

Contribution à la consultation publique sur le projet de lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes

Contribution de la Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques

La Commission européenne a lancé, le 3 juillet 2013, une consultation publique sur le projet de lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes.

La Conférence des Présidents des RUP regroupe les régions ultrapériphériques¹ de l'UE, dont le statut est défini à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

Elle salue l'initiative de la Commission qui s'inscrit dans une logique de compétitivité du secteur aérien européen, et partage l'orientation selon laquelle les aides octroyées aux aéroports et aux compagnies aériennes doivent respecter les règles fondamentales de concurrence à savoir la transparence, la non-discrimination et la proportionnalité afin de ne pas constituer de distorsion de concurrence ni d'altérer les échanges intra-communautaires. Là où les aéroports ne sont pas rentables, il y a lieu de prévoir de dispositions spécifiques au titre des aides d'État dans les RUP.

Dans ce contexte, la Conférence tient à rappeler à l'occasion de la présente consultation publique, toute l'importance de tenir compte de la localisation géographique des RUP ainsi que de la fragilité de leurs économies, particulièrement exposées non seulement aux aléas de la conjoncture (crise économique et financière), mais aussi à des surcoûts liés à des contraintes structurelles permanentes (éloignement, taille réduite, climat et relief difficiles etc.) reconnus par le droit primaire communautaire. Ces particularités placent les RUP dans une situation de concurrence qui diffère largement de celle qui caractérise, en règle générale, le continent européen. Ce constat mérite d'être dûment pris en compte par la Commission au moment de définir ses lignes directrices relatives aux aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes.

¹ Açores (PT), Canaries (ES), Guadeloupe (FR), Guyane (FR), La Réunion (FR), Madère (PT), Martinique (FR), Saint-Martin (FR), et à compter du 1er janvier 2014, Mayotte (FR).

Au-delà de la question primordiale de déficit d'accessibilité entre les RUP et le continent européen, il importe également de tenir compte la nécessité de dynamiser les connexions entre les RUP et les pays tiers de l'UE. Pour cette raison, la Conférence soumet sa contribution pour une meilleure prise en compte de la situation particulière de ses Régions.

REDUIRE LE DEFICIT D'ACCESSIBILITE ET DYNAMISER LE DEVELOPPEMENT REGIONAL DES RUP

L'accessibilité entre les Régions ultrapériphériques et le continent européen revêt une importance capitale et stratégique dans des territoires très éloignés du continent européen. En effet, la sortie et l'entrée des personnes et des marchandises se fait prioritairement par voie aérienne ; aucun autre mode de transport ne peut venir concurrencer ce mode de liaison (inexistence de ferroviaire), excepté pour le transport de marchandises non périssables, par voie maritime.

Lorsque la Commission énonce l'orientation selon laquelle « *le transport aérien, qui permet de relier les personnes et les régions, joue un rôle essentiel dans l'intégration et la compétitivité de l'Europe, ainsi que dans l'interaction de celle-ci avec le reste du monde* », celle-ci prend une dimension d'une autre nature pour les populations isolées des Régions ultrapériphériques, puisque le transport aérien constitue l'unique mode de transport qui les relie à l'Europe continentale et au reste du monde. Son rôle est donc déterminant pour la cohésion économique, sociale et territoriale des RUP.

Le cadre de concurrence envisagé risque de pénaliser gravement les RUP qui ne disposent pas d'autre alternative de transport dans ses échanges : alors que le transport terrestre et ferroviaire est soutenu par l'UE dans le cadre des réseaux trans européens (RTE) et, pour certains Etats membres par le Fonds de cohésion, les RUP se voient ainsi doublement pénalisées si les orientations sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes se confirment. Lorsqu'il n'y a aucune alternative au transport aérien, alors il importe de nuancer la portée du contrôle exercé par la Commission européenne sur les aides d'Etat et envisager une appréciation des aides qui soit dûment proportionnée envers les RUP.

Dans son volet « physique », la question de l'accessibilité des RUP implique de porter une attention sur la distance géographique, les infrastructures de connexion, leur accès, et le fonctionnement des services qui leur sont liés, ainsi que les possibilités très contraintes en termes d'aménagement du territoire.

Les contraintes résultant du manque d'accessibilité des RUP constituent des entraves permanentes fortes au principe de libre circulation des personnes, des biens et des services. Elles sont un obstacle notamment au déplacement des jeunes, de la main d'œuvre et occasionnent également des coûts additionnels d'acheminement des biens avec le continent européen.

De manière générale, l'accessibilité des RUP contribue à favoriser la cohésion sociale, à améliorer la compétitivité, et à renforcer l'insertion régionale des RUP, si l'on tient compte pour la plupart d'entre elles, d'un voisinage composé exclusivement de pays tiers de l'UE.

COHERENCE REGLEMENTAIRE

Si cette réalité est parfaitement reconnue par le Traité à l'article 349 et par la Commission européenne dans le secteur économique (en effet, les récentes lignes directrices des aides d'État à finalité régionale prévoient des majorations des intensités des aides à l'investissement et autorisent des aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps), les RUP plaident pour une cohérence des textes européens sur les aides d'État, quelle que soit la finalité de l'aide.

Il s'agit donc, pour l'avenir, d'aligner les lignes directrices dans le domaine du transport aérien (aéroports et compagnies aériennes) sur l'orientation acceptée par la Commission européenne dans les lignes directrices des aides d'État à finalité régionale (prise en compte des effets des handicaps de l'ultrapériphérie). A défaut, en poursuivant des objectifs distincts entre les finalités des aides d'État, la réalité de l'ultrapériphérie risque de ne pas être suffisamment protégée (critères d'appréciation contradictoires).

Dans les faits, et bien que l'objectif de la réduction du déficit d'accessibilité des régions ultrapériphériques fasse partie de la stratégie de développement de l'ultrapériphérie mise en place par la Commission européenne depuis 2004, et réaffirmée dans sa communication du 20 juin 2012², les outils européens de la politique de concurrence au bénéfice de ces régions méritent d'être conçus pour améliorer le cadre de vie de la population et libérer le potentiel de nos économies en faveur de plus de croissance et d'emplois.

POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ULTRAPERIPHERIE :

- Dans les RUP, les aéroports constituent avant tout la porte d'entrée et de sortie des résidents. L'accès aux transports sur l'ensemble des territoires constitue un levier de développement économique, un instrument d'aménagement du territoire et participe pleinement à la cohésion territoriale. Il s'agit aussi d'un élément qui conditionne l'activité économique et sociale puisqu'il permet les échanges et les flux, comme le commerce et le tourisme, secteurs à haute valeur ajoutée qu'il importe de continuer à développer à l'aide d'instruments appropriés. L'accessibilité permet en outre d'accéder à la société de la connaissance et d'ouvrir le marché du travail dans des Régions particulièrement affectées par des taux de chômage, parmi les plus élevés en Europe. Cette approche ne saurait être remise en question par une législation de concurrence conçue uniquement pour régir une situation continentale

2 COM(21012) 287 Final

européenne différente, et dont la transposition mécanique dans les RUP aurait pour effet de les isoler davantage ;

- Il importe de rappeler que l'activité aéroportuaire des RUP subit les effets des contraintes structurelles de l'ultrapériphérie (notamment éloignement, taille réduite, climat et relief difficiles, forte dépendance à un petit nombre de produits), à savoir les surcoûts. Ceux-ci ont des conséquences directes sur le développement des infrastructures aéroportuaires (renchérissement du coût des infrastructures du fait d'une pression foncière importante, aménagement contraint en raison du relief difficile etc.) ;
- Les territoires des RUP sont peu attractifs. De ce fait, les aéroports des RUP peinent, comme tout autre secteur de l'activité économique, à attirer les capitaux privés. Lorsqu'ils sont gérés exclusivement à l'aide de capitaux publics, c'est toujours en raison de leur localisation qui reste peu attractive, d'un manque d'accessibilité, et de plates-formes aéroportuaires loin d'être saturées faute de masse critique. Le soutien public répond non seulement à une mission de service public, mais aussi vient corriger les défaillances du marché. Il contribue ainsi au fonctionnement efficient du marché local et accroît la compétitivité des territoires. Il ne saurait donc venir affecter les échanges entre les États membres dans une mesure contraire à l'intérêt de l'UE ;
- La Conférence marque son désaccord sur le fait d'analyser la rentabilité d'un aéroport à partir d'un critère fondé strictement sur le volume de passagers : dans les RUP, les effets des contraintes conduisent à altérer le critère au surplus dans des aéroports très isolés. Il importe de fixer un critère suffisamment pertinent pour comparer des situations analogues. Or dans le cas des RUP, cet exercice de comparaison sur base d'un critère lié au trafic de passagers, n'est pas pertinent puisque l'élément déterminant à prendre en considération se pose davantage en termes de d'impact sur la cohésion économique, sociale et territoriale des RUP. Les RUP plaident par conséquent pour que leurs aéroports soient répertoriés dans une nouvelle catégorie spécifique et fassent l'objet d'un traitement homogène, sur la base de l'article 349 du TFUE ;
- En fondant son analyse de compatibilité des aides au regard de l'article 107 paragraphe 3 c) du Traité selon lequel « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, (...) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun* », la Commission européenne, gardienne des Traités, passe sous silence les dispositions de l'article 107 paragraphe 3 a) qui énonce que « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, (...) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des*

régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ». Il y a lieu dans le cas des RUP, de se référer également à la disposition de l'article 107 paragraphe 3 a) du Traité, compte tenu de l'importance des infrastructures de transport aérien dans le développement économique et social de leurs territoires.

✓ Aides à l'investissement en faveur des aéroports :

Sur la forme des aides, la révision des lignes directrices doit pouvoir autoriser toutes les formes d'aides quelle que soit la taille de l'aéroport des RUP. Cette approche plaide donc pour laisser la possibilité aux autorités publiques, au regard du contexte local, de décider de la forme appropriée de l'intervention publique (subventions, prêts à taux réduits ou avances remboursable etc.).

Points 80 et 81

La problématique de concurrence ne saurait se limiter à la seule question du maintien ou non d'un aéroport (faute de rentabilité suffisante), puisque dans le cas des RUP, il n'y a pas d'alternative de transport (terrestre, ferroviaire). Il est ainsi capital de tenir compte des facteurs de cohésion économique, sociale et territoriale.

La Conférence considère, au surplus, que cette appréciation ne saurait se limiter à une question liée à la taille de l'aéroport et au nombre de passagers. Les notions de forte dépendance des RUP en termes d'accès aux infrastructures de transport, ainsi que de vulnérabilité économique et sociale liée aux contraintes structurelles que ces régions subissent, devraient être dûment examinées par la Commission européenne.

Dans cette logique, la Conférence estime qu'il n'y a pas lieu d'opérer de distinction dans la taille des aéroports des RUP.

Points 88 et suivants – Coûts éligibles

Sur les coûts éligibles (coûts afférents aux investissements initiaux dans les infrastructures aéroportuaires, y compris les coûts de planification, l'infrastructure d'assistance en escale et les équipements aéroportuaires), la Conférence considère que les contraintes de l'ultrapériphérie incitent à ce que les investissements de renouvellement soient admissibles. En effet, la Commission européenne reconnaît que le climat et le relief difficiles (reconnues à l'article 349 du TFUE) altèrent rapidement l'état des infrastructures et les biens d'équipements dont la durée d'amortissement est très réduite (fortes expositions aux aléas climatiques et risques naturels de type tempête, cyclones, taux d'humidité exceptionnellement élevés en milieu tropical et sub-tropical notamment).

Par ailleurs, la Commission européenne propose que les coûts d'investissement relatifs aux activités non aéronautiques (ex : parcs de stationnement, hôtels, restaurants, bureaux) ainsi que les coûts d'investissement liés à la fourniture de services d'assistance en escale par l'aéroport, ne soient pas

éligibles au présent projet de lignes directrices. La Conférence analyse donc que ces coûts restent éligibles dans le cadre des lignes directrices des aides d'Etat à finalité régionale.

Points 90 et s. Intensités des aides

Sur le coût des investissements initiaux, il y a lieu de tenir compte des surcoûts qui affectent tant les infrastructures que les biens d'équipements (importation de matières premières, d'équipements, matériaux résistants aux aléas climatiques et naturels dont les tarifs sont plus élevés que ceux pratiqués en Europe continentale).

En effet, les aéroports des RUP nécessitent des investissements importants pour répondre aux normes de sécurité et de confort sans perspective d'accroissement notable des flux aériens. Ils ne peuvent donc prévoir un investissement conséquent sans mettre en péril leur propre survie qui EST un enjeu majeur de la continuité territoriale dans les territoires insulaires ou enclavés, éloignés de l'Europe qu'à condition d'être accompagnés, pour les structures les plus déficitaires, par des taux d'aide publique majorés.

De plus, là où les investisseurs privés ne sont pas suffisamment attirés pour accompagner le développement des aéroports, ne pas prévoir, par exception des taux d'aide à 100 % d'aide publique, signe l'arrêt définitif de l'activité aéroportuaire en cause. Cette orientation n'a aucun sens dans des Régions où il n'y a pas d'alternative au transport aérien. Il conviendrait donc d'autoriser, pour une période transitoire, un taux maximal de 100 % : cette période transitoire permettrait d'instaurer dans le temps un environnement propice au développement équilibrée et concurrentiel pour ce type de structure fragile.

Ces surcoûts résultent des contraintes structurelles permanentes que le Traité énonce à l'article 349 et justifient, à l'instar des lignes directrices des aides d'État à finalité régionale, que les intensités des aides octroyées bénéficient d'une majoration pour l'ensemble des aéroports des RUP quelle que soit leur taille.

- ✓ Aides au fonctionnement en faveur des aéroports :

Points 101 et s.

A l'instar des lignes directrices des aides d'État à finalité régionale, il convient de tenir compte du caractère permanent des surcoûts de l'ultrapériphérie. Pour cette raison les aides au fonctionnement autorisées doivent pouvoir aussi compenser les effets des contraintes structurelles des RUP de manière non dégressives et non limitées dans le temps.

S'agissant des autres aides au fonctionnement (coûts d'exploitation classiques autres que les surcoûts), il importe aussi de tenir compte des impacts de surcoûts de l'ultrapériphérie qui les renchérissent. Cette approche plaide pour une non dégressivité, sans limitation dans le temps de

l'autorisation des aides aux coûts d'exploitation.

✓ Aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes :

La Conférence salue le maintien de l'autorisation d'aides au démarrage pour les liaisons entre les RUP et les pays tiers voisins mais s'interroge sur le champ d'application envisagé par la Commission. Cette approche mérite d'être précisée dans le texte dans la mesure où elle s'inscrit en cohérence avec la stratégie européenne sur l'ultrapériphérie et notamment l'amélioration de l'insertion régionale des RUP. En effet, l'insertion vise à lever les obstacles aux échanges entre les RUP et les pays tiers avec lesquels elles entretiennent des relations historiques, culturelles et économiques privilégiées. Elle va bien au-delà du seul voisinage de proximité puisque par exemple, les liens culturels existent à l'échelle planétaire. Les RUP portugaises et espagnoles ont traditionnellement des relations privilégiées avec le continent américain (pour les Açores, des liens les unissent avec les États Unis – de même, toutes les RUP portugaises et espagnole entretiennent des relations particulières avec les pays d'Amérique latine). De même, à La Réunion d'étroites relations existent notamment avec l'Inde et la Chine, compte tenu des flux migratoires à l'origine du peuplement de l'Île.

Compte tenu de leur isolement, les RUP doivent être également autorisées à ouvrir de nouvelles lignes avec de nouveaux marchés émergents, qu'ils soient européens (par exemple, les nouveaux États membres adhérents) ou non européens (Russie par exemple).

Lorsqu'une RUP envisage d'ouvrir une nouvelle ligne avec des pays tiers, elle poursuit toujours un objectif d'amélioration des connexions aériennes de son territoire pour palier son déficit d'accessibilité. Cela signifie qu'elle mesure l'impact économique et social et les bénéfices qui en découleront (augmentation du volume de touristes par exemple), en lien avec une stratégie globale de développement du territoire. Dans cette optique, développer les connexions de transport aérien constitue un élément déterminant au service de la compétitivité et de la cohésion sociale, territoriale des RUP.

La révision des lignes directrices en cours devrait être aussi l'occasion de modifier les critères d'éligibilité relatifs aux coûts admissibles tels que : les surcoûts liés au démarrage d'une nouvelle ligne, les dépenses de fonctionnement (notamment les charges courantes des compagnies, durée d'amortissement réduite des biens d'équipement, combustibles).
