encontre de compagnies à bas coût, les administrations de l'État sont intervenues constamment en défense des aéroports incriminés, malgré les condamnations passées. En 2019, la Commission a procédé à un bilan de qualité des régimes encadrant les aides d'État. Dans sa contribution, la France a relevé l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait d'appliquer les textes existants, en raison notamment du « caractère restrictif » des dispositions encadrant les aides aux compagnies aériennes ou du niveau trop bas des seuils de notification. Elle a également regretté « le formalisme et la rigueur » instaurés par les lignes directrices et les délais d'instruction considérables de la Commission pour les différentes procédures (déclarations de compatibilité, plaintes).

³⁵ Le nombre de cas notifiés au titre des lignes directrices de 2014 sur l'aviation s'élève à 26, dont huit pour des aides au fonctionnement, 12 pour des aides à l'investissement et 6 pour des aides au démarrage en faveur de compagnies aériennes (source : Commission européenne, *Fitness check*, volume 3 / 4, p.32, date 30.10.2020).

2 - La redistribution des ressources au titre des missions régaliennes

a) Un mécanisme de péréquation affaibli par la crise sanitaire

Les articles L. 6341-1 et L. 6341-2 du code des transports confie aux exploitants d'aéroports l'exécution des missions régaliennes de sécurité et de sûreté dont le financement est assuré par la taxe d'aéroport (cf. Annexe n° 23). Son montant est plafonné par passager. La taxe perçue au titre du trafic aérien de la plateforme n'est pas toujours suffisante pour couvrir les dépenses régaliennes, notamment pour les plus petits aéroports. En 2019, pour les 38 aéroports du panel, le montant des taxes collectées s'établissait à 111,9 M€ pour des charges de sécurité et sûreté évaluées à 155,2 M€. Le législateur a donc créé un mécanisme de péréquation ou « majoration » de TAP qui fait participer financièrement les passagers des grands aéroports (en particulier d'Aéroports de Paris) au financement des dépenses de sécurité-sûreté des aéroports de petite taille³⁶. Le montant de cette majoration est fixe : 0,90 € par passager depuis 2018 (1,25 € auparavant).

Comme le montre l'annexe n° 23, pour les aéroports de l'échantillon, les seules recettes de TAP ne couvrent, avant la crise sanitaire, que 72 % à 75 % des dépenses. Moins l'aéroport a de trafic, plus ce taux de couverture est faible : en 2019, pour les aéroports de moins de 200 000 passagers annuels, les recettes de TAP ne couvraient pas la moitié de leurs dépenses régaliennes et pour ceux entre 200 000 et 700 000 passagers annuels, moins des deux tiers. Au-delà, l'équilibre est atteint.

La crise sanitaire et l'effondrement du trafic aérien ont mis à mal ce mécanisme de financement et contraint l'État à apporter un soutien exceptionnel via des avances remboursables sur sept ans (à partir de 2024). Fin 2021, les avances votées pour les 38 aéroports du panel s'élevaient à 106,8 M€ (dont 65,9 M€ pour les aéroports de moins de 700 000 passagers), soit une dette à fin 2021 équivalente aux recettes de TAP d'une année d'activité pleine (sur la base de 2019).

b) Une dette accumulée difficilement remboursable par les petits aéroports

Même si le plafond de la TAP a été revu à la hausse de 14 € à 15 € par passager en 2021, de nouvelles augmentations seront certainement

³⁶ Le plafond de la TAP est actuellement fixé à 15 € par passager.

nécessaires pour assurer le remboursement de ces dettes. La Cour a montré dans son rapport public annuel pour 2022 que cette augmentation tarifaire aura un impact à la hausse sur les coûts de touchée et dégradera la compétitivité d'aéroports souvent fragiles. Pour certains, en particulier ceux soumis à une concurrence transfrontalière, ces augmentations pourraient conduire à de nouveaux besoins d'aides publiques pour préserver la compétitivité de la plateforme.

En outre, comme le montre l'annexe n° 23, les dépenses régaliennes ne cessent d'augmenter sous l'effet de l'inflation des prix et des dernières normes européennes, en particulier pour les plus petits aéroports de l'échantillon dont le différentiel de coût par passager s'inscrivait déjà en 2019 dans un rapport de un à quatre par rapport aux aéroports compris entre un et trois millions de passagers. La DGAC estime que l'inflation des coûts devrait se poursuivre pour atteindre + 15 % à + 20 % d'ici 2024.

Enfin, pour l'exercice 2022, le montant de l'avance³⁷ votée en loi de finances initiale 2022 ne couvre, selon les services de la DGAC, que 75 % des déficits prévisionnels de l'ensemble des aéroports. Cette situation va conduire à la fragilisation des trésoreries et, pour les aéroports en gestion publique, à un risque d'impasse budgétaire. La DGAC doit donc définir avec les aéroports des scénarios de remboursement des avances et d'évolution de la TAP.

C - Les aides aux compagnies : un manque de transparence

1 - La diversité des aides consenties aux compagnies pour développer le trafic de passagers

a) La réduction des redevances consenties par les aéroports : des modulations prévues par les guides tarifaires

La modulation des redevances aéroportuaires³⁸ prend plusieurs formes. La réduction des redevances atterrissage ou passagers pour la création d'une nouvelle liaison, qu'autorisent les lignes directrices

³⁷ 150 M€.

³⁸ Les redevances aéroportuaires (atterrissage, passagers, stationnement, etc.) sont perçues par les aéroports en contrepartie des services qu'ils rendent aux compagnies utilisant leurs installations.

européennes, est plafonnée et répartie sur trois ans (cf. Annexe n° 15). Elle est largement mise en œuvre sur le territoire métropolitain.

D'autres modulations de redevances aéroportuaires, corrélées à l'accroissement du trafic (offre de sièges ou de passagers, fréquence hebdomadaire, progression annuelle), visent à favoriser une meilleure utilisation des installations aéroportuaires (Rennes, Vatry), en particulier pour lisser l'activité saisonnière (Grenoble, Chambéry). Dans certains aéroports, les compagnies régulières basant au moins un avion sont aussi exonérées de la redevance de stationnement la première année.

Enfin, un réseau d'exploitants d'aéroports a mis en place une modulation « carbone » calculée selon la capacité et les émissions des aéronefs. A Toulon et à Rennes, les compagnies aériennes sont incitées à exploiter des avions moins émetteurs de CO₂. À cet effet, un dispositif tarifaire de bonus/malus est appliqué sur la redevance atterrissage en prenant pour base l'émission des GES pendant les phases d'atterrissage et de décollage, laquelle est comparée à la moyenne annuelle des émissions de CO₂, par siège ou par tonne, des avions de la même catégorie. A Toulon, la redevance, qui va d'environ 10 € jusqu'à plus de 400 € selon la taille de l'avion, peut ainsi être réduite de 2,5 %, ou augmentée de 4,5 %.

b) Des remises supplémentaires, négociées de gré à gré

Outre les modulations prévues dans les tarifs publiés, les accords commerciaux entre les compagnies aériennes et les aéroports résultent également d'un « jeu de marchandage » qui, en théorie, doit leur être mutuellement avantageux et dont le gain final est partagé dans des proportions reflétant les pouvoirs de négociation des parties. Ce gain est constitué du bénéfice tiré du surplus de toutes les recettes, aéronautiques et extra aéronautiques, induites par le développement de nouvelles lignes aériennes et du trafic. Ces arrangements commerciaux se traduisent par l'octroi d'aides incitatives (« *incentives* ») pour lesquelles l'aéroport a l'obligation de vérifier en amont et *expost* l'existence de son gain résiduel ou autrement dit d'un retour sur investissement comme le ferait un investisseur avisé en économie de marché (Brest, Caen).

Toutefois, certains aéroports concluent des contrats économiquement défavorables allant jusqu'à consentir à une utilisation du service aéroportuaire à titre gratuit et parfois même à la captation d'une partie de leurs recettes extra-aéronautiques, lorsqu'ils en ont³⁹. Ainsi, les

³⁹ Certains aéroports ne disposent pas de parcs de stationnement payant (Tours, Tarbes par exemple).

aides par passager accordées par les aéroports de Carcassonne, Tarbes ou Perpignan à une compagnie ont été négociées à un niveau excédant largement les redevances aéroportuaires de cette compagnie et ne permettent pas, même en tenant compte des recettes extra-aéronautiques un retour sur investissement.

En outre, pour accompagner la reprise du programme des vols après la crise sanitaire, certains aéroports ont conclu de nouveaux contrats d'« *incentives* » qui s'additionnent à ceux déjà en cours et sans gain marginal pour l'aéroport (La Rochelle, Brive).

Le plan de relance et de sortie de crise engagé par la CCI de Corse en 2020 et 2021 a suivi des modalités différentes car publiques et a pris la forme d'appels à manifestation d'intérêt en faisant expressément référence au principe d'opérateur avisé en économie de marché. Ils devraient permettre d'escompter fin 2023 des recettes nettement supérieures à la contribution publique.

c) Les achats de prestations de marketing

En concédant des contrats de prestations de promotion et de publicité aux compagnies, de nombreux délégants ou gestionnaires paraissent à première vue avoir pour finalité la promotion touristique de la destination et de sa région. Souvent conclus avec *Airport Marketing Services Limited* (AMS), sa filiale, la compagnie Ryanair en est la principale bénéficiaire. Ainsi, sur la période 2017 à 2019, 15 aéroports ont versé à la société Ryanair directement ou par l'intermédiaire de sa filiale AMS plus de 58,3 M€ pour l'achat de prestations marketing sous différentes formes.

Cette pratique est fortement localisée dans la région Occitanie, où Ryanair et sa filiale ont reçu près de 33 M€ de 2017 à 2019, soit près de 11 M€/an, de la part de six aéroports (Béziers, Carcassonne, Nîmes, Perpignan, Rodez et Tarbes). Ces montants ont été moindres durant la pandémie. Mais les perspectives établies fin 2021 et les constats faits en 2022 montrent une reprise de cette pratique à un niveau comparable. Les prévisions de la SPLAR (Carcassonne, Perpignan et Tarbes) prévoient des dépenses de marketing de 85,9 M€ de 2023 à 2029, représentant 115 % de son déficit d'exploitation prévisionnel. De même l'aéroport de Tours a versé 7,2 M€ d'aides marketing entre 2017 et 2019 à cette même compagnie.

Les aéroports qui achètent des prestations marketing dans l'espoir d'attirer ou de maintenir une compagnie, connaissent quasi systématiquement un fort déficit d'exploitation. Rodez, qui a dépensé 0,88 M€, affiche ainsi un déficit d'exploitation hors subvention de 3,7 M€

en 2019. Tours est en déficit récurrent hors subvention d'exploitation de 0,52 M€ de 2017 à 2019 mais achète simultanément pour 2,4 M€ par an de prestations marketing. Carcassonne, très fortement déficitaire de 2,9 M€ en 2019, verse une aide marketing moyenne de 2,3 M€ par an, de 2017 à 2019.

2 - Une exposition de certains aéroports et collectivités à des risques juridiques

a) Des aides aux compagnies régulièrement condamnées

Ces prestations ont non seulement un impact sur l'équilibre économique des aéroports mais constituent un risque juridique au regard de la réglementation européenne sur les aides d'État ou des règles nationales et européennes du droit de la concurrence.

Les lignes directrices n'autorisent qu'un type d'aides aux compagnies : des aides au démarrage de nouvelles lignes, sous la forme d'une réduction plafonnée à 50 % des redevances aéroportuaires, sur trois ans au maximum, appuyée sur un bilan économique *ex ante* permettant d'établir que ces dépenses correspondent au comportement d'un investisseur avisé en économie de marché. Sur ce fondement, suite à une plainte introduite par Air France en 2010 à l'encontre de mesures d'aides à la compagnie Ryanair mises en œuvre par 27 aéroports, la Commission a prononcé cinq condamnations à restituer les aides qu'elle considère comme illégales⁴⁰ versées à AMS.

L'absence de plans d'affaires ou d'analyses *ex ante* à l'appui des aides versées est presque générale, ce qui crée un risque systématique de requalification en aide d'État. Lorsqu'une analyse est faite, les plans d'affaires sous-estiment les coûts pour parvenir à la rentabilité, matérialisée par une valeur actuelle nette (VAN) positive (cas de la SPLAR). Parfois les informations financières transmises par la compagnie sont insuffisantes (Clermont-Ferrand) ou les dépenses marketing effectuées par un autre organisme que l'exploitant ou son propriétaire ne sont pas prises en compte (La Rochelle). Souvent, la rentabilité incrémentale des contrats n'est pas vérifiée (Rodez) ou est clairement négative.

⁴⁰ Pau, Nîmes et Angoulême (juillet 2014), Montpellier (août 2019) et La Rochelle (juillet 2022). Le montant total des aides à restituer est de 27 M€, imputable très majoritairement à Ryanair. Par ailleurs, des procédures formelles d'examen ont été ouvertes contre les aéroports de Carcassonne (en 2012) et Béziers (en 2020).

b) Des aides consenties à travers des montages non transparents

Certains propriétaires-délégants (Rodez) ont octroyé des aides à Ryanair par l'intermédiaire de leur exploitant. Ils versent une aide à l'exploitant qui passe à son tour un contrat équivalent avec AMS .

D'autres aéroports ont confié aux organismes chargés de la promotion du tourisme le soin de conclure des contrats avec des compagnies, leurs filiales ou services de marketing. A Bergerac, le concédant de l'aéroport a versé via le comité départemental de tourisme de la Dordogne 4,4 M€ d'aides marketing entre 2017 et 2020.

Ces montages dissociant formellement les processus de conclusion des contrats de prestations de services aériens et de marketing donnent l'apparence de liens très partiels et distants entre eux. Pourtant, en prenant en compte l'ensemble des contrats de services aéroportuaires et de prestations marketing, la Commission européenne a démontré que, quand bien même les prestations avaient un quelconque effet de marketing, les subventions permettaient essentiellement à Ryanair d'assurer la pérennité de sa desserte de l'aéroport. Elles doivent donc être intégrées au calcul *ex ante* de rentabilité avec le risque éventuel d'être requalifiées en aide d'État.

3 - Une efficacité des aides aux compagnies non démontrée

Ces aides consenties peuvent être financièrement rentables. Certains aéroports ont développé des relations partenariales avec des compagnies, maîtrisées financièrement. Les coûts liés à ces contrats sont couverts par de nouvelles recettes en contrepartie de prestations réellement efficaces. Sous réserve que la méthode de calcul de rentabilité évalue bien les recettes et les coûts incrémentaux résultant de ces contrats, le retour sur investissement peut être au rendez-vous dans plusieurs aéroports à moyen terme (Caen, Brest, Grenoble, Chambéry, Corse).

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

l'existence de la ligne par un autre moyen que le site internet et les outils de marketing de la compagnie Ryanair représentent de 77 % à 89 %. Les moteurs de recherche sur internet paraissent être plus efficaces pour inciter les voyageurs à prendre Ryanair pour rejoindre Tarbes.

En outre, les effets de la promotion du territoire en termes de retombées économiques sont rarement objectivés. Lorsqu'elles existent, les études présentées, souvent *a posteriori* et pour justifier le soutien des exploitations déficitaires par des fonds publics, ne reposent pas toujours sur des méthodes rigoureuses et apportent des résultats contradictoires. Certaines études et enquêtes (Tours, Clermont-Ferrand) montrent la modestie des retombées directes et indirectes pour l'économie locale, notamment parce que la plupart des passagers utilisent l'aéroport pour quitter la région.

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

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

La stratégie de la région Bretagne d'adossement de l'aéroport de Dinard à celui de Rennes, celle de la région Normandie de coordonner et de mutualiser ses aéroports tout en développant les recettes issues du foncier (Deauville) ont permis de ne pas céder aux exigences financières d'une compagnie à bas coûts et d'en accepter, en conséquence, le départ immédiat. Certains aéroports (Montpellier) ont choisi de mettre en place des partenariats avec des compagnies à bas coût concurrentes, en refusant le principe de ce type d'aides, peu conformes à la fois au principe d'investisseur avisé et à l'intérêt économique de la plateforme.

III - L'effort de transition écologique : un facteur supplémentaire de fragilité à moyen terme

La concurrence exercée par le transport ferroviaire vis-à-vis du transport aérien devrait d'autant plus s'accroître à l'avenir que la prise en compte de la réalité des temps de trajet et d'attente ainsi que des différentiels de coûts pour l'environnement conduit à remettre en cause l'avantage représenté par certaines lignes aériennes radiales. Les bouleversements technologiques à prévoir et l'amélioration de la connexion entre l'aéroports et les autres moyens de transport laissent envisager un ajustement du maillage aéroportuaire.

Les développements suivants portent sur une approche à la fois comparative avec le train et prospective sur les évolutions émergentes. Les comparaisons se fondent sur des choix méthodologiques mentionnés dans la note introductive du présent rapport et explicités en annexe.

A - La concurrence du train de plus en plus prégnante

1 - L'accentuation du report modal de l'avion vers le train

a) Le potentiel de marché des aéroports affecté par la concurrence des lignes à grande vitesse

Le train à grande vitesse a entraîné un recul significatif du trafic aérien sur les liaisons radiales (cf. *supra*). Selon l'ADEME, le train est en effet une alternative préférée à l'avion pour les trajets de moins de 800 km. Sa part de marché dans le total train/avion atteint 90 % en dessous de 2h de trajet, de 50 à 60 % à 3h et 40 % à 4h⁴¹.

Les nouvelles lignes à grande vitesse en projet visent un développement du trafic ferroviaire avec un impact secondaire mais réel sur le trafic aérien. Selon les dossiers d'enquêtes publiques, la future ligne vers Toulouse et Dax engendrerait 10 millions de nouveaux voyageurs ferroviaires d'ici 2032, dont 16 % issus du report de l'aérien. La ligne nouvelle

⁴¹ « Bilan comparé des transports aérien et ferroviaire. Quel apport d'une ligne à grande vitesse pour la collectivité ? », rapport de Nicolas Lefèvre, 2018.

Montpellier-Perpignan (LNMP) permettrait d'attirer 700 000 nouveaux passagers ferroviaires en 2035 dont 12 % issus du report de l'aérien.

Cette concurrence du train reste aujourd'hui limitée aux TGV en raison de la faiblesse du réseau ferré secondaire. La loi d'orientation des mobilités de 2019 a retenu des dispositions pour relancer les trains d'équilibre des territoires, dont les trains de nuit, qui pourraient à terme induire une nouvelle concurrence pour le secteur aérien⁴², d'autant que l'attrition du réseau ferré national depuis 40 ans fait partie des raisons initiales ayant conduit à développer, pour des motifs de désenclavement, des aéroports dans des territoires peu peuplés.

Sur ce point, l'Union des aéroports français observe que le succès des lignes domestiques transversales (+ 72 % de trafic passagers entre 2010 et 2019) témoigne de l'utilité de l'avion sur les axes interrégionaux et de la carence du transport ferroviaire pour proposer une alternative fiable.

b) Les effets en l'état très limités de la loi « climat et résilience »

Dans l'objectif de favoriser le train comme mode de transport bas carbone, et de manière inédite en Europe, la loi « climat et résilience » de 2021 prévoit la suppression des liaisons aériennes intérieures de moins de 2h30 lorsqu'une alternative en train existe sans correspondance⁴³. Pour autant, les conditions retenues pour cette interdiction restent à préciser⁴⁴ et sa portée est dans les faits limitée tant sur le trafic et ses émissions que sur le maillage aéroportuaire (cf. Annexe n° 11). Seulement trois liaisons seraient effectivement interdites (Orly-Bordeaux, Orly-Lyon, Orly-Nantes), mais le champ de la mesure pourrait être élargi aux liaisons de Marseille vers l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle, dès lors qu'un opérateur ferroviaire serait en mesure d'améliorer les dessertes de ces destinations notamment en termes d'horaires proposés⁴⁵.

En revanche, la durée initiale de 4h proposée par la Convention citoyenne pour le climat, si elle avait été appliquée, aurait eu des conséquences bien plus importantes (Cf. Annexe n° 11). Dans cette

⁴² Un rapport du ministère des transports publié en 2021 propose de constituer un réseau de trains de nuit de plus d'une dizaine de lignes.

⁴³ Article 145 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴⁴ Un décret en Conseil d'État doit préciser les liaisons ferroviaires concernées et les modalités de dérogation après examen de la mesure par la Commission européenne finalisé par la décision 2022/2358 1^{er} décembre 2022.

⁴⁵ La Commission ayant jugé la dérogation des vols en correspondance « discriminatoire » (décision CE 2022/2358, 1^{er} décembre 2022).

hypothèse, 30 liaisons intérieures auraient été interdites pour un total de 7,4 millions de passagers annuels et des émissions de CO₂ estimées à 570 700 tonnes/an, soit près de 25 % des émissions du trafic intérieur national. Une telle disposition aurait entraîné un bouleversement du maillage aéroportuaire. 18 de ces 30 liaisons auraient concerné les aéroports de moins de trois millions de passagers avec des pertes de trafics considérables, Montpellier perdant par exemple la moitié de son trafic.

La restriction des liaisons aériennes pour inciter au report des voyageurs vers le train constitue ainsi un risque majeur pour nombre d'aéroports. Si le bilan écologique de ces interdictions doit être examiné de manière approfondie⁴⁶, la concurrence du train sur les lignes intérieures pourrait être considérablement amplifiée selon les critères retenus.

2 - La remise en cause des avantages comparatifs de l'avion

a) L'invisibilité d'une partie du temps de trajet pour les liaisons intérieures

L'avion est le mode le plus rapide pour parcourir des longues distances. Une comparaison approfondie des temps de trajet entre avion et train peut être menée pour les liaisons domestiques. Dans ce cadre, une approche des temps de trajet complets suppose d'ajouter à la durée de voyage, les temps nécessaires pour se rendre à l'aéroport ou à la gare, rejoindre sa destination à l'arrivée, embarquer et débarquer.

Estimation des temps de trajets pour les liaisons radiales à Paris

Aucune mesure précise des temps de trajet réels par le transport aérien n'a jusqu'ici été conduite. L'étude scientifique la plus récente⁴⁷ a estimé que le temps d'attente total moyen en aéroport était de 157 minutes (vols intra-européens) et 32 minutes en gare. Cependant, lors de l'enquête, certains gestionnaires d'aéroports, dont le point de vue est relayé par l'Union des aéroports français (UAF), ont fait valoir que le temps d'embarquement et de débarquement pouvait être en réalité inférieur,

⁴⁶ Le report de passagers peut également s'opérer vers d'autres modes carbonés (voiture, autocar) ou, pour les passagers en correspondance, vers des vols transitant par des aéroports hors du territoire national.

⁴⁷ T.Sauter-Servaes, T.Krautscheid, A. Schober, *A Level Playing Field for Comparing Air and Rail Travel Times* », in *The Open Transportation Journal*, 2019.

s'agissant en particulier des plus petites plateformes. Pour mieux prendre en considération cette réalité, un temps d'attente moyen a ainsi été retenu⁴⁸ selon deux hypothèses de 90 et 60 mn auquel a été ajouté le temps d'acheminement vers la ville centre à l'arrivée⁴⁹.

Sur les 18 liaisons radiales étudiées (cf. Annexe n° 12), l'avion est plus rapide lorsque les villes sont mal desservies par le train (Castres, Rodez). Le temps de trajet en train est toutefois inférieur ou égal à celui par avion pour un tiers des liaisons radiales (six lignes sur 18) en prenant un temps d'attente de 90 mn. Dans l'hypothèse à 60 mn, deux liaisons restent concernées. Un Rennes-Paris est ainsi entre 85 mn et 55 mn plus rapide en train qu'en avion. Le gain de temps en avion est marginal voire nul pour d'autres liaisons à l'instar d'un Brest-Orly (7 mn plus rapide en train avec 1h30 d'attente, 23 mn gagnées à 1h) ou Montpellier-Orly (temps équivalent ou 30 mn gagnées).

Dans un souci de transparence et d'incitation à une mobilité décarbonée, le temps d'attente en aéroport devrait être intégré dans les durées de voyage annoncées aux voyageurs par les opérateurs de transport et service numériques de mobilité.

b) L'invisibilité du coût carbone de l'avion

Le bilan carbone de l'aérien est un point clef à considérer. Selon l'ADEME, l'avion émet en moyenne près de 100 fois plus de gaz à effet de serre par passager transporté que les TGV⁵⁰.

L'analyse comparative des émissions de gaz à effet de serre entre le train et l'avion sur les liaisons radiales révèle un différentiel considérable. En 2019, les émissions par passager de la liaison Orly-Limoges ont été 75 fois plus importantes que celles du même trajet réalisé en train, 28 fois pour Orly-Montpellier, 34 fois pour Orly-Brest et 53 fois pour Orly-Brive. Le taux de remplissage est un paramètre essentiel à prendre en compte pour établir le bilan carbone de ces liaisons. Avec seulement 34 % de remplissage en 2019, la liaison Limoges-Lyon a produit des émissions de près de 80 kg de CO₂/passager contre 30 si les avions avaient été pleins. La

⁴⁸ Temps moyen d'attente en aéroport calculé en 2019 par l'IATA.

⁴⁹ Une durée de 30 mn est retenue pour rejoindre Paris centre depuis Orly, 35 mn de Charles-De-Gaulle (source ViaMichelin). Le temps d'acheminement est considéré comme neutre pour le train, les gares parisiennes étant situées en centre-ville. Le temps d'acheminement à l'aéroport ou à la gare est neutralisé.

⁵⁰ 141 grammes de CO₂ par kilomètre parcouru (hors traînées de condensation) contre 75 pour la voiture longue distance, 1,73 pour le TGV et 5,29 pour les trains intercity.

liaison La Rochelle/Poitiers-Lyon était elle 1,6 fois plus émissive avec 61 % de remplissage. Les lignes d'aménagement du territoire ont émis au total plus de 235 000 tonnes de CO₂ en 2019.

En conclusion, la prise en compte des temps de trajet et des émissions carbone conduit à réévaluer la pertinence de certaines liaisons intérieures. Un vol Montpellier-Orly permet de gagner au mieux 5 mn mais émet 29 fois plus de carbone, tandis que le gain pour un vol Toulon-Orly est de 10 mn pour 29 fois plus d'émissions. Le constat pose également la question de l'opportunité de certaines liaisons sous obligations de service public (OSP) telles que Limoges-Orly (10 mn gagnées pour 75 fois plus d'émissions) et Quimper-Orly (26 mn et 36 fois plus).

B - La décarbonation du secteur aérien à l'origine d'un changement de modèle de développement

Bien que modestes contributeurs au niveau mondial⁵¹, les émissions de CO₂ du secteur aérien ont plus que doublé en 20 ans et continueraient de croître massivement si aucune mesure n'était prise⁵². Bien que la part des émissions de gaz à effet de serre directement liées aux aéroports soit marginale⁵³, les objectifs de décarbonation assignés au secteur aérien se multiplient.

La transition écologique impose deux tendances lourdes au secteur aérien, d'une part des ruptures technologiques nécessitant des investissements conséquents pour décarboner, et, d'autre part, la modération du trafic (cf. Annexe n° 9).

1 - Une possible rupture technologique, des investissements conséquents

Les ruptures technologiques relatives à la motorisation des appareils imposeront la nécessité d'adapter les infrastructures aéronautiques. Le stockage et la distribution de carburants durables n'appelleront pas de modifications majeures. En revanche, le recours à l'électricité ou à l'hydrogène en requerra de beaucoup plus importantes. Or, les besoins

⁵¹ 5,3 % des émissions en France (2019), hors « forçage radiatif » selon l'ADEME. Ce dernier est lié à l'effet des traînées de condensation des avions qui, selon l'ADEME et le CORAC, pourraient augmenter de 50 % l'effet réchauffant par rapport celui des seules émissions de CO₂.

⁵² Jusqu'à 23 % des émissions nationales selon l'ADEME dans sa récente étude *Élaboration de scénarios de transition écologique du secteur aérien* (septembre 2022).

⁵³ Selon l'ACI Europe, les aéroports représentent environ 5 % du total des émissions du secteur aérien.

d'investissements pour soutenir ces évolutions restent mal connus et donc peu anticipés. La décarbonation des opérations au sol relève d'un enjeu immédiat. Alors que l'obligation d'alternatives aux groupes électrogènes et aux moteurs thermiques auxiliaires pourrait être imposée dès 2025, peu d'aéroports semblent capables d'y répondre. Parmi les exceptions notables, l'aéroport de Brest met à disposition un réseau électrique 400 Hz pour l'alimentation au sol des avions à tous les points de contact.

Ces évolutions entraîneront un surcroît d'investissement conséquent. Pour exemple, l'aéroport de Montpellier prévoit 7,6 M€ d'investissement (2022-2026) pour la réduction de son empreinte carbone, dont 3,2 M€ pour l'installation de huit prises 400 Hz. Or les capacités d'autofinancement de nombre d'aéroports sont déjà dégradées par les conséquences de la crise sanitaire. Les investissements environnementaux des aéroports seront en outre d'autant plus importants à l'avenir que seul un quart d'entre eux a entrepris une démarche de réduction d'émissions (cf. Annexe n° 9).

2 - La modération de l'usage du transport aérien

Le volume de transport aérien s'inscrit dans une trajectoire de + 2 % par an en Europe, tendance modérée par rapport à la forte croissance des trente dernières années (cf. Annexe n° 9). Cette perspective est liée pour partie à la prise de conscience écologique croissante⁵⁴ qui a d'ores et déjà un impact sur l'usage de l'avion, en particulier pour les voyages d'affaires. D'autre part, il est probable que l'effort très rapide de décarbonation impliquera un effet sur la demande, soit de manière subie par un renchérissement des prix (les énergies alternatives au kérosène étant bien plus chères à produire, ou, à court terme, par les effets de l'inflation des prix de l'énergie), soit par régulation volontaire (encadrement législatif ou réglementaire) pour tenir les objectifs d'atténuation du changement climatique.

En conséquence, le modèle économique fondé sur une croissance forte du trafic de passagers est remis en cause. Ainsi, les contrats de concession des aéroports de Tarbes ou de Lille qui prévoient des hausses de trafic comprises entre 50 et 75 % sur les 10 à 20 prochaines années paraissent désormais peu réalistes. De même, la construction d'une nouvelle aérogare à Carcassonne, pour un investissement prévisionnel de 9,4 M€, apparaît en décalage alors que le trafic a diminué de 22 % entre 2009 et 2019 et que la plateforme est largement sous-utilisée.

⁵⁴ Cette tendance sociale s'est particulièrement illustrée en France dans les contestations autour du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou à l'étranger à avec le phénomène de refus de prendre l'avion « *Flygskam* » né en Suède en 2018.

C - L'amélioration de l'intermodalité des transports, piège économique pour les aéroports ?

L'intermodalité, entendue comme la conjugaison de différents modes de transport lors d'un voyage, est un enjeu majeur tant pour l'accessibilité des plateformes que pour la réduction de l'empreinte carbone de l'aérien, notamment par la limitation des vols en correspondance. La desserte des plateformes est placée sous la responsabilité des intercommunalités, et, au-delà, des autorités organisatrices de transport sur leur territoire et des régions. Certains aéroports, tels que Biarritz, Brest, Rennes ou Grenoble sont correctement desservis tandis que la plupart des autres plateformes restent souvent mal connectées aux lignes ferroviaires ou plus généralement aux transports en commun. Selon la DGAC, 66 % des trajets vers et depuis les aéroports français se font en voiture, aggravant leurs émissions de carbone. À titre d'exemple, l'aéroport de Tours est situé à 800 mètres de la plus proche station de tramway. Ceux de Montpellier, Brive, Dinard ou Lorient ne disposent d'aucune connexion avec un réseau de transports en commun structurant.

Au-delà du bilan écologique de la dépendance à la voiture pour l'acheminement, la faible connectivité air/fer réduit la zone de chalandise potentielle des aéroports et handicape particulièrement ceux à vocation touristique. Elle limite aussi l'attractivité des plateformes de taille moyenne au regard des grands hubs internationaux qui augmentent leur nombre de destinations grâce à des approches combinées air/train⁵⁵. La faiblesse des politiques intermodales et l'absence des aéroports dans le périmètre des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) expliquent cette situation. Les exploitants sont alors parfois confrontés à un dilemme entre amélioration de la desserte et extension des zones de parking. A Biarritz, la construction d'une gare routière proche des installations aéroportuaires a amélioré la desserte régionale de l'aéroport, tout en réduisant l'espace pour les parkings et, par conséquent, les revenus extra-aéronautiques tirés de leur exploitation.

⁵⁵ La SNCF et plusieurs compagnies développent ainsi le service « Train + Air » proposant un seul billet pour un vol international depuis les aéroports d'Orly ou Charles de Gaulle et un trajet en TGV à destination de 19 gares françaises.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La croissance rapide des plateformes intermédiaires, assise sur des équilibres fragiles, a été mise à mal par les situations de concurrence entre aéroports proches qui créaient un rapport de force favorable aux compagnies aériennes. Ces difficultés ont été accrues par le développement, entre 2001 et 2017, des lignes ferroviaires à grande vitesse vers Strasbourg, Rennes, Montpellier et Bordeaux, ainsi que par le désengagement du groupe Air France qui avait apporté une stabilité à nombre d'aéroports par le maintien de lignes « historiques ». La crise sanitaire de 2020 et 2021 a parfois accentué certaines fragilités en accélérant des changements d'attitude chez certains types de voyageurs (clientèle d'affaires) qui pourraient se révéler durables (télétravail, préférence pour le train).

Le modèle économique des aéroports recevant moins d'un million de passagers commerciaux demeure structurellement déficitaire car le nombre de passagers ne permet pas d'équilibrer par des recettes extra-aéronautiques les coûts fixes liés à l'exploitation commerciale. Souvent, ces aéroports ne demeurent attractifs pour des compagnies à bas coût qu'au prix de dispositifs d'accompagnement onéreux. Ainsi, au sortir de la crise de covid 19 et en dépit d'une reprise bien plus rapide que prévu, les aéroports intermédiaires ne subsistent dans leur grande majorité que grâce à des financements publics. En deçà d'un trafic minimal, qui demeure hors d'atteinte pour nombre de ces aéroports intermédiaires, l'autonomie financière n'est pas envisageable.

Elle le sera d'autant moins que l'effort de transition écologique demandé au transport aérien a pour objectif la neutralité carbone à horizon 2050. Mais les évolutions technologiques (moteurs électriques ou à hydrogène) qui permettraient de l'atteindre restent à ce jour en gestation et les investissements à consentir par les aéroports pour s'adapter aux nouveaux impératifs seront importants.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

- 1. Adopter pour chaque aéroport un plan de décarbonation conforme aux objectifs climatiques, annexé à chaque contrat de concession et intégrant les investissements à consentir ainsi que les évolutions de la demande (délégants, DGAC ; 2025).*
-

Chapitre II

La nécessité d'un pilotage pour le maillage aéroportuaire

Le maillage aéroportuaire métropolitain actuel est largement hérité de l'histoire. La fragilité financière des petits aéroports, la précarité juridique des régimes d'aides publiques et la transition écologique requièrent pourtant une adaptation de la répartition des plateformes sur le territoire qui tienne compte de l'offre alternative de transports (lignes ferroviaires, routes, autres aéroports). Une telle démarche suppose la mise en place d'un pilotage concerté du maillage par les différents acteurs publics concernés.

I - La dispersion des responsabilités héritée de la décentralisation aéroportuaire

Le mouvement de décentralisation lancé au milieu des années 2000 a vu l'Etat transférer près de 150 aéroports vers les collectivités territoriales. Plus de 15 années après, c'est la dispersion des responsabilités qui prévaut. L'Etat, qui a conservé la responsabilité des plus grandes plateformes, exerce désormais des prérogatives de régulation limitées sur les aéroports décentralisés. Les collectivités territoriales, quant à elles, pilotent leur plateformes sans réelle coordination.

A - Un État aux prérogatives limitées

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

1 - Une DGAC centrée sur des tâches de régulation

Dans un contexte où la plupart des aéroports sont sous le contrôle de collectivités territoriales⁵⁶, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) exerce ses missions régaliennes au service du maillage existant et ne dispose plus des prérogatives qui lui permettraient de piloter l'organisation du maillage ou d'envisager un redimensionnement de l'offre aéroportuaire.

Les différents services de la DGAC ne disposent que de prérogatives résiduelles en matière de maillage aéroportuaire (cf. Annexe n° 17). La direction du transport aérien (DTA) représente l'État concédant au moment des renouvellements de concessions des aéroports d'État et accompagne les demandes de lignes d'aménagement du territoire déposées et instruites surtout par les collectivités locales (cf. *infra*).

La direction des services de la navigation aérienne (DSNA) est chargée de doter les tours de contrôle des moyens techniques et humains qui permettent aux aéroports d'assurer le contrôle de la navigation aérienne et de surveiller les approches. La décision de doter un aéroport en moyens humains et techniques de contrôle affecte de manière décisive l'avenir d'un aéroport. A ce titre, la DSNA pourrait avoir une réelle influence sur l'organisation aéroportuaire. Entre 2013 et 2017, dans une dizaine de petites plateformes, ses agents ont ainsi été retirés et remplacés par des prestataires dits « AFIS »⁵⁷ chargés d'effectuer les missions d'information de vol et d'alerte. Mais les marges de manœuvre de la DSNA en matière de répartition de ses moyens entre aéroports sont limitées en raison de la résistance des petites plateformes, elles-mêmes confrontées aux résistances des compagnies. Par ailleurs, les projets de création de centres de contrôle délocalisés ou de mutualisation des approches autour de certaines plateformes restent, pour l'essentiel, en gestation.

2 - Des leviers d'action limités pour les services déconcentrés de l'État

Les services déconcentrés de l'État sont dans l'ensemble dépourvus de prérogatives en matière de maillage aéroportuaire. Les préfets de région participent à la gouvernance de certains aéroports d'État. Les secrétariats généraux aux affaires régionales suivent peu les questions de transport

⁵⁶ 42 des 54 aéroports métropolitains ayant reçu plus de 10 000 passagers commerciaux en 2019 sont décentralisés. L'État est propriétaire de dix plateformes, hors Aéroports de Paris : Nice-Côte d'Azur, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Bordeaux-Mérignac, Toulouse-Blagnac, Nantes-Atlantique, Strasbourg-Entzheim, Montpellier-Méditerranée, Toulon-Hyères, Lorient-Bretagne Sud.

⁵⁷ Pour *Aerodrome Flight Information Service*.

aérien, comme l'illustre la situation en régions PACA, Hauts-de-France ou même dans les régions les plus pourvues en aéroports (Occitanie, Nouvelle-Aquitaine). Les préfetures, chargées du contrôle de légalité des délibérations des collectivités, ne disposent pas des compétences juridiques nécessaires au suivi ou au contrôle des aides d'État.

Enfin, les directeurs de la sécurité de l'aviation civile interrégionaux (DSAC/IR), qui représentent la DGAC dans les territoires, malgré leur connaissance approfondie, unique dans l'administration, des différents niveaux d'aéroports (d'État et décentralisés) n'ont pas de compétence en matière de maillage aéroportuaire et se concentrent sur les missions de suivi et de contrôle des dispositifs de sécurité et de sûreté. La plupart du temps, ni les préfets de région, ni les DSAC/IR ne sont par ailleurs consultés lors des projets d'ouverture de lignes d'aménagement du territoire (LAT).

La région Nouvelle-Aquitaine offre un bon exemple de l'absence de gouvernance induite par la dispersion des acteurs. Le principal aéroport de la région est Bordeaux-Mérignac, aéroport appartenant à l'État, autour duquel s'organise le maillage aéroportuaire décentralisé. La gestion y est dans les faits suivie par l'agence des participations de l'État (APE), la DGAC étant amenée, en tant qu'autorité concédante, à participer à la définition des grandes orientations stratégiques. Le DSAC/IR, n'a pas de voix délibérative au conseil de surveillance⁵⁸. Et à l'inverse, ni l'APE, ni le préfet de région, ne disposent d'éléments leur permettant d'apprécier l'impact des décisions prises (investissements, partenariats, desserte) sur les huit aéroports décentralisés de la région et les territoires qu'ils desservent.

3 - L'État actionnaire : une vision seulement patrimoniale

L'APE représente les intérêts de l'État dans les conseils de surveillance des aéroports d'État dont l'exploitation n'a pas été concédée à des entreprises privées⁵⁹. La DGAC assure le rôle d'autorité concédante pour l'ensemble des aéroports d'État. Ce rôle est assuré conjointement avec le ministère des armées dans le cas de l'aéroport de Toulon-Hyères⁶⁰. En tant qu'administrateur des conseils de surveillance des sociétés aéroportuaires, l'APE ne connaît des sujets de maillage qu'en cas d'impact sur les comptes

⁵⁸ Le conseil régional, qui a mis en place une stratégie aéroportuaire ambitieuse mais limitée aux aéroports décentralisés (cf. *infra*), a fait part de son souhait de voir la gouvernance de l'aéroport de Bordeaux-Mérignac mieux associer les acteurs publics locaux, afin de garantir un aménagement équilibré du territoire.

⁵⁹ Il s'agit d'ADP et de quatre sociétés aéroportuaires dont l'État est actionnaire à hauteur de 60 % : Bordeaux, Marseille, Montpellier et Strasbourg.

⁶⁰ Quand les sociétés concessionnaires sont privatisées (Lyon, Nice, Toulouse), ce sont surtout les collectivités qui représentent les actionnaires publics, à l'exception de Nantes.

sociaux de l'aéroport d'État. En l'absence de vision intégrée d'un maillage qui concerne surtout des aéroports décentralisés, l'intérêt social et le développement commercial de la plateforme suivie par l'APE priment.

4 - L'incapacité de l'État à réguler les aides aux aéroports et aux compagnies

Pendant la période transitoire fixée par les lignes directrices de 2014, les aides à l'investissement et au fonctionnement des aéroports et les aides aux compagnies doivent, pour être compatibles avec le marché intérieur, respecter certains critères et montants maximum (cf. Annexe n° 18). Pour être mis en œuvre et éviter le risque juridique systémique qui pourrait peser sur le secteur aéroportuaire, ce principe suppose une mobilisation forte des services de l'État, chargés de réguler les systèmes d'aides. Aujourd'hui l'administration française ne s'est pas dotée des moyens requis pour accompagner les aéroports dans cette transition, en l'absence notamment de système efficace de notification des aides. Le droit distingue les aides devant faire l'objet d'une notification individuelle à la Commission et les aides exemptées, qui doivent être notifiées à l'administration française (cf. Annexe n° 19). La France s'est engagée⁶¹ à suivre et à réguler les aides exemptées de notification individuelle.

La très grande majorité des aides aux aéroports et aux compagnies, quel que soit leur statut, ne font l'objet d'aucune notification⁶², ce qui prive l'État et la Commission européenne de la connaissance des régimes d'aides mis en place et de la capacité de faire appliquer le droit. L'administration ignorant en particulier la nature des régimes d'aides aux compagnies mis en place, l'observatoire des coûts de touchée, mis en place en 2019 par la DGAC pour comparer les tarifs appliqués aux compagnies par les différents aéroports, ne peut rendre compte des conditions réellement consenties aux compagnies (après application des dispositifs d'accompagnement par passager, des réductions de redevances et des « aides marketing »).

Cette situation crée pourtant, outre une forte précarité juridique (cf. *supra*) une absence d'incitation pour l'ensemble des aéroports du maillage à s'engager dans une transition qui leur permettrait d'envisager une autonomie financière à l'horizon 2027.

⁶¹ Aux termes des trois régimes cadres (aides à l'investissement, au fonctionnement et aux compagnies) notifiés à la Commission.

⁶² Dans les faits, la DGAC (mission « aides d'État » de la sous-direction des aéroports) n'intervient que dans les rares cas où elle est saisie par une collectivité, un aéroport ou une préfecture.

B - Des collectivités territoriales intervenant en ordre dispersé

Le grand mouvement de décentralisation des aéroports de 2005-2007 était sous-tendu par la volonté de traduire juridiquement l'implication de fait des collectivités territoriales dans la gestion des plateformes intermédiaires. Mais, le législateur s'étant refusé à désigner une catégorie de collectivité plus spécialement chargée d'en organiser le pilotage, le transfert s'est accompagné d'un émiettement des responsabilités : 19 aéroports ont été transférés à des régions, 29 à des départements, 61 à des groupements de communes et 41 à des communes.

Le maillage des aéroports intermédiaires, resté à peu près en l'état depuis cette époque, offre en 2023 le paysage anachronique d'infrastructures mal coordonnées alors que les autres grands modes de transport (voies ferrées et routières) ont été l'objet de plusieurs lois successives : MAPTAM⁶³, NOTRe⁶⁴ et loi d'orientation sur les mobilités de 2019.

1 - Des stratégies territoriales inabouties

Le travail accompli par les régions sur le maillage aéroportuaire est contrasté. Certaines d'entre elles, avec des approches fort différentes, mènent depuis plusieurs années des réflexions et cherchent à rationaliser le réseau des aéroports de leurs territoires. Les régions Nouvelle-Aquitaine, Normandie, et dans une moindre mesure, Bretagne, Grand-Est et Occitanie, se sont engagées dans cette voie. La région Bretagne a notamment engagé l'élaboration d'une stratégie aéroportuaire à l'échelle de son territoire. La Corse a également une approche stratégique de ses quatre aéroports, mais qui semble plus le fait de l'exploitant, la CCI, que de la collectivité délégante. A l'inverse les régions Auvergne-Rhône-Alpes, PACA, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France restent en retrait sur le maillage aéroportuaire. Les situations locales peuvent parfois expliquer cette absence comme en région PACA où les principales plateformes (Marseille, Nice et Toulon) relèvent de l'État. De la même manière, la stratégie aéroportuaire mise en œuvre par la région Auvergne-Rhône-Alpes est limitée à la complémentarité entre les différentes plateformes, celle-ci n'étant propriétaire d'aucun aéroport.

⁶³ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 28 janvier 2014.

⁶⁴ Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

La région Nouvelle-Aquitaine s'est distinguée depuis près de dix ans en développant une approche stratégique intégrant les multiples aspects du transport aérien, y compris l'intermodalité, sur un territoire comptant huit aéroports commerciaux décentralisés. Adoptée en octobre 2017, la stratégie aéroportuaire a permis de distinguer les aéroports stratégiques, d'élaborer une typologie par vocations, et s'est accompagnée d'une montée en capital et de sa participation accrue dans les organes des autorités déléguées. Une mise à jour est prévue en 2023 pour mieux intégrer l'impératif écologique et tendre vers la neutralité carbone des aéroports.

En Normandie, sous l'impulsion de la région, une démarche de coopération associant les quatre aéroports ayant un trafic commercial (Caen, Deauville, Le Havre et Rouen) a été engagée sur la base d'une association dénommée « Aéroports de Normandie », pour mutualiser certaines fonctions de gestion des plateformes, de promotion de l'offre et de développement du trafic. Mais « Aéroports de Normandie » se donne surtout pour objectif de confier l'exploitation des quatre plateformes à un délégataire unique à l'échéance des contrats en cours.

En Corse, la collectivité semble observer les problèmes aéroportuaires avec distance. Le projet de schéma directeur des aéroports régulièrement évoqué n'est pas validé. Mais dans le même temps, la CCI exploite avec efficacité les quatre aéroports insulaires avec une vision stratégique très orientée vers le développement du tourisme. Le manque de dialogue entre la collectivité et la CCI explique les retards dans la programmation des investissements nécessaires, notamment dans les aéroports d'Ajaccio et Figari.

La nécessaire complémentarité entre les liaisons ferroviaires, routières et aériennes fait rarement l'objet d'une vision stratégique coordonnée. En Bretagne, par exemple, les collectivités territoriales financent une liaison aérienne Quimper-Orly et, concomitamment, l'amélioration de la liaison routière vers Brest, qui met les deux aéroports à moins d'une heure de trajet. Par ailleurs, cette ligne est concurrencée par une desserte ferroviaire assurant onze liaisons par jour en moins de quatre heures.

Plus largement, si les contrats de plan État-Région comportent un chapitre dédié à la mobilité, ils sont muets sur le volet aéroportuaire, faute de financement des aéroports par l'État. C'est le cas pour la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie qui se caractérisent pourtant par un maillage aérien dense.

Le manque de visibilité sur la stratégie des aéroports régionaux appartenant à l'État, ne facilite pas l'élaboration par les régions d'une stratégie concertée et cohérente. Pour ces raisons, la région Occitanie a manifesté son intérêt pour une décentralisation de la plateforme de Montpellier, encore dans le giron de l'État.

2 - Une évaluation imprécise de l'impact économique

L'argument avancé par les collectivités, à l'appui notamment des régimes d'aides aux aéroports, est la contribution au développement des territoires des passagers du transport aérien qui nouent des relations d'affaires avec l'extérieur et participent à la vie économique des territoires dans lesquels ils séjournent. C'est notamment le cas des ressortissants d'Europe du Nord qui atterrissent sur les plateformes du sud-ouest de la France, de la Corse ou des territoires alpins. Une contribution publique au développement des plateformes aéroportuaires est alors concevable. Mais la justification économique du soutien financier public aux lignes d'export de passagers (touristes français ou passagers affinitaires) est plus difficile. C'est par exemple le cas à Tours (pour des lignes vers Porto ou Marrakech), Vatry (pour des destinations vers le Maghreb et le Portugal) ou Brive et Bergerac (Porto).

La plupart des collectivités délégantes ont commandité des études sur les retombées économiques de l'activité aéroportuaire. À titre d'exemple, une étude réalisée par un cabinet privé en 2017 a ainsi estimé à 4 608 les emplois soutenus par l'aéroport de Grenoble et à 196 M€ le PIB induit dans la région. En Occitanie, une autre étude réalisée en 2016 sur l'impact de l'aéroport de Tarbes, avance la création de 1 540 ETP et un apport au PIB régional à hauteur de 92 M€. Une nouvelle évaluation par le même cabinet et réalisée trois ans plus tard fait état d'écarts non justifiés⁶⁵.

Ces études, dont la méthodologie est fortement hétérogène, mesurent rarement les coûts engendrés, les effets induits négatifs ou la part du trafic imputable aux visiteurs qui ne seraient pas venus dans la région sans l'existence de l'aéroport.

3 - Une inégale implication des régions dans la gouvernance aéroportuaire

Les régions sont propriétaires et concédantes de dix des aéroports concernés par l'enquête et sont membres de 14 syndicats mixtes propriétaires dans des proportions variables.

La région Nouvelle-Aquitaine participe activement aux organes de gouvernance et au capital⁶⁶ des syndicats mixtes propriétaires des aéroports qu'elle considère comme stratégiques. Elle a conclu avec eux des contrats

⁶⁵ A titre d'exemple, la dépense moyenne par visiteur connaît une forte baisse (de 32 %) entre 2016 et 2019, mais le PIB induit par visiteur ne baisse que de 15 %.

⁶⁶ A hauteur de 25 % sauf l'aéroport de Limoges (49,6 %).

d'objectifs pluriannuels, ce qui lui donne une capacité d'influence réelle sur l'organisation aéroportuaire territoriale. La région Occitanie, propriétaire de l'aéroport de Carcassonne et majoritaire dans les syndicats mixtes propriétaires de ceux de Tarbes et de Perpignan, a, pour sa part, mis en place une gouvernance intégrée de ces trois plateformes à travers la création, en 2019, d'une société publique locale aéroportuaire régionale (SPLAR).

La Corse présente une situation moins intégrée en raison d'une coordination réduite entre la collectivité de Corse et son délégataire, la CCI de Corse, qui assure l'exploitation des quatre aéroports à vocation commerciale. Ainsi l'instance de suivi, chargée d'assurer le lien opérationnel entre les parties au contrat, n'a pas été réunie depuis octobre 2017. En l'absence de schéma directeur des aéroports, régulièrement évoqué mais aujourd'hui toujours à l'état de projet, le délégataire définit seul les orientations stratégiques de la concession et le pilotage des investissements n'est pas mis en place.

L'implication des régions dans le financement de la mobilité aérienne est, elle aussi, variable. Plusieurs d'entre elles, telles que la Nouvelle-Aquitaine ou Grand-Est, participent au capital des sociétés propriétaires des plateformes ou leur octroient des avances en compte courant. Elles contribuent également au financement des lignes d'aménagement du territoire. Si toutes n'attribuent pas de subventions de fonctionnement aux sociétés d'exploitation, la plupart leur allouent des aides à l'investissement.

4 - Un contrôle insuffisant par les délégants propriétaires

La durée des concessions aéroportuaires ne doit pas excéder, aux termes des articles L. 3114-7 et R. 3114-2 du code de la commande publique, le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour amortir ses investissements. Celle des concessions actuellement octroyées par l'État et les collectivités territoriales est variable. La moyenne est de 18 ans environ. 17 % des contrats ont une durée supérieure à 30 ans. Dans ce dernier cas, le délégant pourra avoir des difficultés à renégocier les clauses contractuelles dans son intérêt, en fonction de l'évolution de la situation économique.

Dans son rapport de 2019⁶⁷, le Sénat proposait de « *renforcer le contrôle des opérateurs de DSP et de leurs sous-traitants en matière de transparence des comptes d'exploitation et de respect des obligations de service public* ». Cette proposition reste d'actualité, comme l'ont démontré

⁶⁷ Rapport d'information n° 734, publié en septembre 2019.

les rapports récents des juridictions financières sur les aéroports de Tours⁶⁸, ou, dans une moindre mesure, de Rodez⁶⁹.

Ces carences ont un coût pour les collectivités publiques. À Pau, la renégociation du contrat de délégation à l'issue de la crise sanitaire a fait bénéficier l'exploitant d'un financement supérieur de 4,5 M€ au déficit d'exploitation engendré par cette pandémie. À Tours, le syndicat mixte délégant n'exerce pas ses prérogatives d'autorité concédante : il ne fixe pas d'objectifs économiques au délégataire et n'approuvait pas, avant 2022, les tarifs des redevances aéroportuaires fixées par le délégataire. Les obligations de service public contractuellement prévues, ne sont ni définies ni mises en place. L'aide financière du syndicat mixte est supérieure au besoin de financement réel de l'exploitation de l'aéroport, ce qui a procuré en 2019 au délégataire une rentabilité financière⁷⁰ de 98 % contre 31 % en moyenne dans le secteur.

5 - Les limites de toute stratégie « mono-régionale »

Dans un contexte de maillage aéroportuaire très dense, la mise en place de stratégies interrégionales prendrait tout son sens. L'absence de stratégie coordonnée entre les régions d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine et la décision de l'État de contribuer au financement de la ligne d'aménagement du territoire (LAT) Tarbes-Orly ont entravé une complémentarité entre les aéroports voisins de Tarbes et Pau, malgré la concertation entre les syndicats mixtes propriétaires (cf. Annexe n° 8) ou une stratégie de développement coordonnée entre les 13 aéroports décentralisés. La situation est identique entre les régions Nouvelle-Aquitaine et Centre-Val de Loire avec l'existence de liaisons vers Stansted (Royaume Uni) au départ des plateformes de Poitiers et de Tours, distantes de moins de 100 km et d'une heure en voiture. Il n'existe pas non plus de coopération entre les plateformes de Quimper, Lorient et Nantes. Cette dernière fait pourtant état d'une fréquentation bretonne à hauteur de 25 %.

Cette situation accroît le pouvoir de négociation des compagnies à bas coût qui peuvent mettre en concurrence des aéroports proches. Malgré sa présence au capital des trois aéroports, la région Nouvelle-Aquitaine à elle

⁶⁸ Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Centre – Val-de-Loire sur le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport international de Tours – Val-de-Loire (2022).

⁶⁹ Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Occitanie sur le contrôle des comptes et de la gestion de la société anonyme d'économie mixte locale « Air 12 » (2022)

⁷⁰ Résultat net / Capitaux propres (Source : CRC Centre Val de Loire)

seule ne peut dissuader Limoges, Bergerac et Brive d'assurer ainsi tous trois la desserte régulière de Stansted par des lignes exploitées par la même compagnie à bas coût. Une telle concurrence, qui ne se justifie pas au regard de la dynamique de trafic et de la proximité des plateformes, est préjudiciable tant sur le plan économique qu'environnemental. La capacité d'influence des régions est enfin réduite par leur faible rôle dans la gestion des grands aéroports d'État qui concentrent l'essentiel du trafic et dont les orientations sont lourdes de conséquences pour l'ensemble des aéroports du territoire.

II - L'efficacité dégradée des lignes d'aménagement du territoire, symptôme d'un manque de coordination

Les lignes d'aménagement du territoire (LAT) sont soumises à des obligations de service public (OSP), sous la forme de normes d'exploitation (fréquence, offre de sièges, horaires) que doivent respecter les transporteurs aériens, en contrepartie desquelles ils peuvent bénéficier de compensations financières. Actuellement, 23 liaisons métropolitaines desservent Paris à partir de territoires considérés comme enclavés⁷¹, assurent des liaisons transversales⁷² et relient les îles au continent dans un objectif de continuité territoriale⁷³. Par ailleurs, trois lignes sous OSP au départ de Strasbourg⁷⁴ facilitent la desserte des institutions européennes.

A - Le désenclavement : un concept incertain et risqué juridiquement

Selon le rapport d'information publié par le Sénat en 2019, un territoire est considéré comme enclavé lorsque le monde économique se trouve à l'écart des voies de communication à grande vitesse, qu'elles soient ferroviaires ou autoroutières. Dans les faits, la réalité du désenclavement est difficile à établir objectivement, en particulier en l'absence d'études d'impact socio-économique incontestable permettant de démontrer, par exemple, le caractère vital et irremplaçable d'une liaison aérienne.

⁷¹ Au départ d'Aurillac, Brive, Le Puy, Rodez, Limoges, Castres, Tarbes et Quimper.

⁷² La Rochelle-Poitiers-Lyon et Limoges-Lyon.

⁷³ Brest-Ouessant et 12 lignes desservant la Corse.

⁷⁴ Vers Amsterdam, Madrid et Munich. Elles ne sont pas considérées comme des LAT.

Carte n° 4 : les LAT métropolitaines au 1^{er} janvier 2019

Source : DGAC (pour la mission d'information du Sénat)

Cette incertitude comporte des risques juridiques. L'imposition par un État membre de l'UE d'obligations de service public (OSP), permettant d'assurer une continuité territoriale et de maintenir des services aériens réguliers avec des territoires autrement mal desservis, est, en effet, encadrée étroitement par le règlement européen (CE) n° 1008/2008, précisé par des lignes directrices de 2017⁷⁵. Une OSP ne peut être imposée sur une ligne régulière que si, d'une part, celle-ci est considérée comme vitale pour le développement économique et social du territoire desservi et si, d'autre part, la liaison dessert une zone périphérique, ou de développement, ou représente un faible trafic (moins de 100 000 passagers). L'adéquation des OSP envisagées repose sur l'examen de quatre critères : la proportionnalité avec les besoins économiques du territoire, l'insuffisance des autres modes

⁷⁵ Communication 2017/C/194/01 relative aux OSP du 17 juin 2017.

de transport en particulier ferroviaires (il ne doit pas exister de trajet alternatif de moins de trois heures), les tarifs, l'état de l'offre et les conditions de transport aérien en vigueur. Selon le règlement (article 16 § 1), l'imposition d'OSP ne peut avoir pour but « *de promouvoir ou de soutenir un transporteur aérien déterminé ou de développer les activités d'un aéroport particulier* ».

Les arguments développés par les collectivités demandeuses dans les formulaires présentés à la Commission justifient l'ouverture de la ligne par l'absence de transports alternatifs reliant le territoire à la capitale en un temps satisfaisant et l'importance de la liaison pour le développement économique et social du territoire, par exemple, en raison d'un besoin émanant de la clientèle d'affaires. Quand des aéroports proches existent⁷⁶, les arguments développés consistent à démontrer que le temps d'accès entre eux est supérieur à une heure et que les zones de chalandise réelles ne se croisent que partiellement.

Mais, même quand dans le passé la Commission a validé les demandes de lignes sous OSP présentées, la conformité aux règles est parfois fragile, en particulier lorsqu'existe une offre aéroportuaire proche ou des lignes ferroviaires qui relient le territoire à la capitale dans un temps proche de 3h (Limoges, Quimper, Tarbes). Ainsi, la LAT Tarbes-Orly, financée actuellement par des aides publiques dans le cadre d'une DSP à hauteur de 19,5 M€ sur quatre ans, est en concurrence directe avec la liaison similaire assurée depuis l'aéroport de Pau, exploitée selon les règles de l'économie de marché, ce qui peut créer une distorsion de concurrence au sens du décret du 16 mai 2005. La compatibilité de cette LAT avec le critère européen relatif au faible trafic⁷⁷ ou celui d'absence d'alternative adéquate est incertaine.

B - Une dégradation accélérée par la pandémie

La dégradation de la qualité de service, la baisse de la fréquentation et, surtout, l'inflation des coûts induites par la pandémie auront des effets en partie durables sur les modalités d'exploitation de ces lignes aériennes et sur l'évolution des contributions financières publiques.

⁷⁶ Brest pour Quimper, Pau pour Tarbes, Brive pour Limoges, Limoges pour Poitiers ou Rodez pour Aurillac.

⁷⁷ La LAT Tarbes-Orly était la liaison la plus fréquentée de l'aéroport entre 2017 et 2021 avec un trafic de 133 811 passagers (2019). L'arrêté de 2005 fixe un plafond de 150 000 passagers pour l'éligibilité à un financement étatique et les textes européens une limite de 100 000 passagers par an.

1 - Une diminution de la qualité de service corrélée à une baisse de la fréquentation

En 2019, à l'occasion de la conclusion des Assises du transport aérien, la ministre des transports précisait que « *la fiabilité de ces liaisons et la qualité de service (devaient) être au rendez-vous* ». Le bilan dressé apparaît à cet égard mitigé.

La fragilité du système était annoncée dès le retrait, avant la pandémie, d'Air France et l'entrée de nouvelles compagnies, peu nombreuses et dont la solidité économique était moins assurée. À titre d'exemple, le nombre de vols contractuellement prévus n'a pas toujours été respecté, notamment sur la desserte Le Puy en Velay-Orly. Au cours de la période 2017-2021, l'obligation d'effectuer 880 vols par an n'a jamais été remplie, avant même que ne survienne la crise sanitaire. Si les pénalités contractuellement prévues ont été appliquées dans ce cadre avant la pandémie, elles ne l'ont pas été au titre des retards, pourtant récurrents.

Entre 2019 et 2021, la diminution de la fréquentation des LAT a été générale (cf. Annexe n° 20) et particulièrement importante pour les lignes reliant Limoges à Lyon, La Rochelle et Poitiers à Lyon ou Brive à Orly, passées respectivement de 19 600 à 3 700, de 41 832 à 10 820 et de 48 000 à 22 000 passagers, avec des rotations hebdomadaires réduites de 11 à 7 pour les deux premières et de 16 à 11 pour Brive. Elle est notable pour la clientèle d'affaires, majoritaire parmi les passagers des LAT, avec l'essor du télétravail et de la visioconférence. Cette situation a contribué à la diminution de la qualité de service, certaines compagnies diminuant le nombre de leurs rotations, notamment sur les lignes précitées. L'avenant signé en juillet 2021 pour l'exploitation 2020-2021 de la LAT La Rochelle-Lyon avec le transporteur Chailair est à cet égard emblématique : l'État et les collectivités ont dû accepter *a posteriori* une forte réduction du programme de vols prévus et la demande de la compagnie d'affréter un seul ATR 42 mutualisé avec la LAT Limoges-Lyon, au lieu des deux avions initialement prévus.

2 - Un coût fortement croissant pour les finances publiques

Les compensations financières contractualisées des collectivités peuvent être très élevées, à l'image des 13,5 M€ attribués sur quatre ans à l'exploitant de la ligne Quimper-Orly. Pendant la pandémie, le coût pour le contribuable de cette ligne était de 359 € par passager transporté en 2020 avant d'atteindre 648 € en 2021. Leur montant évolue à la hausse sous l'influence conjuguée de plusieurs facteurs : un marché peu concurrentiel avec le désengagement progressif d'Air France et de ses filiales ; un faible pouvoir de négociation des collectivités publiques face à la pression du

monde économique et l'augmentation du coût du carburant. En Corse, le montant de la compensation financière versée aux compagnies aériennes exploitant les 12 lignes sous OSP s'élève globalement à 96,1 M€ en 2021, contre 68,6 M€ en 2019. Cette évolution intègre la compensation de l'allègement des tarifs applicables aux résidents.

La pandémie a multiplié les situations pour lesquelles la forte chute du trafic et l'augmentation des charges ont contraint les acteurs à renégocier les équilibres conventionnels mis en place, les autorités disposant d'une marge de manœuvre limitée face aux demandes des rares compagnies délégataires, en situation de fragilité. Pour la LAT Rodez-Paris, deux compensations exceptionnelles d'un montant total de près de 2 M€ ont été versées, et la DSP 2020-2024 - attribuée à la compagnie Amélia - prévoit par ailleurs une compensation annuelle moyenne de 2,4 M€, soit près du triple du réalisé en 2019 (0,83 M€).

La nécessité de certaines lignes, qui ont souvent mieux résisté au choc de la pandémie, apparaît peu contestable. Cependant, la fragilité de certaines autres semble indiquer un fort besoin de hiérarchisation des priorités au sein des LAT, dont l'efficacité, mesurée par le coût des aides publiques par passager transporté, est très contrastée.

Tableau n° 2 : coûts publics par passager de certaines LAT en 2019

<i>LAT</i>	Coût public par passager en 2019
<i>Le Puy-Paris</i>	217 €
<i>Limoges-Paris</i>	199 €
<i>LAT desservant la Corse</i>	37,5 € (coût moyen)
<i>Rodez- Paris</i>	16 €

(Source : Juridictions financières à partir de données DGAC).

Le Sénat relevait déjà en 2019, avant la pandémie, le faible pouvoir de négociation des collectivités qui ne pouvaient, faute de moyens techniques, contrôler la sincérité des prévisions et des comptes analytiques présentés par les transporteurs. Cette situation perdure. Par exemple, le syndicat mixte délégant de l'aéroport de Rodez, faute de disposer de documents d'analyse de coûts suffisamment précis, n'est pas en mesure d'apprécier la justification de la compensation financière qu'il accorde à la compagnie.

L'État ne s'est pas davantage donné les moyens de suivre ou d'encadrer l'exploitation de ces lignes. La DGAC accompagne et relaie les demandes adressées à la Commission par les collectivités, sans délivrer d'avis critique sur la pertinence de la ligne ou des conditions financières.

C - Le besoin d'une stratégie nationale pour les LAT

A la suite des Assises du transport aérien (2018), deux séries de décisions ont été prises. D'une part, l'État est revenu au financement de la plupart des LAT métropolitaines (hors Corse)⁷⁸. D'autre part, des pistes de réforme ont alors été envisagées : fin d'une approche par la compensation des déficits, assouplissement des OSP⁷⁹ permettant de susciter davantage d'offres de transporteurs et d'élargir ainsi les marges de négociation des autorités. Il s'agissait également d'assouplir les critères de participation de l'État et de mettre en place des instances de coordination et de suivi. Mais dans les faits, aucune réforme n'a accompagné la relance de la participation de l'État à un dispositif pourtant très fragilisé par la pandémie.

La situation actuelle très contrastée et l'absence de réelle stratégie intégrée en matière de LAT sont en réalité des symptômes de l'absence de gouvernance du maillage aéroportuaire. La relance du dispositif en 2018 et la certitude de voir l'État soutenir et financer les lignes mises en place⁸⁰ ont incité certaines collectivités à demander l'ouverture ou le prolongement de LAT juridiquement incertaines et qui risquaient d'être peu soutenables financièrement.

⁷⁸ La dotation consacrée aux LAT dans le cadre du programme 203 passant de 13,4 M€ en 2018 à 20,8 M€ en 2020 en crédits de paiement, avec une augmentation des autorisations d'engagement de 15 M€ entre 2018 et 2019.

⁷⁹ Avec des objectifs de résultats davantage que de moyens en termes de nombre de vols ou d'offre de sièges par exemple.

⁸⁰ La LAT entre Tarbes et Paris pour la période 2018-2022 offre un exemple particulier du retrait de l'État, non signataire de la convention portant les OSP mais pourtant financeur de la ligne aux termes d'une convention de financement avec le syndicat mixte Pyrénia (participation financière maximale de 1,2 M€ sur les quatre ans).

III - Un pilotage indispensable pour préparer le maillage aéroportuaire à la transition écologique

L’emiettement des responsabilités entre acteurs publics dessert en premier lieu les aéroports intermédiaires dans un contexte où la crise sanitaire et les enjeux de transition écologique accentuent le besoin d’adaptation. Un ajustement de leurs prérogatives et la création de nouveaux instruments de pilotage devraient permettre à l’État, comme stratège, et aux régions, comme chefs de file, d’assumer pleinement les responsabilités qui leur incombent en matière de maillage aéroportuaire.

A - Le besoin d’un État stratège

Alors que la covid 19 a fait prendre conscience des équilibres précaires sur lesquels repose l’exploitation commerciale des aéroports, la transition écologique désormais inéluctable renforce cette prise de conscience. Le besoin d’un État stratège s’impose peu à peu.

La promotion d’une stratégie aéroportuaire nationale, la création d’un observatoire national des aéroports apparaissent comme des voies qui donneraient aux services de l’État les moyens d’investir ce rôle.

1 - Un secteur confronté à un risque systémique

Les lignes directrices de 2014 appelaient les aéroports de moins de trois millions de passagers à s’engager dans une transformation de leurs modèles économiques au terme de laquelle la répartition des infrastructures aéroportuaires européennes devait être rationalisée et non dépendante des aides publiques. La prise de conscience croissante des enjeux liés au réchauffement climatique semble aujourd’hui confirmer une telle perspective. La Commission européenne envisage d’étendre la période transitoire sans pour autant revenir sur l’objectif final.

Dans un avenir proche, les exigences réglementaires croissantes imposées aux aéroports en matière de décarbonation (cf. *B. du chapitre I*), de certification⁸¹, de lutte contre l’incendie ou de sûreté des bagages transportés⁸² augmenteront les coûts fixes qui pèseront particulièrement sur les plateformes les plus petites.

⁸¹ Règlement (UE) 2018/1139 et « aérodromes » (UE) 139/2014.

⁸² Règlement d’exécution (UE) 2015/1998 de la commission du 5 novembre 2015.

L'adaptation du secteur aéroportuaire n'a pourtant jamais réellement été engagée en France et peu nombreux ont été les aéroports récemment fermés à l'aviation commerciale⁸³. Cet attentisme qui découle en partie de la dispersion des responsabilités issue de la décentralisation aéroportuaire et en particulier d'une perte de compétences de l'État fait courir à terme un risque de correction non anticipée et de multiplication des défaillances des aéroports.

2 - La nécessité d'une stratégie aéroportuaire nationale

A la suite des Assises nationales du transport aérien organisées par le ministère des transports en 2018, la stratégie nationale du transport aérien a pour objectif de donner une feuille de route au secteur du transport aérien à horizon 2025. La crise sanitaire l'a remise en cause pour partie.

Le maillage aéroportuaire au niveau local y est évoqué⁸⁴, mais la question de l'organisation territoriale des aéroports est renvoyée aux acteurs publics qui ont la responsabilité des aéroports. Le rôle de l'État se trouve ainsi cantonné, outre ses fonctions régaliennes traditionnelles, à des actions ponctuelles permettant d'accompagner la mise en œuvre de stratégies aéroportuaires locales. Ces actions d'accompagnement devront être déployées selon cinq axes, parmi lesquels le financement des LAT. La Souvent, les services centraux ou déconcentrés de l'État ne sont pas en mesure, ou seulement à la marge, d'apporter un tel appui.

De leur côté, les collectivités territoriales n'ont pas investi pleinement leur rôle en matière d'organisation aéroportuaire. Face à des services de l'État chargés des aéroports compétents techniquement (DGAC, DSAC/IR, DSNA), la qualité des responsables locaux d'aéroports s'avère inégale. L'exploitation de certaines plateformes paraît équilibrée (Lille, Caen, Brest, Montpellier) quand d'autres cumulent trafic décroissant et inflation des aides publiques (Quimper, Metz).

Un tel constat appelle donc à revoir le rôle d'un État qu'il ne paraît plus possible de cantonner au seul rôle de régulateur chargé de veiller au respect des lois et règlements applicables au secteur du transport aérien et ce d'autant plus à la suite de la pandémie. La décentralisation d'une très grande majorité des aéroports ne devrait pas avoir pour effet de déresponsabiliser l'État en matière de maillage aéroportuaire.

Les infrastructures aéroportuaires ne peuvent être considérées comme de simples outils de développement économique local, dès lors qu'elles portent un trafic de passagers et de marchandises interrégional, ou international. Le rôle joué par l'aéroport de Vatry pendant les premières

⁸³ Depuis 2014 : Dijon, Angoulême, Périgueux, Agen, Dinard.

⁸⁴ Axe stratégique 3 : connecter efficacement nos territoires aux flux du trafic aérien.

semaines de la pandémie a été emblématique, en permettant l'entrée en urgence sur le territoire national de matériel sanitaire. La mission confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable en 2022 d'étudier les meilleures voies pour développer l'activité de fret de cette plateforme a donné un exemple du rôle que pourrait jouer l'État pour dynamiser et rationaliser le maillage aéroportuaire.

Il paraît donc nécessaire qu'aux côtés de la stratégie nationale du transport aérien, soit élaborée par la DGAC une stratégie nationale aéroportuaire qui donnerait aux acteurs une vision prospective du maillage aéroportuaire à l'horizon 2027 (fin prévisible de la période transitoire des lignes directrices). Cette stratégie devrait intégrer les orientations stratégiques prises par les aéroports d'État et des contributions remises par les régions. Elle tiendrait compte des différentes prévisions de trafic disponibles. Elle pourrait mettre en avant plusieurs scénarios, tenant compte des perspectives de développement, de reconversion ou de spécialisation des plateformes actuelles, ou de la mise en place d'adossements ou de complémentarités entre aéroports proches. Elle proposerait des adaptations de la répartition des moyens importants que l'État met au service des aéroports (surveillance de la navigation aérienne, douanes, forces de sécurité). Elle devrait permettre d'envisager une amélioration de l'efficacité de l'outil aéroportuaire, en s'appuyant sur des critères objectifs (prévisions de trafic, impact économique et social réel pour le territoire, alternatives de transports).

La stratégie nationale aéroportuaire devrait comprendre un volet relatif aux LAT. Sans revenir sur le principe de délégation posé par l'article L. 6412-4 du code des transports⁸⁵, la DGAC pourrait dans ce cadre définir sur la base de critères objectifs (prévisions de trafic, efficacité, besoin pour le territoire, alternatives de transport actuelles et futures), des priorités.

Elle pourrait rendre, sur ce fondement, et à partir de contributions remises par les DSAC/IR, des avis critiques à chaque renouvellement de DSP recommandant ou non le maintien de la ligne et la participation financière de l'État.

La DGAC devrait également mettre à disposition des collectivités locales des guides méthodologiques permettant aux collectivités de négocier dans de meilleures conditions avec les transporteurs les dispositions financières et techniques des DSP.

⁸⁵ « L'État peut déléguer à une collectivité locale ou à une autre personne publique intéressée qui le demande tout ou partie de l'organisation des services de transport aérien au départ, à destination ou à l'intérieur du territoire français soumis à des obligations de service public ».

La stratégie nationale aéroportuaire devrait enfin contenir un volet multimodal permettant d'articuler l'évolution des aéroports avec celle des autres grands moyens de transport (route, fer, mer). Les régions, désormais responsables de la stratégie aéroportuaire sur leur territoire, elles-mêmes chargées de définir les axes routiers, et plus largement les flux commerciaux d'intérêt régional⁸⁶, devraient être particulièrement associées à la définition des propositions formulées en matière de multimodalité.

3 - Instaurer un observatoire des aéroports

La nécessité de mieux connaître les aéroports français, dont il est difficile d'avoir aujourd'hui une connaissance complète et précise, s'impose progressivement. La multiplicité des acteurs, la diversité des modes de gestion et des interventions publiques appellent la création d'une base unique d'informations propre à renseigner les décideurs publics.

Le rapport conjoint du Conseil supérieur de l'aviation civile et du Commissariat général à l'égalité des territoires de 2017 a formulé plusieurs propositions en ce sens⁸⁷. Le rapport du Sénat de 2019 a lui aussi approché ces questions⁸⁸. Une préoccupation de même nature se retrouve par exemple dans une étude sur le coût de la sûreté aéroportuaire⁸⁹ qui invitait la DTA à réaliser une synthèse détaillée régulière à destination des aéroports et des directions de la sécurité de l'aviation civile. La création de l'observatoire des coûts de touchée a constitué un premier pas dans cette direction. Néanmoins, les données qu'il consolide ne tiennent compte ni des réductions des redevances consenties, ni des autres types d'aides consenties aux compagnies qui constituent pourtant des déterminants essentiels de la compétitivité des aéroports.

Il paraît désormais nécessaire d'aller au-delà, à l'exemple de ce qui a été mis en œuvre en 2009 pour les services d'eau et d'assainissement. Ces deux services publics partagent beaucoup de similitudes avec l'organisation aéroportuaire. Confiés aux communes et à leurs groupements, ils se caractérisent par un émiettement des responsabilités locales et par des opérateurs de l'État qui jouent un rôle de régulateur (agences de l'eau, agences régionales de santé). L'exploitation de ces services est très souvent confiée à des opérateurs privés par voie de DSP.

⁸⁶ Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁷ Dynamiser l'échange d'expériences d'amélioration de la performance des aéroports, Améliorer la connaissance sur les modes de gestion publique et privée des aéroports.

⁸⁸ Instituer des échanges réguliers entre les régions pour favoriser les partages de bonnes pratiques sur les stratégies aéroportuaires, Faire connaître le dispositif des aides au démarrage aux acteurs publics impliqués dans le développement des aéroports et du transport aérien.

⁸⁹ Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire, CGEDD, 2014.

Deux précédents : les observatoires des services publics d'eau et d'assainissement et de la route

Créé en par la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, opérationnel depuis 2009, l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement est l'outil de pilotage et d'information sur les services de l'eau reconnu au niveau national. Il constitue la première base de données alimentée par les collectivités territoriales sur le prix et la performance des services de l'eau. Il est mis en œuvre par l'Office français de la biodiversité.

Créé en 2016 notamment à l'initiative de l'État, de l'Assemblée des départements de France, de l'Assemblée des communautés de France et de l'union des syndicats de l'industrie routière française, l'Observatoire national de la route a deux orientations stratégiques : partager les connaissances pour évaluer l'efficacité des politiques techniques visant à une gestion économe des réseaux routiers, et objectiver l'état du réseau routier afin d'éclairer les décideurs. Il s'est donné pour missions d'identifier les outils et les moyens de connaissance de l'état du réseau routier (chaussées et ouvrages d'art), d'analyser les données techniques et financières fournies par les gestionnaires routiers et de diffuser les connaissances sur le patrimoine routier. Les données qu'il traite concernent le réseau national, départemental et intercommunal.

L'organisation et les missions d'un observatoire national des aéroports pourraient être, dans une phase d'expérimentation de cinq années, inspirées du modèle de l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement, tout en tirant les leçons de cette expérience. Le déploiement d'un tel observatoire pourrait être confié à la DGAC. Les autorités déléguantes et les exploitants des aéroports auraient l'obligation de produire les données, de toute nature, nécessaires à l'observatoire. Les DSAC/IR pourraient être chargés de veiller à la production des données en temps et en heure, et d'en vérifier la cohérence, à l'instar de ce que font aujourd'hui les directions départementales des territoires pour l'eau et l'assainissement.

Cette instance s'attacherait à développer des indicateurs visant à améliorer la performance des aéroports, à mutualiser les connaissances requises par la bonne gestion des aéroports⁹⁰ et à produire des synthèses nationales annuelles pour informer sur l'état du maillage aéroportuaire. Les données recueillies devraient permettre notamment de mesurer l'impact sur les territoires des implantations aéroportuaires, le coût pour les finances publiques des différents systèmes d'aides et la performance

⁹⁰ Par exemple, politique commerciale, élaboration d'un cahier des charges pour une délégation de service public.

environnementale des plateformes. La production de méthodologies harmonisées permettrait de s'assurer de la fiabilité des études d'impact socio-économiques. L'observatoire pourrait également produire des études permettant de repenser le maillage : efficacité comparée des aides publiques, viabilité financière des plateformes, mises en place de mutualisations et de complémentarités entre plateformes proches, état de la concurrence dans les zones de chalandise, impact économique sur le territoire d'implantation des aéroports, état de l'intermodalité, efficacité des LAT.

B - Donner aux régions un rôle de chef de file en matière aéroportuaire

1 - Les régions, échelon pertinent pour organiser le maillage aéroportuaire local

La loi « NOTRe » du 7 août 2015 avait désigné les régions cheffes de file pour l'aménagement du territoire et le développement économique : *« Celles-ci ont donc naturellement vocation à contribuer à la politique de développement du transport aérien en co-construisant des politiques aéroportuaires et des liaisons d'aménagement du territoire équilibrées. »*

Le rapport commun CSAC-CGET a lui aussi insisté sur l'intérêt de donner aux régions les moyens de définir et de mettre en œuvre le maillage aéroportuaire le plus adapté au développement de leurs territoires.

Une telle position a également été défendue par la DGAC qui, en réponse au Sénat dans le cadre de préparation du projet de loi de finances 2022, a précisé : *« Au vu de l'impact de la crise actuelle sur le transport aérien, la recherche de rationalisation et d'une mutualisation renforcée devient toutefois un enjeu pour les aéroports, impliquant une refondation des stratégies aéroportuaires au niveau régional. Plus que jamais la Région apparaît comme le chef de file naturel pour définir la stratégie des aéroports décentralisés ».*

2 - L'extension du rôle de chef de file et des compétences des régions sur les plateformes aéroportuaires de leur territoire

Alors que les derniers grands textes de la décentralisation, et la loi d'orientation des mobilités de 2019⁹¹, ont renforcé explicitement les

⁹¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

compétences des régions sur le développement économique et les transports routiers et ferroviaires, le maillage aéroportuaire est resté hors de ce champ jusqu'à très récemment.

La recommandation la plus emblématique formulée par la quasi-totalité des travaux consacrés aux aéroports français – l'élaboration de stratégies régionales aéroportuaires – n'a connu qu'un début de mise en œuvre en 2022, avec l'adoption dans la loi « 3DS » (« différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification »)⁹² d'une disposition prescrivant aux régions de définir la stratégie régionale aéroportuaire pour les plateformes ressortant de la responsabilité des collectivités territoriales, dans le cadre de leurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁹³. Cette avancée timide et récente laisse les régions dans un entre-deux d'où sont exclus les aéroports de l'État, et dépourvues de la moindre capacité juridique pour mettre en œuvre les orientations qu'elles auront définies.

Pourtant, l'article L.1213-1 du code des transports dispose que *« la planification régionale des infrastructures de transport a pour objectifs prioritaires de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transports »*.

Les régions françaises ont aujourd'hui la capacité administrative, technique et financière de devenir les chefs de file en matière d'aéroports. Non seulement celles qui sont déjà avancées sur le sujet, comme la Nouvelle-Aquitaine ou la Normandie, mais aussi celles plus en retrait dont les services ont déjà approfondi très sérieusement la question, comme l'Occitanie, le Grand-Est ou la Corse.

Plusieurs dispositions du code général des collectivités territoriales constituent des bases juridiques suffisantes pour un renforcement du rôle des régions en matière de rationalisation de la carte aéroportuaire, comme le préconisent aujourd'hui de nombreux observateurs. Outre l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales précisant les secteurs où les régions sont chefs de file, les articles L. 1215-1 et L. 1215-2 développent les modalités qui donnent aux régions la capacité d'organiser l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité (départements et établissements publics de coopération intercommunale principalement). Elles ont ainsi un rôle primordial pour développer les différentes formes de mobilité, l'intermodalité et gérer les situations dégradées. Elles peuvent également conclure des contrats opérationnels de

⁹² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁹³ Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

mobilité avec les autorités organisatrices des mobilités. Lors de la contradiction, la DGAC et la DGCL ont estimé que le champ d'application du rôle de chef de file existant, qui porte sur les mobilités en général, et qui inclut donc d'ores et déjà les mobilités aériennes est très large. Elles en concluent que rien ne fait obstacle à ce que les régions puissent s'en prévaloir pour organiser l'action commune des collectivités territoriales en matière de gestion des infrastructures aériennes décentralisées.

Cette interprétation « élargie » de l'état du droit n'est pas souhaitable. L'organisation aéroportuaire ne définit pas la complémentarité entre niveaux de collectivités désormais claire, par exemple, en matière ferroviaire. Dès lors, l'inclusion explicite, dans l'article L. 1111-9 du CGCT, des aéroports décentralisés comme relevant des attributions de chef de file des régions aurait une portée politique et symbolique forte. Elle consacrerait l'inclusion des plateformes aéroportuaires dans les mobilités régionales et le rôle prééminent désormais reconnu aux régions pour les piloter.

Une telle évolution pourrait être complétée par l'inscription dans la loi d'une obligation imposant la participation systématique des régions, en tant que membres, aux syndicats mixtes chargés d'un aéroport, ainsi qu'au capital des sociétés publiques propriétaires de plateformes. Il pourrait être fixé un seuil de 25 % des parts, comme l'a retenu la région Nouvelle-Aquitaine pour concrétiser son engagement au sein des plateformes qu'elle considère comme étant d'intérêt stratégique régional.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le processus de décentralisation des infrastructures aéroportuaires demeure inabouti. L'État a perdu ses prérogatives en matière d'organisation du maillage aéroportuaire. Les collectivités territoriales, qui lui ont succédé pour les plateformes de tailles intermédiaires, ne se sont pas encore saisies de leurs nouvelles responsabilités.

L'obligation faite par le législateur en 2022 aux régions d'inscrire une stratégie aéroportuaire régionale dans leurs SRADDET pour les plateformes décentralisées constitue une avancée mais ne permet pas d'envisager une implication accrue de ces collectivités. Cette situation caractérisée par une déresponsabilisation et une absence de concertation place le maillage aéroportuaire dans un angle mort des politiques de mobilité à l'heure où le statu quo paraît plus que jamais intenable. Les recommandations qui suivent visent à inciter l'État et les régions à assumer, en matière aéroportuaire, les responsabilités qui leur incombent.

La mise en place d'un pilotage coordonné de la répartition territoriale des aéroports suppose de doter la DGAC d'une fonction d'appui technique aux préfetures de département chargées de contrôler la légalité des actes des collectivités propriétaires d'aéroports et d'une vision stratégique, concertée avec les régions. La définition stratégique devrait reposer sur l'expertise de l'État en matière de régulation aéroportuaire et de lignes d'aménagement du territoire et s'appuyer sur des données permettant de mesurer de manière fiable et harmonisée l'efficacité des plateformes.

Partenaires de l'État dans la définition d'une stratégie aéroportuaire nationale, les régions doivent, quant à elles, être identifiées clairement par la loi comme cheffes de file en matière d'organisation aéroportuaire.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 2. apporter un appui juridique aux préfetures de département afin d'assurer l'effectivité du contrôle de légalité sur les délibérations des organes délibérants des collectivités territoriales et groupements propriétaires d'un aéroport, portant sur les concessions de service public ainsi que les régimes d'aides aux aéroports et compagnies (DGAC et DGCL ; 2024) ;*
- 3. en concertation avec les régions, contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale aéroportuaire définissant des orientations et des scénarios, fondés sur une approche multimodale et identifiant les*

lignes d'aménagement du territoire et la répartition territoriale des moyens de l'État (DGAC ; 2027) ;

4. *émettre un avis à chaque renouvellement de délégation de service public sur le maintien de lignes d'aménagement du territoire et sur la participation financière de l'État (DGAC) ;*
 5. *mettre en place un observatoire national des aéroports chargé de collecter et valoriser les données relatives à la gestion des aéroports et aux lignes d'aménagement du territoire (DGAC ; 2025) ;*
 6. *conforter les prérogatives de chef de file des régions en matière de mobilités en incluant les aéroports décentralisés dans l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (DGCL).*
-

Liste des abréviations

ACI Europe	<i>Airports Council International Europe</i>
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AENA	<i>Aeropuertos Españoles y Navegacion Aérea</i> (organisme public propriétaire et exploitant des aéroports espagnols)
AFIS	<i>Aerodrome Flight Information Service</i>
AMS	<i>Airport Marketing Services Limited</i> (filiale de Ryan Air)
APE	Agence de participations de l'État
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CGEDD	Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CORAC.....	Conseil pour la recherche aéronautique civile
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CSAC	Conseil supérieur de l'aviation civile
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DSAC	Direction de la sécurité de l'avion civile
DSAC /IR.....	Direction de la sécurité de l'avion civile interrégionale
DSNA.....	Direction des services de la navigation aérienne
DSP	Délégation de service public
DTA	Direction du transport aérien
EBITDA	Excédent brut avant intérêts, taxes, dépréciations et amortissements
EDS3	<i>Explosives Detection System de standard 3</i>
ETP	Équivalent temps plein
GES	Gaz à effet de serre
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
ICNA.....	Ingénieur du contrôle de la navigation aérienne
JOUE.....	Journal officiel de l'Union européenne

LAT	Ligne d'aménagement du territoire
LGV	Ligne à grande vitesse
LNMP	Ligne nouvelle Montpellier Perpignan
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OSP	Obligations de service public
PAF	Police aux frontières
PIB	Produit intérieur brut
PPF.....	Point de passage frontalier
RTC.....	<i>Remote Traffic Control</i>
RGEC.....	Règlement général d'exemption par catégories
SDA.....	Sous-direction des aéroports
SEALAR	Société d'exploitation et d'action locale pour les aéroports régionaux
SIEG	Services d'intérêt économique général
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SPLAR	Société publique locale aéroportuaire (d'Occitanie)
SMAD	Syndicat mixte pour l'aérodrome départemental (d'Agen)
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SSLIA	Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs
TAP	Taxe d'aéroport
TBC	Transporteurs à bas coûts
TFUE.....	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGV	Train à grande vitesse
TSEEAC.....	Techniciens supérieur des études et de l'exploitation de l'aviation civile
UAF.....	Union des aéroports français
VAN.....	Valeur actuelle nette

Annexes

Annexe n° 1 : présentation des aéroports inclus dans le champ de l'enquête	89
Annexe n° 2 : la densité aéroportuaire : comparaison entre la France et ses voisins	91
Annexe n° 3 : évolution du trafic des aéroports de l'échantillon.....	93
Annexe n° 4 : évolution du trafic des compagnies à bas coût.....	95
Annexe n° 5 : taux de rétablissement du niveau de trafic 2019 en 2021	97
Annexe n° 6 : zones d'attraction des aéroports de l'échantillon.....	98
Annexe n° 7 : la concurrence entre aéroports du Languedoc	102
Annexe n° 8 : la concurrence entre les aéroports de Tarbes et de Pau.....	105
Annexe n° 9 : les objectifs climatiques assignés au secteur aérien.....	109
Annexe n° 10 : l'avion « vert », un espoir pour les petits aéroports mais un modèle économique encore peu crédible	116
Annexe n° 11 : l'interdiction des liaisons aériennes en raison d'une alternative ferroviaire	118
Annexe n° 12 : comparaison ville à ville des temps de trajets avion/train pour les liaisons radiales.....	122
Annexe n° 13 : comparaison des émissions carbone avion/train sur les liaisons radiales et LAT.....	124
Annexe n° 14 : le principe européen de non chevauchement des zones d'attraction : de nombreuses exceptions.....	125
Annexe n° 15 : conditions des aides au démarrage de liaisons accordées aux compagnies aériennes.....	127
Annexe n° 16 : analyse de la rentabilité des contrats passés avec les compagnies aériennes	128
Annexe n° 17 : les prérogatives limitées de la DGAC en matière de maillage aéroportuaire	129
Annexe n° 18 : les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (Communication 2014/C 99/03)	131
Annexe n° 19 : le droit applicable en matière de notification des aides d'État aux aéroports et aux compagnies	135
Annexe n° 20 : les lignes d'aménagement du territoire (LAT).....	138

Annexe n° 21 : évaluation des aides d'État au transport aérien en vue de la révision des lignes directrices.....	147
Annexe n° 22 : répartition des aides publiques aux aéroports selon leur trafic	150
Annexe n° 23 : la taxe d'aéroport (TAP).....	151

Annexe n° 1 : présentation des aéroports inclus dans le champ de l'enquête

En 2019, les 38 aéroports de l'échantillon⁹⁴ représentent un trafic de 19 millions de passagers⁹⁵, 29 d'entre eux sont en deçà de 700 000 passagers.

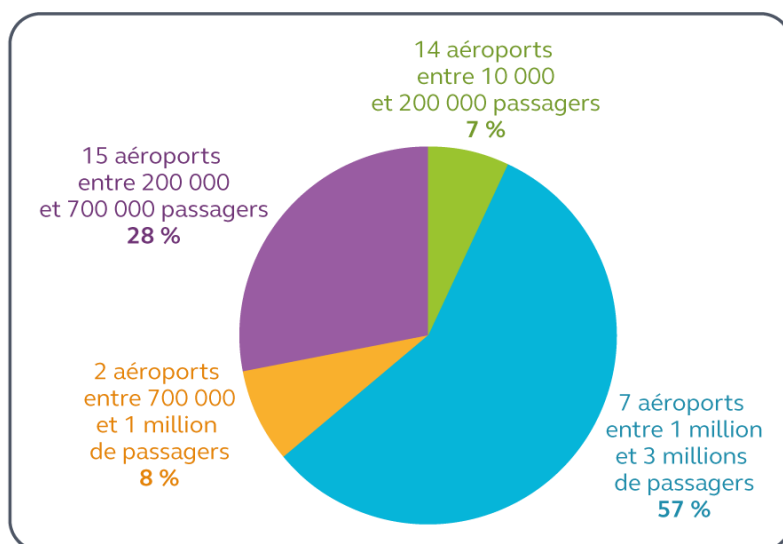
Quatre tailles d'aéroports sont distinguées en s'appuyant sur les seuils de référence dans les lignes directrice de l'Union européenne :

- les aéroports entre un et trois millions de passagers en 2019 (Biarritz, Bastia, Ajaccio, Montpellier, Lille, Brest et Strasbourg) ;
- les aéroports entre 700 000 et un millions de passagers (Figari, Rennes) ;
- les aéroports entre 200 000 et 700 000 passagers (Bergerac, La Rochelle, Limoges, Tarbes, Metz, Calvi, Clermont-Ferrand, Grenoble, Carcassonne, Perpignan, Béziers, Caen, Nîmes, Pau et Toulon) ;
- les aéroports entre 10 000 passagers et 200 000 passagers (Agen, Poitiers, Castres, Rodez, Chambéry, Aurillac, Vatry, Rouen, Tours, Dinard, Deauville, Lorient, Quimper, Brive).

⁹⁴ Les trois aéroports intermédiaires de Dôle, Saint-Nazaire et Lyon-Bron n'ont pas été intégrés dans l'échantillon.

⁹⁵ À titre de comparaison, l'aéroport de Nice Côte d'Azur, premier aéroport régional, a pris en charge un trafic de 14,4 millions de passagers cette même année.

**Graphique n° 2 : répartition des parts de marché du trafic 2019 en %
par classe d'aéroports**



Source : juridictions financières d'après les données transmises par les 38 aéroports du panel

Annexe n° 2 : la densité aéroportuaire : comparaison entre la France et ses voisins

**Tableau n° 1 : la densité aéroportuaire en 2019 :
comparaison entre la France et ses voisins (1/3)**

	Aéroports entre 1 000 et 10 000 passagers	Aéroports entre 10 000 et 200 000 passagers	Aéroports entre 200 000 et 1 million de passagers	Aéroports entre 1 et 3 millions de passagers	Aéroports de plus de 3 millions de passagers	Total aéroports de plus de 1 000 passagers
<i>France métropolitaine</i>	21	17	18	7	10	73
<i>Allemagne</i>	0	1	5	7	11	24
<i>Royaume-Uni</i>	3	13	8	7	15	46
<i>Espagne</i>	4	12	7	11	15	49
<i>Italie</i>	1	5	9	6	16	37

**Tableau n° 2 : la densité aéroportuaire : comparaison
entre la France et ses voisins en 2019 (2/3)**

	Aéroports pour 1000 km ²	Habitants par aéroport (millions)	Total Passagers (millions)	Total visiteurs de tourisme (millions)	Passagers par aéroport en moyenne
<i>France métropolitaine</i>	0,13	0,92	179,56	90,00	2 459 726
<i>Allemagne</i>	0,07	3,46	248,07	39,56	10 336 250
<i>Royaume-Uni</i>	0,19	1,45	296,84	40,90	6 453 022
<i>Espagne</i>	0,10	0,96	275,40	83,51	5 620 408
<i>Italie</i>	0,12	1,61	193,10	65,00	5 218 919

Source : Juridictions financières à partir de : UAF, Assaeroporti (Italie), MITMA (Espagne), Civil aviation authority (Royaume Uni), ADV (Allemagne) La densité aéroportuaire sur le territoire métropolitain

**Tableau n° 3 : la densité aéroportuaire : comparaison
entre la France et ses voisins en 2019 (3/3)**

	Aéroports par million de touristes	Aéroports par million d'habitant	Aéroports intermédiaires par million d'habitants (entre 10 000 et 3 M de pax)
<i>France métropolitaine</i>	0,81	1,09	0,62
<i>Allemagne</i>	0,61	0,29	0,16
<i>Royaume-Uni</i>	1,12	0,69	0,42
<i>Espagne</i>	0,59	1,04	0,64
<i>Italie</i>	0,57	0,62	0,33

Source : Juridictions financières à partir de: UAF, Assaeroporti (Italie), MITMA (Espagne), Civil aviation authority (Royaume Uni), ADV (Allemagne) La densité aéroportuaire sur le territoire métropolitain

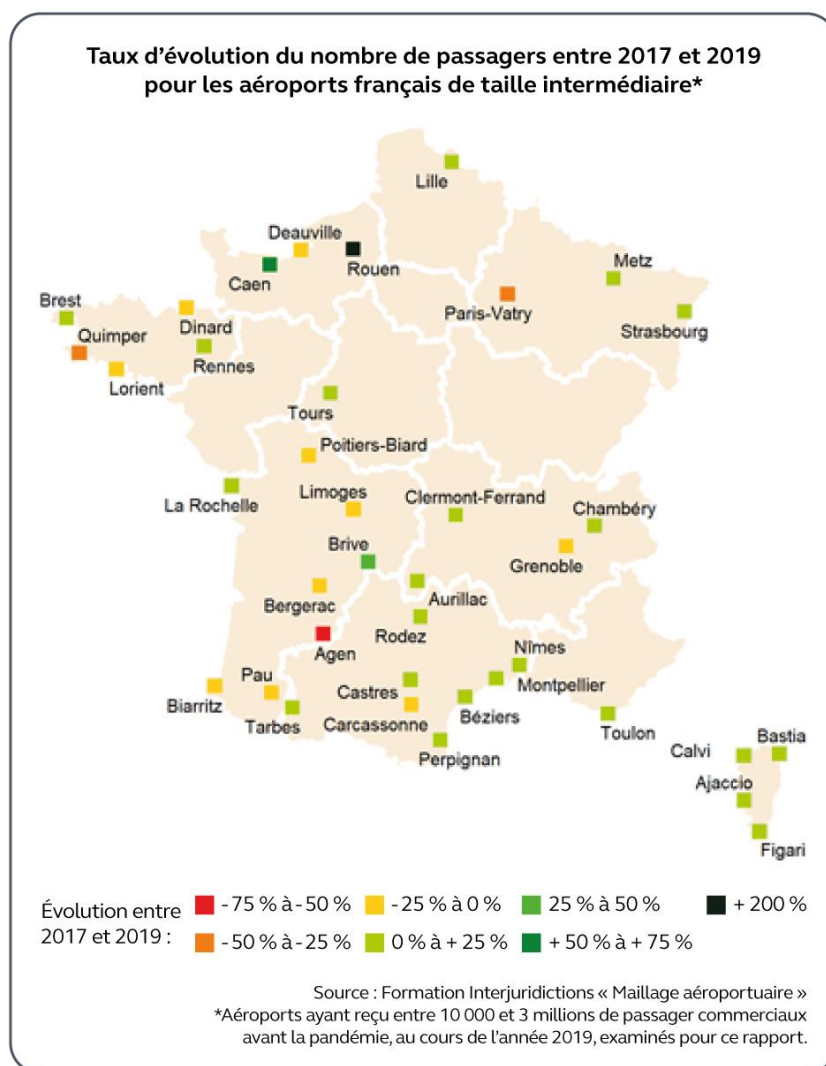
**Tableau n° 4 : densité du maillage aéroportuaire métropolitain-
aéroports > 10 000 passagers en 2019, avant la pandémie**

Régions	Nombre d'aéroports	Population desservie par aéroport
<i>Corse</i>	4	87 500
<i>Occitanie</i>	9	666 667
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	9	666 667
<i>Bretagne</i>	5	680 000
<i>Normandie</i>	3	1 102 429
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	6	1 358 872
<i>Grand-Est</i>	4	1 385 524
<i>Provence Alpes Côte d'azur</i>	3	1 710 396
<i>Pays de Loire</i>	2	1 936 548
<i>Centre val de Loire</i>	1	2 564 915
<i>Bourgogne Franche Comté</i>	1	2 785 393
<i>Hauts de France</i>	2	2 993 586
<i>Ile de France</i>	2	6 197 574
<i>France métropolitaine</i>	51	1 329 412

Source : Insee et Union des aéroports français

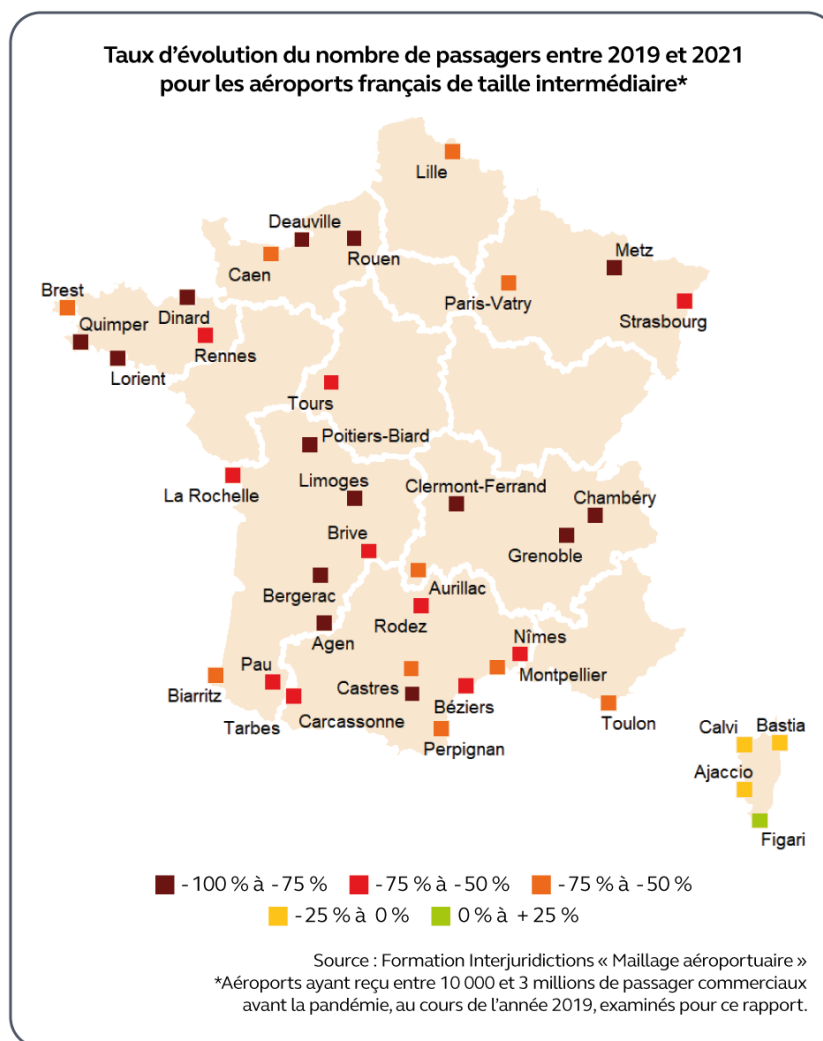
Annexe n° 3 : évolution du trafic des aéroports de l'échantillon

Carte n° 5 : taux d'évolution du nombre de passagers entre 2017 et 2019



Source : juridictions financières

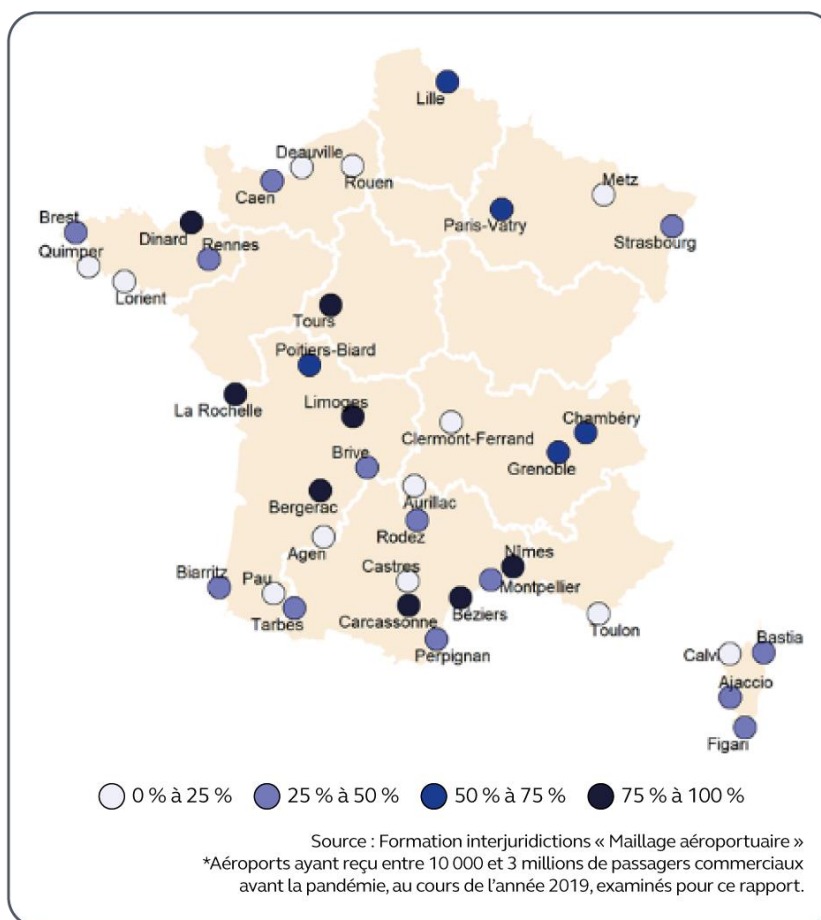
**Carte n° 6 : taux d'évolution du nombre de passagers
entre 2019 et 2021**



Source : juridictions financières

Annexe n° 4 : évolution du trafic des compagnies à bas coût⁹⁶

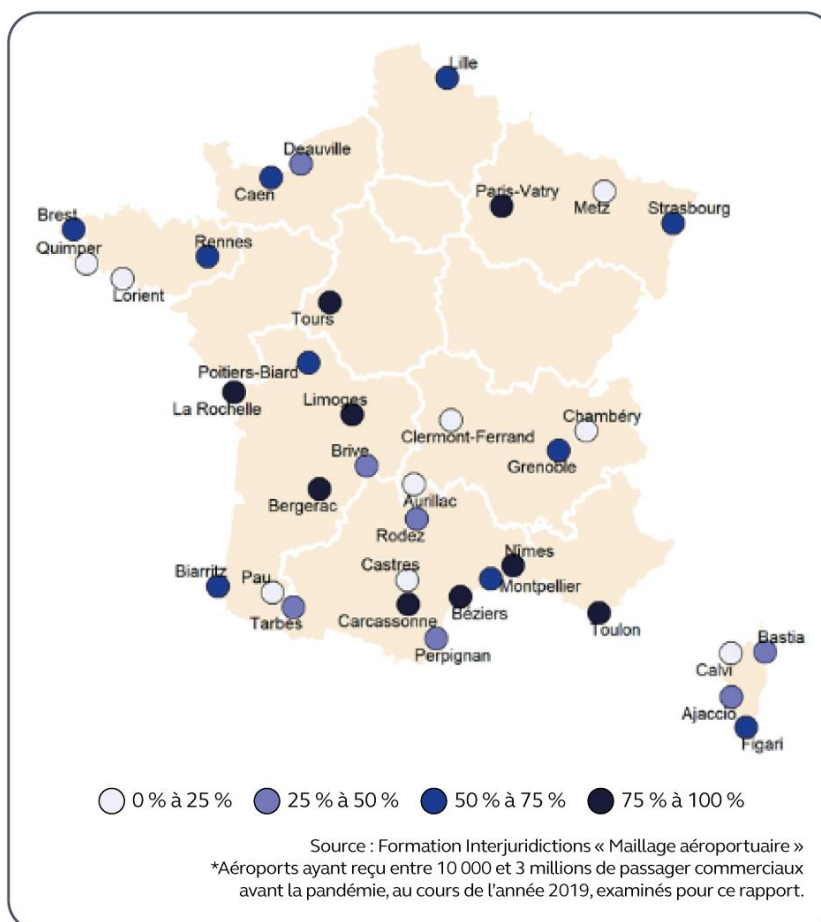
Carte n° 7 : part du trafic à bas coût dans les aéroports intermédiaires en 2019



Source : juridictions financières

⁹⁶ Y compris les vols charters (dont la part est significative notamment pour des aéroports de montagne comme Grenoble ou Chambéry)

Carte n° 8 : part du trafic à bas coût en dans les aéroports intermédiaires 2021



Source : juridictions financières

Annexe n° 5 : taux de rétablissement du niveau de trafic 2019 en 2021

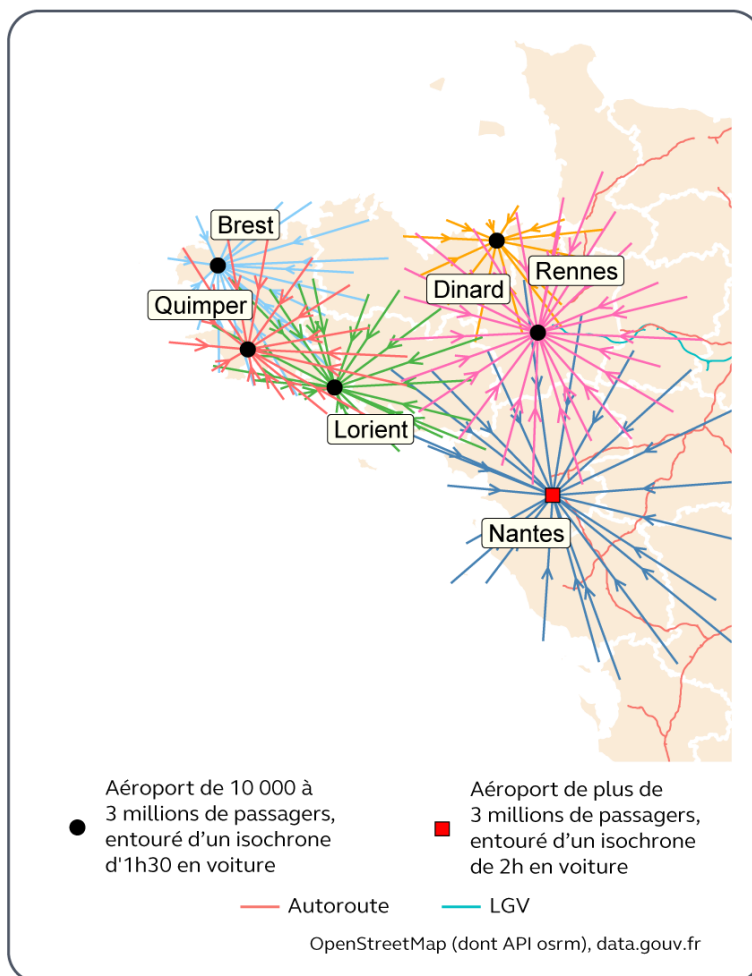
Tableau n° 5 : trafic en 2019 comparé au trafic en 2021

<i>Aéroports</i>	2021/2019	<i>Aéroports</i>	2021/ 2019
<i>Chambéry Savoie Mont Blanc</i>	1 %	Pau-Pyrénées	40 %
<i>Dinard- Pleurtuit - Saint-Malo</i>	1 %	Rennes- Saint Jacques	46 %
<i>Aéroport d'Agen- la Garenne</i>	3 %	Brive-Souillac	47 %
<i>Grenoble Alpes Isère</i>	4 %	Strasbourg-Entzheim	50 %
<i>Rouen -Vallée de Seine</i>	7 %	Lille-Lesquin	53 %
<i>Lorient- Bretagne Sud</i>	8 %	Brest - Bretagne	53 %
<i>Metz-Nancy-Lorraine</i>	8 %	Castres - Mazamet	54 %
<i>Quimper -Cornouailles</i>	13 %	Paris-Vatry	56 %
<i>Clermont-Ferrand Auvergne</i>	21 %	Montpellier Méditerranée	57 %
<i>Deauville-Normandie</i>	23 %	Biarritz - Pays Basque	57 %
<i>Poitiers - Biard</i>	23 %	Perpignan Rivesaltes	57 %
<i>Limoges - Bellegarde</i>	23 %	Aéroport d'Aurillac	61 %
<i>Bergerac Dordogne Périgord</i>	24 %	Toulon-Hyères	68 %
<i>Carcassonne Sud de France</i>	25 %	Caen-Carpiquet	75 %
<i>Tarbes-Lourdes Pyrénées</i>	26 %	Bastia-Poretta	77 %
<i>Nîmes Alès Camargue Cévennes</i>	31 %	Ajaccio-Napoléon Bonaparte	87 %
<i>Tours -Val de Loire</i>	32 %	Calvi-Sainte Catherine	89 %
<i>Béziers Cap d'Agde</i>	35 %	la Rochelle -Ile de Ré	26,2 %
<i>Rodez-Aveyron</i>	37 %	Figari-Sud Corse	105 %
		Moyenne	55 %

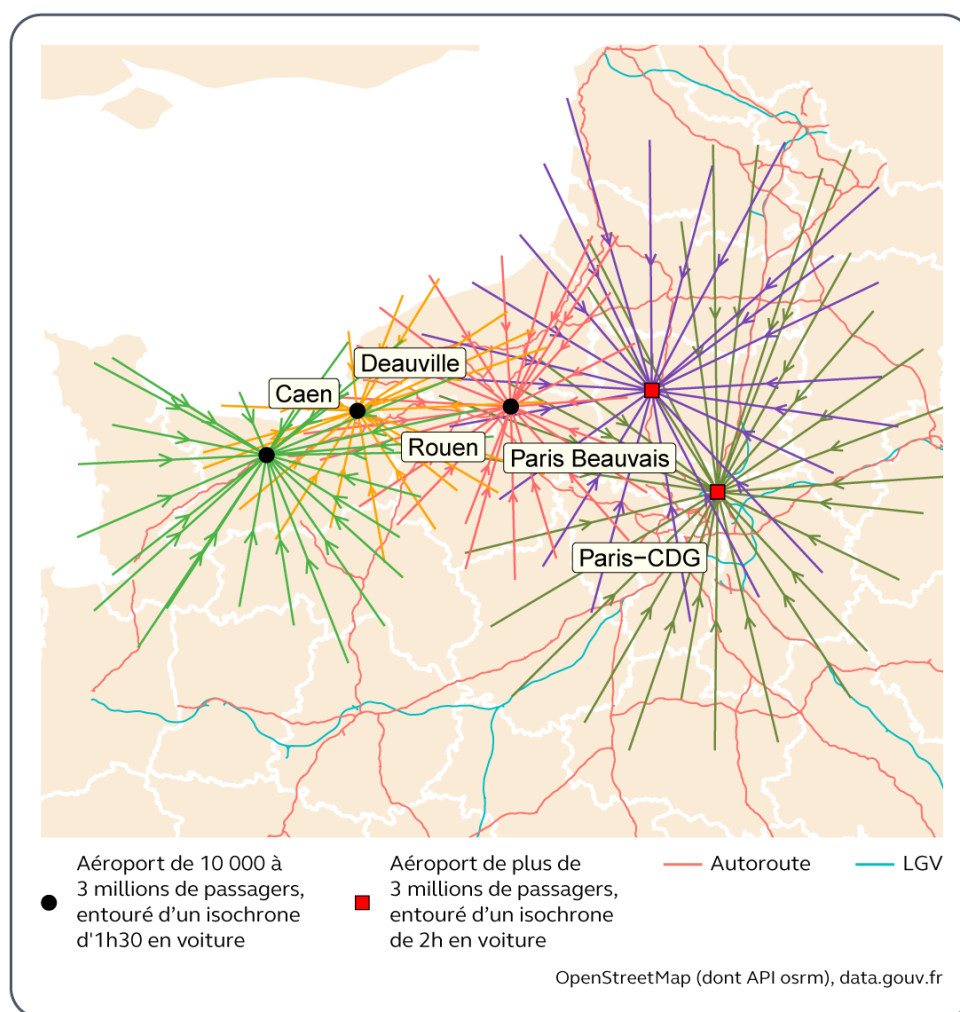
Source : Juridictions financières d'après les données déclarées par les 38 aéroports du panel

Annexe n° 6 : zones d'attraction des aéroports de l'échantillon

Carte n° 9 : recouvrement des zones d'attraction en Bretagne

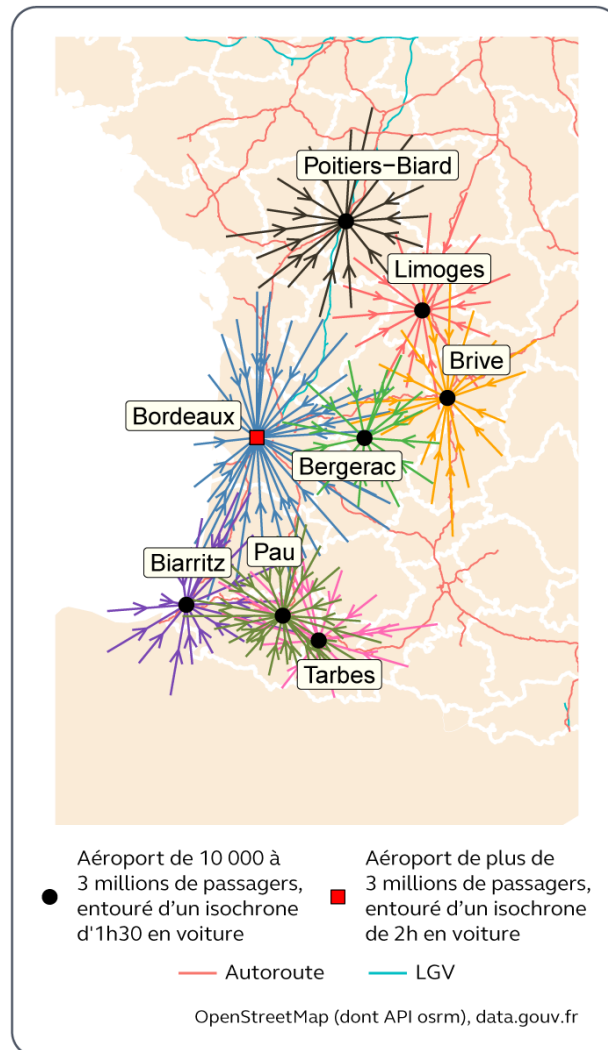


Source : juridictions financières

Carte n° 10 : recouvrement des zones d'attraction en Normandie

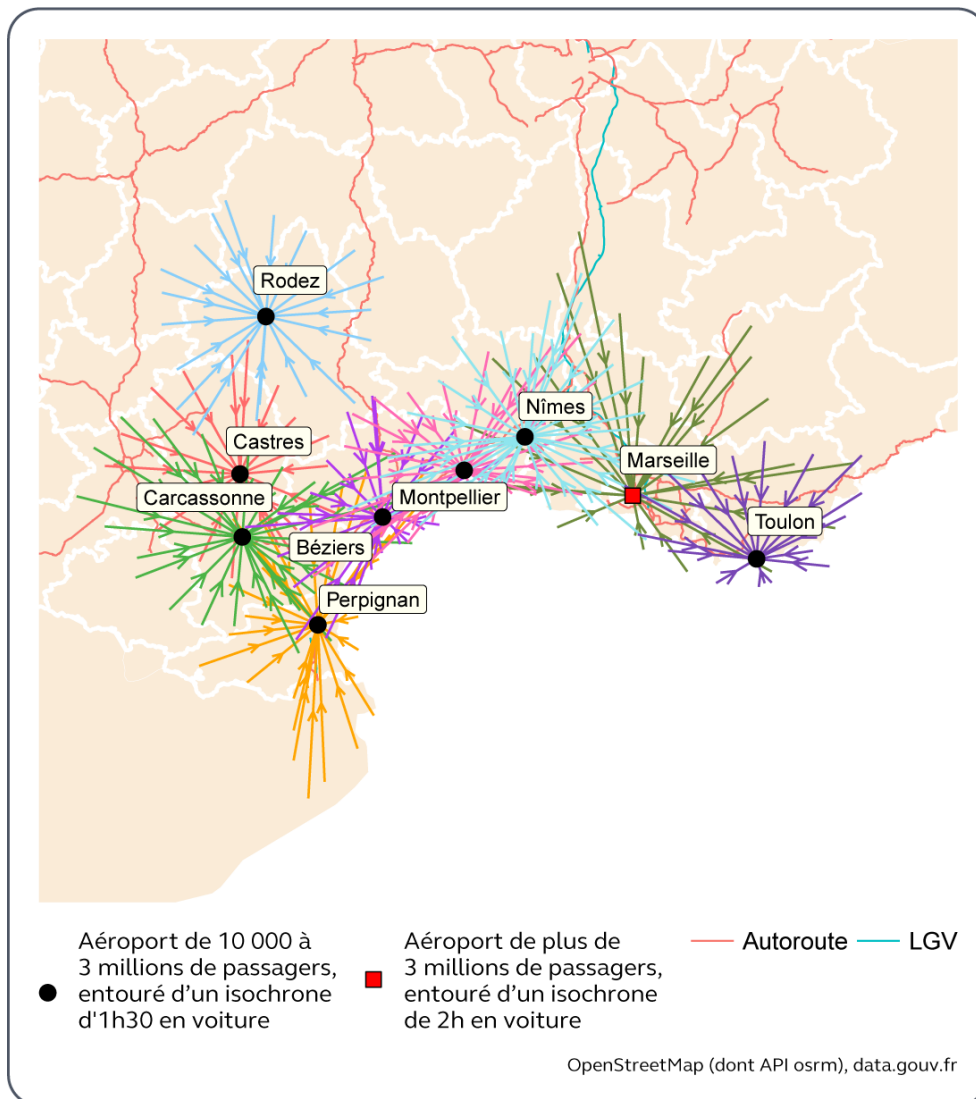
Source : juridictions financières

**Carte n° 11 : recouvrement des zones d'attraction
en Nouvelle-Aquitaine**



Source : juridictions financières

**Carte n° 12 : recouvrement des zones d'attraction en Occitanie
et Provence-Alpes-Côte-d'Azur**

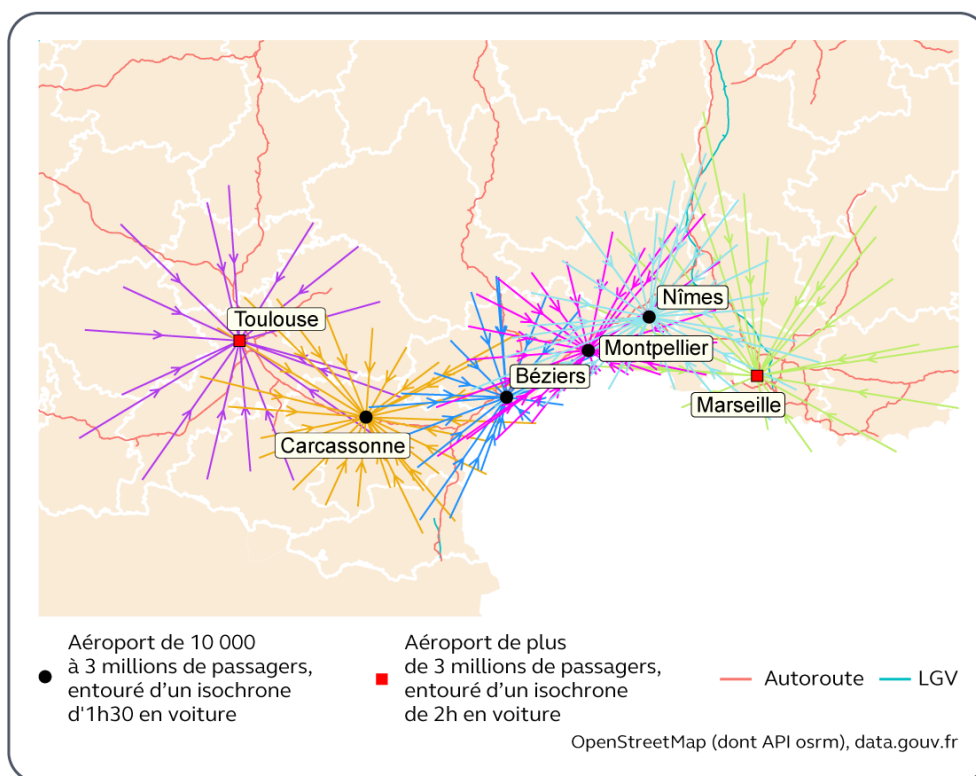


Source : juridictions financières

Annexe n° 7 : la concurrence entre aéroports du Languedoc

Le Languedoc connaît une situation de concentration d'aéroports atypique en Europe. Les aéroports de Nîmes et Béziers sont situés respectivement à 58 km (39 mn) et 71 km (48 mn) de l'aéroport de Montpellier. Leurs zones d'attraction respectives à 1h30 se confondent amplement et croisent en partie celles des aéroports de Marseille, et dans une moindre mesure, de Toulouse.

Carte n° 13 : recouvrement des zones d'attraction des aéroports du Languedoc



Source : juridictions financières

Chaque plateforme revendique sa spécificité. L'aéroport de Montpellier assure une vocation essentiellement commerciale centrée sur le trafic domestique (66 % du trafic en 2019) et les liaisons intra-européennes en import et export. L'aéroport de Béziers est une infrastructure à vocation touristique uniquement ciblée sur l'import de passagers du Royaume Uni et d'Europe du Nord via Ryanair. L'aéroport de Nîmes développe une activité commerciale du même type mais dispose également d'une forte dimension industrielle et régaliennne liée à la base de sécurité civile. Cette complémentarité est le fil rouge de la stratégie aéroportuaire de la région Occitanie qui soutient les trois plateformes.

Cette situation est toutefois problématique pour plusieurs raisons. En premier lieu, les trois plateformes se livrent à une concurrence frontale sur des liaisons similaires. Toutes les destinations proposées par exemple à Nîmes sont disponibles également soit à Montpellier soit à Béziers, mais aussi à Marseille.

D'autre part, aucune des infrastructures n'apparaît saturée. Au contraire, le taux d'utilisation des capacités aéroportuaires n'atteignait que 33 % à Nîmes en 2019 et 67 % à Béziers. L'infrastructure de Montpellier était, elle, utilisée de manière plus optimale (84 % en 2019) mais reste en deçà des objectifs alors qu'un nouveau hall d'embarquement a été livré en 2020 pour rehausser la capacité de l'aéroport.

Enfin, la rivalité entre plateformes, qui dans les faits concerne principalement Béziers / Montpellier et Nîmes / Montpellier, est attisée par le modèle économique des compagnies à bas coût alimenté par d'importantes subventions des collectivités locales à Nîmes et Béziers. Les aides versées à Ryanair sur ces deux plateformes visent à réduire les coûts de touchée de la compagnie afin qu'elle puisse y maintenir une activité commerciale grâce à sa politique tarifaire agressive. Cette situation crée un cercle vicieux. D'une part, elle limite le potentiel commercial de chacune des plateformes. La concurrence entre aéroports exacerbe la compétition entre compagnies aériennes et peut dissuader des compagnies d'installer des liaisons durablement sur ces aéroports ou les amener à en supprimer. D'autre part, cette dépendance aux compagnies à bas coût, en particulier à Nîmes et Béziers, réduit le pouvoir de négociation de ces aéroports contraints de proposer les meilleures conditions économiques possibles. Certaines aides versées directement ou indirectement par les collectivités locales présentent alors un risque d'illégalité au regard de la réglementation relative aux aides d'État comme la Commission européenne l'a déjà

constaté à deux reprises dans la région⁹⁷. Ces aides constituent ainsi une fragilité majeure pour les plateformes qui s'exposent à une fuite des compagnies concernées en cas d'abandon suite à une requalification en aides illégales⁹⁸.

Dans ce contexte, le maillage aéroportuaire local apparaît particulièrement fragile. Si l'aéroport de Nîmes bénéficie de la diversité de son modèle économique avec une forte croissance de l'activité industrielle et de sécurité civile⁹⁹, l'aéroport de Béziers apparaît lui entièrement dépendant de Ryanair. La procédure en cours de la Commission européenne pourrait conduire à remettre directement en cause sa survie économique en cas de jugement défavorable. Enfin, l'aéroport de Montpellier affiche des objectifs volontaristes de croissance qui peuvent paraître par trop optimistes sans régler au préalable l'enjeu de complémentarité avec ses voisins.

La concurrence observée entre aéroports languedociens invite à repenser activement la stratégie du maillage aéroportuaire d'autant que le monde aéroportuaire fait désormais face à de nouveaux défis économiques et écologiques. Cet effort ne peut se matérialiser que dans un cadre coopératif associant étroitement la région, responsable du maillage territorial, et l'État en tant que propriétaire de l'aéroport de Montpellier et garant de la cohérence du maillage national. La région Occitanie, aujourd'hui absente de la gouvernance de Nîmes et faiblement présente dans celle de Montpellier, aurait la faculté d'amener à opérer les choix stratégiques nécessaires pour la complémentarité des infrastructures et ainsi entraîner un nouveau cercle coopératif vertueux.

⁹⁷ La Commission européenne a prononcé deux décisions qualifiant d'illégales les aides versées à Ryanair à Nîmes en 2014 et à Montpellier en 2019.

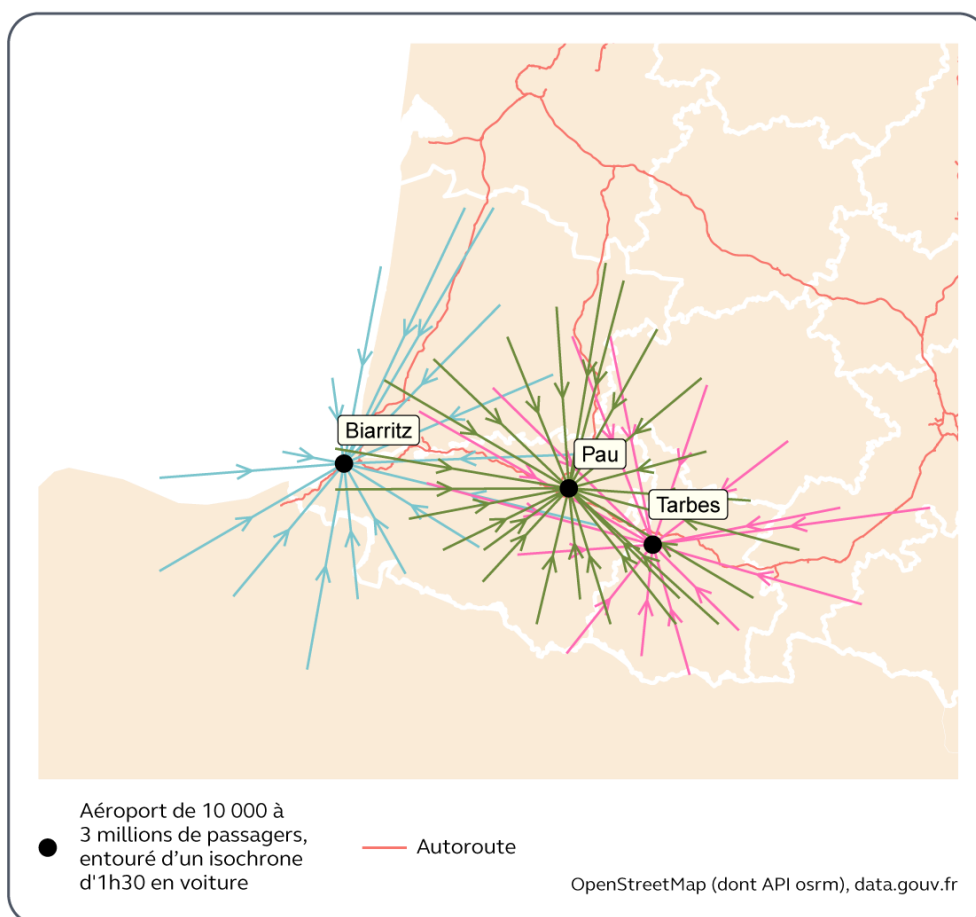
⁹⁸ Ryanair a quitté l'aéroport de Montpellier en 2019 suite à la décision de supprimer les aides marketing.

⁹⁹ Seuls 6 % des mouvements d'avions à Nîmes sont de nature commerciale. L'implantation d'un centre européen de la flotte de sécurité civile est en projet.

Annexe n° 8 : la concurrence entre les aéroports de Tarbes et de Pau

Les aéroports de Tarbes-Lourdes-Pyrénées et de Pau-Pyrénées constituent un cas d'école du maillage aéroportuaire métropolitain. Situés à 35 mn en voiture et 50 km de distance, ils partagent une même zone d'attraction rassemblant environ 450 000 habitants.

Carte n° 14 : recouvrement des zones d'attraction des aéroports de Tarbes et de Pau



Source : juridictions financières

Cette proximité géographique ne fait toutefois pas obstacle à une certaine complémentarité des deux plateformes qui disposent chacune globalement de marchés spécifiques. L'aéroport de Pau est très majoritairement orienté vers le trafic national exploité par des compagnies traditionnelles et avec une forte proportion de vols vers Paris en lien avec la densité du tissu économique local. Tarbes vise *a contrario* principalement l'import de passagers étrangers par des compagnies à bas coût pour assurer notamment la desserte du sanctuaire de Lourdes.

Cette quasi-absence de concurrence faute de destinations partagées, à l'exception notable de la liaison Paris-Orly (cf. infra), ne saurait toutefois résumer le débat sur la proximité des deux plateformes. Ces dernières restent en effet sous utilisées au regard de leur capacité. Tarbes stagne depuis vingt ans entre 400 000 et 500 000 passagers alors que la plateforme peut en accueillir 1,5 millions. Ce constat est d'autant plus fort dans le contexte d'une reprise complexe suite à la pandémie de covid 19. Le trafic passagers en 2021 était toujours inférieur de 60 % à celui de 2019 à Pau, de 74 % à Tarbes. En dépit de la bonne répartition des rôles entre les deux plateformes, la proximité géographique peut limiter la capacité à trouver de nouveaux relais de croissance en bridant le potentiel de diversification de lignes. Ce d'autant plus que les fonctions des deux sites ne sont pas étanches. L'aéroport de Pau a atteint son pic historique de fréquentation en 2008 au même moment que celui de Tarbes en raison du même événement religieux dans la région. Plus généralement, la proximité géographique Tarbes/Pau conjuguée à leur situation structurellement déficitaire restreint les possibilités d'aides publiques au fonctionnement et à l'investissement au titre des lignes directrices de 2014.

Les deux aéroports se livrent par ailleurs une concurrence frontale sur la liaison vers Paris-Orly. Cette dernière est assurée en économie de marché par Air France à Pau et dans le cadre d'une obligation de service public par la compagnie à bas coût Volotea depuis 2022. En conséquence les deux plateformes sont desservies tous les jours aux mêmes horaires pour un trajet équivalent et un coût environnemental important¹⁰⁰.

La ligne d'aménagement du territoire au départ de Tarbes apparaît ainsi fragile du point de vue du droit européen. Les obligations de service public ne peuvent être en effet adoptées au titre de la réglementation européenne que si elles permettent de satisfaire des besoins de transport non couverts par d'autres liaisons ou un autre mode de transport, a fortiori dans la même zone d'attraction¹⁰¹. Cette liaison apparaît donc

¹⁰⁰ L'on estime à 6 983 tonnes de CO₂ en 2019 le bilan carbone des sièges inoccupés sur les liaisons Pau / Orly et Tarbes / Orly.

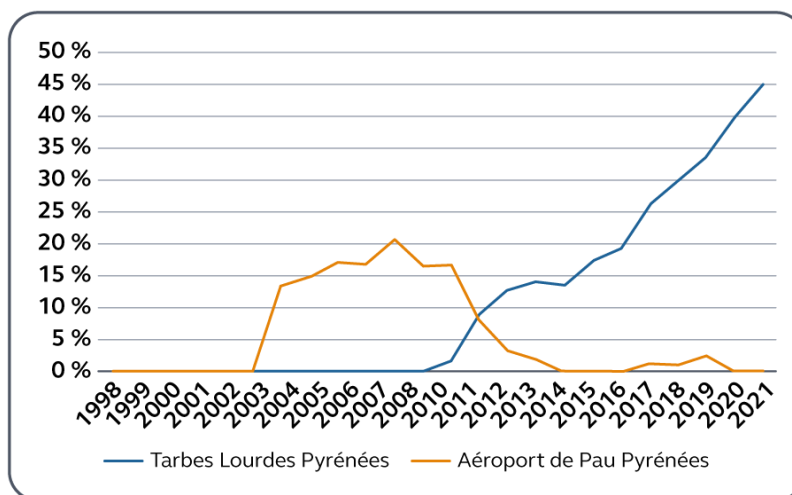
¹⁰¹ Point 4.1.70 Définition d'un service d'intérêt économique général dans les secteurs aéroportuaires et aérien des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, 2014/C 99/03.

manifestement en dehors des critères retenus pour les lignes sous OSP et le financement de l'État et des collectivités concomitant.

En outre, cette situation pourrait être le point de départ d'une concurrence généralisée entre les deux aéroports. La compagnie Volotea, nouvelle exploitante de la ligne sous OSP, envisage à court terme plusieurs autres liaisons vers l'international mais également vers des destinations domestiques en ligne avec les projets de développement de la SPLAR gestionnaire de l'aéroport de Tarbes-Lourdes. La précaire complémentarité des deux plateformes pourrait ainsi rapidement disparaître dans une compétition par les prix au détriment des finances des collectivités locales appelées au financement.

Dans ce contexte, il apparaît urgent de relancer le travail de coopération entre les deux plateformes. Diverses hypothèses (dont celle d'un aéroport unique à deux pistes) ont déjà été examinées par les deux syndicats mixtes déléguant sans aboutir. Il s'agit désormais d'éviter un risque de divergence stratégique entre les deux plateformes qui aboutirait à une cannibalisation des deux plateformes au-delà de la ligne vers Orly. Ce travail coopératif appelle par ailleurs une ambition conjointe des deux régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine.

Graphique n° 3 : évolution comparée du trafic à bas coût des aéroports de Pau et de Tarbes-Lourdes



Source : CRC Occitanie d'après les données de l'UAF, 1998-2021

Annexe n° 9 : les objectifs climatiques assignés au secteur aérien

Bien que modeste contributeur, à hauteur de 2,3 %, des émissions mondiales (hors forçage radiatif) et 4 % au niveau européen, le secteur aérien connaît une forte croissance tendancielle. Selon l'ADEME¹⁰², le secteur aérien en France a émis en 2019 24,2 millions de tonnes de CO₂ soit + 85 % par rapport à 1990. La part des émissions de l'aérien dans total des émissions nationales est ainsi passée de 2,4 % en 1990 à 5,3 % en 2019. Selon un scénario tendanciel (pour les émissions aéroportuaires comme pour les autres sources d'émissions), il est estimé que le secteur aérien pourrait représenter 23 % des émissions françaises en 2050.

La contribution des plateformes aéroportuaires aux émissions totales du secteur aérien est faible. Selon l'ACI Europe, les aéroports représentent environ 5 % du total des émissions du secteur aérien. Aucune étude ne mesure toutefois précisément les émissions des aéroports. Le total de leurs émissions peut en outre considérablement varier selon le périmètre d'activités retenu pour leur imputer les émissions du secteur (cf. *infra*).

Le secteur aérien se voit assigner des objectifs de plus en plus ambitieux de décarbonation. Ces engagements viennent des acteurs de l'aérien eux-mêmes. En 2021, l'Association du transport aérien international (IATA) qui regroupe les 290 plus grandes compagnies a adopté une résolution visant la neutralité carbone en 2050. En 2022 l'Airport Council International (ACI) Europe a pris le même engagement pour les aéroports européens¹⁰³. Enfin, les États membres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont décidé en octobre 2022 d'adopter ce même objectif.

Cette ambition est enfin au cœur du paquet européen « *Fit for 55* » qui prévoit les mesures permettant d'atteindre une réduction d'au moins 55 % d'émissions carbone en 2030 et la neutralité en 2050. En France, la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) fixe un budget carbone (limité aux vols intérieurs) en baisse de 20 % pour la période 2029-2033. Ces objectifs seront révisés d'ici mi-2024 pour tenir compte de l'objectif européen à 2030 dans un contexte où le Haut Conseil pour le climat

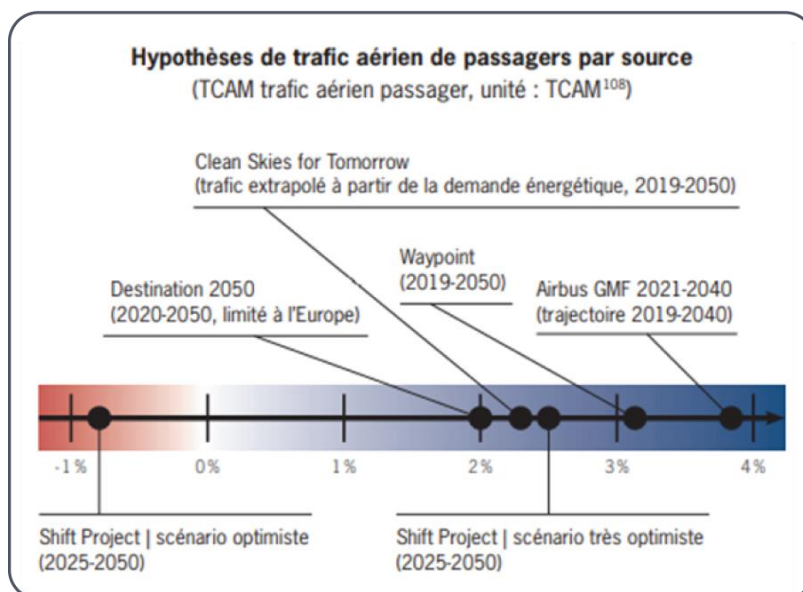
¹⁰² Élaboration de scénarios de transition écologique du secteur aérien, ADEME, septembre 2022.

¹⁰³ « *European airports committing to net zero carbon emissions by 2050* », Résolution de l'ACI Europe, juin 2022.

souligne l'insuffisance des efforts réalisés à ce stade¹⁰⁴. La loi climat et résilience¹⁰⁵ a enfin prévu la construction de feuilles de route de décarbonation pour les secteurs les plus émetteurs afin de déterminer les investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs climatiques.

Plusieurs scénarios de décarbonation du transport aérien ont été publiés ces dernières années. Ils varient en fonction des hypothèses retenues pour chaque levier de décarbonation. Un des paramètres les plus sensibles concerne l'évolution du trafic aérien. Les projections compatibles avec l'engagement de neutralité carbone en 2050 ne font pas consensus entre les experts. L'hypothèse de base retenue par les acteurs de l'aérien au niveau mondial est de 3,1 %/an entre 2018 et 2050, soit 3,5 %/an de manière lissée entre 2024 et 2050 en prenant en compte la chute du trafic liée à la pandémie. Cette croissance est moindre pour l'Europe (2 %/an) et pour la France (2,3 %).

Graphique n° 4 : hypothèses de trafic aérien de passagers par source



Source : Rapport Institut Montaigne, 2022¹⁰⁶

¹⁰⁴ Rapport du Haut Conseil pour le climat (juin 2022).

¹⁰⁵ Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, article 103.

¹⁰⁶ Institut Montaigne : Aviation décarbonée : embarquement immédiat, janvier 2022.

Ces perspectives de trafic ont été revues à la baisse après la pandémie. Elles restent pourtant contestées. Selon les ONG (The Shift Project, AéroDécarbo et Transports et Environnement¹⁰⁷) les évolutions projetées de trafic sont incompatibles avec une trajectoire carbone à 2 degrés telle que prévue par l'Accord de Paris y compris en poussant tous les leviers technologiques de décarbonation à leur maximum. Une projection de trafic est ainsi présentée entre - 0,8 % et 2,5 %¹⁰⁸. En toute hypothèse, la croissance du trafic aérien sera plus modérée dans les décennies à venir que dans les 30 dernières années. Entre 2005 et 2019, le trafic passagers européens par kilomètre avait en effet augmenté de 83 %¹⁰⁹, il a doublé en 20 ans en France selon l'Ademe.

Les contraintes climatiques imposées au secteur aérien contraignent ainsi le développement des aéroports. Les hypothèses de trafic volontaristes apparaissent en décalage avec les objectifs climatiques et limitent d'autant plus les perspectives des aéroports très dépendants du volume de passagers pour leur équilibre économique.

La décarbonation de l'aérien, un investissement massif et peu anticipé par les aéroports

Il s'agit d'abord d'accompagner la décarbonation du transport aérien par l'adaptation des infrastructures aéronautiques. Le règlement « Refuel UE » en cours d'adoption dans le cadre du paquet « *Fit for 55* » prévoit l'obligation pour les aéroports de fournir des infrastructures de recharge et de stockage de carburants durables¹¹⁰. Principal levier de décarbonation technologique à court terme, les carburants alternatifs durables (CAD) à base de biomasse ou de composés synthétiques ne nécessitent pas d'effort particulier pour les plateformes, les modes d'approvisionnement en kérosène étant utilisables pour les CAD. Le recours à l'électricité ou à l'hydrogène pour décarboner les flottes d'appareils sont susceptibles de requérir des modifications beaucoup plus larges des infrastructures aéroportuaires sans que les besoins ne soient précisément connus à ce stade. Si l'électricité n'est pas envisagée comme une solution massive pour la décarbonation des avions en raison de son mauvais rendement énergétique, l'hydrogène occupe une place souvent centrale dans

¹⁰⁷ Transports et Environnement, *Roadmap to climate neutral aviation in Europe*, mars 2022.

¹⁰⁸ *The Shift Project*, Pouvoir voler en 2050 : quelle aviation dans un monde contraint ? Mars 2021.

¹⁰⁹ Données *Eurocontrol* pour les vols au départ UE et Royaume Uni.

¹¹⁰ Disposition imposée aux aéroports européens de plus d'un million de passagers (2019) et qui serait étendue aux énergies électriques et hydrogène dans la version du texte adoptée au Parlement européen à l'été 2022.

les différents scénarios. Le recours à cette énergie nécessiterait alors une « *refonte complète des appareils et des infrastructures au sol* »¹¹¹ en raison notamment des enjeux de sécurité, de stockage et de circuits de distribution de l'hydrogène. Les besoins d'investissement pour soutenir ces développements restent aujourd'hui mal connus et peu anticipés alors que l'intégration d'une alimentation électrique ou hydrogène performante suppose une révision profonde du système énergétique de l'aéroport¹¹².

La décarbonation des opérations au sol relève d'un enjeu plus immédiat pour les aéroports. Le règlement européen sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, dit « Afir », intégré au paquet « *Fit for 55* » en cours de discussions prévoit l'obligation pour les aéroports de plus de 10 000 passagers en 2019 de proposer un raccordement électrique de tous les postes de stationnement à côté du terminal en 2025 et des postes de stationnement éloignés en 2030. Ces objectifs visent à s'affranchir des moteurs auxiliaires utilisés par les appareils au sol. Sur l'échantillon examiné, l'objectif de 2025 paraît d'ores et déjà hors d'atteinte. Peu d'aéroports¹¹³ ont réalisé ou programmé des travaux visant à limiter l'usage des auxiliaires de puissance (APU)¹¹⁴ et des groupes électrogènes, principalement les plus grands et ces orientations ne sont pas intégrées le plus souvent aux plans d'investissement. Cette seule contrainte réglementaire pourrait générer un surcroît d'investissement conséquent pour des aéroports dont les capacités d'autofinancement sont déjà dégradées par la crise sanitaire. À titre d'exemple l'aéroport de Montpellier prévoit dans son plan stratégique 7,6 M€ d'investissement entre 2022 et 2026 pour la réduction de son empreinte carbone, dont 3,2 M€ pour l'installation de huit prises 400 Hz en substitution des APU. Au total, l'UAF estime à 500 M€ les investissements nécessaires à la décarbonation pour l'ensemble des aéroports français (hors infrastructures de ravitaillement en hydrogène et électricité des avions).

La décarbonation entraîne ainsi un besoin d'investissement encore mal connu mais au volume potentiellement important. Sans anticipation, cette transition porte un risque de décrochage accru de ces plateformes par rapport aux grands aéroports et d'accroissement des soutiens publics alors qu'elle peut pour certaines petites plateformes constituer une opportunité de se repositionner.

¹¹¹ Rapport « Décarbonation du transport aérien », CORAC, déc.2021, p.6.

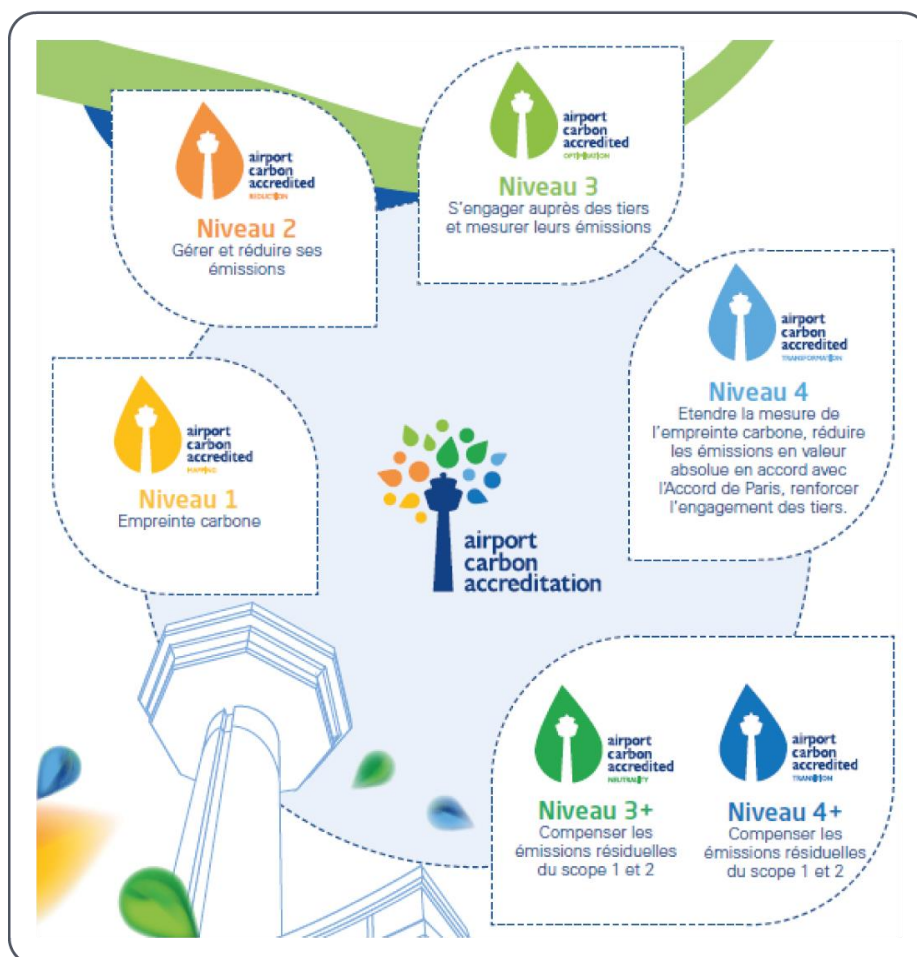
¹¹² *National Research Council 2022. Preparing Your Airport for Electric Aircraft and Hydrogen Technologies*. Washington, DC: The National Academies Press.

¹¹³ Parmi les exceptions notables, l'aéroport de Brest met à disposition un réseau électrique 400 Hz pour l'alimentation au sol des avions à tous les points de contact de l'aérogare en remplacement des groupes électrogènes depuis 2007.

¹¹⁴ « *Auxiliary Power Unit* » - Petits moteurs thermiques utilisés lorsque l'avion est au sol pour l'air conditionné et le fonctionnement électrique de l'appareil.

L'engagement modeste des aéroports dans la transition écologique La logique de décarbonation concerne plus globalement l'ensemble de la gestion aéroportuaire à travers par exemple la décarbonation des accès terrestres à l'aéroport, la réduction de l'empreinte énergétique des aérogares, etc. Au-delà des économies d'émissions polluantes potentielles, il s'agit d'un sujet d'exemplarité pour les aéroports dans le contexte de préoccupation environnementale croissante et d'attention, parfois vives, des riverains à l'ensemble des nuisances liées aux aéroports. Dans ce cadre, l'ACI Europe a développé le programme *Airport Carbon Accreditation* (ACA) qui certifie et évalue les initiatives des plateformes en faveur de l'environnement.

Schéma n° 1 : les niveaux de certification ACA



Source : ACI Europe / UAF

Sur l'ensemble de l'échantillon, 30 aéroports étaient certifiés ACA fin 2022 (4 au niveau 1 consistant à établir un bilan carbone, 21 au niveau 2, c'est-à-dire engagé dans une phase de réduction d'émissions et 4 au niveau 3 sanctionnant un processus d'optimisation)¹¹⁵. 73 % des aéroports commerciaux de moins de trois millions de passagers a donc élaboré un bilan carbone, et 61 % a entrepris une démarche active de réduction, sachant que seuls les plus grands aéroports nationaux ont entamé ces actions de manière approfondie avec l'ensemble de leurs parties prenantes (fournisseurs, opérateurs locaux, etc.) comme le prévoit la loi¹¹⁶.

Cependant les difficultés méthodologiques de cette démarche ne doivent pas être niées. La certification ACA couvre un périmètre qui exclut les émissions liées aux vols. Par là, les aéroports s'engagent à réduire les émissions dont ils sont les seuls responsables. Or, la comptabilisation de ces émissions augmente très sensiblement le bilan carbone des aéroports¹¹⁷.

Enfin, l'indépendance de la démarche gérée directement par les associations d'aéroports pose question. Ces derniers se retrouvent ainsi dans une position de « juge et partie » en dépit des standards de qualité d'audit suivis par les vérificateurs. Aucune supervision n'est en outre exercée par la DGAC.

La limitation de l'extension des aéroports : un principe fort mais peu d'effets

Enfin, les contraintes environnementales s'appliquent également aux possibilités d'extension des plateformes. La loi climat et résilience¹¹⁸ a ainsi limité les projets de création et d'extension d'aéroports s'ils ont pour effet d'entraîner une augmentation nette des émissions de GES après compensation. La restriction cette mesure aux seuls projets nécessitant une déclaration d'utilité publique l'a rendu inopérante à court-moyen terme, les projets d'agrandissement d'aéroports en cours à Lille, Montpellier ou Carcassonne étant réalisés sur les réserves foncières des plateformes sans expropriation. Si cet encadrement de l'extension des aéroports n'a donc

¹¹⁵ Source : Juridictions financières d'après données de l'UAF.

¹¹⁶ La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 impose aux 11 principaux aéroports français de réduire leurs émissions de GES et polluants atmosphériques de 20 % d'ici 2025 par rapport à 2010.

¹¹⁷ À titre d'exemple, une étude du Grand Poitiers, comptabilisant la pollution liée aux vols, estime que l'aéroport de Poitiers-Biard génère un total d'émissions de GES 33 fois supérieur aux émissions mesurées par l'évaluation du périmètre ACA.

¹¹⁸ Article 146 de la loi « climat et résilience », modifiant l'article L. 122-2-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

aucune conséquence à ce stade, il crée toutefois une contrainte qui pourrait gêner le développement aéroportuaire en cas de reprise forte du trafic.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols en 2050¹¹⁹ pourrait conduire à limiter plus fortement les extensions d'aéroports si les surfaces correspondantes sont comptabilisées dans les objectifs de réduction de la consommation foncière intégrés aux documents d'aménagement.

¹¹⁹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

Annexe n° 10 : l'avion « vert », un espoir pour les petits aéroports mais un modèle économique encore peu crédible

Un « saut technologique » espéré par les plateformes mais techniquement incertain

Le développement d'avions sans émissions de gaz à effet de serre est considéré par les petits aéroports comme une possibilité d'ouvrir de nouveaux marchés. Si l'avion totalement électrique n'est pas envisagé comme une solution à ce stade pour les vols moyens ou long courrier, les constructeurs se concentrent sur de petits modèles d'appareils (entre 10 et 20 passagers) susceptibles de parcourir quelques centaines de kilomètres en autonomie¹²⁰. L'avion à propulsion à hydrogène est considéré comme une piste plus prometteuse mais nécessite encore des ruptures technologiques. De premières mises en services d'avions régionaux ou de court/moyens courriers sont anticipées au mieux à compter de 2035.

Ces nouveaux modèles d'appareils décarbonés ne sont pas adaptés à l'essentiel du trafic aérien à court terme mais peuvent constituer des alternatives décarbonées pour les liaisons intérieures de courte distance, majoritairement proposées par les petits aéroports. Ces perspectives conduisent des aéroports et des collectivités locales¹²¹ à considérer qu'un maillage aéroportuaire dense est un support essentiel au développement d'une aviation décarbonée. Les petites plateformes aéroportuaires sont en effet des terrains importants d'expérimentation pour la filière aéronautique. Cependant, cette évolution ne peut se concrétiser sans une ré-interrogation de la vocation même des plateformes.

Un modèle économique à inventer

Le développement de l'avion électrique ou à hydrogène restera à moyen terme limité à une faible capacité d'emport. Le modèle économique de ce type de ligne est difficilement compatible avec la logique

¹²⁰ Parmi les programmes les plus avancés le « Alice » d'Eviation peut emporter neuf passagers avec une autonomie de 815 km, le « ES-19 » d'Heart Aerospace, 19 passagers sur 400 km. La compagnie Finist'air pourrait utiliser prochainement un Cessna 208 Caravan pour transporter neuf à 14 passagers de Brest à Ouessant.

¹²¹ La région Occitanie a lancé en avec le cluster *Aerospace Valley* un appel à manifestation d'intérêt de 10 M€ pour des démonstrateurs d'avions « verts » de petite capacité.

d'exploitation commerciale traditionnelle fondée sur un volume suffisamment important de passagers par avion pour dégager une rentabilité.

Au-delà des coûts d'investissements, la transition énergétique de l'aérien pose ainsi avec d'autant plus d'acuité la question de la nature d'activité à développer sur les petites plateformes. Le recours à l'avion électrique ou hydrogène incite à repositionner les aéroports sur des activités d'aviation légère, de loisirs ou privée. Ce type de reconversion, déjà menée sur des aéroports de petite taille¹²², est au cœur des choix stratégiques de plateformes en difficulté économique à l'instar de Poitiers ou de Tours.

Ces évolutions peuvent susciter par ailleurs une diversification des activités économiques pour les plateformes. Leur foncier disponible est un atout pour nombre d'entreprises industrielles ou innovantes. Plusieurs aéroports à l'instar de ceux de Dinard ou Nîmes ont pris ce tournant stratégique ces dernières années. En outre, ce potentiel foncier peut également être valorisé en termes de production d'énergie. L'aéroport de Deauville a ainsi installé une ferme photovoltaïque sur 47 hectares de délaissés aéroportuaires générant entre 500 000 et 1 M€ de recettes annuelles. Ces repositionnements d'activités s'examinent au cas par cas et pourraient être accompagnés par les régions en tant que cheffes de file des politiques de transport et de développement économique.

¹²² L'aéroport de Périgueux-Bassillac s'est recentré sur les vols loisirs depuis 2018, de même que ceux de Dinard ou de Niort repositionnés sur l'aviation privée et loisirs.

Annexe n° 11 : l'interdiction des liaisons aériennes en raison d'une alternative ferroviaire

Dans l'objectif de favoriser le train comme mode de transport bas carbone, la loi climat et résilience a prévu la suppression, de manière inédite en Europe, des liaisons aériennes intérieures de moins de 2h30 lorsqu'une alternative en train existe sans correspondance¹²³. Cette disposition est issue des travaux de la convention citoyenne pour le climat qui prévoyaient un encadrement pour les liaisons au-dessous de 4 heures.

Si les conditions retenues pour cette interdiction restent à préciser¹²⁴, la portée de la mesure est dans les faits très limitée tant sur le trafic aérien et ses émissions que sur le maillage aéroportuaire. Si 8 lignes aériennes étaient initialement visées par la mesure à 2h30, seulement trois seraient effectivement interdites à tout transporteur¹²⁵ : Paris-Orly / Bordeaux Mérignac, Paris-Orly / Lyon-Saint-Exupéry, Paris-Orly / Nantes-Atlantique. Au total, la mesure concernerait seulement 825 000 passagers et 55 000 tonnes de CO₂ sur un total intérieur métropolitain 26,7 millions de passagers et 2,1 millions de tonnes de CO₂¹²⁶. La Commission européenne ayant jugé l'exclusion des vols en correspondance comme discriminatoire, deux liaisons avec Paris Charles-de-Gaulle (Rennes et Lyon) pourraient entrer dans le champ de la mesure d'interdiction si l'offre de service ferroviaire est suffisante¹²⁷. La même condition sera examinée pour Lyon-Marseille. La suppression de ces trois liaisons supplémentaires doublerait selon la DGAC les économies d'émissions de CO₂ (54 900 tonnes de CO₂).

Si en l'état, la mesure d'interdiction à 2h30 n'a qu'un impact minime sur le maillage, la durée initiale de 4h aurait des conséquences bien plus importantes. Dans cette hypothèse, un total de 30 liaisons intérieures

¹²³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 145).

¹²⁴ Le décret en Conseil d'État devant préciser les liaisons ferroviaires concernées et les modalités de dérogation n'était toujours pas publié en octobre 2022, en raison de l'examen de la mesure par la Commission européenne.

¹²⁵ Les liaisons de Nantes et Bordeaux vers Paris-Charles de Gaulle étant exclues en raison d'une durée supérieure à 2h30 pour rejoindre la gare de l'aéroport, les autres liaisons en raison de fréquences suffisantes ou d'horaires satisfaisants.

¹²⁶ Données DGAC (2019).

¹²⁷ Décision d'exécution CE 2022/2358 du 1^{er} décembre 2022 concernant la mesure française introduisant une limitation de l'exercice des droits de trafic en raison de problèmes graves en matière d'environnement, en vertu de l'article 20 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil.

de plus de 10 000 passagers annuels seraient interdites, pour un total de 7,4 millions de passagers annuels, dont près de 50 % en correspondance, et des émissions de CO₂ estimées à 570 700 tonnes annuellement soit près de 25 % des émissions du trafic intérieur national. Un élargissement à 4h engendrerait ainsi un bouleversement considérable du maillage aéroportuaire. 18 des 30 liaisons concernent les aéroports de moins de 3 millions de passagers avec des pertes de trafics considérables. L'aéroport de Montpellier perdrait ainsi la moitié de son trafic, celui de Clermont-Ferrand 65 % et celui de Toulon 77 %.

Tableau n° 6 : estimation de la perte de trafic en cas d'interdiction des lignes avec une alternative en train à moins de 4h¹²⁸

<i>Aéroports</i>	Trafic 2019	Perte de passagers	Part de la perte de trafic dans le total de l'aéroport
<i>MONTPELLIER MÉDITERRANÉE</i>	1 934 460	989 450	51 %
<i>METZ-NANCY-LORRAINE</i>	244 743	56 516	23 %
<i>CLERMONT-FERRAND</i>	431 180	280 684	65 %
<i>BREST - BRETAGNE</i>	1 206 400	560 930	46 %
<i>RENNES- SAINT JACQUES</i>	848 665	327 962	39 %
<i>TOULON-HYÈRES</i>	507 199	392 272	77 %

Source : Juridictions financières d'après données DGAC

¹²⁸ La société Vinci Airport, chargée de la gestion de plusieurs aéroports examinés pour cette étude, a fait savoir à la Cour qu'elle conteste la méthodologie utilisée par les juridictions financières, et notamment la référence à un temps de trajet de 4h en train, finalement non retenue par la loi. Elle allègue que la réalité (temps de trajet, possibilité d'un aller-retour dans la journée, qualité du service) de l'offre ferroviaire proposée au départ de Toulon, Clermont-Ferrand et Rennes, devrait justifier l'exclusion des aéroports desservant ces trois villes de ces deux tableaux.

Tableau n° 7 : liaisons aériennes avec une alternative ferroviaire de moins de 4h

<i>Aéroport 1</i>	<i>Aéroport 2</i>	Nombre de passagers (2019)	CO₂ kt (2019)
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	BORDEAUX-MERIGNAC	653 813	42,9
<i>PARIS-ORLY</i>	BORDEAUX-MERIGNAC	566 527	41,6
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	LYON-ST-EXUPERY	556 880	34,7
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	NANTES-ATLANTIQUE	465 694	25,8
<i>PARIS-ORLY</i>	LYON-ST-EXUPERY	159 492	10,2
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	RENNES-ST-JACQUES	148 908	16,0
<i>PARIS-ORLY</i>	NANTES-ATLANTIQUE	101 186	4,1
<i>LYON-ST-EXUPERY</i>	MARSEILLE-PROVENCE	59 497	4,6
<i>PARIS-ORLY</i>	MARSEILLE-PROVENCE	887 018	69,5
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	MARSEILLE-PROVENCE	684 158	65,2
<i>PARIS-ORLY</i>	MONTPELLIER-MEDITERRANEE	562 391	43,3
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	MONTPELLIER-MEDITERRANEE	427 264	33,3
<i>PARIS-ORLY</i>	TOULON-HYERES	336 978	29,4
<i>PARIS-ORLY</i>	BREST-BRETAGNE	294 002	22,6
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	BREST-BRETAGNE	268 131	18,3
<i>LYON-ST-EXUPERY</i>	RENNES-ST-JACQUES	180 319	14,6

<i>Aéroport 1</i>	<i>Aéroport 2</i>	Nombre de passagers (2019)	CO₂ kt (2019)
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	CLERMONT- FERRAND- AUVERGNE	175 689	12,9
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	BALE- MULHOUSE	145 182	19,5
<i>LYON-ST- EXUPERY</i>	STRASBOURG- ENTZHEIM	110 933	7,7
<i>PARIS-ORLY</i>	CLERMONT- FERRAND- AUVERGNE	105 413	8,2
<i>LILLE-LESQUIN</i>	NANTES- ATLANTIQUE	104 366	8,8
<i>LILLE-LESQUIN</i>	LYON-ST- EXUPERY	86 192	8,4
<i>PARIS-ORLY</i>	BALE- MULHOUSE	81 370	6,2
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	LORIENT-LANN- BIHOUE	58 467	5,3
<i>LYON-ST- EXUPERY</i>	METZ-NANCY- LORRAINE	58 071	4,9
<i>PARIS-CHARLES DE GAULLE</i>	TOULON- HYERES	54 712	5,9
<i>PARIS-ORLY</i>	QUIMPER- PLUGUFFAN	48 928	4,0
<i>PARIS-ORLY</i>	LIMOGES- BELLEGARDE	11 683	1,2
<i>LILLE-LESQUIN</i>	STRASBOURG- ENTZHEIM	10 902	1,3

Source : DGAC, émissions de CO₂ calculées à partir de la méthodologie TARMAAC¹²⁹

¹²⁹ Comment ça marche ? | Calculateur d'émissions de gaz à effet de serre de l'aviation (aviation-civile.gouv.fr).

Annexe n° 12 : comparaison ville à ville des temps de trajets avion/train pour les liaisons radiales

Les juridictions financières ont évalué des temps de trajets « complets » entre l'avion et le train sur les liaisons radiales vers Paris. En l'absence d'étude spécifique disponible, les temps de trajets intègrent les temps d'attente en aéroport à l'arrivée et au départ, le temps de trajet¹³⁰ et le temps d'acheminement de l'aéroport au centre-ville de la commune d'arrivée¹³¹. En raison de la grande diversité des situations locales, le temps d'acheminement jusqu'à la gare ou l'aéroport est neutralisé.

Le décompte des temps d'attente (embarquement + débarquement) en aéroport est calculé sur la référence IATA en 2019. Sur cette base est retenu un temps moyen d'attente en aéroport de 90 mn. Afin de tenir compte de la diversité des situations (aéroports les plus petits de l'échantillon), la comparaison intègre également un temps d'attente moyen de 60 mn.

Tableau n° 8 : comparaison temps de trajet avion/train sur les liaisons radiales (en minutes)

Ville départ	Ville arrivée	Temps vol avion	Temps trajet train	Différentiel temps avion/train (attente 90 mn)	Différentiel temps avion/train (attente 60 mn)
LIMOGES	PARIS-ORLY	65	195	10	40
TARBES	PARIS-ORLY	85	291	86	116
CASTRES	PARIS-ORLY	75	430	235	265
RODEZ	PARIS-ORLY	54	440	266	296
LE PUY	PARIS-ORLY	67	129	- 58	- 28
AURILLAC	PARIS-ORLY	81	381	180	210
QUIMPER	PARIS-ORLY	72	218	26	56
BRIVE	PARIS-ORLY	66	265	79	109
RENNES	PARIS-CDG	55	95	- 85	- 55
PAU	PARIS-ORLY	95	255	40	70
BREST	PARIS-CDG	80	193	- 12	18

¹³⁰ Données DGAC et sites internet des aéroports concernés

¹³¹ Source *ViaMichelin*, durées moyennes. Le temps d'acheminement à l'arrivée est considéré comme neutre pour le train

<i>Ville départ</i>	<i>Ville arrivée</i>	<i>Temps vol avion</i>	<i>Temps trajet train</i>	<i>Différentiel temps avion/train (attente 90 mn)</i>	<i>Différentiel temps avion/train (attente 60 mn)</i>
BREST	PARIS-ORLY	80	193	- 7	23
TOULON	PARIS-CDG	95	225	5	35
TOULON	PARIS-ORLY	95	225	10	40
PERPIGNAN	PARIS-CDG	80	301	96	126
PERPIGNAN	PARIS-ORLY	80	301	101	131
MONTPELLIER	PARIS-CDG	80	200	- 5	25
MONTPELLIER	PARIS-ORLY	80	200	0	30

Source : Juridictions financières d'après données DGAC, SNCF et exploitants d'aéroports

Annexe n° 13 : comparaison des émissions carbone avion/train sur les liaisons radiales et LAT

L'étude comparative des émissions de CO₂ (hors forçage radiatif) entre l'avion et le train est réalisée sur les liaisons radiales vers Paris et l'ensemble des lignes sous OSP métropolitaines de l'échantillon.

Tableau n° 9 : émission comparées CO₂ comparées avion/train

Aéroport départ	Aéroport arrivée	LAT	Émissions CO ₂ /passager (KgCO ₂) train	Émissions CO ₂ /passager (KgCO ₂) avion
Limoges	Lyon-St Exupéry	Oui	1,44	79,14
Paris-Orly	Limoges	Oui	1,44	108,94
Paris-Orly	Tarbes-Lourdes	Oui	3,05	127,00
Paris-Orly	Castres-Mazamet	Oui	3,23	127,73
Paris-Orly	Rodez	Oui	2,37	123,74
Paris-Orly	Aurillac	Oui	2,14	77,15
Paris-Orly	Quimper	Oui	2,21	81,94
Paris-Orly	Brive	Oui	1,79	96,32
La Rochelle/Poitiers	Lyon-St Exupéry	Oui	3,56	52,27
Paris-CDG	Rennes	Non	1,34	107,38
Paris-Orly	Pau	Non	2,84	86,90
Paris-CDG	Brest	Non	2,23	68,17
Paris-Orly	Brest	Non	2,23	76,96
Paris-CDG	Toulon	Non	2,90	108,39
Paris-Orly	Toulon	Non	2,90	87,23
Paris-CDG	Perpignan	Non	3,21	92,89
Paris-Orly	Perpignan	Non	3,21	83,40
Paris-CDG	Montpellier	Non	2,63	77,86
Paris-Orly	Montpellier	Non	2,63	77,01

Source : Juridictions financières d'après données DGAC (2019) et ADEME (comparateur « Mon impact transport »).

Annexe n° 14 : le principe européen de non chevauchement des zones d'attraction : de nombreuses exceptions

Dans une communication de 2014, la Commission européenne définit la zone d'attraction comme un « *marché géographique situé, en principe, dans un rayon de quelque 100 kilomètres ou nécessitant un temps de trajet de 60 minutes environ en voiture, bus, train ou train à grande vitesse* »¹³². Au sein d'une même zone, le recours aux aides d'État est strictement encadré pour éviter les situations de concurrence entre aéroports structurellement déficitaires du fait de leur sous-emploi.

Les aides à l'investissement sont proscrites si elles ne permettent pas d'améliorer directement les perspectives d'utilisation de la plateforme qui en bénéficie¹³³. Les aides au fonctionnement peuvent être octroyées seulement s'il est démontré par l'État membre que « *tous les aéroports situés dans cette zone seront à même de couvrir la totalité de leurs coûts d'exploitation au terme de la période transitoire* »¹³⁴. Enfin, les aides au démarrage sont illégales si une liaison est déjà desservie par un autre aéroport de la zone d'attraction ou par une ligne TGV¹³⁵.

Pour autant, les lignes directrices ont prévu des marges d'interprétation pour la définition de la zone d'attraction¹³⁶. Cette dernière peut ainsi varier selon les caractéristiques de l'aéroport, « *parmi lesquels son modèle d'exploitation, sa localisation les destinations qu'il dessert* ». La Commission européenne a ainsi jugé compatible les aides à l'aéroport de Dortmund en Allemagne¹³⁷ malgré la présence avoisinante de trois autres plateformes dans la zone d'attraction¹³⁸, en raison notamment du type de compagnies présentes sur l'aéroport.

¹³² Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, 2014/C 99/03, point n° 2.2-25-12.

¹³³ Les principes méthodologiques d'examen des perspectives d'utilisation sont précisés dans les lignes directrices, *ibid.*, point n° 5.1.1-85.

¹³⁴ *Ibid.*, points n°5.1.2-114 et 115.

¹³⁵ *Ibid.*, point n°5.1.2-151.

¹³⁶ « *Toutefois, la zone d'attraction d'un aéroport donné peut varier et doit tenir compte des spécificités de chaque aéroport particulier. Les dimensions et la configuration de la zone d'attraction varient d'un aéroport à l'autre en fonction des diverses caractéristiques de l'aéroport, parmi lesquels son modèle d'exploitation, sa localisation les destinations qu'il dessert* », *ibid.*, point n°2.2-25-12.

¹³⁷ Décision SA.29404 du 23 juillet 2014 « Dortmund », Commission européenne.

¹³⁸ Paderborn/Lippstadt (74 km), Düsseldorf (76 km), Munster (78 km).

De la même manière en France, les aides à l'aéroport de Nîmes, tout proche de Montpellier, ont été validées par la Commission. Elle a considéré que les types de compagnies, de clientèles et de destinations étaient suffisamment différents pour ne pas constituer une distorsion de concurrence. Le même raisonnement a été retenu pour l'aéroport de Pau vis-à-vis de celui de Tarbes/Lourdes considéré comme un marché de « niche » touristique non susceptible d'offrir un réel substitut¹³⁹.

Cette complémentarité s'illustre également entre les aéroports de Chambéry et de Grenoble. Situés dans la même zone d'attraction à 78 km et 1 h 05 de distance, ces deux infrastructures réalisent l'essentiel de leur trafic lors de la saison de ski. Or, la répartition équilibrée des stations à desservir et le fait que les deux aéroports sont exploités par le même opérateur (Vinci), limitent les risques de concurrence.

Il convient toutefois de noter que les situations de complémentarité ou de concurrence ne sont pas figées. Le marché aéroportuaire reste très concurrentiel et le départ ou l'arrivée de nouvelles compagnies sur un aéroport peut rapidement modifier l'état de la concurrence entre plateformes. Pour exemple, la concurrence de l'aéroport de Dinard sur celui de Rennes (72 km, 50 mn) a été stoppée avec le départ de la compagnie à bas coût qui opérait depuis Dinard.

¹³⁹ Décision SA.22614 du 23 juillet 2014 « CCI Pau-Béarn », point 551.

Annexe n° 15 : conditions des aides au démarrage de liaisons accordées aux compagnies aériennes

Tableau n° 10 : présentation des conditions de compatibilité applicables aux aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes

présentation des conditions de compatibilité applicables aux aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes

Conditions de compatibilité	Aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes
a) Contribution à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini	— Accroître la mobilité en mettant en place des points d'accès pour les vols intra-Union — Faciliter le développement régional Pas de doublon avec une liaison comparable existante exploitée par un service ferroviaire à grande vitesse ou par un autre aéroport dans la même zone d'attraction et dans des conditions comparables
b) Nécessité d'une intervention de l'État	— Aéroports < 3 millions de passagers par an — Aéroports situés dans des régions éloignées, indépendamment de leur taille — Aéroports accueillant de 3 à 5 millions de passagers par an, uniquement dans des circonstances exceptionnelles — Pas d'aide au démarrage pour les liaisons aériennes au départ d'aéroports > 5 millions de passagers par an
c) Caractère approprié de l'aide	— Pas admissible si la liaison est déjà exploitée par un service ferroviaire à grande vitesse ou par un autre aéroport dans la même zone d'attraction et dans des conditions comparables — Plan d'exploitation ex ante démontrant la rentabilité de la liaison après 3 ans au moins ou engagement irrévocable de la compagnie aérienne d'exploiter la liaison pendant une période au moins aussi longue que celle au cours de laquelle elle a reçu l'aide au démarrage
d) Effet incitatif	Présent, dans l'hypothèse où le niveau d'activité économique de la compagnie aérienne à l'aéroport serait sensiblement réduit en l'absence d'aide (par exemple, une nouvelle liaison n'aurait pas été lancée). Une nouvelle liaison ou un nouveau créneau horaire ne peuvent démarrer qu'après soumission de la demande d'aide à l'autorité d'octroi.
e) Proportionnalité de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire)	
— <i>Coûts éligibles</i>	Redevances aéroportuaires applicables pour une liaison
— <i>Intensités d'aide maximales autorisées</i>	50 % pendant une période maximale de 3 ans
f) Prévention des effets négatifs induits sur la concurrence et les échanges entre États membres	— Les pouvoirs publics doivent rendre leurs projets publics dans un délai suffisant pour permettre à toutes les compagnies aériennes intéressées de proposer leurs services. — Pas de cumul avec d'autres types d'aides d'État en faveur de l'exploitation d'une liaison
Obligations de notification des régimes d'aides et des aides individuelles	Régimes d'aides: — Aéroports < 3 millions de passagers par an et aéroports situés dans des régions éloignées Notifications individuelles: — Aéroports > 3 millions de passagers par an, à l'exception des aéroports situés dans des régions éloignées

Source : Communication de la Commission sur les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03)

Annexe n° 16 : analyse de la rentabilité des contrats passés avec les compagnies aériennes

La Commission mène son analyse en cherchant à déterminer si un opérateur en économie de marché, agissant à la place des exploitants, et guidé par des perspectives de rentabilité, aurait conclu les contrats en cause.

Selon la réglementation et la jurisprudence européennes, les aides consenties aux compagnies qui ont pour objet d'accroître le nombre de passagers empruntant les liaisons visées par les contrats, versées tant par les exploitants que les propriétaires, les collectivités locales ou tout organisme public ou privé recevant des fonds publics, doivent être prises en compte dans leur ensemble.

Pour appliquer le principe de l'investisseur avisé en économie de marché aux contrats concernés, il faut estimer sur toute la période d'application des contrats :

- le trafic incrémental futur attendu de la mise en œuvre de ces contrats, et pouvant tenir compte des effets des prestations marketing sur les taux de remplissage des liaisons visées par les contrats ;
- les recettes incrémentales futures attendues de la mise en œuvre de ces contrats, incluant les recettes provenant des redevances aéronautiques et des services d'assistance en escale, engendrées par les liaisons visées par ces contrats, ainsi que les recettes extra-aéronautiques provenant du trafic supplémentaire engendré par la mise en œuvre de ces contrats ;
- les coûts incrémentaux futurs attendus de la mise en œuvre de ces contrats, incluant les coûts d'exploitation et éventuels coûts d'investissements incrémentaux engendrés par les liaisons visées par ces contrats, ainsi que les coûts des prestations marketing.

Il doit résulter de ces calculs des flux annuels futurs correspondant à la différence entre recettes et coûts incrémentaux, à actualiser si nécessaire avec un taux reflétant le coût du capital pour le gestionnaire de l'aéroport. Une valeur actualisée nette positive indique en principe que les contrats concernés ne confèrent pas d'avantage économique tandis qu'une valeur actualisée nette négative révèle la présence d'un tel avantage.

Annexe n° 17 : les prérogatives limitées de la DGAC en matière de maillage aéroportuaire

Au sein de la direction du transport aérien (DTA), l'encadrement réglementaire et financier des aéroports (en particulier, les sujets de financement des coûts de sécurité et sûreté) est assuré par la sous-direction des aéroports (SDA) dont la mission vise à stimuler la compétitivité des aéroports français dans un contexte de plus en plus concurrentiel. La SDA assure également les fonctions de l'État concédant pour les aéroports restés dans le giron de l'État. La sous-direction des services (SDS) prépare pour sa part les arrêtés ministériels établissant des obligations de services publics (OSP) encadrant les lignes d'aménagement du territoire (LAT) métropolitaines (hors Corse) et assure les fonctions d'adjudication pour les trois lignes sous OSP au départ de Strasbourg.

La répartition entre les plateformes des moyens consacrés à la surveillance de la navigation aérienne donne à la Direction de la surveillance de la navigation aérienne (DSNA) des prérogatives réelles en matière d'organisation du maillage aéroportuaire. En 2021, 911 contrôleurs aériens étaient affectés aux 38 aéroports examinés pour ce rapport, dont 783 ingénieurs de contrôle de la navigation aérienne (ICNA) et 128 techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEECAC).

Pour s'adapter aux évolutions du trafic, la DSNA s'est ainsi retirée entre 2013 et 2017 d'une dizaine de plateformes où le service d'information de vol et d'alerte est assuré, aux frais des exploitants d'aéroports, par des prestataires privés certifiés dits « AFIS ». Certains aéroports sont par ailleurs sous statut mixte (alternance entre les personnels de la DSNA et les personnels AFIS selon les plages horaires). Mais la marge de manœuvre de la DSNA reste contrainte par la résistance des petits aéroports confrontés aux réticences de certaines compagnies aériennes devant ces retraits et par l'importance des formations à mettre en œuvre en cas de réaffectation. Les personnels de la DSNA sont en effet en général qualifiés pour une seule plateforme.

Ainsi, la distinction entre plateformes dotées de personnels de la DSNA et plateformes « AFIS » n'est pas corrélée au niveau d'activité. En août 2022, tandis que deux aéroports ayant reçu plus de 10 000 passagers commerciaux avant la pandémie (Castres et Aurillac) étaient en AFIS, 31 aérodromes plus petits étaient encore dotés de personnels de la DGAC. La répartition des personnels entre aéroports ne reflète également pas les niveaux réels d'activité. À titre d'exemple, 18 ICNA étaient affectés à

Biarritz, aéroport millionnaire en passagers, en 2019 et 17 à l'aéroport de Poitiers-Biard, dont le trafic était près de dix fois moins important.

Les projets de création de centres de contrôle délocalisés ou de mutualisation des approches autour de certaines plateformes restent par ailleurs à ce jour, pour l'essentiel, en gestation. La France compte toujours à ce jour 30 centres de contrôle d'approche en métropole, malgré les reprises récentes des approches de Tarbes-Lourdes par Pau, de Rodez par Clermont-Ferrand et de Perpignan par Marseille.

Annexe n° 18 : les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (Communication 2014/C 99/03)

Les lignes directrices constatent à la fois l'importance des aéroports régionaux pour le développement économique des territoires, la difficulté d'équilibrer les comptes des aéroports à faible trafic qui subissent d'importants coûts fixes mais, également, la nécessité d'éviter la multiplication d'infrastructures aéroportuaires insuffisamment utilisées.

En conséquence, elles fixent sept critères cumulatifs que doivent respecter les aides aux aéroports et aux compagnies pour être compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107 par. 3 c) du TFUE selon lequel certaines « aides facilitant le développement de certaines activités ou régions économiques si elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » peuvent être compatibles. Ces critères sont : la contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini, la nécessité de l'intervention de l'État, le caractère approprié de l'aide, l'effet incitatif, la proportionnalité, la prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et la transparence.

Dans le cadre du principe de proportionnalité, les lignes directrices fixent des montants maximums pour les aides à l'investissement (intensité maximale de 50 % pour les aides aux aéroports recevant entre un et trois millions de passagers et de 75 % pour les aéroports recevant moins de un million de passagers) ainsi que pour les aides au fonctionnement.

S'agissant de ces dernières, la Commission constate tout d'abord la situation inégale des aéroports. Les aéroports accueillant moins de 700 000 passagers par an sont susceptibles de ne pas pouvoir supporter une part importante de leurs coûts d'exploitation, tandis que les aéroports accueillant entre 700 000 et un million de passagers sont à même de supporter une plus large part de ces coûts et ceux qui accueillent entre un et trois millions de passagers sont généralement à même de supporter la majeure partie de ces coûts d'exploitation. Les aéroports de plus de trois millions de passagers, non concernés par la période transitoire doivent être toujours rentables. Les lignes directrices prévoient cependant que pendant chaque année de la période transitoire, l'ensemble des aéroports de moins de trois millions de passagers ne pourront recevoir une aide excédant le même plafond de 50 % du déficit de financement initial de la période. Par exemple, si le déficit de financement annuel moyen s'élevait à un million d'euros par an entre 2009 et 2013, l'aéroport ne pourra recevoir chaque année de la période transitoire une somme supérieure à 0,5 M€.

Enfin, s'agissant des aides aux compagnies, elles n'autorisent que des aides au démarrage de nouvelles lignes, prenant la forme d'une réduction des redevances aéroportuaires plafonnée à 50 %, versée sur trois ans au maximum.

Dans le cadre de l'examen des aides d'État aux aéroports, la Commission européenne examine si le soutien apporté constitue une aide d'État. S'agissant des concours publics finançant la mise en œuvre des missions de sécurité et de sûreté relevant de prérogatives de puissance publique, la Commission considère, qu'en vertu de l'article 107 du TFUE, ils ne constituent pas des aides d'État. Si l'aide est qualifiée d'aide d'État, la Commission examine alors sa compatibilité avec le marché unique au regard de critères définis dans les lignes directrices et le règlement général d'exemption par catégories (RGEC) et en particulier, si cette aide contribue à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini. Cette question laisse une part significative d'appréciation donc d'incertitude juridique.

Tableau n° 11 : présentation des conditions de compatibilité applicables aux aides octroyées aux aéroports

Conditions de compatibilité	Aides à l'investissement octroyées aux aéroports	Aides au fonctionnement octroyées aux aéroports
a) Contribution à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini	— Accroître la mobilité en mettant en place des points d'accès pour les vols intra-Union — Lutter contre la saturation du trafic aérien dans les principales plateformes aéroportuaires — Faciliter le développement régional La multiplication d'aéroports et la création de capacités inutilisées en l'absence de perspectives d'utilisation satisfaisantes à moyen terme ne contribuent pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini.	
b) Nécessité d'une intervention de l'État	< 3 millions de passagers > 3 à 5 millions de passagers dans certaines circonstances spécifiques > 5 millions de passagers uniquement dans des circonstances très exceptionnelles	< 3 millions de passagers
c) Caractère approprié de l'aide	L'aide doit constituer un instrument d'intervention approprié pour atteindre l'objectif d'intérêt commun. Prise en considération d'instruments d'aide entraînant moins de distorsions (garanties, prêts bonifiés, etc.)	Ex ante sous la forme d'un montant fixe couvrant le déficit de financement escompté des coûts d'exploitation (déterminé sur la base d'un plan d'exploitation ex ante) durant une période transitoire de 10 ans
d) Effet incitatif	Présent, dans l'hypothèse où l'investissement n'aurait pas été réalisé ou l'aurait été dans une mesure différente (analyse contrefactuelle ou du déficit de financement, fondée sur le plan d'exploitation ex ante)	Présent, dans l'hypothèse où le niveau d'activité économique de l'aéroport serait fortement réduit en l'absence d'aide
e) Proportionnalité de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire)		
<i>Coûts éligibles</i>	Coûts liés aux investissements dans des infrastructures et équipements aéroportuaires, à l'exception des coûts d'investissement dans les activités non aéronautiques	Déficit de financement des coûts d'exploitation de l'aéroport
<i>Intensités d'aide maximales autorisées</i>	>3-5 millions jusqu'à 25 % 1-3 millions jusqu'à 50 % < 1 million jusqu'à 75 %	Pendant la période transitoire: 50 % du déficit de financement moyen initial des coûts d'exploitation calculé comme la moyenne des 5 années précédant la période transitoire (2009-2013) Après la période transitoire de 10 ans: pas d'aide au fonctionnement autorisée (sauf au titre de dispositions horizontales)

Conditions de compatibilité	Aides à l'investissement octroyées aux aéroports	Aides au fonctionnement octroyées aux aéroports
Exceptions	Pour les aéroports situés dans des régions éloignées (indépendamment de leur taille): les intensités d'aide maximales des aides à l'investissement contribuant au financement d'infrastructures aéroportuaires peuvent être augmentées jusqu'à concurrence de 20 %. Pour les aéroports < 1 million de passagers par an situés dans une région périphérique: l'intensité de l'aide peut dépasser 75 % dans des circonstances exceptionnelles, sous réserve d'un examen au cas par cas. En cas de changement de localisation: la proportionnalité, la nécessité et l'intensité maximale de l'aide seront appréciées indépendamment du trafic moyen. Pour les aéroports > 5 millions de passagers par an: uniquement dans des circonstances très exceptionnelles caractérisées par une défaillance manifeste du marché et compte tenu du volume de l'investissement et des distorsions de concurrence.	Pour les aéroports < 700 000 passagers par an: 80 % du déficit de financement moyen initial des coûts d'exploitation pendant 5 ans à compter du début de la période transitoire
f) Prévention des effets négatifs indus sur la concurrence et les échanges entre États membres	Ouvert à tous les usagers potentiels, et non à un usager en particulier Aéroports < 5 millions de passagers par an: avance fixe ou versements annuels destinés à compenser le déficit de financement des coûts du capital résultant du plan d'exploitation de l'aéroport	Évaluation des distorsions de la concurrence et des effets sur les échanges Ouvert à tous les usagers potentiels, et non à un usager en particulier Aéroports < 700 000 passagers par an: réexamen 4 ans après le début de la période transitoire
Obligations de notification des régimes d'aides et des aides individuelles	Régimes d'aides: — aéroports < 3 millions de passagers par an Notifications individuelles: — aéroports > 3 millions de passagers par an — aides à l'investissement en faveur d'un aéroport < 1 million de passagers par an dont l'intensité excède 75 % — aides à l'investissement octroyées pour le changement de localisation d'un aéroport — aéroports assurant le transport de passagers et de fret et ayant transporté > 200 000 tonnes de fret par an au cours des deux exercices précédant l'année de notification — création d'un nouvel aéroport assurant le transport de passagers (y compris la transformation d'un terrain d'aviation existant) — création ou développement d'un aéroport situé dans un rayon de 100 kilomètres ou nécessitant un temps de trajet de 60 minutes à partir d'un aéroport existant	Régimes d'aides: — aéroports < 3 millions de passagers par an Notifications individuelles: — aéroports assurant le transport de passagers et de fret et ayant transporté > 200 000 tonnes de fret par an au cours des deux exercices précédant l'année de notification — aide au fonctionnement en faveur d'un aéroport situé dans un rayon de 100 kilomètres ou nécessitant un temps de trajet de 60 minutes à partir d'autres aéroports

Source : Communication de la Commission européenne sur les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03)

Annexe n° 19 : le droit applicable en matière de notification des aides d'État aux aéroports et aux compagnies

Les principes

Pour être effectif, l'ensemble du système de contrôle des aides d'État repose sur un système de notifications des régimes d'aides qui doivent être adressées selon les cas à la Commission européenne ou aux administrations des États membres. En vertu de l'article 108, § 3-4 TFUE prévoit à la fois l'information en temps utile de la Commission et la possibilité pour cette dernière d'adopter des règlements exemptant certaines catégories d'aides de notification.

Les principaux textes applicables sont, outre les lignes directrices de 2014, le règlement général d'exemption par catégories (RGEC) n° 651-2014 qui récapitule les différentes catégories pouvant être exemptées de notification à la Commission et le règlement n° 2017-1084 (article 56 bis) étendant l'application du RGEC aux aides en faveur des aéroports régionaux. Ils prévoient des seuils qui exemptent les aéroports inférieurs à une certaine taille de notifications individuelles à la Commission européenne. Ces aéroports doivent en revanche notifier leurs régimes d'aides aux administrations des États membres. Ce seuil de notification est fixé pour les aides à l'investissement à un trafic annuel moyen inférieur à trois millions de passagers ou 200 000 tonnes de fret au cours des deux exercices précédant l'année de l'octroi de l'aide et pour les aides au fonctionnement à un trafic inférieur à 200 000 passagers. Par ailleurs certains types d'aides spécifiques doivent toujours faire l'objet de notifications individuelles assises sur un plan d'affaires étayé. C'est le cas des aides à l'investissement ou au fonctionnement octroyées à des aéroports situés dans un rayon de 100 km ou 60 mn d'un autre aéroport comparable (lignes directrices, articles 111 f) et 136 b)).

Sur ces fondements, la France a notifié trois régimes cadres sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes. Ces régimes encadrent les notifications des aides exemptées par le RGEC à l'administration française. Ils formulent par ailleurs clairement l'engagement de la France de suivre l'ensemble des régimes d'aides mis en place afin de faire respecter le droit applicable. Ainsi, le régime cadre relatif aux aides au fonctionnement n°SA.59257 prévoit que les services de l'État doivent prendre « *les mesures nécessaires pour garantir le respect (du RGEC)* », que chaque entité publique publie dans les six mois les informations relatives à toute aide individuelle de plus de 0,5 M€, informe

de ses projets d'aide les services de l'État et conserve des dossiers individuels sur ces aides.

Le régime d'exemption notifié par la France pour les aides à l'investissement (SA.55029)

Ce régime précise les modalités pratiques d'appréciation des critères d'exemption de notification pour les aides à l'investissement et en particulier les objectifs attendus en contrepartie de ces aides :

- optimiser la contribution du maillage des aéroports français à un développement équilibré du territoire ;
- ou faciliter le développement des échanges aériens transrégionaux par la création ou le renforcement de points d'accès aéroportuaires régionaux ;
- ou favoriser le développement économique régional ;
- ou améliorer les infrastructures existantes, notamment en termes de sécurité et de qualité de service.

L'aide allouée doit avoir un effet incitatif sur le maintien ou le développement de l'activité de l'aéroport. Une aide est réputée incitative si l'exploitant d'aéroport bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite à l'entité publique qui octroie l'aide avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité concernée.

Le régime cadre notifié par la France précise aussi les dépenses éligibles et leurs modalités de calcul. En particulier sont exclus :

- les investissements relatifs aux biens participant à la fourniture des services d'assistance en escale et ne faisant pas partie d'infrastructures centralisées d'assistance en escale (ex : autobus participant à l'embarquement ou au débarquement des passagers aériens, autres véhicules, échelles mobiles d'embarquement, etc.) ;
- les coûts d'investissement dans des infrastructures ou équipements liés à des activités non aéronautiques (ex : les parcs de stationnement de voitures, location d'espace pour des activités de boutiques, restaurants, bureaux et hôtels, etc.) ;
- les coûts d'investissement afférents aux missions d'intérêt général en matière de sécurité et de sûreté en application des articles L. 6332-3 et L. 6341-2 du code des transports et financées par la taxe d'aéroport.

Il précise aussi les modalités de calcul de la marge d'exploitation utilisées pour apprécier le volume maximal des coûts autorisé et les conditions de cumul d'aides autorisé. Il fixe aussi les formalités pratiques

requis en matière d'information, de publicité et de suivi : la publication des mesures d'aide est une condition de leur légalité.

Le régime d'exemption notifié par la France pour les aides au fonctionnement des aéroports à très faible trafic (n° SA.55030)

Ce régime cadre notifié par la France, complète les lignes directrices de 2014 et définit les objectifs que les aides doivent poursuivre :

- optimiser la contribution du maillage des aéroports français à un développement équilibré du territoire ;
- ou faciliter le développement des échanges aériens transrégionaux par la création ou le renforcement de points d'accès aéroportuaires régionaux ;
- ou favoriser le développement économique régional.

Il précise que l'aide doit avoir un effet incitatif sur le maintien ou le développement de l'activité de l'aéroport et être attribuée sous forme de subventions directes à l'exploitant. Le montant de l'aide ne peut excéder ce qui serait nécessaire pour conduire à un bénéfice d'exploitation raisonnable¹⁴⁰ (hors amortissements et résultat des activités régaliennes).

Il précise enfin les règles de publicités et de formalisme requises pour l'octroi de ces aides.

¹⁴⁰ Le bénéfice raisonnable est déterminé en prenant comme référence le bénéfice généralement constaté pour des exploitants d'aéroports comparables.

Annexe n° 20 : les lignes d'aménagement du territoire (LAT)

Les bases juridiques européennes des LAT

Le cadre juridique européen est constitué du règlement (CE) n°1008/2008, en particulier son article 16 sur les principes généraux applicables aux obligations de service public (OSP) et son article 17 sur la procédure d'appel d'offres pour l'obligation de service public, ainsi que de lignes directrices de la Commission publiées au JOUE (2017/C 194/01) relatives à l'interprétation de ces dispositions.

Il en ressort notamment que la réglementation européenne distingue deux niveaux d'intervention publique pour l'exploitation de liaisons aériennes : les OSP « ouvertes » (tout transporteur aérien est libre d'exploiter les liaisons aériennes concernées, sans compensation financière, à condition de respecter les OSP imposées) ; et les OSP « restreintes » (l'exploitation des liaisons concernées est attribuée en exclusivité après appel d'offres, et avec une éventuelle compensation financière ; en France, les OSP restreintes correspondent aux délégations de service public DSP). Leur instauration permet, sans détourner les règles de libre concurrence, de se substituer au marché lorsque celui-ci ne répond pas librement aux besoins.

Il est ainsi possible d'imposer des OSP sur deux types de liaisons (article 16-1 du règlement (CE) n°1008/2008) :

- des liaisons vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement : *« Une zone périphérique est généralement une région éloignée ou difficile d'accès à partir de la capitale et des autres villes principales de l'État membre. L'éloignement et l'isolement doivent être appréciés en tenant compte des caractéristiques du territoire, de l'administration, des entreprises, des établissements d'enseignement et des centres médicaux de l'État membre, mais également de ces caractéristiques dans les autres États membres avec lesquels il a une frontière commune. Une zone de développement est une région qui accuse un retard économique, mesuré par exemple par le PIB par habitant ou par le taux de chômage »*¹⁴¹ ;

¹⁴¹ Lignes directrices de la Commission européenne publiées au JOUE (2017/C 194/01) - point 20.

- des liaisons à faible trafic à destination de n'importe quel aéroport : « une liaison ayant un trafic supérieur à 100 000 passagers par an ne peut normalement pas être considérée comme une liaison à faible trafic au sens du règlement »¹⁴².

Par ailleurs, en vertu des règles qui encadrent l'exploitation des services d'intérêt économique général (SIEG) dans l'UE, les compensations financières versées par l'État et les collectivités locales aux transporteurs ne constituent pas des aides d'État si ces compensations sont inférieures à 0,5 M€ sur trois exercices fiscaux¹⁴³ ou si elles respectent les quatre « critères de l'arrêt Altmark »¹⁴⁴ : OSP clairement définies, compensation calculée de façon objective et transparente, aucune surcompensation, procédure de marché public garantissant la prestation du service au moindre coût.

Si ces critères ne sont pas respectés, la compensation doit alors faire l'objet d'une notification et d'un examen de sa compatibilité par la Commission. Par ailleurs, les compensations versées aux aéroports dont le trafic est de moins de 200 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG sont exemptés de notification (décision d'exemption du 20 décembre 2011). Enfin, des règles nationales encadrent la participation de l'État au financement des LAT, définissant notamment les critères d'éligibilité et les taux de participation¹⁴⁵.

Les bases juridiques nationales des LAT

Les dispositions générales de la loi NOTRe relatives à la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales s'articulent avec les dispositions spéciales du code des transports, notamment son article L. 6412-4, selon lequel l'État peut « *déléguer tout ou partie de l'organisation de services de transport aérien intérieurs au territoire français soumis à des obligations de service public à une collectivité territoriale ou à une autre personne publique intéressée l'ayant demandé* », sous réserve des compétences qui seraient déjà explicitement attribuées par la loi à certaines collectivités territoriales, comme par exemple la Corse, compétente en matière de transports, ou certains territoires ultramarins.

¹⁴² Lignes directrices de la Commission européenne publiées au JOUE (2017/C 194/01) - point 20.

¹⁴³ Critère des aides « de minimis » défini par le règlement n° 360/2012.

¹⁴⁴ Définis dans l'arrêt « Altmark » rendu par la Cour de justice des communautés européennes le 24 juillet 2003.

¹⁴⁵ Décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 relatif aux règles d'attribution par l'État de compensations financières aux transporteurs aériens et arrêtés du 16 mai 2005.

Il en ressort les principes suivants pour l'organisation et le financement des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public.

a) Cas des lignes interrégionales

Le code des transports offre la possibilité à l'État, seul compétent, de déléguer l'organisation de services de transports aériens soumis à OSP à toute personne publique intéressée. Toute collectivité territoriale peut donc se voir déléguer directement par l'État l'organisation d'une telle ligne aérienne, ou participer à un syndicat mixte auquel cette organisation a été déléguée en vertu de l'article L. 6412-4 du code des transports.

Toutefois, sous ce régime, aucune subdélégation, par la personne publique délégataire, de l'organisation de services aériens n'est autorisée. En outre, la possibilité de délégation prévue à l'article L. 6412-4 du code des transports est limitée aux services aériens intérieurs au territoire français.

L'État prend les arrêtés d'OSP en concertation avec le délégataire, conseille au besoin ce dernier et l'accompagne dans ses démarches auprès de la Commission européenne. Les membres d'un syndicat mixte auquel serait déléguée l'organisation de la liaison ont naturellement vocation à la financer. Par ailleurs, il est possible d'admettre que la personne publique délégataire, chargée de « l'organisation » de la liaison, puisse à ce titre inviter toute autre personne publique intéressée, ainsi que l'État, à participer à son financement. En dehors des cas d'exploitation en régie, l'exploitant de l'aéroport peut participer au tour de table si le contrat de concession dont il est titulaire le lui permet.

b) Cas des lignes aériennes infrarégionales

Les lignes aériennes soumises à OSP dont les aéroports de départ et d'arrivée sont sur le territoire d'une même région relèvent quant à elles, conformément à la loi NOTRé, des collectivités régionales, compétentes en matière économique et d'aménagement du territoire. Les régions peuvent déléguer cette compétence à un département ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Il paraît en outre possible d'admettre que le département est également compétent lorsque la liaison aérienne a « *un caractère touristique indiscutablement prépondérant* », comme rappelé par l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des régions et départements prévue par la loi NOTRé (NOR RDFB1520836N).

L'État conseille au besoin la personne publique compétente et l'accompagne dans ses démarches auprès de la Commission européenne.

Les règles nationales encadrant la participation financière de l'État aux LAT

Conformément à la réglementation européenne, la compensation publique versée à un transporteur dans le cadre d'une DSP ne peut pas dépasser le montant nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes relatives conservées par le transporteur aérien ainsi que d'un bénéfice raisonnable (règlement (CE) n°1008/2008).

En France, cette subvention peut être prise en charge par les collectivités locales, avec ou sans participation de l'État. L'éligibilité d'une liaison intérieure à la France à une participation financière de l'État est régie par l'arrêté du 16 mai 2005 définissant les critères d'éligibilité d'une liaison aérienne à une prise en charge de l'État. L'éligibilité d'une liaison au titre de cet arrêté ne garantit toutefois pas un financement automatique de l'État.

Les critères d'éligibilité actuels sont les suivants :

- existence d'un trafic compris entre 10 000 et 150 000 passagers lors de l'année précédant l'intervention de l'État, ou prévision d'un trafic supérieur à 10 000 passagers par an dans le cas où la liaison n'était pas exploitée lors de l'année précédant l'intervention de l'État. A titre dérogatoire, le seuil de trafic minimal défini ci-dessus peut être abaissé à 5 000 passagers par an lorsqu'il n'existe pas d'acheminement alternatif qui réponde aux besoins essentiels de transport sur la relation considérée. Il peut également être supprimé en cas d'exploitation de la liaison depuis 1995 sans interruption continue de plus de trois ans ;
- la liaison relie deux aéroports dont l'un au moins n'a pas dépassé un trafic total de 1,5 million de passagers lors de l'année précédente ;
- absence d'une liaison routière entre centres villes correspondants, ou ferroviaire entre gares correspondantes, ou maritime entre ports correspondants, d'une durée de trajet de moins de 2 heures 45, offrant des services adaptés et équivalents ;
- inexistence d'un acheminement alternatif par un aéroport accessible en moins de 30 minutes de plus que le temps requis pour accéder à l'aéroport local considéré, les temps étant comptés depuis le centre de la ville principale desservie par ce dernier et dans les conditions de circulation routière correspondant aux horaires de vols, l'aéroport alternatif offrant des services aériens adaptés et équivalents ;

- les obligations de service public doivent prévoir un programme composé d'au moins un aller et retour en début de journée et d'un aller et retour en fin de journée, au moins 220 jours par an, hors samedis, dimanches et jours fériés, et d'au plus 21 allers et retours par semaine. Au vu des particularités économiques des territoires intéressés, le nombre minimal d'allers et retours peut être réduit à un par jour, hors samedis, dimanches et jours fériés, au moins 220 jours par an. Pour des régions particulièrement isolées et lorsqu'il n'existe sur la liaison considérée aucun autre moyen de transport régulier que le transport aérien, le seuil de 220 jours peut être abaissé à 140 jours par an.

Le financement des LAT par l'État

Tableau n° 12 : évolution des crédits consacrés par l'État aux LAT métropolitaines entre 2017 et 2020

	Crédits de paiements consacrés aux LAT			
	2017	2018	2019	2020
<i>Liaisons métropolitaines</i>				
<i>Nombre</i>	9	6	11	11
<i>Crédits de paiement (milliers d'euros)</i>	4 876	4 259	7 207	8 376
<i>Desserte de Strasbourg (crédits de paiement en milliers d'euros)</i>	3 145	3 311	3 531	3 770

Source : DGAC

Dans le projet de loi de finances pour 2022, la participation financière de l'État aux liaisons d'aménagement du territoire métropolitaines représentait 16,24 M€ en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 51,2 % par rapport à 2019, répartis comme suit :

Tableau n° 13 : soutien financier de l'État en 2022 (CP en M€)

<i>Liaisons</i>	Soutien financier de l'État en 2022 (CP en M€)
<i>Aurillac – Paris</i>	2,68
<i>Brive – Paris</i>	1,65
<i>Castres – Paris</i>	1,00
<i>La Rochelle – Poitiers – Lyon</i>	0,67
<i>Le Puy – Paris</i>	0,60
<i>Limoges – Lyon</i>	0,87

Liaisons	Soutien financier de l'État en 2022 (CP en M€)
<i>Limoges – Paris</i>	0,78
<i>Quimper – Paris</i>	1,12
<i>Rodez – Paris</i>	1,32
<i>Tarbes – Paris</i>	0,77
<i>Strasbourg – Amsterdam</i>	1,91
<i>Strasbourg – Madrid</i>	1,82
<i>Strasbourg – Munich</i>	1,05
Total	16,24

Source : DGAC

Des situations contrastées

**Tableau n° 14 : situation comparée des lignes sous obligations
de service public métropolitaines en 2019**

	Dates de la DSP en vigueur	Compagnie délégataire	Déficit d'exploitation déclaré 2019 (M€)	Compensation exécutée en 2019 (M€)	Dont État	PAX en 2019	Taux de remplissage en 2019	Compensation/PAX en 2019 (en euros)	Vols annuels en 2019
<i>Agen</i>	2019- 2023 mais résiliée en décembr e 2020	Chalair	4,19	2,78	0,5	14113	32 %	197,1	949 sur 990
<i>Aurillac*</i>	2019- 2023	Air France	5,48	4,44	2,17	31674	44 %	140,1	1480 sur 1490
<i>Brive</i>	2018- 2022	Hop!	4,86	2,57	1,28	47974	58 %	53,6	1488 sur 1536
<i>Castres*</i>	2019- 2023	Air France	4,75	3,21	0,99	35246	61 %	91,1	1153 sur 1408
<i>La Rochelle- Poitiers- Lyon</i>	2015- 2019	Hop !	4,62	1,33	0,12	44493	69,9 %	30	950 sur 968
<i>Le Puy</i>	2019- 2023	Twin Jet	1,71	1,16	0,58	5351	34,3 %	216,9	832 sur 880

	Dates de la DSP en vigueur	Compagnie délégataire	Déficit d'exploitation déclaré 2019 (M€)	Compensation exécutée en 2019 (M€)	Dont État	PAX en 2019	Taux de remplissage en 2019	Compensation/PAX en 2019 (en euros)	Vols annuels en 2019
<i>Limoges Paris</i>	2019-2023	Chalair	3,34	2,55	0,52	12794	28 %	199,2	972 sur 1008
<i>Limoges Lyon</i>	2019-2023	Chalair	2,77	2,55	0,89	19565	nc	130,2	979 sur 1008
<i>Quimper</i>	2020-2024	Chalair	na	na	na	na	na	na	na
<i>Rodez</i>	2020-2024	Amelia	1,5	0,83	0,45	51248	62 %	16,2	1660 sur 1734
<i>Strasbourg Amsterdam *</i>	2019-2022	Air France	4,52	1,97	1,9	83034	79 %	23,7	1809 sur 920
<i>Strasbourg Madrid*</i>	2019-2022	Air Nostrum	1,11	1,11	1,06	16542	68,1 %	67,1	460 sur 460
<i>Strasbourg Munich*</i>	2019-2022	Lufthansa	1,32	1,18	1,12	16196	39 %	72,7	948 sur 920
<i>Tarbes</i>	2022-2026	Volotea	4,39	2,09	nc	133811	71 %	15,6	1220
<i>4 LAT Ajaccio et Figari vers Marseille et Nice</i>	2016-2020	Air Corsica	20,52	19,17	0	492695	73 %	38,9	85
<i>4 LAT Bastia et Calvi vers Marseille et Nice</i>	2016-2020	Air Corsica	19,56	18,57	0	434744	69 %	42,7	5112 sur 5148
<i>2 LAT Ajaccio et Figari vers Orly</i>	2016-2020	Air Corsica / Air France / Hop	19,85	16	0	606108	79 %	26,4	2895 sur 2910
<i>2 LAT Bastia et Calvi vers Orly</i>	2016-2020	Air Corsica / Air France / Hop	23,52	16	0	556796	71 %	28,7	2607 sur 2619

* Pour ces lignes, les années d'exécution des DSP débutent en cours d'année civile et l'année d'exécution 2019-2020 s'étend sur le début de la période de pandémie.

Source : Juridictions financières à partir des données recueillies

**Tableau n° 15 : évolution des taux de remplissage
des liaisons aériennes sous obligation de service public**

Aéroport départ	Aéroport arrivée	Taux remplissage		
		2019	2021	2022 (1 ^{er} semestre)
Ajaccio - Napoléon Bonaparte	Marseille-Provence	70 %	67 %	69 %
Ajaccio - Napoléon Bonaparte	Nice-Côte d'Azur	80 %	70 %	79 %
Ajaccio - Napoléon Bonaparte	Paris-Orly	80 %	72 %	74 %
Amsterdam Schiphol	Strasbourg- Entzheim	78 %	36 %	37 %
Aurillac - Tronquieres	Paris-Orly	49 %	46 %	55 %
Bastia - Poretta	Marseille-Provence	67 %	65 %	69 %
Bastia - Poretta	Nice-Côte d'Azur	79 %	70 %	79 %
Bastia - Poretta	Paris-Orly	75 %	66 %	66 %
Brive - Souillac	Paris-Orly	59 %	51 %	43 %
Calvi - Sainte-Catherine	Marseille-Provence	73 %	71 %	67 %
Calvi - Sainte-Catherine	Nice-Côte d'Azur	56 %	54 %	48 %
Calvi - Sainte-Catherine	Paris-Orly	71 %	66 %	62 %
Castres - Mazamet	Paris-Orly	65 %	57 %	65 %
Figari - Sud Corse	Marseille-Provence	80 %	70 %	68 %
Figari - Sud Corse	Nice-Côte d'Azur	67 %	53 %	54 %
Figari - Sud Corse	Paris-Orly	79 %	71 %	69 %
La Rochelle – Poitiers-Lyon (dans les deux sens)	Lyon - Saint-Exupéry	68 %	55 %	57 %
Le Puy en Velay - Lourdes	Paris-Orly	32 %	39 %	29 %
Limoges - Bellegarde	Lyon - Saint-Exupéry	39 %	17 %	19 %
Lyon - Saint-Exupéry	Limoges - Bellegarde	40 %	17 %	17 %
Madrid Barajas	Strasbourg- Entzheim	67 %	44 %	51 %

Marseille-Provence	Ajaccio - Napoléon Bonaparte	60 %	54 %	57 %
Marseille-Provence	Bastia - Poretta	65 %	57 %	62 %
Marseille-Provence	Calvi - Sainte-Catherine	72 %	65 %	70 %
Marseille-Provence	Figari - Sud Corse	79 %	73 %	72 %
Munich-Franz-Josef-Strauss	Strasbourg- Entzheim	35 %	31 %	20 %
Nice-Côte d'Azur	Ajaccio - Napoléon Bonaparte	76 %	70 %	77 %
Nice-Côte d'Azur	Bastia - Poretta	78 %	72 %	78 %
Nice-Côte d'Azur	Calvi - Sainte-Catherine	56 %	51 %	51 %
Nice-Côte d'Azur	Figari - Sud Corse	66 %	58 %	58 %
Paris-Orly	Ajaccio - Napoléon Bonaparte	79 %	71 %	76 %
Paris-Orly	Aurillac - Tronquieres	50 %	45 %	54 %
Paris-Orly	Bastia - Poretta	76 %	67 %	70 %
Paris-Orly	Brive - Souillac	60 %	50 %	43 %
Paris-Orly	Calvi - Sainte-Catherine	72 %	66 %	66 %
Paris-Orly	Castres - Mazamet	66 %	55 %	62 %
Paris-Orly	Figari - Sud Corse	78 %	69 %	74 %
Paris-Orly	Le Puy en Velay - Lourdes	35 %	41 %	32 %
Paris-Orly	Quimper - Pluguffan	70 %	33 %	27 %
Paris-Orly	Rodez - Aveyron	60 %	56 %	51 %
Paris-Orly	Tarbes - Lourdes Pyrénées	74 %	55 %	69 %
Prague - Václav-Havel	Strasbourg- Entzheim	43 %	36 %	32 %
Quimper - Pluguffan	Paris-Orly	70 %	33 %	27 %
Rodez - Aveyron	Paris-Orly	60 %	56 %	52 %
Strasbourg- Entzheim	Amsterdam Schiphol	79 %	38 %	43 %
Strasbourg- Entzheim	Madrid Barajas	69 %	41 %	52 %
Strasbourg- Entzheim	Munich-Franz-Josef-Strauss	42 %	29 %	19 %
Strasbourg- Entzheim	Prague - Václav-Havel	40 %	42 %	43 %
Tarbes - Lourdes Pyrénées	Paris-Orly	73 %	55 %	68 %

Source : Juridictions financières d'après données DGAC

Annexe n° 21 : évaluation des aides d'État au transport aérien en vue de la révision des lignes directrices

La présente annexe est une présentation synthétique du Rapport final de la Commission européenne du 30 octobre 2020 – *Fitness Check*.

L'évaluation des lignes directrices et du RGEC sur les aides d'État réalisée à mi-parcours de la période transitoire s'appuie sur la pratique de la Commission et l'examen des notifications reçues, sur la jurisprudence, sur les évaluations internes et études transmises par des parties prenantes, sur un audit externe de 68 aéroports européens situés dans 11 États membres et sur une consultation publique¹⁴⁶.

Des notifications reçues peu nombreuses malgré une forte présomption de versements d'aides publiques aux aéroports

Le nombre de cas notifiés au titre des lignes directrices de 2014 sur l'aviation s'élève à 26, dont huit pour des aides au fonctionnement, 12 pour des aides à l'investissement et six pour des aides au démarrage en faveur de compagnies aériennes. Contrairement aux attentes, la Commission n'a reçu qu'un très petit nombre de notifications individuelles (huit au total) et seulement deux régimes nationaux (français et irlandais) même si, selon les informations disponibles sur le marché, de nombreux aéroports régionaux en Europe sont déficitaires et reçoivent des subventions. Une situation qui s'expliquerait selon les acteurs par la durée et la complexité des procédures de notification. En outre, l'application des lignes directrices aux aéroports organisés en réseau mériterait d'être clarifiées et les règlements adaptés.

Des aéroports de moins de 700 000 passagers annuels non viables sans aide publique

Malgré la période transitoire courant jusqu'en 2024, les aéroports de classes 1 et 2 de moins de 700 000 passagers¹⁴⁷ ne sont toujours pas en mesure de couvrir leurs coûts d'exploitation. En outre, ces aéroports n'ont

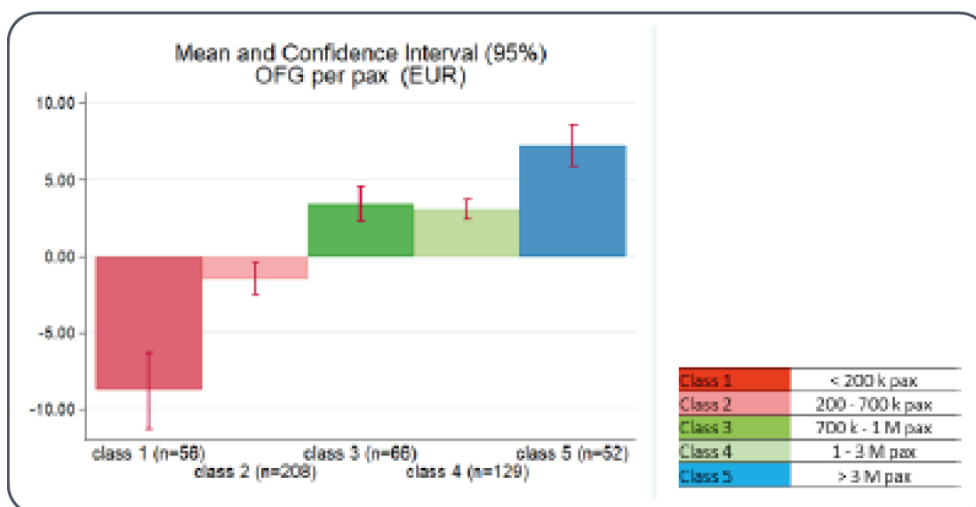
¹⁴⁶ 81 contributions reçues.

¹⁴⁷ La Commission distingue cinq classes d'aéroports :

- Classe 1 : 0 - 200 000 passagers annuels (8 aéroports- 12% du panel) ;
- Classe 2 : 200 001 - 700 000 passagers (27 aéroports- 40% du panel) ;
- Classe 3 : 701 000 - 1 million passagers (9 aéroports – 13% du panel) ;
- Classe 4 : 1 à 3 millions passagers (17 aéroports – 25% du panel) ;
- Classe 5 : plus de 3 millions de passagers (7 aéroports – 10% du panel).

montré que très peu de potentiel de croissance au cours de la période 2014-2018. Leur modèle d'affaires, basé principalement sur des transporteurs à bas prix, ne paraît pas viable.

Graphique n° 5 : EBITDA par passager sur la période 2010-2018



Source : Étude mandatée par la Commission européenne et conduite par le consortium constitué des cabinets Lear, DIW Berlin, Sheppard Mullin

Ce constat tend à être confirmé par l'examen des projections financières : les aéroports de moins de 500 000 passagers comme nombre de ceux de moins d'un million de passagers continueront encore de dépendre d'aides publiques en fonctionnement après 2024. L'intensité de l'aide nécessaire apparaît corrélée à la taille de l'aéroport.

En outre, les États membres relèvent que la période transitoire et l'absence de visibilité sur la légalité des aides au fonctionnement après 2024 placent les petits aéroports dans une position difficile qui affecte les décisions d'investissement et rend encore plus difficile la croissance et la rentabilité des aéroports concernés.

Des aéroports de plus d'un million de passagers autosuffisants

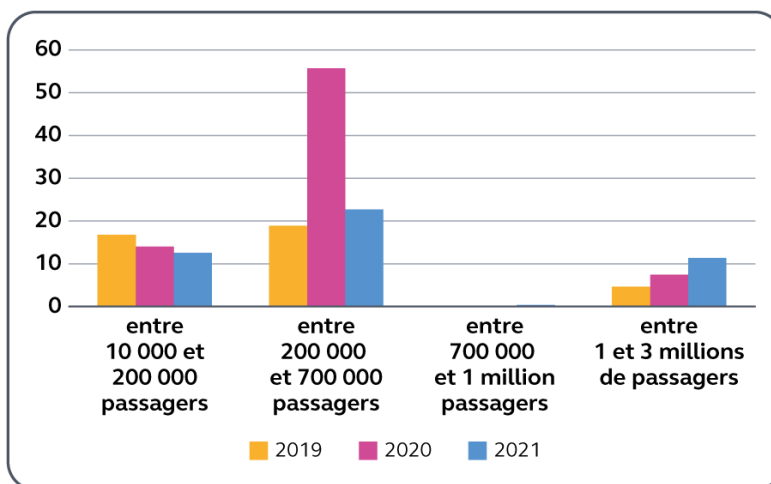
En revanche, seuls très peu d'aéroports dépassant le million de passagers avaient encore besoin d'aides en fonctionnement et au-delà de trois millions de passagers, les aéroports n'ont plus recours aux aides publiques.

Les règles applicables en matière d'aide à l'investissement seraient, selon le rapport, à repenser. S'agissant des seuils de passagers retenus pour les aides à l'investissement, ils paraissent appropriés : les grands aéroports de plus de cinq millions de passagers ne semblent pas avoir besoin d'aides à l'investissement. En revanche, les intensités d'aide de 75 % pour les très petits aéroports ne reflètent pas les besoins actuels. En particulier les petits aéroports de moins de 200 000 passagers sont incapables de fournir la contribution propre de 25 % requise.

Le critère de la « zone de chalandise » introduit pour éviter les distorsions de concurrence entre aéroports proches (temps de trajet de 100 km ou 60 minutes) se révèle peu pertinent : la Commission n'a identifié que deux cas d'infrastructures aéroportuaires nouvelles ou récentes pour lesquels l'aide à un aéroport aurait pu conduire à la duplication d'infrastructures aéroportuaires non rentables ou à la création de capacités inutilisées. Dans tous les cas d'infrastructures établies, la Commission est parvenue à la conclusion qu'en raison des différents modèles commerciaux, il était peu probable que l'aide à l'aéroport ait eu un effet négatif sur la concurrence. L'appréciation de la réalité concurrentielle implique une analyse plus fine des destinations, des types de passagers et des compagnies desservant les aéroports concernés.

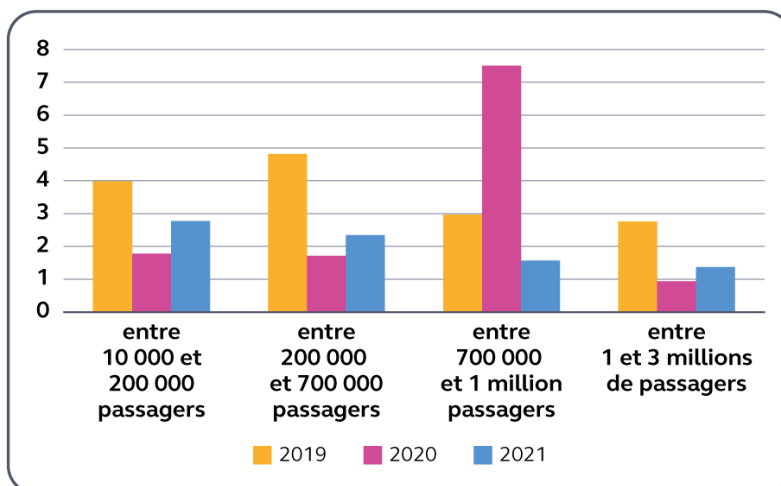
Annexe n° 22 : répartition des aides publiques aux aéroports selon leur trafic

Graphique n° 6 : répartition des aides publiques au fonctionnement (en M€)



Source : juridictions financières à partir des données déclaratives des aéroports et des rapports des CRC

Graphique n° 7 : répartition des aides publiques à l'investissement (en M€)



Source : juridictions financières à partir des données déclaratives des aéroports et des rapports des CRC

Annexe n° 23 : la taxe d'aéroport (TAP)

La taxe d'aéroport, créée par la loi de finances pour 1999, est due par toute entreprise de transport aérien public, proportionnellement au nombre de passagers et au fret embarqués sur les aérodromes français de plus de 5 000 unités de trafic (UDT¹⁴⁸). Elle est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant ces aérodromes et son produit est affecté sur chaque aérodrome au financement des services de sécurité - incendie - sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.

La TAP est à la charge des transporteurs aériens qui la répercutent sur les billets d'avions et est donc payée par les passagers.

Les tarifs sont déterminés par un arrêté interministériel¹⁴⁹ en fonction de la classe d'aérodromes. Pour les aérodromes de la classe 3 (de 5 000 à 5 000 000 UDT), la taxe est incluse dans une fourchette comprise entre 2,6 € à 15 €¹⁵⁰ / passagers et 1 € / tonne de fret. Les passagers en transit bénéficient d'un abattement entre 40 % et 65 %.

La loi de finances pour 2008 a créé une majoration de la TAP par passager et dont le produit est affecté aux « petits » aéroports, dont le trafic est inférieur à 2 000 000 UDT. Elle a pour objet de couvrir les déficits de financement des dépenses sécurité sûreté dans les petits aéroports. Elle est versée par un fonds de péréquation alimenté par la TAP due sur l'ensemble du trafic aérien commercial et en particulier par les passagers des très grands aéroports. Le balance entre dépense et recettes peut être légèrement excédentaire ou déficitaire sur une année mais en théorie, le postulat est que l'ensemble des coûts sera couvert si nécessaire au cours des exercices suivants.

Une partie de la majoration est également mise en réserve pour solder les fins de concessions déficitaires.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses de sécurité-sûreté le montant de TAP et de majoration de TAP collectée par catégorie d'aéroport, ainsi que le taux de couverture des dépenses par les recettes [les données 2021 provisoires sont une estimation de la DGAC].

¹⁴⁸ Une UDT est égale à 1 passager ou 100 kg de fret ou de courrier.

¹⁴⁹ Arrêté interministériel du 25 mars 2019.

¹⁵⁰ Arrêté du 23 mars 2022 fixant la liste des aérodromes et groupements d'aérodromes et le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers applicable sur chacun d'entre eux, le taux de la minoration de ce tarif, ainsi que le tarif de péréquation aéroportuaire de cette même taxe.

**Tableau n° 16 : évolution des dépenses de sécurité-sûreté 2017-2021
par catégorie d'aéroports en milliers d'euros et taux de financement
des coûts par la TAP en % (« couverture »)**

	2017	2018	2019	2020	Est. 2021
< 200 000 passagers / an					
TAP	13 851	14 175	13 618	3 803	4 792
majoration	15 156	16 130	15 966	7 003	5 379
coûts	- 29 576	- 30 694	- 30 420	- 22 843	- 24 530
avance				11 968	11 952
reste à charge	- 569	- 389	- 835	- 69	- 2 406
Couverture	47 %	46 %	45 %	17 %	20 %
entre 200 000 et 700 000 passagers / an					
TAP	34 722	36 741	36 269	13 860	14 169
majoration	23 183	19 847	18 332	10 122	10 774
coûts	- 54 323	- 57 271	- 58 448	- 43 515	- 45 849
avance				23 654	18 348
reste à charge	3 582	- 684	- 3 846	4 121	- 2 558
Couverture	64 %	64 %	62 %	32 %	31 %
entre 700 000 et 1 million de passagers / an					
TAP	4 948	5 115	4 921	2 469	4 132
majoration	0	0	0	0	0
coûts	- 5 071	- 5 212	- 5 248	- 4 602	- 5 562
avance				2 586	96
reste à charge	- 123	- 96	- 327	454	- 1 334
Couverture	98 %	98 %	94 %	54 %	74 %
entre 1 et 3 millions de passagers / an					
TAP	57 456	59 423	57 093	23 041	35 416
majoration	4 537	95	0	0	0
coûts	- 58 283	- 60 319	- 61 076	- 49 096	- 54 378
avance				26 970	11 232
reste à charge	3 710	- 801	- 3 984	915	- 7 730
Couverture	99 %	99 %	93 %	47 %	65 %

Source : Juridictions financières d'après les données de la DGAC (Nb : Si le reste à charge est négatif, la couverture des dépenses par la TAP, sa majoration et l'avance reste déficitaire l'année N).

**Tableau n° 17 : évolution des coûts moyens de sécurité/ sûreté
par passager et par catégorie d'aéroports (2017-2021) - en euros**

<i>Catégorie d'aéroports (en passagers annuels)</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>entre 1 et 3 millions</i>	5,8	5,7	5,6	10,6	8,1
<i>entre 700 000 et 1 million</i>	7,2	7,1	7,2	13,2	9,4
<i>entre 200 000 et 700 000</i>	10,6	10,6	11,1	23,2	20,6
<i>entre 10 000 et 200 000</i>	19,2	20,5	20,4	53,0	62,5
<i>moyenne du panel</i>	8,2	8,1	8,2	15,8	12,5

Source : Juridictions financières d'après les données DGAC