



**Projet de lignes directrices de l'UE sur les aides d'Etat
aux aéroports et aux compagnies aériennes
Consultation publique
Réponse de la Fédération Inter-Environnement Wallonie
23 septembre 2013**

La Fédération Inter-Environnement Wallonie (IEW) tient à porter à la connaissance de la DG Compétition de la Commission européenne ses commentaires sur le projet de Lignes directrices de l'UE sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes actuellement soumis à consultation.

Les commentaires d'IEW sont de deux ordres. D'une part, la Fédération considère qu'il est indispensable de prendre en compte des éléments de contexte à la lumière desquels doit être examiné le projet de Lignes directrices. C'est l'objet des quatre considérations générales exposées aux paragraphes 1.1 à 1.4. D'autre part, deux remarques spécifiques (paragraphes 2.1 à 2.2) portent sur le processus de consultation. Enfin, cinq remarques spécifiques (paragraphes 3.1 à 3.5) proposent des voies d'amélioration au projet de la Commission.

1. Considérations générales

1.1. Le transport aérien n'est pas durable

Mode de transport dont les incidences climatiques sont les plus élevées¹, le transport aérien constitue par ailleurs le secteur dont les émissions de gaz à effet de serre connaissent la plus forte croissance au niveau mondial comme au niveau européen. Alors que les émissions du secteur du transport augmentaient de 28,7% sur la période 1990 à 2009 en EU 27, celles du transport aérien (vols domestiques et bunkers fuels) augmentaient de 81%, passant de 83,1 à 150,8 millions de tonnes équivalent CO₂.² Par ailleurs, la consommation d'énergie de ce mode de transport dépend encore, à près de 100%, du pétrole, source d'énergie non renouvelable et en voie de déplétion.

A ce titre, le secteur du transport aérien n'est clairement pas durable si l'on s'en réfère à la définition que donnait en 1996 l'OCDE d'un système de transport durable : « *Sustainable transportation is achieved when needs for access to people, services, and goods are met without producing permanent harm to the global environment, damage to local environments, and social inequity. This implies rates of use of non-renewable resources that do not exceed the rates at which renewable substitutes are developed, and rates of emission and of concentration of substances that do not exceed the assimilative capacity of the environment.* »³

¹ T&E, Clearing the air – The myth and reality of aviation and climate change, 2006

² European Commission, EU transport in figures, Statistical pocketbook 2012

³ OECD Proceedings, Towards Sustainable Transportation, The Vancouver Conference, 1996, page 56



Le constat qu'en déduisait l'OCDE est plus que jamais valable: « *Systems of transportation used in OECD and some other countries are unsustainable. Substantial improvements in technology have been made, but their impact has been more than offset by growth in individual mobility and in the movement of freight.* »⁴

Dès lors, il est impératif de se diriger vers une maîtrise de la demande de transport – a fortiori du transport aérien - comme le relevait la CEMT en 2003 : « *Actuellement, le transport est parfois « victime de son propre succès », dans la mesure où un trafic excessif porte atteinte à l'environnement et est une cause d'inefficacité économique, sans compter qu'il amoindrit l'utilité des investissements infrastructurels. Dans ces conditions, la gestion de la demande de transport apparaît comme une activité légitime et nécessaire des gouvernements, qui incombe notamment aux ministères des transports, mais aussi à ceux des finances, de l'économie, de l'environnement, ainsi que de la politique sociale et du développement.* »⁵.

1.2. Les aides au transport aérien sont généralement sous-estimées.

La DG Competition de la Commission européenne publie, dans le cadre de son « scoreboard », le montant annuel des aides d'Etat octroyées à différents secteurs. Selon ces chiffres, sur la période 2006 à 2011, 395,7 millions d'euros ont été versés annuellement au secteur aérien à l'échelle européenne (EU 27) sous forme d'aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes⁶. La Fédération européenne Transport and Environment (T&E), dont est membre IEW, a mené sa propre analyse sur base des différents dossiers d'aides sur lesquels la Commission européenne a statué entre 2001 et 2013. L'analyse de la base de données ainsi constituée permet de conclure que, depuis 2005, la somme des aides d'Etat octroyés au secteur par l'ensemble des Etats membres s'élève à 3 milliards d'euros par an en moyenne. Le montant réel est, selon toute vraisemblance, plus élevé encore, 70 dossiers d'aides étant encore en attente d'une décision de la part de la Commission. De plus, il est hautement probable que toutes les aides ne fassent pas l'objet d'une notification à la Commission de la part des Etats.

1.3. Le secteur aérien bénéficie d'importantes exemptions fiscales

Les subsides directs que constituent les aides d'Etat s'ajoutent aux dizaines de milliards d'euros de subsides indirects alloués au secteur du transport aérien dans son ensemble sous forme d'exonération de TVA sur les billets d'avion et d'absence de taxes sur le kérosène. Selon le consultant CE Delft⁷, l'application d'une TVA de 20% sur les billets d'avion pourrait générer un revenu supplémentaire pour l'ensemble des Etats européens de l'ordre de 7 milliards d'euros. L'application de droits d'accises sur le kérosène au niveau de 330 €/m³ applicable sur les vols

⁴ Ibid.

⁵ Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT), Gérer les déterminants de la demande de transport, 2003

⁶ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/ws4_42.xls

⁷ CE Delft, Estimated revenues of VAT and fuel tax on aviation, Delft, July 2013



intérieurs en vertu du droit européen⁸ générerait 20 milliards d'euros de rentrées fiscales supplémentaires. A titre illustratif, relevons que neuf Etats membres appliquent une TVA sur les services de transport internationaux par rail et/ou par route et que les carburants utilisés par les véhicules assurant ces services sont soumis à taxation (accises et TVA).

En ces temps de contraintes budgétaires où tous les acteurs (économiques, privés, publics) sont amenés à faire des sacrifices, il conviendrait de mettre fin à une telle distorsion de concurrence favorable au mode de transport le moins durable.

1.4. La multiplication des aéroports n'est pas soutenable économiquement

La Commission souligne dans son projet de Lignes directrices : « *La grande majorité des aéroports de l'UE bénéficient de fonds publics destinés à couvrir leurs coûts d'investissement et d'exploitation. La plupart de ces aéroports ne peuvent rester sur le marché que grâce au soutien des autorités publiques* » (page 16). L'Airport Council International (ACI) Europe estime qu'en 2010 les aéroports européens ont eu un déficit de recouvrement de 4 milliards d'euros sur leurs dépenses de fonctionnement et qu'environ 20% des aéroports européens ne sont viables que grâce aux soutiens publics⁹.

Il est plus que légitime, dans ces conditions, de s'interroger sur le bien-fondé de la prolongation du régime d'aides d'Etat dont profitent en priorité les aéroports non rentables dont les capacités inutilisées ne contribuent pas à l'intérêt commun.

2. Propositions sur le processus de consultation

2.1. Publier l'étude d'impact réalisée préalablement au projet de Lignes directrices

Dans une communication de mai 2012, la Commission européenne propose de recentrer les aides d'Etat sur la correction des défaillances du marché : « *La modernisation du contrôle des aides d'Etat devrait faciliter le traitement d'aides bien conçues, axées sur les défaillances reconnues du marché et des objectifs d'intérêt commun, et les moins génératrices de distorsions* »¹⁰.

⁸ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité

⁹ ACI Europe : Economics Report 2011

¹⁰ Commission européenne : modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'Etat, Communication COM(2012) 209 final, Bruxelles, 8.5.2012



C'est dans cette logique que s'inscrit la consultation relative au projet de « *Lignes directrices de l'UE sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes* »¹¹. La Commission reconnaît cependant dans ce document que « *la multiplication d'aéroports non rentables ou la création de capacités inutilisées supplémentaires ne contribue pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun* » (page 24).

Dans ces conditions, il est difficile d'identifier la logique économique sur base de laquelle la Commission a rédigé son projet de Lignes directrices. Sa volonté de ne publier l'étude d'impact (réalisée en amont de la rédaction du projet) qu'après que la publication des Lignes directrices définitives ne soit effective pourrait être interprétée comme une volonté de masquer le caractère purement politique de son approche. L'absence d'accès à l'étude d'impact prive en outre les parties désireuses de répondre à l'enquête publique de la possibilité d'apporter tout commentaire sur les considérations économiques qui sont (ou devraient être) à la base du projet de la Commission.

Il convient dès lors de publier de toute urgence l'étude d'impact réalisée préalablement au projet de lignes directrices.

2.2. La période de consultation doit être allongée

Afin que les parties prenantes puissent prendre connaissance de l'étude d'impact dans de bonnes conditions, il convient d'allonger la période de consultation publique de trois mois, à dater de la publication de ladite étude.

3. Propositions spécifiques sur le projet de Lignes directrices

3.1. Préférer les obligations de service public (OSP)

Les aides d'Etat aux aéroports et compagnies doivent être strictement limitées. La desserte de petites îles en Méditerranée ou de régions septentrionales en Scandinavie peut ne générer qu'un trafic limité, ne permettant pas aux aéroports d'assurer l'équilibre budgétaire. La Commission, dans son projet de Lignes directrices, souligne la spécificité de ces aéroports : « *certaines aéroports jouent un rôle important dans la connectivité des régions isolées, éloignées ou périphériques de l'UE. [...] Sous réserve d'une appréciation au cas par cas et compte tenu des spécificités de chaque aéroport et de la région qu'il dessert, il peut être particulièrement justifié, en ce qui le concerne, de définir des SIEG.* » (page 21) De telles liaisons, dont bénéficie sans doute possible la Communauté européenne, peuvent être assurées dans le cadre d'obligations de services publics

¹¹ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_aviation_guidelines/



(OSP). Ces cas sont limités en nombre et ne concernent pas la plupart des aéroports régionaux auxquels les Etats octroient des aides.

3.2. Revoir la définition du bien commun

Le premier critère de compatibilité des aides aux investissements des aéroports avec les règles du marché intérieur est, selon le projet de Lignes directrices de la Commission, la « *contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini et absence de réalisation de cet objectif par le marché* » (page 22). Toutefois, la définition du bien commun retenue par la Commission n'est pas complète en ce sens qu'elle n'est centrée que sur les dimensions économique et sociale (développement régional, lutte contre la congestion aérienne et amélioration de la mobilité des citoyens). Cette définition fait totalement abstraction de la dimension environnementale pourtant centrale en tant que critère de durabilité d'un système de transport et donc d'appréciation de sa contribution au bien commun.¹²

3.3. Prévoir la sortie progressive des aides à l'investissement en faveur des aéroports

La Commission propose de lier l'intensité des aides à la taille de l'aéroport. Une autre condition devrait être introduite : une suppression progressive du régime d'aides, comme cela est proposé pour les aides au fonctionnement des aéroports.

3.4. Ne pas accorder « d'amnistie » pour les aides au fonctionnement en faveur des aéroports illégalement octroyées par le passé

La Commission propose que les aides octroyées avant l'introduction des nouvelles Lignes directrices soient rétroactivement considérées comme compatibles avec les règles du marché intérieur. Ceci sans devoir répondre, comme les aides qui seront octroyées après entrée en vigueur des nouvelles Lignes directrices, aux conditions sur la taille de l'aéroport et sur la suppression progressive. Cette disposition constituerait un affront aux règles de la concurrence loyale et aurait pour effet d'enlever toute crédibilité aux nouvelles Lignes directrices.

3.5. Ne pas accorder d'aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes

Les aides aux aéroports constituent déjà, par effet induit, des aides aux compagnies aériennes qui décident d'opérer au départ de petits aéroports dans lesquelles elles obtiennent des conditions d'accès à des conditions nettement plus favorables que celles offertes par les grands aéroports. Par ailleurs, le secteur aérien reçoit déjà plusieurs milliards d'euros de subsides indirects sous la forme d'exonération de taxes sur le carburant et sur les billets d'avion.

¹² Se rapporter au paragraphe 1.1 ci-dessus pour la définition que, en 1996, l'OCDE donnait d'un système de transport durable



Les aides aux compagnies aériennes ne se justifient dès lors pas. Si le taux de couverture ne permet pas de couvrir les frais, c'est que le service mis en place ne correspond pas à une demande. Pourquoi alors la mettre en place, si ce n'est pour susciter la demande, ce qui ne correspond pas à une politique de mobilité durable ?