

N° 734

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 septembre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information sur les **transports aériens et
l'aménagement des territoires** (1),*

Par Mme Josiane COSTES,

Sénatrice

(1) Cette mission d'information est composée de : M. Vincent Capo-Canellas, *président* ; Mme Josiane Costes, *rapporteure* ; MM. Joël Bigot, Pierre Cuypers, Joël Guerriau, Mmes Victoire Jasmin, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Cyril Pellevat, Dominique Théophile, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Jean-Marc Boyer, Michel Canevet, Jean-Luc Fichet, Jacques Genest, Jordi Ginesta, Éric Gold, Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Henri Leroy, Jean-Claude Luche, Didier Mandelli, Sébastien Meurant, Mme Sonia de la Provôté, MM. Didier Rambaud, Claude Raynal, Jean Sol, Rachid Temal.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS DE M. VINCENT CAPO-CANELLAS, PRÉSIDENT DE LA MISSION D'INFORMATION	7
INTRODUCTION DE MME JOSIANE COSTES, RAPPORTEURE DE LA MISSION D'INFORMATION	9
LES PROPOSITIONS DE LA MISSION	13
I. LE SOUTIEN AU TRANSPORT AÉRIEN COMME INSTRUMENT DU DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES	15
A. UNE PRATIQUE LARGEMENT PARTAGÉE À L'ÉTRANGER : DES DIFFÉRENCES ET DES BONNES PRATIQUES À RETENIR.....	15
1. <i>Les cinq grands modèles d'intervention de la puissance publique dans le monde</i>	<i>15</i>
2. <i>Quelques exemples étrangers de législation et de bonnes pratiques comparées.....</i>	<i>16</i>
a) Trois pays membres de l'Union européenne : Italie, Espagne et Suède.....	16
b) Trois pays hors Union européenne : Canada, Australie et Colombie	18
B. LE CAS DE LA FRANCE : UNE STRATÉGIE NATIONALE DU TRANSPORT AÉRIEN 2025.....	19
1. <i>La stratégie nationale du transport aérien fait de la « connectivité efficace des territoires par le transport aérien » un de ses axes stratégiques.....</i>	<i>19</i>
a) Le contenu de cet axe stratégique.....	19
b) Les mesures et les textes, éventuellement législatifs, envisagés pour l'atteindre .	19
2. <i>Qui pilote le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie ?.....</i>	<i>21</i>
a) La question du suivi de la stratégie nationale 2025.....	21
b) Assurer un suivi régulier et interactif de la stratégie nationale 2025.....	21
C. LE TRANSPORT AÉRIEN : UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE RÉÉQUILIBRAGE DES INÉGALITÉS TERRITORIALES	22
1. <i>Transport aérien et développement économique des territoires sont fortement corrélés</i>	<i>22</i>
2. <i>Le maillage aéroportuaire français se transforme, reflétant l'aggravation des inégalités territoriales et infrarégionales.....</i>	<i>23</i>
a) Un maillage aéroportuaire unique, produit de l'histoire.....	23
b) La métropolisation du trafic de passagers, reflet du renforcement des inégalités entre les territoires.....	26
c) Une connectivité inégalitaire des territoires du centre et du sud de la France non résorbée par le maillage ferroviaire à grande vitesse	29
II. CONFORTER LES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, PRINCIPAL INSTRUMENT DE SOUTIEN AU DÉSENCLAVEMENT PAR LE TRANSPORT AÉRIEN.....	30
A. ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT ET CELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	30
1. <i>Les collectivités territoriales, acteurs majeurs des lignes d'aménagement du territoire</i>	<i>30</i>
a) Un changement de paradigme au tournant des années 2000.....	31
b) Des interventions publiques encadrées par le droit européen	32
c) Un système donnant une large place aux collectivités territoriales	35

2. Un fort développement des liaisons d'aménagement du territoire en France.....	39
a) Les liaisons tendant à assurer la continuité territoriale	39
b) Les liaisons d'aménagement du territoire.....	41
3. Un nécessaire renforcement du soutien en ingénierie aux collectivités territoriales.....	44
B. GARANTIR UNE MEILLEURE QUALITÉ DE SERVICE SUR LES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	46
1. Les LAT : une situation de monopole de fait qui peut induire une dégradation du service rendu	46
2. Encourager un meilleur service aux passagers des lignes d'aménagement du territoire	52
3. Donner une plus grande souplesse aux collectivités pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats	54
C. CLARIFIER ET PÉRENNISER LE FINANCEMENT DES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	56
1. Une dotation budgétaire de l'État de 25 millions d'euros : un engagement à pérenniser et étendre le soutien aux LAT.....	56
2. La charge financière reposant sur les collectivités territoriales : comment conforter la soutenabilité des LAT ?	57
3. Quelles pistes pour pérenniser le modèle économique des LAT : améliorer les coefficients de remplissage, diversifier la clientèle et promouvoir l'attractivité du territoire.....	60
III. DÉVELOPPER LES AUTRES MODALITÉS DE SOUTIEN AU TRANSPORT AÉRIEN.....	60
A. VERS UNE MEILLEURE GESTION DES AÉROPORTS FRANÇAIS.....	60
1. Une décentralisation massive des aéroports.....	60
2. Optimiser la gestion des aéroports par les collectivités territoriales.....	62
a) Adapter les services rendus aux attentes des passagers et des compagnies	63
b) Impliquer le plus grand nombre de collectivités territoriales dans la bonne gestion de l'aéroport.....	66
c) Intégrer l'aéroport dans son environnement immédiat	67
3. Vers une stratégie aéroportuaire au niveau régional ?	68
B. AJUSTER LES AIDES AUX PASSAGERS ULTRAMARINS DESTINÉES À COMPENSER LEUR ÉLOIGNEMENT	72
1. La continuité territoriale : un objectif à valeur législative pour la réalisation duquel les collectivités insulaires et ultramarines disposent de compétences renforcées	72
2. Des aides aux passagers ciblées sur des publics spécifiques	74
3. Rénover les conditions d'octroi de certaines aides	77
C. ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONNECTIVITÉ AÉRIENNE RÉGIONALE	80
1. La définition de stratégies régionales de transport aérien	80
2. Une solution pour accueillir de nouvelles lignes : les aides au démarrage.....	84
3. Développer les droits de trafic	86
IV. CONCILIER DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	89
A. LES EFFORTS DÉPLOYÉS PAR LE SECTEUR AÉRIEN POUR RÉDUIRE SON IMPACT ENVIRONNEMENTAL	89
1. Comme tous les modes de transport, le transport aérien demeure confronté à la nécessité de réduire ses émissions de gaz à effet de serre.....	89
2. La part des émissions du transport aérien intérieur est minoritaire et décroissante	90
3. Reconnaître les efforts du secteur aérien pour s'adapter à l'urgence climatique	91

B. CONCILIER LA TAXATION CARBONE DU TRANSPORT AÉRIEN AVEC L'OBJECTIF D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	94
1. L'exonération des lignes d'aménagement du territoire de l'éco-contribution proposée par le Gouvernement : une reconnaissance du rôle des LAT	94
2. Compléter le dispositif de l'éco-contribution en tenant compte du degré de substituabilité entre l'aérien et les infrastructures routières et ferroviaires existantes : une proposition en vue de l'examen de la loi de finances pour 2020	95
a) Orienter vers les modes de transport les plus vertueux	95
b) Des exonérations et un abattement sur l'éco-contribution pour tenir compte du degré de substituabilité entre l'avion et le train	97
3. Le produit de l'éco-contribution doit principalement soutenir les ambitions climatiques de l'aviation civile française	98
C. DÉVELOPPER UNE VISION POUR LE TRANSPORT RÉGIONAL DE DEMAIN : FAIRE DES LIGNES AÉRIENNES DE TERRITOIRE LE LABORATOIRE DE LA MOBILITÉ DURABLE	99
1. Dès maintenant : intégrer des critères environnementaux dans les obligations de service public en contrepartie d'une exonération sur l'éco-contribution	99
2. À court terme : créer spécifiquement pour les LAT une filière vertueuse de production locale de biocarburants.....	102
3. À moyen et long terme : expérimenter en priorité sur les lignes de courtes distances les futurs aéronefs hybrides et décarbonés	103
EXAMEN EN COMMISSION (Mardi 24 septembre 2019)	105
RÉUNION CONSTITUTIVE (Mardi 14 mai 2019)	119
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EN RÉUNION PLÉNIÈRE.....	129
• Audition de M. Augustin de Romanet, Président-directeur général du groupe Aéroports de Paris (Jeudi 6 juin 2019)	129
• Table ronde avec les compagnies aériennes opérant des lignes d'aménagement des territoires (Mardi 18 juin 2019).....	143
• Table ronde sur l'économie du transport aérien avec MM. Yves Crozet, professeur émérite (IEP Lyon) et Paul Chiambaretto, professeur à la Montpellier Business School et chercheur associé à Polytechnique, spécialistes du transport aérien (Mercredi 19 juin 2019).....	163
• Audition de M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile (Mardi 2 juillet 2019)	183
• Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports (Jeudi 4 juillet 2019)	201
• Audition de M. Pierre-Olivier Bandet, directeur général-adjoint de Air France HOP (Jeudi 4 juillet 2019).....	217
• Audition de MM. Thomas Juin, président, et Nicolas Paulissen, délégué général de l'Union des aéroports français (Mardi 16 juillet 2019).....	229

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	245
I. AUDITIONS EN RÉUNION PLÉNIÈRE.....	245
II. AUDITIONS DE MME LA RAPPORTEURE, OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION	246
III. PROGRAMMES DES DÉPLACEMENTS	252
• Déplacement à Quimper (Finistère) (<i>Lundi 24 juin 2019</i>).....	252
• Déplacement à Aurillac (Cantal) (<i>Jeudi 11 juillet 2019</i>).....	254
• Déplacement à Rodez (Aveyron) (<i>Vendredi 12 juillet 2019</i>).....	256
IV. CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	258
ANNEXES	259
ANNEXE 1 – ÉTUDE DE LÉGLSLATION COMPARÉE : LE SOUTIEN AU TRANSPORT AÉRIEN COMME INSTRUMENT DE DÉSENCLAVEMENT	261
ANNEXE 2 – RÉSULTATS DE LA CONSULTATION EN LIGNE	295
ANNEXE 3 – NOTE RELATIVE AUX COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D’EXPLOITATION DES AÉRODROMES ET D’ORGANISATION DES SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN PUBLIC	299

AVANT-PROPOS DE M. VINCENT CAPO-CANELLAS, PRÉSIDENT DE LA MISSION D'INFORMATION

La demande du groupe du Rassemblement démocratique et social européen du Sénat de création d'une mission d'information sur la thématique des transports aériens et de l'aménagement des territoires a eu le grand mérite de **nous inviter collectivement à nous pencher sur le sort de lignes et de passagers qui, statistiquement, n'apparaissent pas dans le champ des préoccupations majeures du transport aérien et des pouvoirs publics.**

Pourtant, comme nous avons pu le voir avec la rapporteure, Josiane Costes, **ces dessertes sont vitales pour les départements ultramarins mais aussi métropolitains enclavés**, ainsi que pour les industries et PME qui font l'économie, l'emploi dans leurs territoires et comptent souvent parmi les leaders français voire européens. Il en est ainsi de Ragt dans le domaine des semences agricoles (ligne Paris-Rodez), de Matière dans le domaine des infrastructures (ligne Paris-Aurillac) ou Armor Lux dans le textile (ligne Paris-Quimper). Sans desserte aérienne, faute de liaisons routières et ferroviaires suffisantes, leur compétitivité et leur maintien sur place seraient compromis.

Les travaux de la mission ont aussi montré que la desserte voyageurs (loisirs, déplacements familiaux et personnels) est tout aussi vitale et mérite une attention redoublée (prix, qualité de service). C'est aussi **une question de respect et d'égalité pour nos concitoyens**, une traduction du droit à la mobilité.

Je ressors de ces trois mois d'auditions avec la conviction que ces travaux sur l'économie des « petites lignes », leurs conditions d'ouverture, leur financement, le partage des données pour l'étude de nouvelles liaisons, méritent d'être plus largement divulgués. C'est peut-être **une réponse au malaise des territoires et à l'attente de nos compatriotes qui se sentent oubliés et déclassés**. La question des « dessertes transversales » par exemple doit être posée.

La nouvelle compétence aéroportuaire des régions s'inscrit financièrement de manière inégale dans les territoires. C'est un enjeu majeur de solidarité infrarégionale à l'heure des grandes régions. Le transport aérien infrarégional peut également aider à la mobilité des départements enclavés vers la métropole régionale. Et un équilibre financier doit être trouvé avec les départements qui, de fait, jouent un rôle déterminant.

À l'heure du « *bashing* » aérien, ces vérités – **l'aérien reste un instrument d'aménagement du territoire** ; il est vital pour la vie de nombreux départements et collectivités ultramarins et métropolitains ; **il peut être une solution pour demain même avec une politique ferroviaire dynamique** – ne sont pas faciles à faire entendre mais la mission s'est retrouvée très largement sur ce constat.

La mission a également souligné que la transition énergétique devait s'appliquer prioritairement sur ces lignes et détaillé des propositions utiles dans ce domaine (biocarburants, aviation décarbonée). Elle a émis une proposition visant à **préciser le projet de taxation qui sera en discussion lors du débat budgétaire de l'automne afin d'intégrer l'objectif de désenclavement et de continuité territoriale**.

L'aéronautique a toujours été synonyme d'innovation, de défis. **La transition énergétique est une chance à saisir**. Encore faut-il s'en donner le temps, les moyens et un cadre réglementaire commun, au niveau de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Il y a une vraie urgence.

Je souhaite remercier tout particulièrement la rapporteure, Josiane Costes, les membres de la mission et, bien sûr, chacun de nos contributeurs sans qui nos travaux n'auraient pas eu la même force.

INTRODUCTION DE MME JOSIANE COSTES, RAPPORTEURE DE LA MISSION D'INFORMATION

Mesdames, Messieurs,

Le 3 octobre 2018, alors ministre de la cohésion des territoires, Jacques Mézard faisait le constat suivant : « *aujourd'hui 1 million de Français vivent à plus de 45 minutes d'un accès à l'autoroute, une gare TGV ou un aéroport. 10 millions n'ont accès qu'à un seul de ces modes de déplacement. Cela signifie qu'ils sont assignés à résidence. Ce n'est pas acceptable* »¹.

La montée des **inégalités économiques et sociales entre les territoires**, notamment le sentiment d'abandon géographique d'une partie de la population française, font de l'amélioration des mobilités territoriales un objectif essentiel pour le développement et le **maintien de l'activité dans les zones enclavées**, notamment par le transport aérien, lorsqu'elles se trouvent à l'écart des voies de communication à grande vitesse, qu'elles soient ferroviaires ou autoroutières.

Ces constats ont conduit le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) à formuler, le 9 avril 2019, en application du « droit de tirage » prévu par l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, une demande de constitution de mission d'information sur le thème « **Transports aériens et aménagement des territoires** ». Après la nomination des 27 membres la composant lors de la séance publique du mardi 30 avril 2019, la mission s'est constituée le 14 mai 2019 pour définir son périmètre et son programme de travail.

*

D'emblée la création de cette mission s'inscrivait dans la continuité d'une double actualité sénatoriale et gouvernementale.

Sur le plan sénatorial, la mission s'est constituée dans le prolongement de la proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires déposée le 21 décembre 2018 par M. Jacques Mézard et les membres du groupe RDSE. Cette proposition visait à améliorer la qualité et l'accessibilité des moyens de transport dans les zones enclavées, notamment

¹ Discours d'ouverture du colloque Aéroports et territoires du 3 octobre 2018 organisé dans le cadre des Assises nationales du transport aérien.

en matière de transports aériens, en prévoyant d'attribuer une **compétence partagée entre les régions, les départements et les communes** et de renforcer le **contrôle des entreprises de transport aérien soumises à une obligation de service public**. Ce texte a été adopté à une large majorité¹ par le Sénat, le 20 février dernier, puis transmis à l'Assemblée nationale où son examen mériterait d'être poursuivi.

Au niveau gouvernemental, les « Assises du transport aérien », organisée de mars à octobre 2018, ont abouti en mars 2019 à la présentation d'une « **Stratégie nationale du transport aérien 2025** » par Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports. Le Gouvernement y fixe quatre axes stratégiques : la transition écologique, la performance du transport aérien français, **la connexion des territoires au trafic aérien** et le transport aérien de demain. Parmi ces quatre axes, le troisième, « la connexion des territoires au trafic aérien », correspond au thème de la mission d'information demandée par le groupe RDSE. Certes, l'État a pris acte que le développement du TGV a réduit la part de l'avion sur les liaisons entre les métropoles et Paris mais il souligne que *« l'aérien n'en demeure pas moins pertinent pour les liaisons internationales desservant Paris et les grandes métropoles nationales, les lignes transversales ou le développement touristique. Il permet, le cas échéant, le désenclavement de certains territoires. Pour les territoires ultra-marins, le transport aérien est également le garant de la continuité territoriale et un levier pour mieux connecter chacun de ces territoires à leur environnement régional »*. Plus récemment, le Gouvernement a réaffirmé son **soutien aux lignes d'aménagement du territoire** dans le cadre du **plan d'action en faveur des territoires ruraux**².

Parallèlement, la mission a pris en compte un **contexte nouveau plutôt défavorable au transport aérien** sur le plan sociétal et législatif : « honte de prendre l'avion » (*flygskam* en suédois), amendement à la loi d'orientation des mobilités prévoyant d'augmenter la taxe sur le kérosène et le taux de TVA sur les billets d'avion, proposition de loi visant à interdire les vols domestiques lorsqu'il est possible de prendre le train avec un temps de parcours supplémentaire inférieur à deux heures et demie.

Votre mission d'information a néanmoins insisté sur **le rôle essentiel des transports aériens pour le désenclavement et le développement des territoires non desservis efficacement par le rail et par la route**. Votre rapporteure a notamment été alertée sur le fait que les dessertes de plusieurs villes étaient menacées de suppression, notamment par la réorganisation du réseau des lignes commerciales régionales du groupe Air France (anciennement HOP !). Cette situation justifiait également

¹ La proposition de loi n° 234 (2018-2019) visant à faciliter le désenclavement des territoires a été adopté le 20 février 2019 par 305 votes pour (groupes LR, SOCR, UC, RDSE et RTLI) et 40 abstentions (groupes LREM et CRCE) et transmise à l'Assemblée nationale.

² Présentation de l'« Agenda rural » par le Premier ministre le 20 septembre 2019 au congrès de l'association des maires ruraux de France à Eppe-Sauvage.

de faire valoir la place des territoires, en régions mais aussi outre-mer, dans la Stratégie nationale du transport aérien.

Face au dénigrement systématique et médiatique de l'aérien, votre rapporteure a résolument pris le parti de considérer, de manière équilibrée, que **le transport aérien régional restait pertinent lorsque d'autres moyens de transports ne lui sont pas substituables ou ne rendent pas un service comparable**, sans ignorer pour autant les questions environnementales, avec **des propositions concrètes tant sur la taxation du carbone que sur l'avenir d'une aviation régionale durable**.

Le périmètre de travail de la mission s'est construit autour de questions concrètes :

- quel est l'état des lieux de la construction de stratégies interrégionales et infrarégionales de transport aérien entre l'État et les régions, et le cas échéant les départements et les EPCI ?

- comment s'assurer de la qualité des services aériens et d'accueil (fiabilité, régularité, ponctualité, *etc.*) auprès des entreprises de transport aérien qui exploitent des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public et auprès des plateformes aéroportuaires (notamment Paris-Orly) ?

- quel est le modèle économique des lignes d'aménagement des territoires en tenant compte des participations financières de toutes les parties prenantes (État, régions, départements et EPCI) ?

- quelles sont les implications environnementales des lignes d'aménagement du territoire et leur avenir ?

La mission d'information s'est ainsi intéressée au **rôle méconnu du transport aérien pour désenclaver les zones isolées** et pour relier les populations des territoires périphériques, **en métropole et en outre-mer**. Elle s'est plus particulièrement concentrée sur les **lignes d'aménagement du territoire**, tout en intégrant une réflexion plus large sur la **gestion des aéroports** et la **transition écologique**.

*

La mission d'information a auditionné plus de **70 personnalités**, dont la ministre chargée des transports. Elle a effectué **trois déplacements à Quimper, Aurillac et Rodez** pour rencontrer les acteurs locaux, expertiser plusieurs types de lignes d'aménagement du territoire et évaluer l'impact de ces liaisons sur le développement économique et touristique.

Elle a organisé **trois tables rondes** réunissant des compagnies aériennes régionales, des experts du transport aérien et des parlementaires ultramarins, députés et sénateurs, sur la continuité territoriale et la connectivité sur les bassins régionaux.

À la demande de votre mission d'information, la direction de l'initiative parlementaire et des délégations du Sénat a réalisé une **étude de législation comparée sur le soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement**¹. Ciblée sur six pays dont trois membres de l'Union européenne, l'Italie, l'Espagne et la Suède, et trois pays se situant sur d'autres continents, le Canada, l'Australie et la Colombie, cette étude révèle les caractéristiques – les forces et faiblesses – des différents modèles et permet de mettre en exergue un certain nombre de bonnes pratiques.

Enfin, la mission a souhaité permettre à chacun de s'exprimer sur le sujet en organisant, entre le 14 juin et le 21 juillet 2019, une **consultation en ligne** sur la plateforme participative du Sénat, laquelle a recueilli 512 réponses et 180 contributions libres dont les résultats sont annexés au présent rapport².

*

Au terme de ses travaux, la mission d'information formule **30 propositions concrètes, réparties en sept axes thématiques**. Elles portent d'une part sur des **recommandations législatives et réglementaires** et d'autre part sur des **préconisations de bonnes pratiques** à l'attention de l'État et des collectivités territoriales qui y retrouveront, mises en lumière dans ce rapport, certaines de leurs actions prévues au sein de la Stratégie nationale du transport aérien 2025 ou de leurs stratégies régionales.

En proposant de **renforcer le suivi de la Stratégie nationale**, la mission en soutient donc les objectifs principaux : la **connexion des territoires** et le **désenclavement des zones isolées**. La mission propose également de **conforter les lignes d'aménagement du territoire**, d'améliorer leur **qualité de service**, d'optimiser la **gestion des aéroports** par les collectivités territoriales et d'encourager la **connectivité aérienne régionale**.

Sur ces 30 propositions, cinq d'entre-elles sont plus spécifiquement dédiées aux **outre-mer** (ajuster les aides aux passagers ultramarins et associer les outre-mer aux négociations sur les droits de trafic dans leur environnement régional). Enfin, cinq propositions visent à **inscrire la desserte aérienne des territoires dans une trajectoire durable**, notamment dans la perspective de la discussion du projet de loi de finances pour 2020, et à proposer une **vision pour le transport aérien régional de demain**.

Au final, votre rapporteure insiste sur la nécessité de **réduire la fracture territoriale** et se félicite que, par ce rapport, le Sénat participe à mieux orienter la **contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires**.

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 2.

LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Sept axes thématiques et 30 propositions concrètes pour adapter le droit et partager de bonnes pratiques

- **AXE 1 : Renforcer le suivi de la stratégie nationale du transport aérien pour le désenclavement des zones isolées**
 - Proposition n° 1 : Instaurer un suivi partagé des mesures de mise en œuvre de la stratégie nationale du transport aérien réunissant les participants aux Assises et comportant un bilan annuel présenté par le Gouvernement.
 - Proposition n° 2 : Actualiser périodiquement la cartographie du maillage aéroportuaire métropolitain et engager une démarche analogue pour les territoires ultra-marins.
- **AXE 2 : Conforter les lignes d'aménagement du territoire**
 - Proposition n° 3 : Conforter les compétences des départements en matière de transport aérien pour leur permettre de participer de manière sécurisée au financement des lignes d'aménagement du territoire (LAT) (disposition législative).
 - Proposition n° 4 : Mettre en place une cellule de soutien aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre et le suivi des délégations de service public (DSP) en matière de liaisons aériennes, ainsi que pour le développement des liaisons aériennes commerciales régionales.
 - Proposition n° 5 : Organiser des réunions rassemblant les collectivités porteuses de lignes d'aménagement du territoire pour favoriser le partage d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques.
- **AXE 3 : Améliorer la qualité de service des LAT**
 - Proposition n° 6 : 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 (mesure réglementaire).
 - Proposition n° 7 : Inscrire la qualité du service aérien et de l'accueil des passagers au titre des indicateurs de performance des LAT et du futur contrat de régulation économique (CRE) d'Aéroports de Paris (mesure réglementaire).
 - Proposition n° 8 : Créer les conditions d'ouverture à davantage de concurrence dans la définition des besoins des DSP en modernisant leur encadrement réglementaire pour concilier au meilleur coût la garantie des besoins exprimés par les collectivités et la souplesse d'exploitation nécessaire (mesure réglementaire).
 - Proposition n° 9 : Veiller dans les DSP à la mise en place d'une politique tarifaire plus favorable à la clientèle VFR (Voyage, famille, relations) et de tourisme, en complément de la clientèle d'affaires.
- **AXE 4 : Optimiser la gestion des aéroports par les collectivités territoriales**
 - Proposition n° 10 : Permettre la décentralisation d'aérodromes d'intérêt local, en publiant le décret d'application de l'article L. 6311-1 du code des transports (mesure réglementaire).
 - Proposition n° 11 : Mettre en place un observatoire des modalités de gestion et des coûts de touchée des aérodromes appartenant à des collectivités territoriales.
 - Proposition n° 12 : Mieux reconnaître les compétences des départements en matière aéroportuaire pour sécuriser leurs interventions en faveur des aéroports de désenclavement situés sur leur territoire (disposition législative).
 - Proposition n° 13 : Encourager les autorités organisatrices de la mobilité à assurer la bonne desserte des aérodromes et à coordonner leurs actions de promotion du territoire, notamment en matière économique et touristique.

- Proposition n° 14 : Encourager les régions qui ne se sont pas encore saisies du sujet à élaborer une stratégie aéroportuaire régionale définissant une typologie des aéroports de leur territoire.
 - Proposition n° 15 : Instituer des échanges réguliers entre les régions pour favoriser les partages de bonnes pratiques sur les stratégies aéroportuaires.
- **AXE 5 : Ajuster les aides aux passagers ultramarins**
- Proposition n° 16 : Ouvrir une réflexion sur l'efficacité de l'aide à la continuité territoriale dans les collectivités du Pacifique en prenant en compte les effets dissuasifs liés à des restes à charges importants.
 - Proposition n° 17 : Dans les territoires où plusieurs aides existent, travailler à la mise en place d'un guichet unique pour faciliter l'attribution de l'aide la plus favorable au potentiel bénéficiaire.
 - Proposition n° 18 : Déployer des dispositifs d'aides permettant aux ultramarins de développer des liens, notamment professionnels, avec leur bassin régional.
- **AXE 6 : Encourager la connectivité aérienne régionale**
- Proposition n° 19 : Ouvrir le droit aux collectivités territoriales d'obtenir une délégation de l'État pour l'organisation de liaisons d'aménagement du territoire vers les États membres de l'Union européenne (disposition législative).
 - Proposition n° 20 : Donner aux collectivités territoriales les outils d'analyse et de rationalisation des routes aériennes pour mieux identifier les besoins de nouvelles liaisons infra et interrégionales pour mieux desservir transversalement les territoires.
 - Proposition n° 21 : Inscrire dans la loi les compétences régionales en matière de transport aérien (disposition législative).
 - Proposition n° 22 : Faire connaître le dispositif des aides au démarrage aux acteurs publics impliqués dans le développement des aéroports et du transport aérien.
 - Proposition n° 23 : Consulter les gestionnaires d'aéroports et les régions préalablement à l'engagement de négociations bilatérales sur les droits de trafic.
 - Proposition n° 24 : Organiser une conférence annuelle par bassin ultramarin pour encourager le développement des droits de trafic régionaux, afin de mieux connecter chacun des territoires à son environnement régional.
 - Proposition n° 25 : Expérimenter l'association de représentants des collectivités ultramarines, si elles le souhaitent, à la conduite des négociations bilatérales relatives aux droits de trafic dans leur environnement régional.
- **AXE 7 : Inscrire la desserte aérienne des territoires dans une trajectoire durable**
- Proposition n° 26 : Concilier la taxation carbone du transport aérien avec l'objectif d'aménagement du territoire en exonérant les LAT et les outre-mer et en instaurant un abattement prenant en compte le degré de substituabilité entre l'aérien et le train.
 - Proposition n° 27 : Orienter le produit de la taxation en priorité vers le financement de la recherche en faveur du transport aérien de demain en complément du financement de l'Atiff.
 - Proposition n° 28 : Intégrer des critères environnementaux dans les DSP pour orienter les compagnies vers l'utilisation des aéronefs les plus efficaces en matière d'économie de carburant et de réduction des émissions carbone.
 - Proposition n° 29 : Développer la filière de production et d'approvisionnement en biocarburants aéronautiques localisée dans les territoires.
 - Proposition n° 30 : Faire de l'aviation régionale française le laboratoire du développement du transport aérien hybride et décarboné de demain

I. LE SOUTIEN AU TRANSPORT AÉRIEN COMME INSTRUMENT DU DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES

A. UNE PRATIQUE LARGEMENT PARTAGÉE À L'ÉTRANGER : DES DIFFÉRENCES ET DES BONNES PRATIQUES À RETENIR

1. Les cinq grands modèles d'intervention de la puissance publique dans le monde

Il existe dans le monde **cinq grands modèles d'intervention publique pour favoriser le désenclavement des territoires par le transport aérien**¹.

La **première** méthode est une **politique fondée sur les routes**, qui s'appuie sur le **financement par la puissance publique de lignes aériennes non rentables**. Ce système est privilégié par la majorité des pays occidentaux en raison de ses **avantages** : son périmètre d'action relativement clair, permettant un encadrement des coûts, la fixation contractuelle de la qualité, du prix, des fréquences, *etc.* Il prend souvent, comme en France, la forme d'un système avec des **obligations de service public (OSP)**. Ce modèle n'est pourtant pas sans inconvénients : il est ainsi observé, du fait de l'absence de concurrence, une **dégradation de la qualité de service** tout au long du contrat, avec un pic d'amélioration sur les derniers mois, juste avant le renouvellement du contrat. Selon la « **théorie de l'agence** », développée notamment par Jensen & Meckling (1976)², l'inefficacité du modèle réside dans l'**asymétrie d'information** existant entre le **principal** (la puissance publique délégataire) et l'**agent** (la compagnie aérienne), ce dernier étant détenteur d'un savoir technique que le premier n'est pas nécessairement apte à contrôler ou appréhender. Pour pallier le risque d'inefficacité induit par la relation « principal/agent », la théorie économique préconise, d'une part, d'inciter l'agent par un intéressement sur le bénéfice du principal ou au contraire de pénaliser la méconnaissance par l'agent du contrat, et, d'autre part, de favoriser la remontée d'informations de l'agent vers le principal. Ces **préconisations théoriques** peuvent guider la bonne gestion des lignes sous OSP.

La **deuxième** approche, principalement appliquée en Inde, est une **politique fondée sur le réseau**, consistant à classer les aéroports du pays entre aéroports de premier, de deuxième et de troisième rang. Dans ce modèle, si une compagnie décide d'accroître le trafic dans les aéroports de premier rang, elle doit s'engager à un pourcentage de capacité

¹ Audition de Paul Chiambaretto reprenant de récents travaux de recherche : X. Fageda, A. Suárez-Alemán, T. Serebrisky, R. Fioravanti, « Air connectivity in remote regions: A comprehensive review of existing transport policies worldwide », *Journal of Air Transport Management*, vol. 66, 2018.

² M. Jensen, W. Meckling, « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n° 4, 1976.

supplémentaire similaire dans les aéroports de deuxième et de troisième rang. Non coûteux pour la puissance publique mais très dirigiste, cette approche semble peu pertinente en France ou en Europe, où elle serait probablement contraire au droit communautaire.

La **troisième** option s'appuie sur le **soutien aux passagers**. Privilégiée en Espagne, au Portugal, ou encore en Ecosse, cette politique permet aux voyageurs de bénéficier de vols à tarifs réduits, par un système de pourcentage sur les billets d'avion, ou de vols à tarif constant, indépendamment des variations tarifaires qui sont proposées par les compagnies aériennes. Si ce modèle préserve la concurrence et maintient la qualité de service, il est **très coûteux pour l'État**. Ainsi, le budget espagnol de subvention pour les passagers est supérieur à l'ensemble du budget des OSP pour l'Europe entière. Par ailleurs, ce **mécanisme n'est pas incitatif** pour les passagers qui ne sont pas locaux, les touristes, notamment, devant payer plus cher pour compenser le manque à gagner de la compagnie aérienne sur les billets à tarif réduit. Ce système tend donc à diminuer l'attractivité touristique et les investissements étrangers dans ces régions.

La quatrième approche est une politique fondée sur **les compagnies aériennes**, comme en Bolivie ou en Colombie, dans laquelle la puissance publique crée une compagnie aérienne spécialement dédiée à l'aménagement du territoire. Cette approche semble incompatible avec le droit de la concurrence.

Enfin, la dernière option consiste en **une politique fondée sur les aéroports**, subventionnés voire détenus pour tout ou partie par la puissance publique. En permettant de proposer des charges aéroportuaires plus faibles, ce modèle contribue à **améliorer l'attractivité des plateformes pour les compagnies aériennes**. S'il est mal conçu, il comporte cependant des risques importants de **surenchère entre aéroports** dont les zones de chalandise peuvent se recouper, et de **mise en concurrence des plateformes par les compagnies aériennes**.

2. Quelques exemples étrangers de législation et de bonnes pratiques comparées

a) Trois pays membres de l'Union européenne : Italie, Espagne et Suède

En Italie, le choix des aéroports d'intérêt national, – 38 au total –, **est indexé sur la préservation du développement territorial** et comporte, hormis les trois plus grands aéroports classés « portails intercontinentaux » (Rome Fiumicino, Milan Malpensa et Venise), de nombreux chefs-lieux de petites régions et de provinces répartis de façon homogène sur le territoire : Bergame, Gênes et Trieste dans le nord, Brindisi, Reggio Calabria, Lampedusa dans le sud. Cette classification des aéroports est fixée par décret avec l'accord de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions. Il est intéressant de relever qu'il existe **un comité de**

coordination technique auprès du ministre des transports composé de représentants du Gouvernement, des régions et du secteur aéronautique pour coordonner les politiques de développement des aéroports d'intérêt régional.

À la différence de l'Italie où les régions sont les interlocutrices privilégiées de l'État dans l'organisation de la continuité territoriale et l'organisation des appels d'offres, **l'Espagne se caractérise par la compétence exclusive de l'État en matière de transport aérien et une politique orientée en faveur des passagers résidant dans les zones isolées.** Les communautés autonomes peuvent solliciter l'action de l'État mais elles jouent un rôle plus subordonné dans la mise en œuvre des politiques.

Cette politique de soutien aux passagers s'avère coûteuse et dynamique, en direction notamment des habitants des Canaries et des Baléares, pour une charge sur le budget de l'État estimée entre 300 et 350 millions d'euros pour quelque 9 millions de trajets subventionnés, soit un montant total supérieur à la totalité des dépenses publiques de compensation d'OSP sur le transport aérien dans les autres pays de l'Union européenne.

Toutefois, votre rapporteure a relevé que le principe de fixation dans les OSP de tarifs de référence (90 euros pour Badajoz-Madrid (400 kilomètres) et 140 euros pour Badajoz-Barcelone (1 000 kilomètres)) pouvait inspirer le système français dans lequel les tarifs aller-retour sur certaines lignes d'aménagement du territoire franchissent aisément les 500 euros. En Espagne, les tarifs maximaux ne peuvent excéder de plus de 25 % les tarifs de référence, les promotions ne pouvant pas être soumises à des conditions si elles ne constituent pas des rabais supérieurs à 20 %.

Le modèle suédois est fondé sur un état des lieux de l'accessibilité des territoires par rapport à la capitale mais aussi par rapport aux liaisons internationales, aux métropoles, aux hôpitaux et aux universités. Selon cette grille d'analyse, 40 communes font l'objet de mesures d'accessibilité prioritaires, continues ou accrues. Depuis les années 80, l'État organise des liaisons aériennes entre villes dépendantes d'un même hôpital (entre Östersund et Umea distantes de 350 kilomètres). Depuis 1999 et la création de l'autorité suédoise chargée des transports, 10 lignes de service public sont opérées depuis Stockholm vers le nord du pays, frontalier de la Norvège et de la Finlande, pour un montant annuel de 8,3 millions d'euros de compensation de l'État en 2016.

Par ailleurs, la Suède applique un plafonnement du prix des billets ainsi que des réductions pour les enfants et les étudiants. En matière de transparence, il est également intéressant de relever que les compagnies attributaires doivent rendre compte mensuellement et publiquement de l'exécution du marché (nombre de places offertes et vendues, nombre de vols effectués), ces données étant publiées sur internet.

b) Trois pays hors Union européenne : Canada, Australie et Colombie

Au **Canada**, avant 1996 et l'ouverture généralisée à la concurrence du transport aérien et du transfert au secteur privé du contrôle et de la sécurité du trafic aérien, auparavant compétence fédérale, la politique de connectivité et de désenclavement s'appuyait principalement sur Air Canada, propriété de l'État, et des compagnies régionales auxquelles étaient assignées des missions de service public. Avec la dérégulation du trafic aérien, la politique canadienne des transports prévoit que la « *concurrence et les forces du marché, au sein des divers modes de transport entre eux, sont les principaux facteurs en jeu dans la prestation de service de transport viables et efficaces* ». Il n'est plus fait mention d'objectif de désenclavement, de continuité territoriale ou de cohésion nationale. Aussi, les compagnies régionales desservant le Grand Nord sont-elles devenues les « bras armés » des communautés Inuits et Premières Nations du Grand Nord qui en ont fait l'acquisition, soit directement, soit *via* les sociétés d'investissement en charge du versement des indemnités versées à la population Inuit. Le soutien public a été maintenu en matière d'infrastructures au moyen d'un programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA) au profit de plateformes régionales offrant des vols pour au moins 1 000 passagers par an et au plus 525 000.

En **Australie**, le gouvernement fédéral organise et finance des programmes de soutien au transport régional pour assurer la desserte aérienne des zones isolées, comprenant le soutien aux lignes aériennes mais aussi la modernisation des aéroports reculés. **La notion d'isolement comprend aussi bien la desserte d'une ferme familiale comprenant seulement 6 personnes que des tribus aborigènes de quelques centaines de membres.** Le budget consacré à ces services aériens s'établit annuellement à environ 8,5 millions d'euros. De plus, environ 20,7 millions d'euros ont été consacrés à la modernisation des aéroports sur la période 2015-2020, qu'il s'agisse d'infrastructures nécessaires au trafic passagers ou seulement du service médical mobile (*Royal Flying Doctor Service*).

La **Colombie** continue à assurer la connectivité vers ses régions au moyen d'une compagnie aérienne à capitaux publics. La compagnie SATENA (*Servicio Aéreo a Territorios Nacionales*) est l'instrument de l'intégration des zones montagneuses et les plus reculées avec la particularité d'opérer des avions militaires sur quelque 50 lignes protégées de la concurrence des compagnies privées. La connectivité vers les zones isolées non desservies par des liaisons régulières est assurée par des compagnies d'aérotaxis.

B. LE CAS DE LA FRANCE : UNE STRATÉGIE NATIONALE DU TRANSPORT AÉRIEN 2025

1. La stratégie nationale du transport aérien fait de la « connectivité efficace des territoires par le transport aérien » un de ses axes stratégiques

a) Le contenu de cet axe stratégique

La Stratégie nationale du transport aérien (SNTA) s'appuie sur quatre axes stratégiques dont le troisième est intitulé « *Connecter efficacement nos territoires aux flux de transport aérien* ». Cet axe stratégique concerne **les aspects du transport aérien liés au développement et à l'aménagement des territoires**. Il intègre à ce titre deux objectifs : le premier concerne la connectivité efficace des territoires par le transport aérien et le second les politiques en faveur du meilleur parcours passager possible dans un contexte de croissance du trafic et d'évolution de la menace terroriste.

Cette stratégie reconnaît le transport aérien comme un outil de mobilité selon **une approche intermodale**, en lien notamment avec le développement des lignes à grande vitesse et du réseau ferroviaire. Le domaine de pertinence du transport aérien ressort à ce titre tout particulièrement pour les liaisons internationales desservant Paris et les grandes métropoles nationales, les lignes transversales ou le développement touristique. Pour les territoires ultra-marins, le transport aérien est affirmé comme le garant de la continuité territoriale et un levier pour mieux connecter chacun de ces territoires à leur environnement régional. Cette dernière dimension est issue du livre bleu des Outre-mer de juin 2018.

b) Les mesures et les textes, éventuellement législatifs, envisagés pour l'atteindre

Dans la déclinaison des premières mesures, comme dans la conception même de la stratégie, l'État entend agir en partenariat étroit avec les collectivités territoriales. La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), promulguée le 7 août 2015, a désigné les régions comme cheffes de file pour l'aménagement du territoire et le développement économique. Celles-ci ont donc naturellement vocation à être associées à toute politique de développement du transport aérien en co-construisant des politiques aéroportuaires et des liaisons d'aménagement du territoire équilibrées.

Le Gouvernement a présenté les mesures suivantes :

- un financement complémentaire de 15 millions d'euros en autorisation d'engagement pour les lignes d'aménagement du territoire (LAT), la loi de finances pour 2019 ayant par ailleurs porté à 17,5 millions d'euros les crédits de paiement (+ 4 millions d'euros) ;

- une clarification des compétences des collectivités territoriales en matière de gestion des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien (note TERB1909712N du 12 mars 2019¹) ;
- une réforme du corpus réglementaire de 2005 encadrant la participation financière de l'État aux LAT² ;
- la délégation aux collectivités intéressées de la possible connexion directe vers des villes européennes au moyen de liaisons soumises à obligations de service public (OSP) ;
- un soutien de l'État aux régions souhaitant déployer des stratégies aéroportuaires (guide méthodologique en matière d'exploitation des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien public) ;
- la mise en place d'une conférence périodique de consultation par bassin ultra-marin sur les sujets d'attractivité et de connectivité aérienne ;
- la mise en place d'obligations de service public (OSP) entre Mayotte et la Réunion et entre Mayotte et Paris ;
- la préparation systématique, avec l'association Régions de France, des négociations aéronautiques bilatérales afin de garantir la prise en compte des enjeux pour les aéroports régionaux ;
- la structuration de filières aéronautiques dans les territoires ultra-marins. Une telle initiative est déjà en cours à la Réunion. Un diagnostic sera lancé pour reproduire cette initiative sur la zone Antilles-Guyane ;
- la mise en place, pour l'arc antillais, d'une instance d'échanges techniques avec les autorités aéronautiques voisines ;
- la mise en place d'un visa unique pour les ressortissants étrangers à destination de la métropole et souhaitant rejoindre l'outre-mer.

Votre mission a pu se rendre compte au cours des auditions que si ces mesures rencontraient l'approbation de ses interlocuteurs, qui pour certains ont participé aux Assises du transport aérien, il convenait pour certaines d'en fixer les modalités et le calendrier d'application.

¹ Cf. annexe n° 3.

² Décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 relatif aux règles d'attribution par l'État de compensations financières aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéroports pour leurs missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs, à la sûreté, à la lutte contre le péril aviaire et aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux et modifiant le code de l'aviation civile et trois arrêtés : l'arrêté du 16 mai 2005 définissant les critères d'éligibilité d'une liaison aérienne à une prise en charge financière par l'État, l'arrêté du 16 mai 2005 relatif à la détermination du taux de participation de l'État à la compensation financière accordée aux transporteurs aériens exploitant en exclusivité des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public, et l'arrêté du 16 mai 2005 établissant les modèles types de règlement particulier d'appel d'offres et de convention de délégation de service public pour l'exploitation de services aériens susceptibles de faire l'objet d'une prise en charge financière par l'État.

2. Qui pilote le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie ?

a) La question du suivi de la stratégie nationale 2025

Le Gouvernement a confié au Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) le suivi de la stratégie nationale. Mais votre rapporteure, qui avait souhaité en auditionner le Président, a été informée que cette fonction était vacante. Interrogeant les services de la DGAC sur la réalité du suivi, il lui a été répondu que « *chaque entité de la DGAC est responsable dans son domaine de compétence de l'avancement des sujets identifiés. Un tableau de bord récapitulant les mesures pour chacun des thèmes des Assises est ainsi régulièrement actualisé afin de suivre la mise en œuvre de la stratégie* ».

La question se pose toutefois de savoir à quelle autorité, hormis celle du ministre en charge des transports, ce tableau de bord est destiné.

b) Assurer un suivi régulier et interactif de la stratégie nationale 2025

Par parallélisme des formes, il conviendrait que les participants aux Assises nationales et toutes les parties prenantes, notamment territoriales, soient informées du suivi de la stratégie nationale.

Une première proposition consisterait à **instaurer un suivi partagé des mesures de mise en œuvre de la stratégie nationale**. Votre rapporteure souhaite que cette proposition soit déclinée sur le plan parlementaire à travers **l'inscription à l'ordre du jour du Sénat d'un débat sur le premier bilan de la stratégie du transport aérien 2025 au regard de l'aménagement des territoires**. Sans préjudice de la méthode que le Gouvernement entendrait par la suite adopter pour faire participer tous les acteurs des Assises de 2018, ce rendez-vous parlementaire qui pourrait intervenir au premier semestre 2020 (soit un an après l'annonce en mars 2019 de la stratégie nationale) constituerait une première application concrète de cette proposition de suivi régulier. Plutôt qu'un « énième » rapport annuel au Parlement, il semble moins rigide et plus interactif de préconiser l'organisation d'un rendez-vous annuel, sous la forme d'un colloque ou d'une conférence laissant toute latitude au ministre en charge des transports d'exposer les actions du Gouvernement et aux parties prenantes de faire « remonter » leurs observations.

Proposition n° 1 : Instaurer un suivi partagé des mesures de mise en œuvre de la stratégie nationale du transport aérien réunissant les participants aux Assises et comportant un bilan annuel présenté par le Gouvernement

C. LE TRANSPORT AÉRIEN : UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE RÉÉQUILIBRAGE DES INÉGALITÉS TERRITORIALES

1. Transport aérien et développement économique des territoires sont fortement corrélés

Synthétisant de **nombreux travaux de recherche**¹, Yves Crozet et Paul Chiambarretto, économistes spécialistes du transport aérien, ont souligné devant votre mission l'**impact significatif du transport aérien sur le développement économique**². Selon les différentes études citées, une augmentation de **10 % du transport aérien** entraînerait ainsi :

- une hausse de **0,1 à 0,5 % du PIB** ;
- une hausse de **4,7 % d'investissements directs à l'étranger (IDE)** ;
- une hausse de **0,3 à 0,7 % des salaires** ;
- une hausse de **3,9 % de la démographie locale**.

Les économistes **distinguent** cependant la **corrélation** de la **causalité**. Les recherches de Van de Vijver et al. (2014)³ ont ainsi mis en évidence l'existence d'un **effet rétroactif**, allant de la croissance économique à la croissance du trafic aérien : il existerait donc un **cercle vertueux** permettant au développement économique et au transport aérien de se renforcer mutuellement.

Les recherches de Mukkala & Tervo (2013)⁴ ont démontré que le **sens de causalité** est lié à la **typologie** des **régions** concernées. Ainsi, dans les **régions « centres »** (plus développées économiquement), c'est principalement la croissance économique qui attire le transport aérien. La **croissance** du trafic y est majoritairement **induite**. En revanche, dans les **régions périphériques**, le **transport aérien stimule directement l'activité économique**. Le **trafic n'y est pas induit, mais il est moteur et porteur d'externalités positives pour l'économie locale**.

Les enseignements de la théorie économique sont largement partagés par les acteurs locaux de certains territoires périphériques, rencontrés par votre mission lors de ses déplacements à Quimper, Aurillac et

¹ Ont notamment été cités : R. Sellner, P. Nagl « Air accessibility and growth : The economic effects of a capacity expansion at Vienna International Airport », *Journal of Air Transport Management*, vol. 16, 2010 – K. Button, J. Yuan, « Airfreight Transport and Economic Development: An Examination of Causality », *Urban Studies Journal*, vol. n°50, 2013 - B. Blonigen, A. Cristea, « Air service and urban growth: Evidence from a quasi-natural policy experiment », *Journal of Urban Economics*, vol. n°86, 2015.

² Table ronde sur l'économie du transport aérien (réunion plénière du 19 juin 2019).

³ E. Van De Vijver, B. Derudder, F. Witlox, « Air passenger transport and regional development: Cause and effect in Europe », *Promet – Traffic & Transportation*, 2016.

⁴ K. Mukkala, H. Tervo, « Air transportation and regional growth : which way does the causality run ? », *Environment and Planning A*, vol. n°45, 2013.

Rodez. La ligne Quimper-Paris a ainsi été décrite par plusieurs chefs d'entreprise du Finistère sud comme essentielle au tissu économique local. Les représentants de l'assureur Verlingue, qui ont rappelé leur « *volonté de garder le siège historique de l'entreprise à Quimper* », ont également insisté sur le rôle primordial joué par la liaison aérienne vers Paris pour assurer le déplacement, dans la journée, de ses salariés en région parisienne ou à l'étranger : « *6 à 7 collaborateurs prennent chaque jour l'avion pour négocier des contrats, se rendre à Zurich, dans une des filiales de l'entreprise... Le Quimper-Paris est pour nous vital* ». Le rôle de la liaison aérienne ne se limite pas au **déplacement des salariés** : son attractivité **pour les clients** est au moins aussi importante. L'entreprise Armor Lux a en effet affirmé que le risque d'une interruption de la liaison entre Quimper et Paris « *constituait la première crainte du groupe, tant elle est indispensable à l'accès de ses clients, notamment japonais, au Finistère sud* ». Selon Jean-Guy Le Floch, son président-directeur général, « *un problème de transport aérien se répercute donc systématiquement sur le carnet de commandes* ». Nécessaires à l'industrie, les liaisons aériennes des régions périphériques **stimulent également le tourisme**, comme à Rodez. Selon les estimations des responsables de l'aéroport, les liaisons Dublin-Rodez et Charleroi-Rodez engendrent des **retombées économiques de 2,14 millions d'euros pour le territoire aveyronnais**.

Ces constats **justifient pleinement l'existence d'un soutien au transport aérien dans les régions périphériques enclavées, par le biais de la subvention publique, et constituent le fondement d'une politique publique d'aménagement du territoire et de réduction des inégalités territoriales**.

2. Le maillage aéroportuaire français se transforme, reflétant l'aggravation des inégalités territoriales et infrarégionales

a) Un maillage aéroportuaire unique, produit de l'histoire

Comme le notait le rapport du Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)¹, « *le maillage aéroportuaire français est le produit de l'histoire d'un pays pionnier de l'aviation civile. Après la seconde guerre mondiale, les aéroports ont permis de relier les villes françaises à la capitale en l'absence de moyens terrestres rapides* ». Il en découle un **maillage exceptionnellement dense, unique en Europe et dans le monde**.

Selon les « *listes des aérodromes dont la création et la mise en service ont été autorisées* », dont la dernière version a été publiée au Journal officiel le 20 février 2015, la **France compte 486 aérodromes**, en métropole et en outre-mer. Parmi ces 486 plateformes, **337** sont ouvertes à la circulation aérienne publique (**CAP**), **107** sont à usage restreint et **42** sont réservées à l'usage de

¹ CSAC-CGET, *Rapport sur le maillage aéroportuaire français*, 2017.

l'administration (y compris les aérodromes militaires et les hélistations). En ajoutant à ces listes les plateformes de la Polynésie française (47 aérodromes), de la Nouvelle-Calédonie (15 aérodromes) et de Wallis-et-Futuna (2 aérodromes), la **France dispose au total de 550 aérodromes**.

Derrière cette statistique se cache une **très grande diversité de plateformes** et une **importante variété d'usages et de fonctions**, renvoyant à des problématiques et contraintes très différentes : transport régulier de passagers, fret, aviation d'affaires, aviation de loisirs, formation aéronautique, défense nationale, sécurité civile...

Selon le rapport du CSAC-CGET, en France métropolitaine, parmi l'ensemble des structures existantes, **120 aérodromes**, ayant connu une activité de transport commercial de passagers au cours des vingt dernières années, **constituent « l'armature du maillage » aéroportuaire français**.

Alors qu'il a longtemps manqué une typologie exhaustive de ces aérodromes pour en distinguer les tailles et les fonctions, le CGET et la DGAC ont mené, dans le cadre des Assises du transport aérien, un **travail approfondi visant à mieux représenter, dans sa richesse et sa complexité, le maillage aéroportuaire français**.

En croisant **plusieurs critères** (volume de trafic, population, part des CSP+ dans le nombre total de voyageurs, degré de connectivité européenne par l'accès aux hubs étrangers...), le CGET et la DGAC ont abouti à une cartographie s'appuyant sur **sept catégories distinctes d'aéroports** :

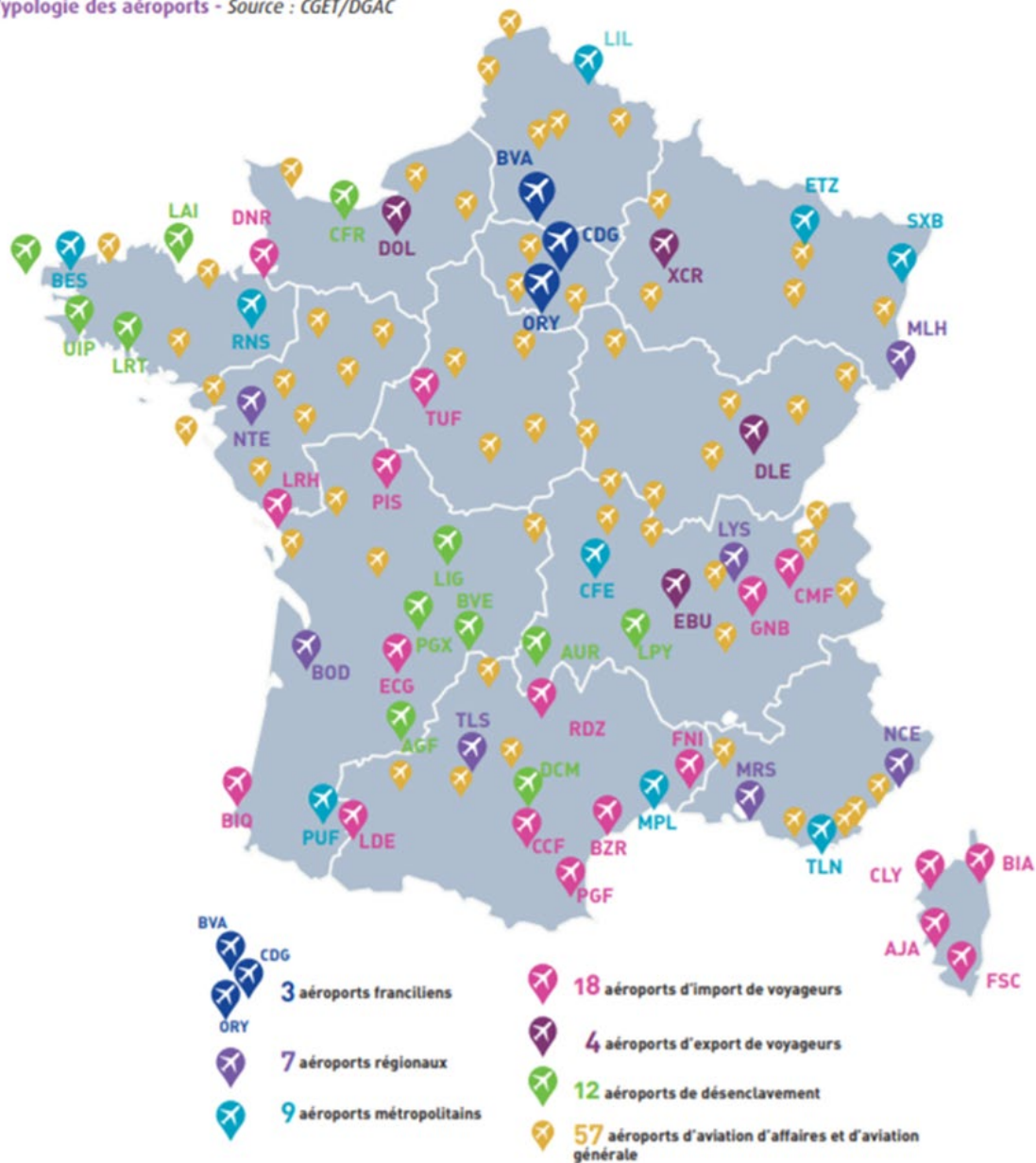
- **aéroports parisiens** (Paris Charles de Gaulle, Orly, et Beauvais) ;
- **grands aéroports régionaux** (disposant d'un trafic de plus de 3 millions de passagers et de nombreuses lignes européennes, avec un développement conjoint de la connectivité extra-européenne) ;
- **aéroports métropolitains** (adossés à des aires urbaines métropolitaines, comme Brest, Lille ou Toulon, ces aéroports présentent pour la plupart un trafic de l'ordre de 1 million de passagers. À proximité d'aéroports plus conséquents, leurs perspectives de développement sont plus limitées) ;
- **aéroports d'import de voyageurs** (s'appuyant sur des compagnies à bas coûts pour accroître l'attractivité résidentielle et touristique de leur territoire, en direction d'une clientèle européenne issue principalement de l'Europe du Nord) ;
- **aéroports d'export de voyageurs** (s'appuyant également sur des compagnies à bas coûts, afin de transporter les passagers locaux vers des destinations étrangères) ;
- **aéroports de désenclavement** (ayant en commun des tissus industriels et tertiaires nécessitant, du fait de leur éloignement géographique, une connexion aérienne afin d'accéder à la région parisienne et, le cas échéant, à son hub. Ces lignes bénéficient souvent d'un

subventionnement public, sur le modèle des lignes d'aménagement du territoire ;

- **aéroports d'aviation d'affaire et d'aviation générale** (structures diverses opérant aujourd'hui en complément du réseau commercial : activités de transport de dirigeants, de cadres et de clients ; activités touristiques pour une clientèle aisée (ex. Courchevel) ; activités industrielles, notamment de maintenance (ex. Morlaix)...).

Typologie des aéroports métropolitains

Typologie des aéroports - Source : CGET/DGAC



Source : Rapport sur le maillage aéroportuaire français, CSAC / CGET

Cette cartographie s'appuie sur des données de 2014 et mériterait d'être périodiquement actualisée pour la métropole comme pour les territoires ultra-marins.

Proposition n° 2 : Actualiser périodiquement la cartographie du maillage aéroportuaire métropolitain et engager une démarche analogue pour les territoires ultra-marins.

b) La métropolisation du trafic de passagers, reflet du renforcement des inégalités entre les territoires

La tendance à la **métropolisation du trafic de passagers constitue une des principales conclusions du rapport** précité sur le maillage aéroportuaire français : *« un des phénomènes les plus marquants de la recomposition de nos territoires depuis une trentaine d'années vient de ce que les spécialistes appellent la métropolisation : elle se manifeste par une concentration des activités économiques les plus créatrices de valeur et des populations – en particulier les plus jeunes et les plus diplômés – dans les principales métropoles du pays. À quelques nuances près, la même tendance s'observe pour le transport commercial de passagers : au sein de chaque région, on assiste depuis une vingtaine d'années à une concentration du trafic dans les grandes plateformes régionales ».*

La métropolisation du trafic s'observe donc par l'augmentation importante des passagers dans les grands aéroports régionaux identifiés par le CGET, lesquels captent une **part croissante du trafic passagers dans les régions** (cf. tableau ci-dessous).

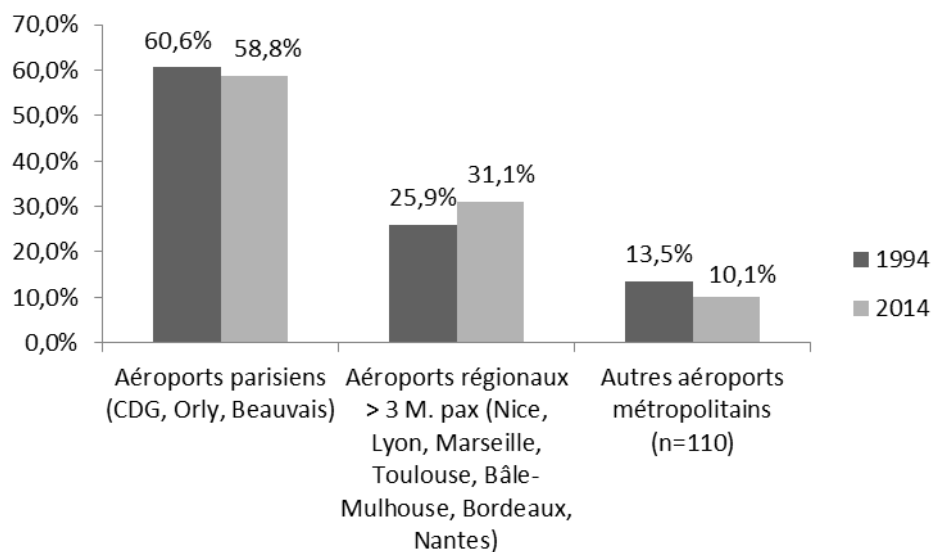
Évolution de la métropolisation entre 1994 et 2014 du trafic passagers dans les régions ayant les trafics les plus importants (hors Île-de-France)

		Part du trafic régional en %	
		1994	2014
PACA	Marseille-Provence	39,6	39,9
	Nice- Côte d'Azur	52,7	57,3
		92,3	97,2
Occitanie	Montpellier-Méditerranée	19,9	13,5
	Toulouse-Blagnac	53,9	70,0
		73,8	83,5
Auvergne-Rhône Alpes	Lyon-Saint-Exupéry	82,6	87,9
Grand Est	Bâle-Mulhouse	52,1	81,3
	Strasbourg-Entzheim	41,4	14,5
		93,5	95,8
Nouvelle Aquitaine	Bordeaux-Mérignac	62,2	64,8

Source : DGAC

Cette métropolisation se traduit par ailleurs par une **part croissante du trafic des grands aéroports régionaux dans le trafic total en France** (cf. tableau ci-dessous), aux **dépens notamment des autres aéroports de province**.

Distribution du trafic de passagers des aéroports de France métropolitaine en 1994 et 2014



Source : mission d'information d'après les données DGAC

Ces chiffres sont à **mettre en perspective avec ceux de la croissance du trafic aérien** depuis le début des années 2000, lequel a **augmenté de 69,5 %**, passant de 101,7 millions de passagers en 2000 à 172,4 millions de passagers en 2018. Cette tendance haussière cache en effet différentes dynamiques. Ainsi, si la part des vols **Paris-province (lignes radiales) dans le trafic total a été divisée par deux** (de 20,8 % à 9,5), dans le même temps, la **part des vols internationaux est passée de 67,8 % en 2000 à 80,7 % en 2018**. Le recul relatif des vols Paris-province (lignes radiales), au profit des vols internationaux, s'est cependant accompagné d'une **stabilité relative des vols province-province (lignes transversales)**.

Il est également intéressant de noter que sur la même période, les liaisons entre les outre-mer et l'international n'ont que peu progresser en nombre de passager, passant de 2,06 millions de passagers en 2000 à 2,4 millions en 2018. Compte tenu de la croissance globale sur cette période, **la part des outre-mer dans le trafic international a régressé de 2 % du total à 1,4 %**. À eux seuls, ces chiffres illustrent le **déficit de connectivité internationale des outre-mer** notamment avec les pays de leur bassin régional.

Évolution du trafic de passagers entre 2000 et 2018

	2000		2018	
	En millions de passagers	En pourcentage du trafic total	En millions de passagers	En pourcentage du trafic total
Paris-province	21,16	20,8 %	16,34	9,5 %
Province-province	5,85	5,8 %	9,87	5,7 %
Métropole-outr-mer	3,75	3,7 %	4,67	2,7 %
Vols intérieurs outr-mer	1,91	1,9 %	2,62	1,4 %
France-international	69,01	67,8 %	138,86	80,7 %
<i>Dont métropole-international</i>	66,95	65,8 %	136,46	79,2 %
<i>Dont outr-mer - international</i>	2,06	2,0 %	2,40	1,4 %
Trafic total	101,69	100 %	172,36	100%

Source : DGAC (réponse au questionnaire)

Ces tendances reflètent la métropolisation du trafic de passagers en France : certains aéroports, de taille petite ou modeste, subissent le dynamisme moindre des lignes radiales, là où les grands aéroports régionaux sont stimulés par la bonne santé des lignes transversales et l'explosion des vols internationaux, dont ils bénéficient pour partie.

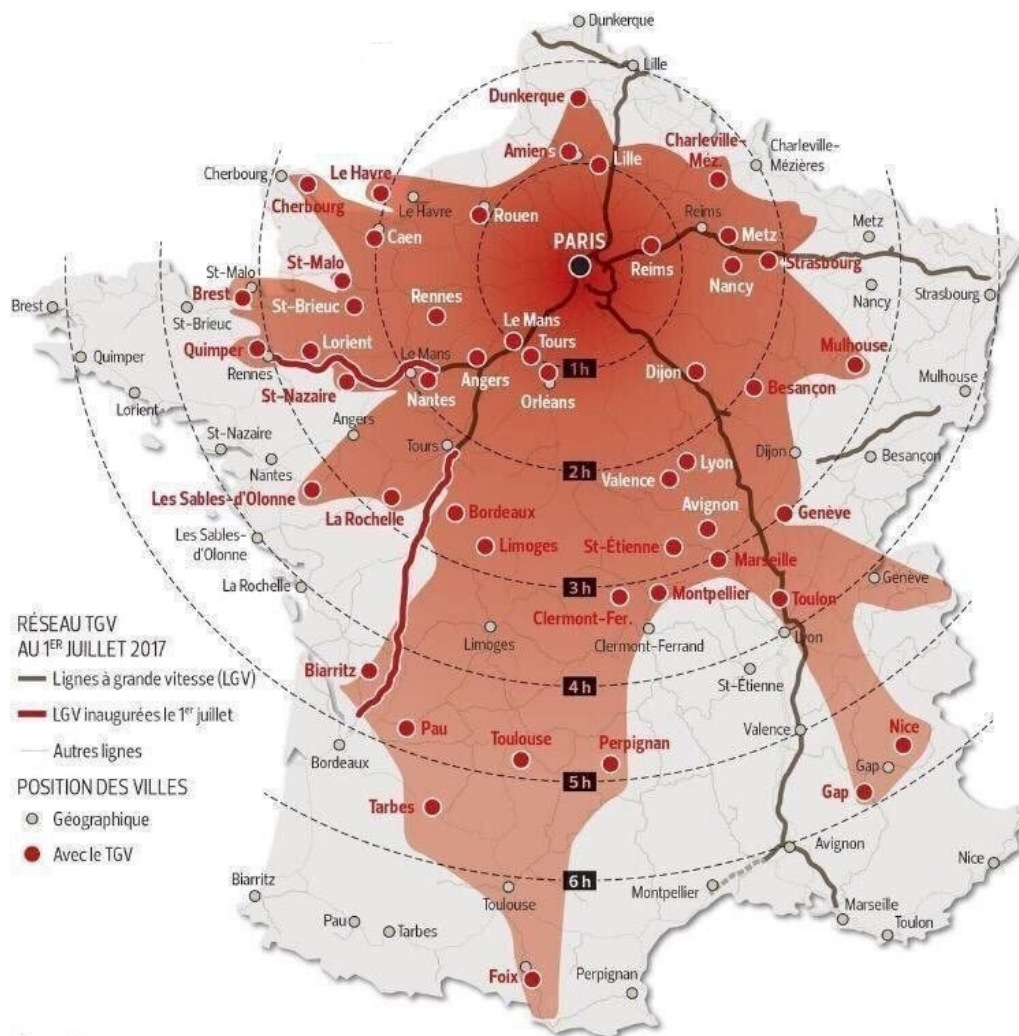
Cette métropolisation aéroportuaire n'est qu'une des manifestations de la métropolisation économique et démographique plus générale que connaît notre pays depuis vingt ans. Elle participe de l'aggravation des inégalités territoriales et infrarégionales.

La métropolisation du trafic de passagers, d'une part, et la recherche économique, démontrant le lien causal entre trafic aérien et croissance économique pour les régions périphériques, d'autre part, légitiment donc une politique publique de désenclavement des territoires par le transport aérien.

c) Une connectivité inégalitaire des territoires du centre et du sud de la France non résorbée par le maillage ferroviaire à grande vitesse

La métropolisation des centres économiques a été accentuée par le maillage ferroviaire à grande vitesse qui a considérablement réduit les temps de parcours le long des LGV mais laissé à l'écart de larges parts du territoire, notamment le Nord-Ouest (Normandie) et une vaste zone « Centre-Sud » située entre les LGV Sud-Est et Sud-Atlantique.

Carte de France isochrone des temps de parcours en TGV à partir de Paris depuis la mise en service des LGV vers Rennes et Bordeaux le 1^{er} juillet 2017



Source : infographie Le Figaro à partir des données SNCF, RFF et Audia

Les temps de parcours ferroviaires sur les liaisons transversales, même combinés avec des trajets en TGV, demeurent longs. Ainsi, un Toulouse-Nantes, qui s'effectuait en 7 heures 14 en 1984 avec une correspondance à Bordeaux, est actuellement réalisé en 6 heures 43. Plus largement, les temps de parcours dépassent les 5 ou 6 heures sur de nombreuses lignes évoquées au cours de la mission : Bordeaux-Lyon

(5 heures 22) ; La Rochelle-Lyon (6 heures 15) ; Bordeaux-Nice (9 heures 01)¹. Les utilisateurs des lignes Paris-Aurillac (6 heures 45) et Paris-Rodez (7 heures 05) ont même fait état de l'allongement de leur temps de parcours depuis la suppression de l'ancien train de nuit rapide « le Capitole » qui assurait la liaison Toulouse-Paris (l'actuel train Intercité de nuit effectue le trajet en 8 heures 22).

Au regard de ces éléments comparatifs, de son maillage aéroportuaire et de ses contraintes géographiques, juridiques et économiques, il semble donc à votre mission que ce *mix* français, s'articulant principalement autour du système des LAT, soit pertinent pour assurer le désenclavement des territoires.

Le modèle français s'appuie donc principalement sur la politique des routes, via des lignes d'aménagement du territoire, subventionnées selon le modèle des obligations de service publique (OSP). Le soutien aux aéroports constitue un axe de soutien important mais secondaire. Enfin, le soutien aux passagers se limite aux territoires ultramarins, visant plus à assurer la continuité du territoire qu'à en assurer l'aménagement.

II. CONFORTER LES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, PRINCIPAL INSTRUMENT DE SOUTIEN AU DÉSENCLAVEMENT PAR LE TRANSPORT AÉRIEN

A. ASSURER UN ÉQUILIBRE ENTRE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT ET CELLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les collectivités territoriales, acteurs majeurs des lignes d'aménagement du territoire

Les compagnies aériennes, acteurs privés, sont libres de définir les aéroports qu'elles desservent et les lignes de transport aérien qu'elles mettent en place, en fonction du trafic et donc des profits attendus sur ces lignes.

Desservir un territoire peu peuplé, n'ayant pas un intérêt touristique majeur et au tissu économique peu développé peut ne pas constituer un investissement rentable pour les compagnies aériennes. Lorsque ces territoires disposent d'autres modes de transport, qu'il s'agisse du rail ou de la route, les habitants et entrepreneurs bénéficient d'autres solutions pour développer leur activité et se déplacer.

À l'inverse, certains territoires sont enclavés ou isolés, et ne disposent d'aucune autre forme de connexion vers le reste du territoire ou le reste du monde. L'on pense tout d'abord aux îles, collectivités ultramarines ou Corse, mais également à certains territoires métropolitains très enclavés.

¹ Source : moteur de recherche des horaires sur le site internet www.oui.sncf.

Le Cantal et l'Aveyron, par exemple, se situent à environ six heures de route et plus de sept heures de train de la capitale. Limoges, quant à elle, est à quatre heures de route et cinq heures de train de Paris.

Offrir à ces collectivités les moyens de se connecter au monde ou, a minima, au reste du territoire métropolitain, constitue une nécessité. Or, les territoires les plus enclavés sont le plus souvent aussi les moins peuplés. Ouvrir une ligne aérienne permettant de les connecter à un hub aérien n'est donc généralement pas rentable pour les compagnies aériennes, au vu du faible flux de passagers attendu. Une intervention publique est alors nécessaire pour assurer le désenclavement de ces collectivités, dans un objectif d'aménagement du territoire français ou de continuité territoriale.

a) Un changement de paradigme au tournant des années 2000

La politique française d'aménagement du territoire par l'aérien a connu il y a une vingtaine d'années un tournant majeur.

Auparavant, la desserte du territoire français était principalement assurée par la compagnie Air Inter, née en 1954 et soutenue dès les années 1960 par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et les collectivités territoriales. La collaboration entre cette compagnie et l'État était formalisée par le biais de conventions, dans lesquelles était fixée la **liste des liaisons à exploiter par la compagnie. En contrepartie, Air Inter bénéficiait d'une situation de monopole sur son réseau**, ce qui lui permettait de développer un système de péréquation interne¹.

En outre, des petites compagnies régionales avaient mis en place des liaisons régionales sur des lignes qui n'étaient pas exploitées par Air Inter, avec le soutien des collectivités territoriales, des chambres de commerce et d'industrie et de la DATAR. Ce trafic régional a contribué à la formation d'une desserte aérienne d'aménagement du territoire.

Toutefois, à compter de 1971, la compagnie Air Inter a dû faire face à un arrêt des subventions publiques. Astreinte à l'équilibre, celle-ci s'est alors concentrée sur les gros porteurs et les lignes les plus rentables².

¹ Le Conseil d'État a ainsi jugé, dans son arrêt n° 97939 97940 97941 du 18 mars 1977, Chambre de commerce et d'industrie de la Rochelle et autres, que la compagnie Air inter « assurait un service public ».

² Voir, concernant la description de la politique aérienne d'aménagement des territoires avant les années 2000, le rapport Les nouvelles conditions de la desserte aérienne du territoire, réalisé par le centre de recherche et de documentation administratives sur la décentralisation territoriale (Reims) et la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, en juin 1998. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwik_t6rr5njAhVCxIUkHZfmDM0QFjAAegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.ladocumentationfrancaise.fr%2Frapports-publics%2F%2FBRP%2F984001941%2F0001.pdf&usg=AOvVaw3F6xuzsIC2Km9sSJijZBl.

Le tournant dans la politique française de l'aménagement du territoire par le transport aérien date du 1^{er} janvier 1993, époque à laquelle la politique communautaire de libéralisation du transport aérien intra-européen est entrée en vigueur. L'ouverture du ciel à la concurrence a ainsi été réalisée en trois étapes :

- au 1^{er} janvier 1993, toutes les liaisons de la France vers les pays membres de l'Union européenne ont été ouvertes à la concurrence ;

- au 1^{er} janvier 1996, c'était le tour de toutes les lignes internes au territoire français ;

- au 1^{er} janvier 1997, les réseaux internes des pays membres de l'Union européenne ont été ouverts à l'ensemble des compagnies européennes.

Cette libéralisation a inévitablement marqué la fin de la péréquation opérée par les compagnies aériennes entre les différentes lignes opérées, ce qui explique l'abandon de certaines destinations.

b) Des interventions publiques encadrées par le droit européen

Depuis la mise en place progressive du ciel unique européen initiée dans les années 1990, les États membres n'organisent plus eux-mêmes les services aériens de desserte de leur territoire. Toutefois, **le droit européen permet aux États membres de l'Union européenne d'imposer des obligations de service public (OSP) pour maintenir des lignes aériennes régulières**, à la condition que cette liaison soit « *considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport* »¹ et qu'elle concerne soit une liaison vers un aéroport desservant une **zone périphérique ou de développement**, soit une **liaison à faible trafic**².

L'encadrement européen des lignes d'aménagement du territoire

Après un premier règlement en date du 23 juillet 1992, c'est désormais le règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008, *établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté* qui constitue la base de la politique européenne de soutien aux lignes d'aménagement du territoire.

Tel qu'expliqué par les lignes directrices interprétatives *relatives aux obligations de service public* publiées le 17 juin 2017 par la Commission (2017/C 194/01), ce règlement précise les critères permettant de décider de l'ouverture, du maintien ou de la fermeture d'une liaison sous obligations de service public.

¹ Article 18 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

² La « faiblesse » du trafic n'est pas définie par le règlement susmentionné. Toutefois, la Commission européenne considère, dans ses lignes directrices interprétatives relatives au règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil relatives aux obligations de service public (OSP), que cela correspond à un trafic inférieur à 100 000 passagers par an.

Pour pouvoir être soumise à des obligations de service public, une liaison aérienne doit être :

- régulière ;
- à destination d'un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement, ou de n'importe quel aéroport à condition que la liaison soit à faible trafic ;
- « *vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport* ».

En outre, les obligations de service public imposées doivent être nécessaires et adéquates au regard de quatre critères : la proportionnalité avec les besoins de développement économique et social, l'insuffisance des autres modes de transport, les tarifs et conditions de transport aérien en vigueur, et l'effet conjugué des offres existantes de services de transport aérien.

Une procédure d'appel d'offre permet d'attribuer le droit exclusif d'exploiter la liaison relevant d'une OSP à un seul transporteur aérien, pour une durée maximale de quatre ans (cinq pour les dessertes des territoires ultrapériphériques). Il est alors possible de lui attribuer une compensation financière. Cette compensation ne doit pas dépasser le montant nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution de chaque OSP, en tenant compte des recettes relatives conservées par le transporteur aérien ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Il est précisé que le montant de la compensation versée au transporteur aérien doit être calculé sur la base des coûts et des recettes réels effectivement engendrés par l'exploitation de la liaison et enregistrés par le transporteur aérien.

Il est également possible de réserver des créneaux horaires d'atterrissage ou de décollage aux liaisons relevant d'une OSP¹.

La réglementation européenne distingue deux types d'intervention publique pour soutenir les liaisons aériennes :

- l'imposition d'**obligations de service public « ouvertes »**, où tout transporteur aérien est libre d'exploiter les lignes concernées, à la condition de respecter les obligations. Ces obligations ne donnent pas lieu à compensation financière. Ce cadre régit en France principalement les liaisons entre la métropole et les territoires ultramarins ;

- l'imposition d'**obligations de service public « restreintes »**, où l'exploitation de la liaison est attribuée à une compagnie aérienne en exclusivité, avec une **éventuelle compensation financière**. Ce modèle correspond aux délégations de service public (DSP) en France, qui sont principalement mise en place pour la desserte de villes métropolitaines enclavées. La possibilité d'accorder une subvention répond au fait que ces liaisons sont souvent **par nature déficitaires**, ce qui explique qu'elles ne soient pas desservies sans intervention publique.

Ce second type d'obligations de service public permet, sans aller à l'encontre des règles de libre concurrence, **de pallier la faiblesse de l'initiative privée lorsque celle-ci ne répond pas librement aux besoins de**

¹ Règlement CEE n° 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté.

la population, de l'aménagement du territoire ou de la continuité territoriale.

Quels sont les critères précis permettant de décider de l'ouverture, du maintien ou de la fermeture d'une LAT ?

Les critères permettant de décider de l'ouverture, du maintien ou de la fermeture d'une liaison sous obligations de service public sont édictés par le règlement européen (CE) n°1008/2008, et précisés par les lignes directrices interprétatives relatives aux obligations de service public, publiées le 17 juin 2017 par la Commission (Communication 2017/C 194/01). À ce titre, une OSP ne peut être imposée que sur une ligne régulière, si elle est « considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport » et qu'elle concerne soit une liaison vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement, soit une liaison à faible trafic (moins de 100 000 passagers).

La nécessité et l'adéquation de l'OSP envisagée sont à déterminer sur la base des quatre critères suivants :

- la proportionnalité avec les besoins de développement économique et social du territoire ;
- l'insuffisance des autres modes de transport, principalement de l'offre de services de transport ferroviaire (il ne doit pas exister de trajet de moins de 3 heures) et routier – y compris transport individuel, en termes de fréquence, temps de trajet, horaires de départ et correspondances possibles vers d'autres destinations importantes ;
- les tarifs et conditions de transport aérien en vigueur (si jugés excessifs) ;
- l'effet conjugué des offres existantes de services de transport aérien : existence de vols indirects (avec moins d'une heure de correspondance), offres d'aéroports dits « alternatifs » (moins de 100 km et/ou avec un délai de route inférieur à 1 heure) proposant des services comparables.

Par ailleurs, une compensation financière ne peut être instaurée, via une DSP, que sur une liaison soumise à OSP, sous réserve qu'aucun transporteur n'exploite la liaison conformément à ces OSP sans subvention, et selon une procédure prévue par la réglementation européenne. La DSP confère l'exclusivité au lauréat de l'appel d'offres pour une durée maximale de 4 ans (5 pour les dessertes des territoires ultrapériphériques).

La situation de ces liaisons et leur éligibilité au dispositif doit être régulièrement réexaminée, notamment à chaque renouvellement de DSP si la ligne y est soumise.

Source : DGAC (réponse au questionnaire de la mission d'information)

c) Un système donnant une large place aux collectivités territoriales

- En termes d'organisation des liaisons aériennes inter ou infrarégionales

En premier lieu, l'initiative de proposer l'imposition d'obligations de service public (OSP) sur des liaisons interrégionales relève en France des collectivités territoriales ou des autres personnes publiques intéressées¹. Il revient ensuite au ministre chargé de l'aviation civile d'en décider et de prendre un arrêté d'obligations de service public en concertation avec les collectivités concernées. Dans ce cadre, si aucun transporteur aérien n'a commencé ou n'est sur le point de commencer l'exploitation de services aériens sur une liaison, conformément aux obligations de service public imposées sur cette liaison, le ministre chargé de l'aviation civile peut, par arrêté, en limiter l'accès à un seul transporteur qui est choisi à l'issue d'une procédure d'appel d'offres.

Une fois l'imposition d'obligations de service public décidée, il incombe à l'État d'organiser les services de transport aérien intérieurs au territoire français soumis à ces OSP. L'État peut toutefois, comme le précise l'article L. 6412-4 du code des transports, déléguer cette compétence à une collectivité territoriale ou à une autre personne publique intéressée l'ayant demandé. La subdélégation n'est pas autorisée.

Dans les faits, la **délégation de cette compétence aux collectivités territoriales est systématique**. Elle est renouvelée tous les quatre ans, c'est-à-dire à l'occasion de chaque renouvellement de DSP. Cette répartition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales s'explique puisque les contraintes imposées par les OSP nécessitent d'être proportionnées et adaptées aux besoins locaux. Or, les collectivités territoriales à l'origine de la demande sont bien plus à même de connaître les besoins de leur territoire.



Source: mission d'information
« Transport aérien et aménagement des territoires »

¹ Article R. 330-7 du code de l'aviation civile.

La mise en place d'une ligne d'aménagement du territoire répond en effet souvent à une demande du monde économique. La nature du tissu économique et les entreprises présentes sur place conditionnent toutefois le succès de la ligne : seule une connaissance fine du terrain permet de déterminer ces facteurs.

En second lieu, **des liaisons aériennes infrarégionales peuvent être organisées par les régions du fait de leur compétence en matière d'aménagement du territoire.**

Jusqu'à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite « NOTRe », l'ensemble des collectivités territoriales pouvaient se prévaloir de la clause de compétence générale pour mettre en place des obligations de service public sur des liaisons aériennes internes à leur territoire. La loi NOTRe a cependant supprimé la clause de compétence générale pour les départements et les régions. Les départements ne disposant pas de compétence spécifique en matière d'aménagement du territoire ou de développement économique, ils ne peuvent plus organiser une liaison aérienne, à moins qu'elle n'ait un caractère touristique indiscutablement prépondérant¹. La région ou, dans le cas limité susmentionné, le département, peut déléguer l'organisation des services aériens pour ce type de liaison à toute autre collectivité ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre².

Ainsi, dans tous les cas, **les collectivités territoriales sont au cœur du processus d'imposition d'OSP sur des liaisons aériennes.** Elles rédigent l'avis d'appel d'offres, remettent les dossiers aux candidats et sont destinataires des offres. Elles procèdent ensuite à la sélection du transporteur aérien.

Cette place prépondérante qui leur est laissée **suppose une attitude volontariste de leur part**, afin de bien évaluer les besoins en desserte aérienne de leur territoire.

- En termes de financement de ces liaisons

Dans le cadre d'OSP « restreintes », les acteurs publics peuvent attribuer une subvention qui, conformément à la réglementation européenne, ne peut dépasser le montant nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant

¹ *Instruction du Gouvernement NOR RDFB1520836N relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales du 22 décembre 2015.*

² *Article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales. Le délégataire ne peut en revanche être un syndicat mixte.*

compte des recettes conservées par le transporteur aérien ainsi que d'un bénéfice raisonnable¹.

Cette compensation est en France prise en charge par les collectivités territoriales, avec ou sans participation de l'État.

La collectivité organisant la liaison aérienne réunit en général les autres collectivités territoriales concernées par la liaison autour d'un tour de table, l'objectif étant que chacun finance la liaison à la hauteur de ses moyens.

Aujourd'hui, **la question de la participation financière du département à ce type de liaison interroge**, au vu des compétences limitées qui lui sont attribuées par la loi. Le département peut maintenir sa participation lorsqu'il est lui-même délégataire de l'État pour l'organisation du service aérien, ou lorsqu'il participe à un syndicat mixte auquel l'État décide de déléguer une telle liaison. Sa participation dans le cadre d'un simple « tour de table » semble toutefois plus fragile².

Proposition n° 3 : Conforter les compétences des départements en matière de transport aérien pour leur permettre de participer de manière sécurisée au financement des lignes d'aménagement du territoire.

Cette proposition devrait se traduire par l'ajout d'un article au sein des articles du code général des collectivités territoriales relatifs aux interventions en matière économique et social des départements (articles L. 3231-1 et suivants).

La subvention de l'Etat est pour sa part régie par l'arrêté du 16 mai 2005 définissant les critères d'éligibilité d'une liaison aérienne à une prise en charge de l'Etat (cf. encadré ci-après)

¹ Article 17, §8 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

² Ce cas n'est pas explicitement analysé dans la note NOR: TERB1909712N relative aux compétences des collectivités territoriales en matière d'exploitation des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien public du 12 mars 2019 (cf. annexe 3)

Les critères d'éligibilité actuels à une subvention de l'État

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'Etat.

L'éligibilité d'une liaison intérieure à la France à une participation financière de l'Etat 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'Etat. L'éligibilité d'une liaison au titre de cet arrêté ne garantit toutefois pas un financement automatique de l'Etat.

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'Etat, 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'Etat. 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 3 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 1 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.

Source : DGAC (réponse au questionnaire de la mission d'information)

La DGAC a en outre précisé dans sa réponse que « lors des Assises nationales du transport aérien, il a été convenu de revoir ces critères, qui ne sont plus cohérents avec les critères du règlement (CE) n° 1008/2008. Le futur texte devrait établir des critères d'éligibilité qualitatifs assez généraux (parmi lesquels le désenclavement du territoire et son développement économique), afin de laisser de la souplesse à l'Etat pour pouvoir décider de son soutien financier ».

Votre mission appuie cette prochaine réforme réglementaire et souhaite que les futurs critères d'éligibilité tiennent compte des besoins spécifiques du tissu économique et de l'attractivité touristique des collectivités territoriales délégataire de l'organisation du service public aérien.

2. Un fort développement des liaisons d'aménagement du territoire en France

En 2018, il existait 177 liaisons soumises à des OSP dans l'Union européenne, réparties entre 13 États membres¹. Ces liaisons, comme le souligne la Commission européenne dans ses lignes directrices relatives aux obligations de service public², sont exploitées pour la plus grande part en France. Les liaisons soumises à OSP sont principalement des liaisons internes aux États membres, puisque seulement sept d'entre elles permettent de relier des aéroports situés dans deux États membres différents. Sur ces 177 liaisons, 136 étaient subventionnées par les pouvoirs publics pour un montant estimé à plus de 300 millions d'euros.

La France est une grande utilisatrice de cet instrument, puisque, sur les 177 liaisons existantes, une quarantaine sont situées sur le territoire français, dont environ 25 font l'objet d'une délégation de service public.

Cela s'explique par l'organisation territoriale de notre pays : la **densité** de la France est relativement plus faible que celle de nos voisins européens, ce qui signifie que les habitants sont plus disséminés sur l'ensemble du territoire. À ce premier facteur s'ajoute l'**organisation radiale** du territoire, Paris concentrant la majorité des centres de décision économiques et politiques. Enfin, la France est également composée de **territoires ultramarins**, par définition éloignés du territoire métropolitain.

a) Les liaisons tendant à assurer la continuité territoriale

Les premières obligations de service public sur le transport aérien ont été mises en place pour assurer la continuité territoriale vers la Corse, puis vers les territoires ultramarins.

Il existe aujourd'hui douze liaisons **Corse - continent** sous délégation de service public.

¹ Espagne, France, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Suède et Royaume-Uni.

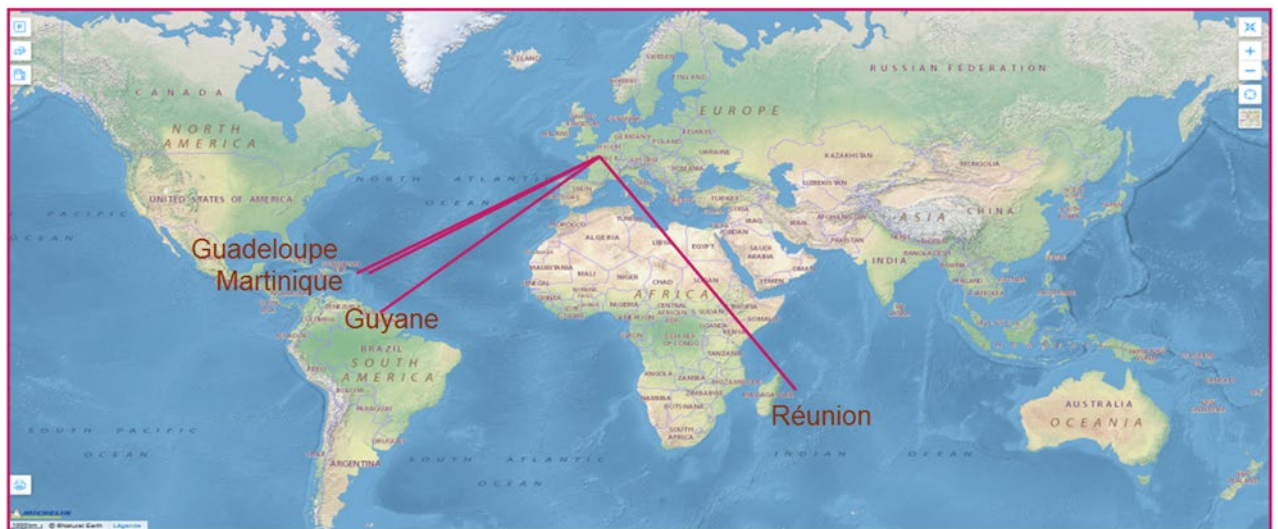
² Lignes directrices interprétatives relatives aux obligations de service public, publiées le 17 juin 2017 par la Commission (2017/C 194/01).

Il existe également quatre liaisons **métropole – collectivités régies par l'article 73 de la Constitution**¹ (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion) non subventionnées. Sur ces lignes, **les obligations de service public portent sur :**

- les programmes d'exploitation, le calendrier et les capacités offertes ;
- les réductions tarifaires en faveur des personnes mineures ;
- les évacuations sanitaires et le transport des passagers malades ou blessés ;
- les situations de crise suite à un cataclysme ;
- les conditions d'annulation de vol ;
- le contrôle effectué par la direction générale de l'aviation civile.

Ainsi, Air Austral, qui opère principalement sur Mayotte et La Réunion, a indiqué à votre rapporteure et aux membres de la mission qu'il effectuait à partir de La Réunion 13 vols hebdomadaires vers Paris Charles-de-Gaulle sous obligations de service public. Les obligations de service public lui étant imposées concernant principalement les évacuations sanitaires, le service de poste et des garanties de tarifs.

Liaisons métropole – outre-mer soumises à OSP sans subvention



Source : DGAC

Le marché répond librement à ces besoins. Ces liaisons vers les territoires ultramarins ne sont donc pas éligibles à la mise en place d'une délégation de service public et ne bénéficient par conséquent pas de financement public. Elles peuvent toutefois disposer, dans certains cas, de créneaux réservés à l'aéroport d'Orly. À titre d'exemple, lorsque la

¹ Des obligations de service public sont imposées sur ces liaisons depuis le 1^{er} avril 1997. Celles-ci ont été modifiées pour la dernière fois en 2007.

compagnie Air Lib a disparu en 2003, les créneaux qui lui étaient réservés au titre des OSP qu'elle opérait ont été attribués à Air Caraïbes, en son lieu et place.

Le département de Mayotte n'était en 2007 pas éligible à la mise en place de telles OSP. Selon les informations recueillies par votre **rapporteuse**, il est prévu de remédier à cette situation. **Des OSP devraient ainsi être mises en œuvre dans le courant de l'année 2019 entre Mayotte et La Réunion ainsi qu'entre Mayotte et Paris.**

Il existe également des **liaisons en direction des outre-mer ou internes à certains territoires ultramarins** sous **délégation de service public** (avec, donc, contrepartie financière) :

- cinq liaisons intérieures à la Guyane qui prennent la forme d'aides sociales ;

- une liaison entre l'île de Wallis et celle de Futuna ;

- plusieurs liaisons inter-îles internes à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française ;

- une liaison, récemment mise en place, entre Saint-Pierre-et-Miquelon et l'hexagone. Cette ligne, expérimentale, ne fonctionne que durant la période estivale¹. Les obligations portent sur les fréquences, les horaires et les tarifs. Les premiers retours recueillis par votre rapporteure sont positifs, et les élus de ce territoire s'inquiètent désormais de la pérennisation du dispositif.

b) Les liaisons d'aménagement du territoire

En France métropolitaine, les obligations de service public imposées ne répondent pas à une exigence de continuité territoriale mais à la **nécessité d'assurer la bonne connectivité de l'ensemble des territoires**.

L'aménagement du territoire, objectif de service public, exige en effet de ne pas laisser de côté les territoires isolés, parfois peu peuplés, et ne disposant pas d'autres moyens de déplacement pour relier les cœurs économiques du pays et connecter les habitants.

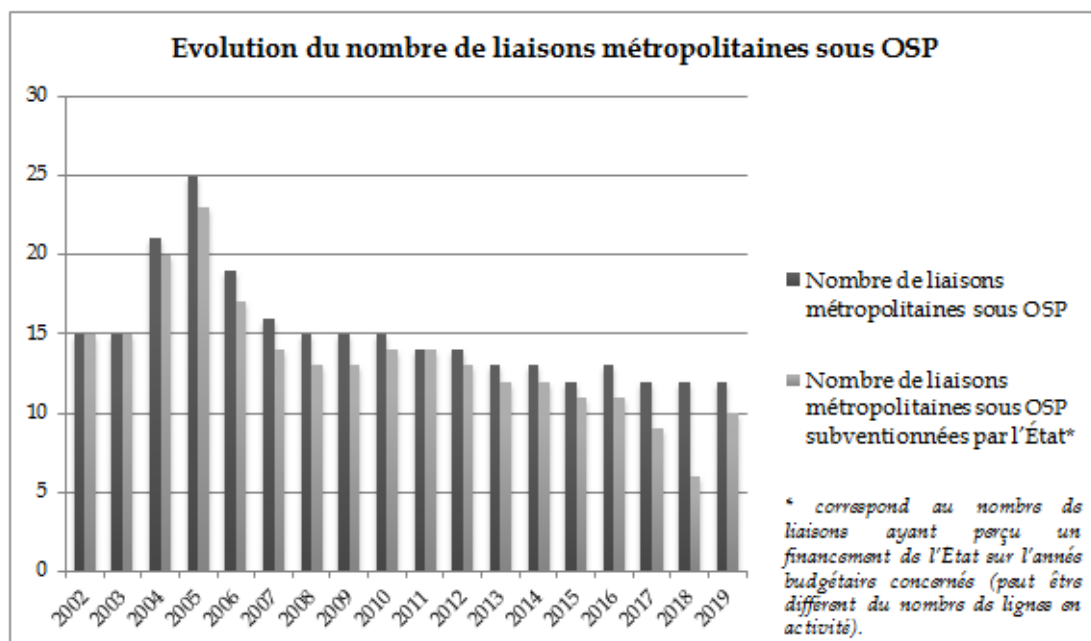
Conscient de cette exigence, l'État a mis en place dès 2002 des obligations de service public sur des liaisons métropolitaines. L'objectif est de **desservir des destinations qui ne le seraient pas dans les conditions normales du marché**. Ces liaisons font donc l'objet de financement des personnes publiques afin de compenser l'absence de rentabilité économique de la ligne.

¹ La desserte aérienne de Saint-Pierre-et-Miquelon est également assurée par des liaisons sous délégations de service public à destination du Canada.

Entre 1995, année de l'instauration d'un fonds de péréquation des transports aériens, et 2005 les liaisons d'aménagement du territoire ont été financées par la taxe de péréquation, remplacée en 1999 par la taxe d'aviation civile. Au plus fort du dispositif, en 2005, on comptait 25 liaisons métropolitaines sous OSP donc 23 subventionnées par l'Etat.

La loi de finances pour 2005 a mis fin à ce dispositif en supprimant le fond de péréquation et en remplacement ce mode de financement adossé à une taxe affectées par un abondement annuel du budget général. Comme l'illustre le tableau ci-après, à partir de cette date le nombre de lignes sous OSP s'est progressivement réduit pour atteindre son étiage en 2018, avec 12 liaisons sous OSP dont seulement 6 subventionnées par l'Etat

Les arrêts de lignes sont le résultat de plusieurs facteurs : il peut s'agir d'un désengagement du territoire si la ligne est trop lourde budgétairement, mais il s'est agit le plus souvent d'un développement des moyens alternatifs de transport. Par exemple, la ligne en partance de Saint-Etienne s'est arrêtée avec l'arrivée du TGV, celle de Strasbourg lorsque la desserte de la ville par d'autres moyens a été considérée comme satisfaisante. Les années 2000 ont vu disparaître de nombreuses lignes : Saint-Brieuc (2000), Roanne (2002), Bergerac (2005), Epinal (2006), Cherbourg (2009). Plus récemment, l'ouverture de la LGV Le Mans - Rennes a été suivie de l'arrêt de la liaison Lannion-Orly.



*Source : mission d'information « Transport aérien et aménagement des territoires »,
à partir des données transmises par la DGAC*

Depuis le 1^{er} janvier 2019, date des derniers chiffres transmis par la DGAC (cf. graphique ci-dessus), deux nouvelles délégations de service public ont été mises en place au 1^{er} mars 2019 (Limoges - Paris Orly et Limoges - Lyon), tandis qu'une nouvelle liaison entre Quimper et Paris

- et la ligne Quimper-Paris qui ouvrira fin 2019 sous forme d'OSP subventionnées par l'Etat et les collectivités territoriales, mais dont le premier versement n'interviendra qu'en 2020.

Il existe également trois **liaisons européennes** au départ de Strasbourg sous délégation de service public (vers Amsterdam, Madrid et Prague), répondant à l'exigence d'aménagement du territoire européen et de bonne desserte des institutions européennes.

Enfin, 12 liaisons sous DSP permettent de desservir la Corse.

Les Assises nationales du transport aérien ont permis de mettre en exergue la **nécessité de relancer la politique d'aménagement du territoire par le transport aérien**. L'Etat a ainsi promis une augmentation des crédits qu'il consacre à cette politique, ce qui aura un effet incitatif sur le développement des lignes d'aménagement du territoire. Cela permettra d'une part le lancement de nouvelles lignes, et d'autre part de remettre un financement étatique sur des lignes qui n'en bénéficiaient plus¹.

Selon les informations recueillies par votre rapporteure, le Gouvernement mène à l'heure actuelle une **consultation avec les différentes régions pour déterminer les besoins de desserte aérienne**. Des projets pourraient notamment émerger à la suite de l'annonce d'Air France d'une réduction de sa capacité sur son réseau intérieur.

3. Un nécessaire renforcement du soutien en ingénierie aux collectivités territoriales

Au vu de la place prépondérante accordée aux collectivités territoriales dans la mise en place et le financement des lignes d'aménagement des territoires, votre rapporteure considère nécessaire de **renforcer l'appui technique apporté à celles-ci**.

Les collectivités disposent en effet aujourd'hui du **soutien de l'administration centrale lorsqu'elles ont à mettre en place une délégation de service public**. Au cours des auditions de votre rapporteure, l'administration centrale a répété à plusieurs reprises que l'Etat s'engageait dans un rôle de conseil aux collectivités territoriales.

L'appel d'offres pour la mise en place d'une DSP est effectivement réalisé en lien avec l'administration centrale. Toutefois, plusieurs personnes auditionnées ont souhaité un meilleur accompagnement technique de la part des directions du ministère en charge de l'aviation civile dans le suivi des DSP. En outre, le premier interlocuteur des collectivités est souvent la direction régionale de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), qui est l'interlocuteur le plus proche géographiquement. Toutefois, le champ de

¹ Cela pourrait par exemple être le cas des lignes de Castres ou d'Agen vers la capitale, que les collectivités territoriales avaient continué à financer malgré le désengagement de l'Etat.

compétences des DSAC – la sécurité – ne correspond pas aux besoins des collectivités dans ce domaine.

Cette **perte de soutien en matière d'ingénierie** n'est pas préjudiciable lorsque les collectivités porteuses de l'appel d'offres disposent en interne des compétences nécessaires pour mener et suivre cette procédure. Cela nous a semblé être le cas de la Bretagne, collectivité délégataire de la mise en place de la liaison vers Quimper. **Les lignes d'aménagement du territoire sont toutefois ciblées sur des collectivités isolées ou enclavées, qui peuvent avoir des difficultés à bénéficier d'une telle expertise.**

En outre, **d'autres collectivités que celles porteuses de délégation de service public ont besoin d'un accompagnement technique.** C'est notamment le cas de celles envisageant de mettre une ligne d'aménagement du territoire en place, ou encore de celles souhaitant développer les liaisons aériennes commerciales à destination de leur territoire.

D'autres pays se sont saisis de cette nécessité d'apporter un suivi personnalisé aux collectivités les plus en difficulté. Au Canada par exemple, *« outre les services d'inspection technique, des formation de personnel ou du conseil sur mesure peuvent être offerts »*¹.

Dans ce cadre, et en cohérence avec les préconisations exprimées par le rapport sur le maillage aéroportuaire français², votre rapporteure recommande la mise en place d'une **cellule de soutien aux collectivités territoriales, ayant pour objet de leur apporter une expertise technique** permettant la mise en place d'une délégation de service public efficiente et le suivi, **tout au long de la délégation**, du respect des obligations de service public par la compagnie aérienne titulaire. *A minima*, les collectivités délégataires devraient pouvoir bénéficier d'un interlocuteur dédié et d'un accompagnement personnalisé. Cette cellule pourrait également constituer un centre de conseil aux collectivités souhaitant développer les liaisons aériennes vers leur territoire.

Proposition n° 4 : Mettre en place une cellule de soutien aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre et le suivi des délégations de service public en matière de liaisons aériennes, ainsi que pour le développement des liaisons aériennes commerciales régionales.

¹ Voir la note de législation comparée jointe au présent rapport, Le soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement, p. 32.

² Rapport sur le maillage aéroportuaire français, CSAC et CGET, 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/rapport-sur-le-maillage-aeroportuaire-francais>.

Enfin, et pour compléter la réponse à ce **besoin avéré de renforcement de l'expertise technique des collectivités**, pourraient être envisagées des **réunions annuelles réunissant l'ensemble des collectivités porteuses de délégation de service public pour les lignes d'aménagement du territoire**. Ces réunions, qui pourraient être organisées par le ministère en charge des transports, permettraient le partage d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques.

Proposition n° 5 : Organiser des réunions rassemblant les collectivités porteuses de lignes d'aménagement du territoire pour favoriser le partage d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques.

B. GARANTIR UNE MEILLEURE QUALITÉ DE SERVICE SUR LES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'apport de financements publics a une nécessaire contrepartie : l'exigence d'un service fiable et de qualité. Or, les gestionnaires publics de LAT ont alerté votre rapporteure sur de nombreux dysfonctionnements. Ceux-ci concernent la régularité et la ponctualité du service aérien ainsi que la qualité de l'accueil à l'aéroport d'Orly.

1. Les LAT : une situation de monopole de fait qui peut induire une dégradation du service rendu

Le constat d'une **dégradation de la qualité de service au cours de l'exploitation d'une délégation de service** est partagé par l'ensemble des acteurs. Le fonctionnement quotidien des lignes est ainsi fréquemment considéré comme insatisfaisant, du fait de retards fréquents, de déroutements, voire d'annulations de vols.

En outre, les compagnies aériennes opérant sur les lignes d'aménagement du territoire sont parfois critiquées pour opérer ces lignes avec des avions anciens, par conséquent moins confortables en termes de nuisances sonores et de confort physique des passagers par rapport à des appareils plus récents. Outre le confort des passagers, ces appareils ont pu, par le passé, interroger sur la sécurité qu'ils offrent. Ainsi votre rapporteure a-t-elle relaté l'incident « grave », selon les termes utilisés par le Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA), survenu le 25 mars 2018 lors de la descente vers Aurillac du vol en provenance de

Paris, matérialisé par un choc sur l'avion et la constatation de la perte d'une trappe du train d'atterrissage et de dégâts sur l'implanture de l'aile¹.

Incident survenu le 25 mars 2018 sur le vol A5235 Orly-Aurillac



Source : Rapporteuse de la mission d'information
« transport aérien et aménagement des territoires »

Une telle dégradation du service rendu, comme l'indiquait votre rapporteure dans sa question orale en date du 30 novembre 2017, « est inacceptable et ne fait qu'aggraver la fracture dont pâtissent des territoires déjà très excentrés, mettant en danger leur vie économique »².

¹ Source : BEA n° de dossier BEA2018-0151 intitulé « Incident grave, Vers AD Aurillac, le 25 mars 2018, ATR - ATR42, F-GPYF ».

² Question orale n° 0134S de votre rapporteure publiée dans le JO Sénat du 30/11/2017 - page 3723, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ17110134S.html>.

Cette problématique a été exacerbée par les difficultés rencontrées par la compagnie Hop !, qui a été confrontée, au cours de l'année 2017, à un déficit du nombre de pilotes et à une succession de pannes sur ses appareils ATR. Comme le soulignait la ministre dans sa réponse à la question orale de votre rapporteure, *« de septembre à décembre 2017, certaines lignes ont ainsi connu un nombre d'annulations exceptionnel, allant jusqu'à diminuer de 10 % le nombre de vols réalisés par rapport à la même période en 2016 »*. À titre d'exemple, la ligne Paris-Quimper a fait l'objet de plus de 150 annulations de vols au cours de l'année 2017. Les lignes d'aménagement du territoire ont été particulièrement touchées.

À ces difficultés concernant le service rendu par les compagnies aériennes s'ajoutent des **difficultés lors de l'accueil de ces lignes et de leurs passagers, généralement à Paris**. En effet, les passagers des LAT sont souvent accueillis au large, et doivent parcourir un long trajet avant de pouvoir sortir de l'aéroport. La durée de ce parcours est parfois supérieure à celle du vol.

La combinaison de ces deux facteurs conduit au **sentiment d'être des laissés-pour-compte ou des passagers de second rang**. Cela n'est pas acceptable. Un passager a le droit aux mêmes égards, qu'il vienne de Brive ou de Shanghai.

Cette problématique n'est pas nouvelle. Un rapport de nos anciens collègues Jean François-Poncet et Jean-François Le Grand faisait déjà état, en 2001, d'une baisse de la qualité de service sur les dessertes régionales¹. De fait, il semble que cette situation soit exacerbée lors de la mise en œuvre d'une délégation de service public, qui induit une situation de monopole de la compagnie aérienne sur la ligne d'aménagement du territoire.

Comme l'a indiqué Paul Chiambaretto² à la mission d'information du fait de l'absence de concurrence inhérente au système de délégation de service public sur les lignes d'aménagement du territoire, on observe une dégradation continue de la fiabilité et de la qualité de service tout au long du contrat, avec un pic d'amélioration lors des derniers mois, avant le renouvellement de la délégation.

¹ Rapport d'information n° 327 (2000-2001) de MM. Jean François-Poncet et Jean-François Le Grand, L'avenir des dessertes aériennes régionales et le fonctionnement du fonds d'investissement des aéroports et du transport aérien (FIATA), fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 mai 2001. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/rap/r00-327/r00-327_mono.html#toc152.

² Table ronde sur l'économie du transport aérien du 19 juin 2019

Exemple d'application de la théorie « principal-agent » au cas des LAT

La théorie précitée de l'agence (Jensen & Meckling, 1976) désigne un ensemble de problèmes rencontrés lorsque l'action d'un acteur économique, désigné comme étant le « principal », dépend de l'action ou de la nature d'un autre acteur, « l'agent », sur lequel le principal est imparfaitement informé. Il s'agit donc d'étudier les conséquences d'une asymétrie d'information. L'exemple ci-dessous s'appuie sur une étude comparative entre opérateurs de bus et transport aérien¹.

- o Dans le contexte des LAT :
 - Principal = État et collectivité territoriale
 - Agent = la compagnie aérienne
- o Comment s'assurer que la compagnie aérienne fournisse la meilleure prestation possible ;
 - o inciter l'agent (la compagnie qui fait l'OSP) à fournir le plus d'effort à travers les résultats plutôt qu'à travers les moyens ;
 - o fixer une rémunération ou une sanction en fonction de la performance réalisée ;
 - o assurer une compréhension mutuelle du service attendu. Du fait de la haute technicité du secteur aérien et d'une culture de sécurité rigide, il s'avère que la confiance mutuelle des partenaires doivent s'élaborer sur la base de règles simples mais clairement établies dès l'origine du marché, compte tenu du fait que les opportunités de renégociation d'un marché en cours sont très faibles dans le secteur aérien ;
 - o assurer un suivi régulier et systématique des objectifs de performance et des obligations. Cette approche, généralement négligée dans les contrats, contribue à la bonne participation de la compagnie aux objectifs et prestations attendues par le donneur d'ordre.

En contrepartie de ce système de monopole, les collectivités organisatrices des lignes d'aménagement du territoire disposent de la possibilité de fixer de manière contractuelle la qualité, le prix ou les fréquences des lignes aériennes.

Ainsi, a priori, les conventions signées avec les compagnies actent de la conformité des programmes proposés par les compagnies aux obligations de service public exigées sur la ligne.

A posteriori, un procès-verbal de suivi des obligations de service public est établi annuellement. Au-delà d'une tolérance de 3 %, une pénalité financière est appliquée pour tout manquement de l'opérateur qui lui est imputable². Cette pénalité vient réduire le montant de la compensation qui lui est versée chaque année. L'analyse peut également donner lieu à des audits sur place.

¹ Merkert, R., Hensher, D.A., 2013. Regulation, trust and contractual incentives around transport contracts – Is there anything bus operators can learn from public air service contracts? Research in Transportation Economics, THREDO 12: Recent developments in the reform of land passenger transport 39, 67–78 : <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.05.025> .

² Les retards ne sont de ce fait souvent pas pénalisés, car leur origine est généralement difficilement identifiable. En outre, pénaliser la ponctualité des vols pourrait induire une pression accrue sur l'horaire au détriment de la sécurité des vols.

Les pénalités financières pour les manquements aux obligations de service public

Les articles R. 330-20 et R. 330-22 du code de l'aviation civile prévoient que le ministre chargé de l'aviation civile peut prononcer une amende administrative à l'encontre de la personne physique ou morale qui ne respecte pas les obligations de service public imposées conformément aux dispositions de l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

L'amende administrative imposée ne peut excéder, par manquement constaté, 1 500 euros pour une personne physique et 7 500 euros pour une personne morale. Ces plafonds sont doublés en cas de nouveau manquement commis dans le délai d'un an à compter du jour où la sanction administrative infligée au titre d'un précédent manquement de même nature est devenue définitive.

Les collectivités territoriales en charge de lignes sous DSP ont unanimement signalé le caractère peu opérant du compte rendu annuel du respect des obligations de service public et l'opacité des comptes d'exploitation des compagnies attributaires. Les gestionnaires locaux souhaiteraient que le suivi, notamment des retards et annulations de vols soit plus régulier, que l'ensemble des données, notamment les coûts fixes et les coûts variables, soient transparentes afin notamment de déterminer les coûts réels d'exploitation. Cette demande a été plus particulièrement portée par les responsables des lignes sur lesquelles un sous-traitant opère pour le compte de la compagnie attributaire. C'est notamment le cas à Aurillac (vol Air France HOP ! opéré par Aéro4M, elle-même filiale de Regourd aviation) et à Rodez (Vol Eastern Airways opéré par Flybee).

Il en ressort des difficultés à plusieurs niveaux :

- dès l'examen des offres, les coûts d'exploitation proposés par les compagnies candidates peuvent varier de plusieurs millions d'euros pour une même compagnie entre la première et la seconde offre, sans qu'il soit possible de déterminer le coût réel d'exploitation, la part versée à l'éventuel sous-traitant et la marge de la compagnie candidate ;

- dans le suivi des obligations de service public, le déroulement de la mission s'avère relativement opaque pour le responsable public de la DSP, comme par ailleurs pour les clients ;

- lors de la détermination annuelle de la compensation publique versée par l'État, lorsque c'est le cas, et la collectivité territoriale, ou son organe opérationnel (syndicat mixte), l'ajustement financier se borne au calcul de la pénalité due au titre des retards excédant la tolérance de 3 %. Il ne ressort pas de ce rendez-vous annuel entre le concédant et le délégataire de rapport d'analyse qui serait utile pour opérer les réajustements nécessaires.

Ainsi, tout semble penser que la logique purement administrative prend le pas sur la logique opérationnelle. Les obligations de service public étant fixées dans les termes du marché, sans véritable souplesse d'exploitation, les dysfonctionnements techniques peuvent obérer le modèle économique de l'ensemble de la ligne tant pour la personne publique qui assume une charge financière importante pour un service rendu déficient, que pour la compagnie qui opère à perte une ligne de service public.

Ce cercle vicieux n'est certes pas le cas le plus général, mais il a été observé aussi bien sur une LAT que sur une ligne commerciale :

- à Aurillac, l'accumulation des retards et annulations de vols a été constatée dans le cours de la précédente DSP, les améliorations en termes de régularité et d'appareil utilisé n'intervenant qu'en fin de DSP et au début de la nouvelle. Ces difficultés ont impacté le taux de remplissage de la ligne, les prix des billets demeurant ainsi élevés ;

- à Quimper, HOP ! opérait une ligne commerciale régulière qui, de l'avis même de son directeur général auditionné par votre mission, a connu un « véritable accident industriel ». L'accumulation des annulations de vols et retards, causée par une maintenance reconnue comme déficiente par la compagnie, a fait perdre à la ligne sa clientèle et sa rentabilité. Si bien que dans la réorganisation du réseau régional du groupe Air France, HOP ! a été réintégrée dans la marque commerciale Air France. En outre, la compagnie a décidé de se séparer de sa flotte d'avions ATR à turbopropulseurs et d'abandonner l'exploitation commerciale de la ligne, quitte à candidater pour sa réouverture sous statut de LAT subventionnée. À votre mission en déplacement à Quimper, Gérard Lahellec, vice-président de la région Bretagne en charge des transports, avait ainsi déclaré que *« la compagnie avait sa part de responsabilité dans la désaffection de la ligne par ses retards et annulations de vols ainsi que dans la charge que devra supporter l'État, la région et les collectivités territoriales pour la réouverture de la ligne sous DSP »*.

Plus largement, la fragilité du modèle économique ne favorise pas la modernisation des avions opérant sur les LAT. Aussi, outre le renforcement du contrôle des opérateurs et de leurs sous-traitants faudrait-il également rechercher des moyens d'améliorer la qualité du service rendu aux passagers et, pour cela, stimuler l'offre de service en encourageant la concurrence sur le secteur.

Proposition n° 6 : 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.
--

2. Encourager un meilleur service aux passagers des lignes d'aménagement du territoire

Les lignes d'aménagement du territoire sont en grande partie accueillies à Paris-Orly, qui reçoit essentiellement du trafic de point à point. L'aéroport Paris-Charles de Gaulle accueille, lui, majoritairement des passagers en correspondance.

En 2018, sur un total de 33,1 millions de passagers, avec 362 000 passagers transitant sur les lignes sous OSP, le trafic des lignes OSP (hors DOM, hors Corse) ne représentait que 1,1 % du trafic global d'Orly. Rapporté à l'ensemble des aéroports parisiens (CDG et Orly), cette part ne représente que 0,34 % du trafic.

À cet égard, votre rapporteure a tout particulièrement constaté la grande disparité des conditions d'accueil à l'aérogare d'Orly entre les passagers des lignes commerciales, d'une part, et les passagers des lignes sous OSP métropolitaines et outre-mer, d'autre part. Outre l'environnement « plus rustique » des zones consacrées à ce trafic domestique, cette appréciation peut être fondée sur des données objectives telles que les taux de contact¹.

Le tableau transmis par ADP fait état de fortes disparités entre les lignes, les taux variant de 0 % à quasiment 100 %. De fait, certains avions ne sont pas conçus pour recevoir une passerelle (petits avions) ou alors la compagnie prestataire de la DSP opère « en bout de ligne » pour économiser du temps de roulage et bénéficier de la gratuité sur la taxe de touchée versée à l'aéroport par tout aéronef y atterrissant (franchise de 50 minutes pour les avions demeurant au large).

Hormis ces exceptions, on constate que les passagers de nombreuses LAT sont débarqués au large dans près de 80 % des cas (lignes de Brive, Castres, Aurillac et Agen), induisant perte de temps, inconfort et mauvaise accessibilité (escaliers d'accès sans ascenseur pour les personnes à mobilité réduite).

¹ Il s'agit du stationnement de l'avion au contact de l'aérogare, par opposition à l'appellation « au large » où l'avion est parké « en bout de ligne » ou sur un tarmac à distance, les passagers étant acheminés d'un point à un autre par un bus.

**Évolution du taux de stationnement des avions
au contact des aérogares pour les lignes OSP**

Aéroports	Taux de contact moyen (%)		Nombre de passagers		Évolution passagers	Mouvements		Emports	
	2018	2017	2018	2017		2018	2017	2018	2017
Lourdes Tarbes Pyrénées	78%	66%	143 867	139 616	3,0%	1 961	1 941	73,4	71,9
Rodez Marcillac	96%	82%	53 276	49 793	7,0%	1 703	1 667	31,3	29,9
Brive la Gaillarde	21%	4%	46 722	44 290	5,5%	1 475	1 424	31,7	31,1
Castres Mazamet	21%	3%	42 015	43 760	-4,0%	1 338	1 338	31,4	32,7
Aurillac	23%	4%	32 280	31 274	3,2%	961	948	33,6	33,0
Agen La Garenne	16%	3%	30 997	37 106	-16,5%	1 293	1 310	24,0	28,3
Limoges Bellegarde	0%	0%	7 159	6 405	11,8%	898	895	8,0	7,2
Le Puy Loudes	0%	0%	6 540	6 441	1,5%	848	843	7,7	7,6

Source : Aéroports de Paris

À noter, les dernières évolutions permises par les récentes mises en service d'installations telles que la jonction des terminaux d'Orly, en 2019, qui ne figurent pas dans le tableau ci-dessus, ont permis l'amélioration pour la ligne d'Aurillac, par exemple, à 48 % de taux de contact.

De manière plus générale, le président directeur-général d'ADP, Augustin de Romanet, a indiqué que la notion de service rendu aux passagers était un changement de culture d'entreprise qu'il avait initié et qu'il s'engageait à assurer la circulation d'informations concernant les services rendus par des prestataires ne relevant pas d'ADP. Ainsi, les bus reliant les avions au large sont affrétés par les compagnies et non par ADP. La mise en place d'un groupe de travail sur la qualité de service constitue une mutation intellectuelle pour ADP qui tous les deux ans accueille plus de 7 millions de passagers supplémentaires.

Pour ce qui concerne les LAT accueillies à Orly, des travaux sur 48 postes ont été entrepris en 2018 pour accueillir tous les types d'avion au contact grâce à l'amélioration du marquage au sol et à l'aménagement technique des passerelles.

Malgré tout, lors des pics de trafic, les arrivées au contact sont en priorité attribuées aux navettes (Bordeaux, Nice, etc.) transportant plus de passagers que les LAT. La solution évoquée est de ne pas prévoir d'arrivées aux heures de pointe comme c'est le cas pour la ligne de Rodez, dont le taux de contact moyen est de 96 %.

Proposition n° 7 : Inscrire la qualité de l'accueil des passagers au titre des indicateurs de performance des LAT et du futur contrat de régulation économique (CRE) d'ADP.

3. Donner une plus grande souplesse aux collectivités pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats

Comme on l'a vu précédemment, la dégradation de la qualité de service sur une ligne peut conduire à une baisse de sa fréquentation, les utilisateurs potentiels privilégiant un autre moyen de transport ou une autre route (Brest au lieu de Quimper par exemple).

Le premier axe pour améliorer la qualité de service sur les lignes d'aménagement du territoire est donc une révision des contrats suffisamment fréquemment permettant des points d'étape intermédiaires. Le droit européen fixe ainsi à 4 ans la durée maximale de délégation de service public (5 ans pour les outre-mer).

Le second axe pourrait consister à améliorer les incitations données aux compagnies. On a vu que le système de pénalité actuel ne donnait pas satisfaction. Le renforcement des pénalités a été évoqué mais a été considéré comme peu opérant dans un contexte de concurrence restreinte et de modèle économique déjà fragile.

À défaut de pénalisation financière plus forte, des procédures de préavis et d'annulation de DSP pourraient être étudiées dans le cadre de la réforme annoncée par le Gouvernement de refonte à l'automne du corpus réglementaire encadrant les lignes d'aménagement du territoire.

En outre, l'intéressement aux bons résultats, qui ne figure pas dans la culture actuelle de contractualisation des LAT, est une piste qui a été souvent proposée à votre rapporteure par les compagnies. Mais ce processus nécessite au préalable une plus grande transparence des coûts d'exploitation et une analyse du taux des primes qui pourraient être accordées.

Par ailleurs les critères actuels de fixation des obligations de service public sont rigides. Elles définissent par exemple :

- le type d'avion (19 sièges vols intérieur Guyane),
- le nombre de fréquences/contraintes horaires,
- l'offre de sièges par an.

Le régime de base des LAT comporte généralement deux rotations par jour mais la possibilité d'imposer une contrainte de prix, comme le prix de référence en Espagne, n'est pas un usage généralisé.

Lors des Assises nationales du transport aérien, le groupe de travail sur les LAT a reconnu qu'une voie à explorer consistait à introduire davantage de souplesse et d'efficacité dans le modèle concessif actuel des DSP. Celui-ci s'appuie sur des OSP explicitées le plus souvent de manière rigide et sur l'obligation de recourir à des modèles type de documents (règlement particulier d'appel d'offres et convention de DSP), ne laissant que très peu de marges de manœuvre lors de la négociation.

À ce titre, votre mission s'est intéressée à l'intérêt de définir les OSP plutôt selon un objectif de résultats (sièges offerts, nombre de fréquences offertes) que de moyens afin de laisser plus de latitude aux candidats pour définir leurs offres et davantage de place à la négociation.

Comme lors des Assises, les compagnies ont préconisé plusieurs assouplissements :

- n'imposer qu'un nombre de fréquences hebdomadaires, en laissant leur répartition au choix du transporteur (à négocier), ce qui laisserait par exemple la possibilité de prévoir une troisième fréquence de milieu de journée ou de ne pas imposer un vol le vendredi matin ou un jour férié, souvent peu rempli ;

- ne pas imposer les mêmes contraintes sur toutes les fréquences ;

- permettre des vols avec escale ;

- ne pas imposer de capacité minimale pour les appareils, mais une capacité totale (hebdomadaire, saisonnière ou annuelle) exprimée en volume de passagers ;

- ne pas définir au préalable les jours d'abattement, mais un volume sur une période ;

- permettre au candidat de dimensionner son offre de service en fonction de sa politique commerciale (quota de billets à tarifs réduits ou gratuits).

Votre rapporteure a toutefois noté que ces évolutions devaient aussi préserver les intérêts des collectivités territoriales en termes de qualité, de régularité et d'effectivité du service.

Afin de faciliter la mise en place des opérations d'un nouvel entrant, il a été recommandé d'augmenter le délai (les deux mois actuels étant jugés insuffisants) entre la date de décision d'attribution de la DSP et le début de l'exploitation. Cette mesure pourrait inciter de nouveaux opérateurs à candidater aux appels d'offres et éviter de favoriser l'opérateur sortant.

Les critères d'éligibilité à la participation financière de l'État influent sur la définition des OSP. En effet, ces dernières sont souvent rédigées afin de permettre l'éligibilité à un financement de l'État, ce qui, parfois, ne correspond pas aux besoins réels du territoire. Ceci plaide pour un assouplissement des critères d'éligibilité d'une liaison à un financement État afin de ne pas entraîner la collectivité territoriale à surdimensionner son besoin et la charge financière afférente.

Plusieurs compagnies opératrices de LAT (Twinjet, HOP! et Chailair) souhaitent davantage de souplesse dans la rédaction du contenu des obligations de service public pour permettre d'optimiser leur programme de vol.

Donner plus de souplesse dans la définition de l'offre du transporteur pourrait augmenter le nombre de candidats aux appels d'offres et donc faire bénéficier les collectivités d'un environnement concurrentiel plus favorable.

Le groupe de travail a également recommandé de mettre en place, d'une part, une rémunération du transporteur intéressant celui-ci au résultat (qualité de service, régularité, baisse des coûts, baisse du déficit...) et, d'autre part, d'augmenter ou de moduler davantage les pénalités en cas d'annulation. La mise en place de tels dispositifs, qui est réglementairement possible, passe par davantage de liberté contractuelle. Or, le modèle type de conventionnement, obligatoire en cas de participation de l'État au financement de la liaison, est trop rigide et prévoit peu de marges de manœuvre. Le groupe de travail a donc proposé de le remplacer par des clauses types, qui ne seraient pas obligatoires.

Proposition n° 8 : Créer les conditions d'ouverture à davantage de concurrence dans la définition des besoins des DSP en modernisant leur encadrement réglementaire pour concilier au meilleur coût la garantie des besoins exprimés par les collectivités et la souplesse d'exploitation nécessaire.

C. CLARIFIER ET PÉRENNISER LE FINANCEMENT DES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Une dotation budgétaire de l'État de 25 millions d'euros : un engagement à pérenniser et étendre le soutien aux LAT

La trajectoire budgétaire affectée au financement des LAT transmise par le ministère en charge des transports traduit l'annonce faite par la ministre dans le cadre de la stratégie nationale de prévoir dès 2019 une augmentation des crédits de paiement (5 millions d'euros) et 15 millions d'euros de manière pérenne pour accompagner l'émergence des nouvelles ouvertures de lignes subventionnées.

Projection des autorisations d'engagement et des crédits de paiement affectés aux liaisons sous DSP sur la période 2018-2022

Année	2018	2019	2020	2021	2022
AE (€)	18 914 000	40 114 000	14 580 000	33 800 000	26 500 000
CP (€)	11 710 170	16 448 000	19 900 000	23 842 000	24 749 000

Source : DGAC

Entre 2023 et 2025, ces crédits devraient se stabiliser autour de 25 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 15 millions d'euros par rapport à 2018.

Ces crédits sont affectés au financement des liaisons sous DSP en métropole (6 lignes subventionnées en 2018, 10 en 2019), au dispositif d'aides à caractère social en Guyane (2,1 millions d'euros), à la desserte de Saint-Pierre-et-Miquelon (DSP) pour un montant de 3,2 millions d'euros, et à la desserte européenne de Strasbourg (DSP) vers Amsterdam, Madrid et Prague (2,2 millions d'euros).

Avec les collectivités pour lesquelles de nouvelles DSP sont prévues (Quimper, Limoges) votre rapporteure se félicite de l'engagement du Gouvernement. Elle rapporte toutefois la crainte d'une hausse des prix proposés par les candidats à l'occasion des renouvellements de DSP (Rodez) ou de création de nouvelles (Quimper). Par ailleurs de nouveaux besoins pourraient apparaître pour les villes de Cherbourg et Carcassonne.

2. La charge financière reposant sur les collectivités territoriales : comment conforter la soutenabilité des LAT ?

Outre la compensation apportée par l'État, qui en théorie peut atteindre 80 % de la compensation financière attribuée annuellement à la compagnie aérienne, les collectivités gestionnaires doivent assurer le reste à charge. Les règles de répartition sont complexes (*cf.* encadré ci-dessous).

Quelles sont les règles de répartition de la compensation financière des OSP entre l'État et les collectivités territoriales ?

La participation maximale de l'Etat est fonction du niveau d'accessibilité du territoire desservi, qui est défini entre une ville de départ et une ville d'arrivée. L'arrêté du 16 mai 2005 relatif à la détermination du taux de participation de l'Etat à la compensation financière accordée aux transporteurs aériens exploitant en exclusivité des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public précise le mode de détermination de ces niveaux d'accessibilité :

NIVEAU d'accessibilité	d1	d2
4	Comprise entre 30 et 44 minutes	Compris entre 2 h 45 et 2 h 59
3	Comprise entre 45 et 59 minutes.	Compris entre 3 heures et 3 h 14.
2	Comprise entre 1 heure et 1 h 14	Compris entre 3 h 15 et 3 h 29
1	Supérieure à 1 h 15	Supérieur à 3 h 30

- d1 est la différence entre le temps requis pour aller du centre de la ville principale, d'une part, à l'aéroport local considéré et, d'autre part, à l'aéroport alternatif, dans les conditions de circulation routière correspondant aux horaires des vols ;

- d2 est le plus faible des temps de trajet suivants : entre centres villes correspondants par liaison routière ou entre gares par liaison ferroviaire, ou entre ports par liaison maritime.

Le niveau d'accessibilité de la liaison considérée est le niveau le plus élevé correspondant aux valeurs de d1 et d2 pour cette liaison.

Ce même arrêté détermine des taux maximum de participation de l'État à la compensation financière, en fonction des niveaux d'accessibilité :

Niveau d'accessibilité	Taux sans Obligation tarifaire	Taux avec Obligation tarifaire
4	55 %	45 %
3	60 %	50 %
2	65 %	55 %
1	70 %	60 %

Ce taux est majoré de 5 % si la liaison dessert un aéroport régional accueillant une plate-forme de correspondances. Il est minoré de 20 % pour chaque liaison supplémentaire à partir du même aéroport.

Par ailleurs, le décret n°2005-473 du 16 mai 2005 prévoit que la participation financière de l'Etat ne peut excéder 50 % de la recette hors taxes réalisée par le transporteur sur la liaison considérée. Ce taux peut être porté à 65 % pour les liaisons relevant du niveau 1 d'accessibilité et à 80% pour des liaisons reliant Paris à une collectivité ne disposant pas d'accès direct au réseau autoroutier et pour lesquelles le temps de trajet entre les gares correspondantes par liaison ferroviaire est supérieur à quatre heures.

Enfin, la participation financière de l'Etat peut être limitée à un montant maximal, en valeur absolue, au vu des crédits disponibles.

Source : DGAC (réponse au questionnaire de la mission d'information)

De plus et en pratique, de l'avis de la DGAC comme des collectivités territoriales, ces taux ne sont aujourd'hui plus adaptés à la réalité de la participation de l'Etat : le maximum sur lequel l'Etat est engagé correspond à un taux de 55%, limité à deux liaisons (Aurillac et Rodez). Le groupe de travail sur les LAT, tenu dans le cadre des Assises nationales du transport aérien, a conclu que « l'intervention de l'Etat devait permettre de produire un effet de levier, quitte à avoir moins de participation en montant et davantage en nombre ». En clair, cela pourrait signifier une répartition de l'enveloppe budgétaire entre un plus grand nombre de lignes, le risque étant celui d'une réduction du soutien de l'Etat si la dotation budgétaire annuelle ne suffit à pourvoir aux créations de nouvelles DSP, ou au renchérissement des offres faites par les compagnies lors des renouvellements de marchés.

Comme le présente ci-dessous le tableau de répartition de la compensation, les collectivités supportent la plus grande part du financement des LAT. Sur les sept lignes pour lesquelles votre rapporteure a reçu les comptes d'exploitation sur la période 2017 ou 2018, pour 5,14 millions d'euros apportés par l'État, les collectivités ont financé plus de 9,6 millions d'euros.

**Données d'exploitation des lignes d'aménagement du territoire
sur les périodes 2017 et 2018**

Ligne	Compagnie attributaire de la DSP	Compensation de l'État	Compensation des collectivités	Typologie de collectivités	Nombres de passagers sur la période	Nombre de passagers par vol	Coefficient de remplissage
Agen-Paris	HOP !	90 000	2 562 602	Syndicat mixte	28 696	30,1	58 %
Aurillac-Paris	HOP !	1 553 089	1 270 709	Département	30 594	32,7	68 %
Brive-Paris	HOP !	1 252 000	1 252 000	Syndicat mixte	31 036	31,0	63 %
Castres-Paris	HOP !	500 000	2 411 763	CCI	25 838	30,1	60 %
La Rochelle-Poitiers-Lyon	HOP !	500 000	1 029 847	CCI et syndicat mixte	43 253	44,5	79 %
Le Puy-en-Velay-Paris	Twin Jet	593 917	593 917	Syndicat mixte	6 245	7,3	39 %
Rodez-Paris	Eastern Airways	659 436	539 539	Syndicat mixte	49 623	29,8	60 %
Total		5 148 442	9 660 377		215 285		

Source : Mission d'information sur la base des données transmises par la DGAC

La réduction de cette charge financière n'est pas possible sans augmentation des recettes commerciales des compagnies. Or on observe que les coefficients de remplissage des avions s'établissent autour de 60 % et, au mieux, 68 % pour Aurillac et 79 % pour la ligne transversale La Rochelle-Poitiers-Lyon.

Devant votre rapporteure, les compagnies *low-cost* Easyjet et Ryanair ont expliqué que leur modèle de rentabilité était exclusivement fondé sur une politique de prix bas et de maximisation du taux de remplissage, celui-ci devant excéder 80 % pour être optimal. De fait, les lignes Rodez-Bruxelles et Rodez-Dublin opérée par Ryanair enregistre des coefficients de remplissage de 85 %.

La marge de manœuvre pour les collectivités demeure limitée car elle ne maîtrise pas directement la politique commerciale de la compagnie, sauf à fixer contractuellement des tarifs de référence plus attractifs mais avec le risque de devoir supporter le coût d'un faible remplissage.

3. Quelles pistes pour pérenniser le modèle économique des LAT : améliorer les coefficients de remplissage, diversifier la clientèle et promouvoir l'attractivité du territoire

L'autre levier sur lequel les collectivités peuvent intervenir est celui de l'attractivité du territoire, soit sur le plan économique, soit sur le plan touristique. Les compagnies ont été unanimes sur le fait que la rentabilité d'une ligne ne pouvait reposer que sur la clientèle d'affaires. L'équilibre économique suppose une diversification des profils d'usagers avec un mix plus important de clientèle VFR (voyage, famille, relations) et de tourisme.

Or les prix constatés sur les LAT sont supérieurs aux prix d'appel des *low-cost* et ont un effet dissuasif pour la clientèle touristique. De ce point de vue, tout effort sur l'offre touristique d'un département serait vain sans coordination avec le coût du transport aérien lui-même, notamment pour attirer une clientèle « parisienne » dans le Cantal ou l'Aveyron.

Votre rapporteure a entendu de nombreux appels du secteur de l'hôtellerie et du tourisme à relayer auprès des compagnies aériennes tendant à prévoir des tarifications adaptées à la clientèle de loisir et de nature à optimiser les coefficients de remplissage. A l'instar de l'instauration de tarifs de référence, les responsables de DSP pourraient demander aux candidats de construire des grilles tarifaires intégrant cette diversification de clientèle.

Proposition n° 9 : Veiller dans les DSP à la mise en place d'une politique tarifaire plus favorable à la clientèle VFR (Voyage, famille, relations) et de tourisme, en complément de la clientèle d'affaires

III. DÉVELOPPER LES AUTRES MODALITÉS DE SOUTIEN AU TRANSPORT AÉRIEN

A. VERS UNE MEILLEURE GESTION DES AÉROPORTS FRANÇAIS

1. Une décentralisation massive des aéroports

Le paysage aéroportuaire français a lui aussi été profondément **renouvelé au cours des deux dernières décennies**. Bien que les collectivités territoriales ou d'autres personnes publiques aient de longue date créé de nombreuses plateformes aéroportuaires, l'État était jusqu'en 2005 propriétaire d'un grand nombre de structures.

Sur ces plateformes, toutefois, les crédits accordés par l'État avaient graduellement diminué et l'équilibre n'était assuré que grâce aux financements apportés par les collectivités territoriales.

Les années 2000 ont donc été l'occasion d'une grande vague de décentralisation des aéroports, afin de mettre la propriété en cohérence avec la réalité des financements :

- en 2003, la Collectivité territoriale de Corse s'est vu transférer la propriété des quatre aéroports commerciaux de l'île¹ ;

- en 2007, 150 aéroports ont été transférés aux collectivités territoriales².

Les plateformes aéroportuaires transférées forment un ensemble contrasté, allant de terrains en herbe à des aéroports recevant annuellement plus d'un million de passagers. Un tiers de ces aéroports était géré en régie directe par l'État, le deuxième tiers avait fait l'objet d'une délégation de service public, tandis que le dernier tiers avait donné lieu à des transferts de compétences à une collectivité territoriale par voie conventionnelle, sans transfert de propriété.

Le transfert de propriété décidé en 2004 s'est accompagné d'un transfert de compétences, s'étendant à l'aménagement, à l'entretien et à la gestion des aérodromes. La collectivité bénéficiaire du transfert est chargée de :

- la définition de la stratégie de développement de l'aérodrome ;
- la détermination du régime d'exploitation ;
- l'organisation et le financement de la plateforme³.

Au global, **19 plateformes aéroportuaires ont été transférées à des régions seules ou au sein d'un groupement, 29 à des départements seuls ou au sein d'un groupement, 61 à des groupements de communes et 41 à des communes**⁴.

¹ Article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui a permis le transfert des aérodromes d'Ajaccio, de Bastia, de Calvi et de Figari à la Collectivité territoriale de Corse (voir l'actuel article L. 4424-23 du code général des collectivités territoriales).

² Article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les seuls aéroports exclus de ce processus de décentralisation étaient les aéroports à vocation nationale ou internationale, listés par le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'État exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

³ Voir, pour plus de précision, le dossier de presse intitulé Décentralisation et création des sociétés aéroportuaires : le renouveau des aéroports français, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/statut-des-aeroports-francais>.

⁴ Arrêté du 2 mars 2007 portant transfert d'aérodromes civils appartenant à l'État à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités territoriales.

Après cette première phase de décentralisation des aéroports, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* a inséré à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales la possibilité pour les métropoles de demander le transfert de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures, ce qui inclut les aérodromes. De même, l'article 26 de cette même loi a créé à l'article L. 3641-7 du même code une faculté identique pour la métropole de Lyon.

Enfin, la loi n° 5015-991 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi NOTRe, a **pérennisé la possibilité de transférer au cas par cas les aérodromes d'intérêt local aux collectivités territoriales**. Nos anciens collègues Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, rapporteurs du projet de loi NOTRe, faisaient ainsi état d'un inachèvement de la décentralisation des aéroports, qui rendait nécessaire la pérennisation d'une telle possibilité pour aboutir à une bonne organisation des aérodromes au niveau local¹. L'article L. 6311-1 du code des transports dispose désormais que « *tout aérodrome appartenant à l'État [à l'exception des aéroports de Paris et de l'aéroport de Bâle-Mulhouse] qui n'est pas nécessaire à l'exercice des missions de l'État est transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales qui en a fait la demande, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

Cet article est toutefois toujours **inapplicable aujourd'hui** car le décret d'application n'a pas encore été pris. Or, des demandes émergent sur les territoires : c'est notamment le cas pour l'aéroport de Tours Val-de-Loire. Selon les informations recueillies par votre rapporteure, les administrations centrales travaillent aujourd'hui à la publication du décret en question.

Proposition n° 10 : Permettre la décentralisation d'aérodromes d'intérêt local, en publiant le décret d'application de l'article L. 6311-1 du code des transports.

2. Optimiser la gestion des aéroports par les collectivités territoriales

De la même manière que pour les aides apportées aux compagnies aériennes, les aides aux aéroports doivent respecter les règles européennes en matière d'aides d'État.

¹ Rapport n° 174 (2014-2015) sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, de MM. Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois, déposé le 10 décembre 2014. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l14-174/l14-174.html>.

Régime juridique des aides d'État aux aéroports

Le droit européen en matière d'aides d'État aux aéroports a été clarifié en 2014, avec la publication des lignes directrices *sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes* (2014/C 99/03).

Ces lignes directrices offrent aux États membres une souplesse accrue pour l'octroi d'aides à l'investissement qu'ils jugent nécessaires aux aéroports régionaux. En outre, des aides au fonctionnement peuvent être accordées pendant une période transitoire de 10 ans aux aéroports comptant moins de 3 millions de passagers. Les aéroports de moins de 700 000 passagers peuvent bénéficier d'aides au fonctionnement, indépendamment de toute période transitoire.

Sur le fondement de ces nouvelles lignes directrices, la France a notifié deux régimes cadres d'aides d'État aux aéroports : un dispositif d'aide au financement des investissements des aéroports français de moins de 3 millions de passagers, et un dispositif d'aide à l'exploitation des aéroports français de moins de 3 millions de passagers. La Commission européenne les a approuvés, considérant que ces régimes d'aides « *favorisent la connectivité régionale sans induire une distorsion induue de la concurrence dans le marché unique* ».

Enfin, le règlement (UE) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 *modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles* a apporté de nouvelles souplesses, puisqu'il a exempté de notification les aides publiques à l'investissement applicables aux aéroports d'un trafic annuel inférieur à 3 millions de passagers, allégé les critères de compatibilité de ces aides avec les règles du marché et offert plus de possibilité aux petits aéroports d'un trafic inférieur à 200 000 passagers de couvrir au moyen de ressources publiques l'intégralité du déficit de financement de leurs projets.

a) Adapter les services rendus aux attentes des passagers et des compagnies

Les collectivités propriétaires des aéroports sont libres de définir les modalités de gestion de leur aéroport.

Comme l'indique l'article L. 6321-2 du code des transports, lorsqu'un aérodrome est exploité directement par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, le droit applicable est celui applicable aux services publics locaux.

À l'inverse, lorsque la gestion est déléguée à une structure de droit privé, le code des marchés publics n'est pas applicable et les personnes en charge de la direction des aéroports peuvent être des professionnels du secteur.

À titre d'exemple, la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA) a fait le choix d'une **gestion en régie**, tandis que le syndicat mixte propriétaire de l'aéroport de Rodez délègue la gestion à une **société d'économie mixte**.

- **Dépenses d'investissement**

Concernant les dépenses d'investissement, **la tentation peut être d'augmenter les redevances perçues pour pouvoir financer de nouveaux investissements** (maintenance des pistes et des équipements, *etc.*). En augmentant ces redevances toutefois, les aéroports deviennent moins attractifs pour les compagnies aériennes et voient en conséquence leurs recettes diminuer.

Ryanair a par exemple indiqué à votre rapporteure que les critères déterminant les plateformes que la compagnie décidait de desservir étaient le prix potentiel des billets, la distance et l'existence d'alternatives modales, et les taxes en vigueur. Deux de ces critères tiennent ainsi compte des redevances aéroportuaires.

L'exemple de l'aéroport de Mayotte est ici significatif : avec la départementalisation du territoire en 2011, les normes européennes sont devenues applicables. La mise aux normes a coûté très cher. Pour la financer, l'aéroport a été contraint d'augmenter ses redevances, ce qui pénalise aujourd'hui le développement du territoire car l'aéroport a perdu en attractivité. La piste est toutefois encore trop courte pour permettre l'atterrissage de tous types d'avion. Le contrat de convergence et de transformation signé le 8 juillet dernier prévoit la réalisation d'études techniques pour l'extension de la piste, prenant en compte les nouvelles conditions sismiques et volcaniques de Mayotte. Une piste plus longue permettra, certes, de développer la concurrence entre les compagnies desservant Mayotte mais ne devra pas se traduire par une hausse immodérée des redevances aéroportuaires.

La participation des acteurs publics peut donc s'avérer indispensable. C'est le cas à Mayotte dans le cadre du contrat de convergence et de transformation, mais également à Aurillac, où, en complément des crédits apportés par la communauté d'agglomération et le département, la région Auvergne Rhône Alpes a réaffirmé son soutien à l'aéroport d'Aurillac jusqu'en 2021, dans le cadre du Pacte Cantal¹.

En ce qui concerne le financement de ces investissements, votre rapporteure souhaite souligner que les **dotations d'investissements** (dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR ; dotation de soutien à l'investissement local – DSIL, *etc.*) peuvent prendre en charge une partie des opérations d'équipement.

¹ Ce pacte prévoit le soutien de la région aux investissements à réaliser sur la plateforme aéroportuaire d'Aurillac à hauteur de 500 000 €. Ces crédits sont inscrits au CPER 2015-2020 (https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwjX69G7x8rjAhVy5-AKHfnsDd8QFjAEegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.auvergnerhonealpes.fr%2Fcms_viewFile.php%3Fidtf%3D1064%26path%3DPacte-regional-pour-le-Cantal.pdf&usg=AOvVaw3xHSTtPjduH5hHVatMMI2).

Un équilibre doit donc être trouvé dans les investissements réalisés, en prenant en compte les potentiels crédits publics apportés, pour **permettre à la fois un niveau de service correct aux passagers et aux compagnies aériennes, et un coût de touchée de l'aéroport attractif pour les compagnies, ou, a minima, proportionné au service rendu.**

Comme l'ont indiqué plusieurs interlocuteurs à votre rapporteure, dans les petits aéroports, **les compagnies n'attendent pas un niveau de service très élevé.** L'important est que les services de base soient assurés et les coûts raisonnables.

ILS et GNSS

Aujourd'hui, les procédures d'approche d'un avion pour l'atterrissage peuvent être réalisées au moyen de deux types d'instruments alternatifs :

- soit un **système d'atterrissage aux instruments** (ILS – Instrument Landing System). Il s'agit d'un moyen de radio-navigation utilisé pour l'atterrissage des aéronefs qui nécessite une aide à la navigation au sol, pour laquelle l'entretien de l'appareil coûte entre 80 000 et 140 000 € par an ;

- soit un **système de navigation par satellites** (GNSS – Global Navigation Satellite System). Plus récent et autonome, ce système nécessite à la fois une définition de la route d'atterrissage par l'aéroport, la formation des équipages ainsi que l'équipement des avions. En rendant inutile le maintien d'un ILS au sol, le GNSS embarqué représente une économie pour les infrastructures au sol.

Depuis 2016, la direction des services de la navigation aérienne a fait le choix de rationaliser les ILS, en déployant concomitamment les procédures GNSS. La rationalisation a conduit à ce que la propriété de certains ILS, comme celui de l'aéroport de Rodez par exemple, soient transférés aux aéroports, avec le coût d'entretien afférent.

Or, **tous les appareils et les équipages ne sont pas encore qualifiés pour ce type de procédure.** C'est souvent le cas des avions opérant sur des lignes d'aménagement du territoire, car le cadre peu attractif n'encourage pas à la modernisation des appareils. Les aéroports qui accueillent ce type de compagnies sont obligés de financer l'entretien de l'ILS, et donc d'ajuster en conséquences les redevances.

• Dépenses de fonctionnement

En matière de fonctionnement, l'équilibre d'un aéroport dépend de son activité. En dessous de 200 000 passagers par an, l'équilibre d'exploitation est difficile à atteindre. Comme l'a indiqué l'Union des aéroports français au cours de son audition, les petits aéroports sont généralement bien gérés. Leur déficit est structurel.

Pour ceux-ci, **de bonnes pratiques gagneraient toutefois à être diffusées.** À titre d'exemple, l'aéroport de Caen a décidé de mutualiser ses services : les pompiers sont ainsi également agents d'entretien, *etc.* L'aéroport de Rodez a quant à lui externalisé la sécurité civile, considérant que le suivi des évolutions de normes dans ce domaine constituait un métier à part entière.

En suivant cette logique, **les coûts de l'aéroport diminuent. Cela peut être répercuté sur les redevances perçues.**

Sur l'ensemble de ces sujets, les collectivités propriétaires d'aéroports rencontrées par votre rapporteure sont toutes demandeuses d'informations sur d'autres pratiques de gestion. Un observatoire des bonnes pratiques pourrait ainsi être mis en place, qui s'intéresserait à la fois aux modalités de gestion, aux coûts de touchée et à leurs justifications.

Proposition n° 11 : Mettre en place un observatoire des modalités de gestion et des coûts de touchée des aérodromes appartenant à des collectivités territoriales.

b) Impliquer le plus grand nombre de collectivités territoriales dans la bonne gestion de l'aéroport

La collectivité propriétaire de l'aéroport n'est souvent pas la seule bénéficiaire de cette infrastructure. Pour cette raison, les aéroports sont souvent propriété de **syndicats mixtes** associant l'établissement public de coopération intercommunale, le département, parfois la région, et la chambre de commerce et d'industrie.

Un tel modèle permet aux différents acteurs d'entrer plus facilement au capital de l'aéroport et de participer à la couverture des charges induites par une telle infrastructure.

Il s'agit en outre d'une voie de progrès pour la gestion de l'aéroport puisque lorsque les collectivités possèdent plusieurs aéroports, elles peuvent construire une compétence et la mutualiser entre les différentes plateformes.

Le Gouvernement s'est ainsi engagé, dans sa stratégie nationale du transport aérien 2025, à « *simplifier les interventions financières des collectivités auprès des exploitants d'aéroport en établissant des règles nationales de mise en œuvre du cadre européen* ».

Comme l'indique l'article L. 6311-2 du code des transports, « *toute personne de droit public ou de droit privé peut créer, aménager et exploiter tout autre aérodrome* ». **Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent donc participer, seuls ou conjointement avec d'autres acteurs, à la gestion ou à l'exploitation d'un aéroport¹.**

Toutefois, lorsque la collectivité n'est ni propriétaire, ni gestionnaire, ni exploitante de l'aéroport, la question de sa participation financière peut interroger. Les régions peuvent s'appuyer sur leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement

¹ Comme le confirme la note NOR: TERB1909712N relative aux compétences des collectivités territoriales en matière d'exploitation des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien public du 12 mars 2019.

économique¹, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sur leurs compétences en matière de zones d'activité aéroportuaire². **À l'inverse, les interventions du département apparaissent plus fragiles.** Lorsque l'aéroport a un caractère touristique, les interventions du département peuvent s'appuyer sur sa compétence en matière de tourisme³. Lorsque ce n'est pas le cas cependant, ses interventions en faveur des aéroports ne peuvent s'appuyer que sur les possibilités qui lui sont accordées par l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, qui lui permet de « *contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande* », ou sur sa qualité de chef de file de la solidarité territoriale⁴, qui n'est toutefois pas définie par la loi. La possibilité d'intervenir en matière aéroportuaire pourrait être un début de définition de cette compétence, que les départements réclament aujourd'hui.

Proposition n° 12 : Mieux reconnaître les compétences des départements en matière aéroportuaire pour sécuriser leurs interventions en faveur des aéroports de désenclavement situés sur leur territoire.

c) Intégrer l'aéroport dans son environnement immédiat

Afin que l'ensemble du territoire puisse bénéficier du développement économique lié à l'aéroport, les collectivités doivent s'assurer de la bonne desserte de l'aérodrome. Pour ce faire, une action commune de tous les niveaux de collectivités est nécessaire : la collectivité propriétaire ou gestionnaire de l'aéroport n'est ainsi pas nécessairement l'autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire ou la collectivité compétente en matière de petites lignes ferroviaires.

Assurer la complémentarité des modes de transports est indispensable. Le fait par exemple que l'aéroport de Toulouse ne soit pas relié à un métro paraît souvent incompréhensible aux passagers de la zone de chalandise de cet aéroport.

Un aéroport ne sert en effet pas seulement à générer du trafic, mais également à accroître le développement économique du territoire. Pour ce faire, l'aéroport doit être bien intégré dans son environnement immédiat, et les collectivités travailler à sa visibilité sur le territoire.

¹ Voir notamment, les articles L. 1111-9 et L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

² Articles L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

Comme l'a indiqué l'Union des aéroports français à votre rapporteure, **les collectivités propriétaires ou gestionnaires de l'aérodrome auraient tout intérêt à coordonner la « force de vente » de leur territoire pour renforcer leur aéroport**, mettant à profit le fait que la compétence touristique est une compétence partagée entre l'ensemble des collectivités territoriales.

Proposition n° 13 : Encourager les autorités organisatrices de la mobilité à assurer la bonne desserte des aérodromes et à coordonner leurs actions de promotion du territoire, notamment en matière économique et touristique

3. Vers une stratégie aéroportuaire au niveau régional ?

On dénombre aujourd'hui **550 aéroports en France, dont 460 dans l'hexagone**.

De manière générale, les infrastructures aéroportuaires jouent un rôle clef dans le développement de l'activité économique par l'implantation ou le maintien d'entreprises, du tourisme et de la mobilité. Elles facilitent également le désenclavement de certains territoires peu ou mal desservis par la route ou le rail.

Les aéroports n'ont pas tous la même vocation, et ne sont pas tous destinés à accueillir des passagers de vols commerciaux. **Ils peuvent ainsi être distingués en fonction de leur taille et de leur vocation¹ :**

- les aéroports parisiens, tout d'abord, sont de rang mondial et constituent un hub international. Ils gagnent 7 millions de passagers tous les deux ans, ce qui représente le nombre de passagers annuels d'un aéroport régional important ;

- les grands aéroports régionaux, ensuite, se sont fortement développés avec l'ouverture du ciel européen, et ont des perspectives de croissances importantes du fait du développement des liaisons transversales et de la sortie prochaine d'un avion de 200 places capable de réaliser des liaisons transatlantiques ;

- les plus petits aéroports, enfin, peuvent avoir des vocations très diverses : touristiques, d'aménagement du territoire, mais également de plus

¹ Cette question a été développée par le rapport sur le maillage aéroportuaire français réalisé sous l'égide du CGET. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/rapport-sur-le-maillage-aeroportuaire-francais>.

petits terrains pouvant être destinés à la formation aéronautique¹, à la petite aviation d'affaires, au loisir, *etc.*

Pour la gestion de ces aéroports, la stratégie nationale du transport aérien 2025 donne un **rôle actif aux régions**, qui, dans le cadre de leur qualité de cheffe de file en matière d'aménagement du territoire et de leurs compétences dans le domaine du développement économique, « *ont plus que jamais un rôle à jouer pour la définition et la mise en œuvre d'une stratégie aéroportuaire régionale adaptée au développement des territoires* »². Pour ce faire, **l'État s'est engagé à appuyer les régions déployant des stratégies aéroportuaires, en veillant à ce que les compétences entre l'État et les collectivités soient clarifiées et en accompagnant les évolutions de la gouvernance de certains aéroports**, notamment lorsque la région souhaite augmenter sa part de capital dans l'exploitation aéroportuaire.

Comme le soulignait auprès de la mission d'information Yves Crozet³, économiste français, spécialiste de l'économie des transports, une stratégie aéroportuaire demande de faire un tri à l'échelon régional entre les aéroports. Sans ce tri, il indiquait que la volonté de péréquation entre les différents aéroports régionaux aboutirait nécessairement à une logique de saupoudrage, ce qui n'est évidemment pas le plus efficient pour améliorer les services publics.

L'Italie s'est attelée à une classification de ses aéroports. Comme l'indique la note de législation comparée jointe au présent rapport, le territoire italien a été divisé en dix bassins territoriaux de trafic, qui ne représentent ni la même population, ni le même trafic. Dans ces dix bassins ont été identifiés 38 aéroports d'intérêt national : il s'agit principalement d'aéroports situés dans des villes moyennes réparties de façon homogène sur le territoire italien. Et la note de conclure : « *l'intérêt national est ici clairement indexé sur la préservation du développement territorial* »⁴.

Ce tri entre les aéroports est toutefois extrêmement difficile à effectuer, notamment au niveau régional alors que les grandes régions ne sont pas encore entièrement acceptées sur leur territoire. Malgré ces difficultés, **certaines régions se sont d'ores et déjà emparées du sujet**. L'envoi d'un questionnaire à toutes les régions et les entretiens menés lors des déplacements ont permis à votre rapporteure de dresser un inventaire de la diversité des politiques menées.

La **Nouvelle-Aquitaine** est la première région à avoir mis en place une stratégie aéroportuaire. À la suite de sa création, elle a réalisé un diagnostic aéroportuaire et une **typologie des aéroports à l'échelle**

¹ 50 % de la formation aéronautique en Europe se fait en France.

² Stratégie nationale du transport aérien, p. 35. La stratégie est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/construire-transport-aerien-demain>.

³ Professeur émérite Sciences Po Lyon (IEP Lyon).

⁴ Note de législation comparée jointe au présent rapport, Le soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement, p. 4.

régionale. Les aéroports sont ainsi classés, avec flexibilité, selon qu'ils se rattachent au désenclavement, au développement économique ou au tourisme. Il a ensuite été décidé que la région accompagnerait le développement des aéroports ayant le plus d'impact dans chacun des secteurs. En outre, la région a décidé d'**entrer au capital de chacun des aéroports à hauteur de 25 %**, à l'exception de quatre d'entre eux : Poitiers et Agen, pour lesquels la région participe au financement de la ligne d'aménagement du territoire, et Périgueux et Angoulême. La région a également décidé de la création d'un **établissement public aéroportuaire régional**, qui permet notamment une mutualisation des services entre les différentes plateformes. Cette stratégie, pour la région Nouvelle-Aquitaine, va de pair avec une gouvernance publique de l'aéroport de Bordeaux, qui lui permet d'avoir les moyens nécessaires pour effectuer une péréquation entre infrastructures.

L'**Occitanie** s'est également saisie du sujet depuis 2018. Elle a tout d'abord réalisé une étude estimant les retombées économiques pour le territoire de l'argent public investi dans le transport aérien. Il a ainsi été estimé qu'un euro d'argent public investi aboutissait à quatre euros de PIB supplémentaires pour le territoire. La stratégie régionale adoptée poursuit trois objectifs : l'aménagement du territoire, le développement économique, et l'ouverture de la région sur le monde. La région souhaite favoriser le développement et le renforcement de la compétitivité de l'ensemble des plateformes aéroportuaires régionales. Elle maintiendra de ce fait l'accompagnement des deux aéroports nationaux (Toulouse et Montpellier) et souhaite engager la création d'un troisième par l'élaboration d'une gouvernance intégrée des structures de Perpignan, de Carcassonne et de Tarbes-Lourdes. Enfin, la région souhaite entrer au capital de l'ensemble des aéroports de la région.

En **Bretagne**, la région poursuit une stratégie qu'elle veut basée sur l'efficacité et le pragmatisme. Elle souhaite être présente au capital de l'ensemble des aéroports représentant plus de 100 000 passagers par an, en maintenant sa participation dans les aéroports plus petits. Elle encourage également une mutualisation entre certains aéroports, comme ceux de Rennes et Dinard, ce qui permet une péréquation des charges entre infrastructures plus ou moins rentables.

La région **Auvergne-Rhône-Alpes** est en cours d'élaboration de sa stratégie, qui devrait prendre place dans son schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). À ce jour, la région est présente dans les deux seuls syndicats mixtes existants, celui de l'aéroport de Clermont-Ferrand et celui de l'aéroport du Puy-Loudes. La région participe également aux travaux d'infrastructures d'autres aéroports, comme celui d'Aurillac dans le cadre du Pacte Cantal susmentionné, du Puy-Loudes et de Grenoble. À cet égard, si l'enclavement d'Aurillac avait été signalé quant à sa liaison avec Paris, celui-

ci se doublait d'un enclavement par rapport à Lyon, la capitale régionale, situé à 6 heures par le train ou 3 heures 45 par la route. **Son projet de SRADDET prévoit d'inciter à la complémentarité des grands équipements aéroportuaires.** La région souhaite, à horizon 2030, valoriser les fonctionnalités de chaque plateforme aéroportuaire, en tenant compte de leurs spécificités et animer le maillage aéroportuaire pour permettre à chaque plateforme de répondre. Pour cela, la région prévoit d'animer la coopération entre gestionnaires d'infrastructures¹.

Dans sa réponse au questionnaire, le Président de la région **Normandie**, Hervé Morin, a indiqué que depuis la fusion des deux Normandie, une démarche de coopération entre les quatre aéroports ayant un trafic commercial significatif (Caen, Deauville, Le Havre et Rouen) s'était engagée, *via* une structure commune « Aéroports de Normandie », pour **mutualiser certaines fonctions de gestion des plateformes, de promotion de l'offre et de développement du trafic** en vue de confier la gestion de ces quatre plateformes à un **déléataire unique** à compter du 1^{er} janvier 2022. Cette stratégie régionale se complète par une réflexion sur la mise en place précédemment évoquée d'une nouvelle ligne d'aménagement du territoire reliant Cherbourg à Paris CDG pour améliorer la connectivité du Cotentin avec l'étranger, notamment la Chine et l'Australie, en lien avec les activités nucléaires et de construction de sous-marins.

Enfin, la région des **Pays de la Loire** sort d'une période de vingt années d'engagement dans le projet d'aéroport du Grand Ouest que le Gouvernement a abandonné le 17 janvier 2018. Aussi, Christelle Moranaïs, présidente, indique-t-elle que si la région n'a ni la taille critique, ni une offre d'équipement lui permettant de développer une stratégie à l'image de la Nouvelle-Aquitaine ou de l'Occitanie, les efforts sont actuellement tournés vers la situation de l'aéroport Nantes Atlantique (6,8 millions de passagers en 2018) dont la croissance aboutira à une sous-capacité dès 2020 car plus de 9 millions de passagers sont prévus avant même le réaménagement de la plateforme programmé à partir de 2025.

De telles stratégies régionales semblent nécessaires à votre rapporteure, pour faire du maillage aéroportuaire existant en France une force. Le niveau régional semble être le bon niveau pour réguler la concurrence aéroportuaire et avoir une réflexion globale permettant d'aboutir à une vision de l'aménagement du territoire, passant notamment par une cartographie et une typologie des infrastructures existantes. Faisant cela, les élus ont découvert des activités insoupçonnées de certains aérodromes et ont pu permettre un appariement entre besoins du territoire et fonctionnalités des infrastructures existantes. Il importe toutefois de souligner que **la région ne peut assumer seule cette responsabilité.** Elle a à la fois besoin de l'État pour éviter une concurrence

¹ Le projet de SRADDET de la région Auvergne Rhône Alpes est consultable à l'adresse suivante : <https://www.auvergnerrhonealpes.fr/50-amenagement-du-territoire-ruralite-et-solidarite-avec-les-territoires-auvergnats.htm>.

entre aéroports aux frontières régionales, et des autres collectivités pour disposer d'une vision de proximité.

Proposition n° 14 : Encourager les régions qui ne se sont pas encore saisies du sujet à élaborer une stratégie aéroportuaire régionale définissant une typologie des aéroports de leur territoire.

L'ensemble des régions entendues par la mission ont fait état de la **nécessité de développer les partages d'expériences au niveau interrégional**, ce qui permettrait aux régions d'échanger entre elles pour comprendre le marché. Ces échanges pourraient être réalisés sous l'égide de l'association Régions de France ou de l'administration centrale.

En Italie, par exemple, un comité de coordination technique auprès du ministre des transports est composé de représentants du Gouvernement, des régions et du secteur aéronautique. Il a pour mission de coordonner les politiques de développement des aéroports d'intérêt régional¹.

Proposition n° 15 : Instituer des échanges réguliers entre les régions pour favoriser les partages de bonnes pratiques sur les stratégies aéroportuaires.

B. AJUSTER LES AIDES AUX PASSAGERS ULTRAMARINS DESTINÉES À COMPENSER LEUR ÉLOIGNEMENT

1. La continuité territoriale : un objectif à valeur législative pour la réalisation duquel les collectivités insulaires et ultramarines disposent de compétences renforcées

Parmi les territoires isolés, la situation de la Corse et des collectivités ultramarines mérite un focus particulier. **Ces territoires sont en effet particulièrement dépendants du transport aérien dans leur lien avec l'hexagone.** Tous, à l'exception de la Guyane, sont des îles, et l'ensemble des collectivités ultramarines sont situées à des milliers de kilomètres de la métropole.

Le **concept de continuité territoriale** a fait son apparition dans le corpus législatif français dans les années 1970, pour servir le désenclavement de la Corse. Il est défini comme étant « *destiné à atténuer les contraintes de*

¹ Voir la note de législation comparée jointe au présent rapport, Le soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement, p. 3.

l'insularité »¹. Se limitant d'abord au transport maritime, il a rapidement été appliqué au transport aérien. Le concept a été étendu aux territoires ultramarins par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 *de programme pour l'outre-mer*.

Le concept de continuité territoriale est pensé pour pallier l'isolement géographique de ces territoires, lié à leur caractère insulaire et à leur éloignement de la France continentale. Il ne s'agit toutefois pas d'un principe à valeur constitutionnelle².

Pour satisfaire cet objectif, la Corse et les collectivités ultramarines disposent de compétences spécifiques.

La Corse, tout d'abord, dispose depuis 1991 de **compétences étendues en matière de transport**³. Elle définit ainsi, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et la France continentale. Elle peut également imposer des obligations de service public sur certaines liaisons aériennes⁴ ou maritimes et établir un régime d'aides individuelles à caractère social pour certaines catégories de passagers⁵.

Afin de mettre en œuvre ces compétences, la Corse perçoit une « **dotation de continuité territoriale** », qu'elle attribue à l'office des transports de Corse, qui se charge de financer les OSP sur les transports aériens et maritimes. Cette dotation, qui évolue comme la dotation globale de fonctionnement, s'élève à près de 187 millions d'euros depuis 2017.

Les territoires ultramarins disposent également de compétences spécifiques en matière de transport aérien, pour se conformer à l'objectif de continuité territoriale.

Dans les **collectivités régies par l'article 73** de la Constitution, ainsi qu'à **Saint-Martin et à Saint-Barthélemy**, l'organe délibérant de la collectivité est **consulté sur les projets d'attribution ou de renouvellement des concessions portuaires et aéroportuaires** concernant leurs territoires, ainsi que sur les **programmes d'exploitation et les modifications de tarifs** soumis par les compagnies françaises à l'approbation de l'État pour les liaisons aériennes. En outre, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le représentant de l'État présente chaque année à la collectivité

¹ Article L. 4424-18 du code général des collectivités territoriales.

² Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003, a ainsi indiqué que « le principe dit de "continuité territoriale" n'a valeur constitutionnelle ni en lui-même ni comme corollaire du principe d'indivisibilité de la République ».

³ Article 73 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

⁴ Notamment donc sur des liaisons aériennes interrégionales, qui relèvent pour les autres parties du territoire de la compétence exclusive de l'État.

⁵ Articles L. 4424-18 et suivants du code général des collectivités territoriales.

un **rapport sur les conditions de la desserte aérienne du territoire concerné**, à la suite duquel la collectivité formule des recommandations¹. Dans les collectivités régies par l'article 74 et soumises au principe de l'identité législative, l'organe délibérant de la collectivité est **consulté sur les questions de desserte aérienne de manière générale**².

Enfin, **la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie** disposent de compétences élargies en matière de transport aérien. Elles sont ainsi souveraines, comme les autres collectivités, pour **organiser le transport aérien interne à leur territoire**, et sont en outre **compétentes pour délivrer les autorisations d'exploitation des vols internationaux** autre que ceux à destination d'une autre partie du territoire de la République³.

À **Wallis-et-Futuna**, l'assemblée de la collectivité est chargée de prendre les délibérations territoriales en matière de « *transports intérieurs maritimes et aériens dans le cadre des règles générales de sécurité et de normalisation* »⁴.

2. Des aides aux passagers ciblées sur des publics spécifiques

Outre l'organisation de liaisons soumises à obligations de service public et les compétences particulières dont sont dotées les collectivités ultramarines et la Corse, **des aides aux passagers ont de longue date été mises en place pour garantir la continuité territoriale des territoires ultramarins**.

Ceux-ci étant très éloignés de l'hexagone, les billets d'avions pour rejoindre la métropole sont mécaniquement plus chers. À titre d'exemple, un billet La Réunion - Paris peut atteindre 2100 euros en été en classe économique.

Pour faire face à cette inégalité, les pouvoirs publics ont choisi d'aider les publics les plus fragiles par des aides aux passagers.

Les premiers dispositifs de prise en charge de certains frais de déplacement aérien ont été mis en place en 1963, date de création du bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer (BUMIDOM). La prise en charge était toutefois limitée.

Ce n'est réellement qu'en **2002** que les aides à destination des passagers ultramarins ont été mises en place.

¹ Articles L. 4433-3-4 et L. 4433-20 du code général des collectivités territoriales.

² Articles L.O. 6253-5, L.O. 6353-5 et L.O. 6463-5 du code général des collectivités territoriales.

³ Articles 14 et 91 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; articles 21 et 22 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁴ 16° de l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna.

Les premières aides, en vigueur au 1^{er} septembre 2002¹, étaient ciblées sur les étudiants et les stagiaires de la formation professionnelle.

La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 *de programme pour l'outre-mer* avait ensuite prévu une dotation publique répartie entre les collectivités ultramarines, la « **dotation de continuité territoriale** ». Ces dernières devaient contribuer à cette aide, en définir les critères d'attribution ainsi que le montant. La dotation pour chaque collectivité était calculée en fonction de sa distance à la métropole, de sa population, du trafic aérien constaté et d'un coefficient déterminé en fonction de l'accessibilité et de la desserte aérienne.

Ces dispositifs ont progressivement évolué, notamment à la suite des critiques du Conseil constitutionnel² et de la Cour des comptes

La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 *pour le développement économique des outre-mer*, dite loi *LODEOM* a ainsi posé les bases de la politique de continuité territoriale en direction des outre-mer. Ces dispositifs ont été complétés par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 *de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique*, dite loi *EROM*.

Il est désormais affirmé que « *dans les conditions déterminées par les lois et règlements, les pouvoirs publics mettent en œuvre outre-mer, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une politique nationale de continuité territoriale* »³. Pour ce faire, le fonds de continuité territoriale finance des aides à la mobilité des ultramarins à destination des personnes disposant de faibles revenus, dont une partie est ciblée sur la formation initiale et continue⁴.

Les aides aux passagers dans les outre-mer sont au nombre de cinq :

- **l'aide à la continuité territoriale**, qui consiste en un bon de réduction pour l'achat d'un billet d'avion aller-retour vers la métropole. Ses conditions d'attribution varient en fonction du revenu. Cette aide a fait l'objet d'une réforme récente puisqu'a été introduit en 2015 un délai de carence de trois années révolues entre deux aides. Elle ne peut être cumulée avec le passeport pour la mobilité de la formation et le passeport pour la mobilité des études ;

¹ Ce dispositif a par la suite été stabilisé par le décret n° 2004-163 du 18 février 2004 relatif à l'aide dénommée "passeport mobilité".

² Voir la décision n° 2003-474 du 17 juillet 2003, qui qualifie la dotation de continuité territoriale de « subvention versée par l'État aux collectivités d'outre-mer pour l'exercice d'une compétence facultative » (considérant n° 21).

³ Article 1803-1 du code des transports, anciennement article 49 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁴ Articles L. 1803-1 et suivants du code des transports et article L. 6521-2 du code du travail.

- les **trois passeports pour la mobilité**¹ :

○ le **passeport pour la mobilité des études**, réservé aux étudiants et, dans de rares cas, aux lycéens, qui prend en charge entre 50 et 100 % du coût du titre de transport pour un aller-retour par an vers le lieu d'études ;

○ le **passeport pour la mobilité de la formation professionnelle**, qui conjugue plusieurs aides financières : le trajet, au taux de 100 %, mais également une allocation d'installation, qui permet au bénéficiaire de faire face aux premières dépenses, une allocation complémentaire de mobilité, pour compléter au besoin son revenu de remplacement, et une allocation dite « post mobilité » permettant de faire la jonction entre la fin de la formation et le premier revenu ;

○ le **passeport pour la mobilité en stage professionnel**, créé en 2017. Ce dispositif est destiné aux élèves et étudiants désirant réaliser un stage en dehors de leur collectivité de résidence ;

- **l'aide à la continuité « accompagnement du deuil des familles et rapatriement funéraire »** qui, également créé par la loi *EROM*, comporte deux volets : l'aide à l'accompagnement des familles et l'aide au transport de corps.

Les instruments de gestion des aides aux passagers ultramarins

• Le fonds de continuité territoriale (article L. 1803-2 du code des transports)

En faveur des personnes ayant leur résidence habituelle en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, et à Wallis-et-Futuna, **le fonds de continuité territoriale finance des aides à la continuité territoriale, le passeport pour la mobilité en stage professionnel** mentionné à l'article L. 1803-5-1 ainsi que **des aides destinées aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire**. Il finance également des **aides liées aux déplacements justifiés par la formation professionnelle en mobilité**.

Le fonds de continuité territoriale peut financer, dans des conditions prévues par la loi, des aides en faveur de personnes résidant en France métropolitaine. Il peut également financer des aides et des mesures destinées à faciliter le retour des résidents ultramarins dans leur collectivité d'origine dans les cinq ans suivant l'accomplissement d'une période de formation en mobilité.

¹ À ces trois dispositifs s'ajoute le passeport pour la mobilité concours, destiné aux personnes admissibles aux épreuves de certains concours en métropole, dans une autre collectivité d'outre-mer ou dans un État membre de l'Union Européenne.

• L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Les aides aux passagers dans les outre-mer sont gérées par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM). Cette agence a succédé à compter du 19 février 2010¹ à l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), créée le 12 février 1982. Cette agence a été refondée par la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 *d'actualisation du droit des outre-mer*. Elle constitue désormais un établissement public de l'État à caractère administratif, dont les missions, au nombre de trois, sont codifiées à l'article L. 1803-10 du code des transports :

« 1° Contribuer à l'insertion professionnelle des personnes résidant habituellement outre-mer, en particulier les jeunes, en favorisant leur formation initiale et professionnelle hors de leur collectivité de résidence ainsi que leur accès à l'emploi ;

« 2° Mettre en œuvre les actions relatives à la continuité territoriale qui lui sont confiées par l'État et par les collectivités territoriales ;

« 3° Gérer, pour les collectivités territoriales dont la liste est fixée par le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 1803-16, les aides mentionnées aux articles L. 1803-4 à L. 1803-6. »

LADOM ne dispose pas de délégation territoriale dans les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Dans ces collectivités, les services de l'État sont chargés de l'octroi et de la gestion des aides aux passagers.

D'autres dispositifs spécifiques complètent ceux gérés par LADOM. C'est le cas de deux fonds, gérés par le ministère en charge de la culture : le fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif (FEBECS), et le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels de l'Outre-mer (FEAC). Ces deux dispositifs permettent de participer à la prise en charge financière de dépenses liées aux frais de transport dans le cadre d'échanges éducatifs, sportifs ou culturels, ou de soutenir la diffusion des productions artistiques des territoires ultramarins.

Outre ces aides nationales, le conseil régional de La Réunion a mis en place depuis 2015 son propre dispositif d'aides, dans des conditions plus favorables que celles de l'État.

3. Rénover les conditions d'octroi de certaines aides

De manière générale, le bilan des aides aux passagers est positif. Ces dispositifs permettent de **cibler les aides en fonction des ressources des bénéficiaires, sans introduire de distorsions de concurrence entre les compagnies aériennes.**

Selon les informations transmises à votre rapporteure par la direction générale des outre-mer, **les différents passeports mobilité sont très largement bénéfiques**, car ils permettent aux ultramarins étudiants et demandeurs d'emploi de suivre une formation en métropole ou dans l'espace économique européen, avec un taux d'insertion dans l'emploi d'environ 65 % tous les ans.

¹ Arrêté du 19 février 2010 modifiant l'arrêté du 21 juin 2006 relatif aux statuts de la société d'État dite Agence nationale pour la promotion et l'insertion des travailleurs d'outre-mer.

Quant à l'aide à la continuité territoriale, son utilité est qualifiée de « *certaine, mais variable selon les territoires* ». Cette aide couvre en effet aux alentours de 40 % du prix du billet dans les collectivités régies par l'article 73. Dans les collectivités du Pacifique cependant, ce taux est plus faible (de l'ordre de 25 %). Le reste à charge pour les personnes est bien plus important dans ce second cas.

Montant de l'aide à la continuité territoriale (ACT)

Collectivité de départ ou de destination	Montant d'aide dans la limite des frais exposés		Nombre de bénéficiaires de l'ACT en 2018
	Aide simple Éligibilité si quotient familial inférieur à 11 991 €	Aide majorée Éligibilité si quotient familial inférieur à 6 000 €	
Guadeloupe	85 €	270 €	7 136
Saint-Barthélemy	85 €	270 €	
Saint-Martin	85 €	270 €	
Martinique	85 €	270 €	9 199
Guyane	90 €	300 €	2 249
La Réunion	110 €	360 €	32
Mayotte	135 €	440 €	1 377
Saint-Pierre-et-Miquelon	145 €	480 €	0
	Aide simple Éligibilité si quotient familial inférieur à 14 108 €	Aide majorée Éligibilité si quotient familial inférieur à 8 400 €	
Wallis-et-Futuna	170 €	560 €	327
Polynésie française	170 €	560 €	492
Nouvelle-Calédonie	160 €	530 €	1 689
Total			22 501

Source : direction générale des outre-mer

On le voit, peu de personnes décident d'utiliser le dispositif de l'aide à la continuité territoriale dans les collectivités du Pacifique. Votre rapporteure estime ainsi nécessaire d'effectuer un **bilan de l'aide à la continuité territoriale dans les collectivités du Pacifique**, très éloignées de la métropole.

Proposition n° 16 : Ouvrir une réflexion sur l'efficacité de l'aide à la continuité territoriale dans les collectivités du Pacifique en prenant en compte les effets dissuasifs liés à des restes à charges importants.

Les parlementaires ultramarins ont également fait part à votre rapporteure de certaines interrogations quant à la situation difficile dans laquelle les aides aux passagers mettent les ultramarins, puisque ceux-ci **se trouvent en situation de demandeurs alors que l'aide à laquelle ils ont droit à pour ambition de corriger une inégalité de fait qu'ils subissent.**

C'est plus particulièrement vrai lorsque le potentiel bénéficiaire doit réaliser une demande auprès de différents acteurs (LADOM, conseil régional) – c'est notamment le cas à La Réunion, où la région a mis en place son propre dispositif.

Une solution serait ainsi d'**automatiser la demande** : le demandeur remplirait un seul dossier, indiquant notamment son niveau de revenu et fournissant les justificatifs nécessaires. Ce guichet unique serait par la suite chargé de transmettre le dossier aux acteurs concernés pour que l'attribution de l'aide soit facilitée.

Proposition n° 17 : Dans les territoires où plusieurs aides existent, travailler à la mise en place d'un guichet unique pour faciliter l'attribution de l'aide la plus favorable au potentiel bénéficiaire.

En ce qui concerne les différents passeports-mobilité, les destinations éligibles sont la France métropolitaine, les autres territoires ultramarins et les États membres de l'Espace économique européen (EEE). **Une expérimentation a toutefois été lancée pour élargir ces destinations à l'environnement régional** des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution pour les bénéficiaires des passeports mobilité pour les formations et stages professionnels. Selon le ministère des outre-mer, cette expérimentation a rencontré un grand succès et permet d'améliorer l'intégration des territoires ultramarins dans leur bassin géographique de proximité. **Un dispositif pérenne pourrait donc voir le jour.**

Le lien avec les autres pays du bassin régional ne relève pas de la continuité territoriale. Votre rapporteure approuve néanmoins ce dispositif, car dans un monde désormais globalisé, **il n'est plus possible pour nos territoires ultramarins de ne se développer qu'en lien avec la métropole.** Un accroissement des liens avec leur bassin régional est indispensable. Nous y reviendrons.

Proposition n° 18 : Déployer des dispositifs d'aides permettant aux ultramarins de développer des liens, notamment professionnels, avec leur bassin régional.

C. ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONNECTIVITÉ AÉRIENNE RÉGIONALE

1. La définition de stratégies régionales de transport aérien

La France comprend de nombreux aérodromes. Or, entretenir des liaisons aériennes pour l'ensemble de ces aérodromes peut être coûteux et avoir une pertinence limitée pour l'aménagement et le désenclavement des territoires.

Au plus près du terrain, **les collectivités territoriales sont les plus à même de définir les liaisons aériennes adaptées au développement de leur territoire**. C'est la conclusion à laquelle a abouti l'État, qui souhaite accorder une large place aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale du transport aérien 2025. Le dossier de presse accompagnant cette stratégie indique que les régions *« ont naturellement vocation à s'associer à toute politique de développement du transport aérien en co-construisant des politiques aéroportuaires et des liaisons d'aménagement du territoire équilibrées »*¹.

Les grandes régions issues du redécoupage de 2015, si elles peinent à exercer convenablement des compétences opérationnelles, constituent un **échelon approprié de planification et d'élaboration de stratégies de développement**. *A fortiori*, en matière de développement du transport aérien, les régions disposent d'une **vision d'ensemble** à un échelon suffisamment élargi pour analyser les zones de chalandises des différentes liaisons.

Ainsi, outre les stratégies aéroportuaires décrites plus avant dans ce rapport, **certaines régions ont également défini des stratégies en matière de développement du transport aérien**.

Ainsi, la région **Nouvelle-Aquitaine** a décidé, comme mentionné précédemment, de la création d'un **établissement public aéroportuaire régional**, qui permet un dialogue permanent entre tous les aéroports et une sortie de la logique de concurrence entre les territoires, et l'atteinte d'une taille critique pour développer l'offre de transports aériens.

La région **Occitanie**, quant à elle, a installé en mai dernier un **conseil de développement aéroportuaire** ayant les mêmes objectifs. Celui-ci réunit l'ensemble des partenaires des aéroports de la région, afin de travailler collectivement à la complémentarité des plateformes, la mutualisation des moyens techniques ainsi qu'à la promotion de la destination Occitanie.

Outre ces structures permettant d'harmoniser le développement du transport aérien au niveau régional, **certaines régions ont mis en place des**

¹ Voir la page de présentation de la stratégie nationale du transport aérien, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/construire-transport-aerien-demain>.

lignes d'aménagement du territoire sous obligations de service public internes à leurs frontières administratives.

En **Bretagne**, la ligne **Brest-Ouessant** vise à désenclaver l'île d'Ouessant. Elle est gérée par une société d'économie mixte locale (SEML) créée en 1981 à l'initiative du conseil départemental du Finistère. À la suite de la loi *NOTRe*, la région a repris la gestion de cette SEML.

Il s'agit de la seule ligne intérieure métropolitaine concernée, tandis que **les outre-mer ont fortement développé ce mode de soutien au transport aérien** :

- la **Guyane** a décidé de mettre en place des **obligations de service public sur cinq lignes intérieures** : Cayenne-Maripasoula, Cayenne-Saül, Cayenne-Grand-Santi, Saint-Laurent-du-Maroni-Grand-Santi et Saint-Laurent-du-Maroni-Maripasoula. Les obligations, selon les informations recueillies par votre rapporteure, portent sur les fréquences, les capacités et les tarifs, concernant à la fois le transport de passagers et le transport de fret. La Guyane a également décidé d'un dispositif d'**aides aux passagers** à caractère social sur les liaisons intérieures, qui est principalement financé par la collectivité¹ ;

- le territoire de **Saint-Pierre-et-Miquelon** soutient la desserte aérienne inter-îles, en imposant la réalisation de deux fréquences quotidiennes et le remplacement du service maritime en cas d'interruption de ce dernier ;

- une délégation de service public permet également de relier les îles de **Wallis et de Futuna**. Organisée par le territoire, elle perçoit un financement de l'État² ;

- en **Nouvelle-Calédonie**, le Congrès a décidé en 2012 de deux dispositifs locaux de continuité territoriale. Le premier, appelé « *Continuité Pays* », est financé par la Nouvelle-Calédonie et les Provinces. Il consiste en une prise en charge d'une partie des titres de transport jusqu'à la Grande-Terre pour les résidents des îles Loyauté, de l'île des Pins et de la commune de Bélep. Un second dispositif, appelé « *Solidarité transport* », permet de faciliter le déplacement des résidents à faibles revenus ;

- la **Polynésie française** a mis en place des obligations de service public sur les liaisons aériennes inter-îles par une loi du Pays de 2015, à destination de deux aéroports des îles Marquises et de trois aéroports de l'archipel des Tuamotu.

Pour en revenir à la métropole, et selon les informations recueillies par votre rapporteure, certaines régions souhaiteraient également pouvoir mettre en place des **lignes d'aménagement du territoire en direction**

¹ Ce dispositif perçoit un financement complémentaire du ministère en charge des transports.

² Inscrit au budget du ministère des outre-mer, cette contribution représente environ 55 % du coût actuel de la délégation de service public.

d'autres pays européens. L'organisation de ces liaisons ne peut aujourd'hui être déléguée aux collectivités territoriales et doit être réalisée par l'État. Celui-ci reste l'autorité compétente en matière de droits de trafic, en revanche, il pourrait si une collectivité territoriale le souhaitait lui déléguer la responsabilité de mener l'appel d'offres et de financer une LAT européenne. Cette idée a été notamment évoquée par les régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, qui voient dans cette restriction du droit français une surtransposition injustifiée du droit européen. Cet axe a été identifié dans le cadre de la stratégie nationale du transport aérien 2025. **Dans un monde où les échanges se développent, une telle modification législative pourrait ouvrir de nouvelles possibilités,** même si les acteurs entendus par votre rapporteure n'ont pas pu déterminer les liaisons qui pourraient être concernées.

Proposition n° 19 : Ouvrir le droit aux collectivités territoriales d'obtenir une délégation de l'État pour l'organisation de liaisons d'aménagement du territoire vers les États membres de l'Union européenne.

Les régions, et les collectivités de manière générale, ont également un rôle à jouer pour identifier les liaisons aériennes qu'il pourrait être pertinent de mettre en place, à destination ou à partir de leur territoire, en collaboration avec les transporteurs aériens.

Pour ce faire, **un certain accès aux données peut être nécessaire pour déterminer la pertinence économique de ces lignes.** Les données en question pourraient être les données touristiques, de téléphonie, et de déplacements entre deux villes.

Un outil pourrait être mis à disposition des collectivités afin de mieux identifier les besoins pour mieux adapter l'offre des LAT. Ses objectifs pourraient être :

- d'atteindre une **meilleure « intensité »** de lignes commerciales, en sortant notamment des radiales vers Paris pour développer les transversales ;

- de construire des **routes régionales permettant de mutualiser les passagers**, par la mise en place de routes avec étapes (cabotage). A l'exemple de la ligne Lyon/ Poitiers/La Rochelle, la pertinence d'une ligne Lyon/Aurillac/Rodez a été évoquée ;

- d'optimiser les **types et capacités des appareils en fonction des routes** et d'améliorer les taux de remplissage.

Entendue par votre rapporteur, l'entreprise Avions de transport régional (ATR) a indiqué avoir développé un outil permettant d'expertiser dans chacune des régions les potentiels de routes nouvelles ou plus importantes.

Proposition n° 20 : Donner aux collectivités territoriales les outils d'analyse et de rationalisation des routes aériennes pour mieux identifier les besoins de nouvelles liaisons infra et interrégionales pour mieux desservir transversalement les territoires.

Certaines régions ont toutefois fait part à votre rapporteure de leurs interrogations quant à leurs compétences en matière de transport aérien et de soutien aux plateformes aéroportuaires. Les régions ont en effet perdu, depuis la loi *NOTRe*, leur compétence générale. Maintenant, les compétences qu'elles exercent leur sont depuis expressément attribuées par la loi. Or, aucun article de loi ne leur attribue aujourd'hui de compétence spécifique en matière de transport aérien. Leurs possibilités d'agir en la matière ne s'appuient que sur leur qualité de chef de file de l'aménagement du territoire et leurs compétences en matière de développement économique, à l'inverse, par exemple, de leur compétence pour les transports scolaires et interurbains¹, ou les compétences qu'elles pourront exercer en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité régionale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi *d'orientation des mobilités*².

Afin de pallier cette insuffisance, **deux solutions** pourraient être envisagées. La première serait de **mentionner le transport aérien parmi les compétences facultatives des régions**, par exemple en ajoutant cette compétence parmi celles pouvant être exercées par l'autorité organisatrice de la mobilité régionale. Cette solution aurait l'avantage de la souplesse. La seconde solution serait d'**instituer le transport aérien parmi les compétences obligatoire des régions**. Cette solution permettrait d'imposer une action aux régions, mais devrait obligatoirement être compensée financièrement³.

Quelle que soit la solution retenue, votre rapporteure souhaite néanmoins rappeler que **toute compétence attribuée aux collectivités territoriales doit être compensée financièrement**, afin que les collectivités disposent des moyens nécessaires pour l'exercer. Selon que cette compétence est obligatoire ou facultative, la compensation est constitutionnellement

¹ Articles L. 3111-1 et L. 3111-7 du code des transports.

² Voir l'article 1^{er} du projet de loi *d'orientation des mobilités*, actuellement en cours de discussion devant le Parlement. Le dossier législatif de ce projet de loi est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl18-157.html>.

³ Il s'agit d'une exigence constitutionnelle posée par l'article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

obligatoire ou non. Toutefois, une action déterminante nécessiterait des moyens humains et financiers.

Proposition n° 21 : Inscrire dans la loi les compétences régionales en matière de transport aérien.

2. Une solution pour accueillir de nouvelles lignes : les aides au démarrage

Développer l'aménagement du territoire par le transport aérien nécessite également, outre les lignes d'aménagement du territoire indispensables au désenclavement de certaines parties de la France, **d'accueillir de nouvelles compagnies aériennes sur les aéroports n'appartenant pas au hub parisien.**

Pour ce faire, **développer un environnement favorable à l'accueil de nouvelles lignes est primordial.** Cela passe d'une part par la mise en place d'un aéroport fonctionnel, à la desserte efficace, et par l'étude des lignes qui pourraient être rentables.

Des aéroports se sont ainsi spécialisés dans l'accueil de compagnies à bas coûts. C'est le cas, par exemple, de l'aéroport de Bergerac Dordogne Périgord.

Les lignes directrices de 2005 de la Commission européenne applicables aux compagnies aériennes étaient toutefois peu claires, et étaient souvent mal comprises et mal appliquées. Elles ont pu conduire à des déséquilibres concurrentiels et à la multiplication des condamnations pour aide d'État. La Commission européenne a donc publié en 2014 de nouvelles lignes directrices¹, qui précisent et renforcent le cadre antérieur. Elles clarifient notamment la question de la régularité de nombreux accords dits « de marketing et de publicité » passés entre les aéroports et les compagnies aériennes à bas coûts. **Ceux-ci ne peuvent désormais être admis que sous réserve d'un calcul préalable de rentabilité économique :** les coûts escomptés engendrés par l'accord doivent ainsi être couverts par les recettes attendus². Si ce n'est pas le cas, la compagnie aérienne bénéficie d'un avantage injustifié constituant en principe une aide d'État incompatible avec le marché intérieur.

¹ Lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes publiées le 4 avril 2014 (2014/C 99/03).

² « La Commission considère que les arrangements conclus entre des compagnies aériennes et un aéroport peuvent être jugés conformes au principe de l'opérateur en économie de marché lorsqu'ils contribuent progressivement, d'un point de vue ex ante, à la rentabilité dudit aéroport. Ce dernier doit démontrer que, lorsqu'il passe un accord avec une compagnie aérienne, il est à même de supporter la totalité des coûts générés par l'accord pendant toute la durée d'application de cet accord, en dégagant une marge bénéficiaire raisonnable sur la base de perspectives satisfaisantes à moyen terme » (paragraphe 63 des lignes directrices susmentionnées).

En outre, afin de pallier les réticences initiales des compagnies aériennes à prendre le risque que représente le **lancement d'une nouvelle ligne**, la marge de manœuvre des collectivités et des acteurs publics est restreinte, mais existe.

Tout financement public d'une liaison aérienne doit respecter les règles européennes en matière d'aides d'État¹. **La seule forme d'aide d'État aux compagnies aériennes reconnue compatible avec le marché intérieur** par les lignes directrices de 2014 susmentionnées **sont les aides pour le lancement d'une nouvelle liaison**².

Ces **aides au démarrage** prennent la forme d'une réduction sur les tarifs des redevances aéroportuaires, limitée à 50 % sur trois ans maximum. Elles peuvent être attribuées par les régions, les chambres de commerce et d'industrie, les départements ou les communes, sous la forme de garantie d'emprunt pour cette dernière catégorie de collectivités.

À ce propos, **il pourrait être opportun de réactualiser le régime cadre national d'aide au démarrage des compagnies aériennes au départ des petits et moyens aéroports français**³. Il fait en effet référence à des articles du code général des collectivités territoriales ayant été abrogés, tandis que la note *relative aux compétences des collectivités territoriales en matière d'exploitation des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien public*⁴ indique que « **seule la région est compétente** au titre de ses compétences en matière de transport intermodal et d'aménagement du territoire. Il paraît cependant possible d'admettre que le **département** est également compétent lorsque la liaison a un caractère touristique indiscutablement prépondérant ».

Ce dispositif gagnerait en outre sans doute à être mieux connu des collectivités, car aucune des collectivités entendues par votre rapporteure n'en a fait mention.

Proposition n° 22 : Faire connaître le dispositif des aides au démarrage aux acteurs publics impliqués dans le développement des aéroports et du transport aérien.

¹ L'instauration d'obligations ou de délégation de service public constitue la seule exception au principe général de libre prestation de services aériens dans l'Union européenne.

² Le régime cadre national des aides au démarrage pour les compagnies aériennes au départ des aéroports français a été approuvé par la Commission européenne le 8 avril 2015. Il est consultable à l'adresse suivante :

www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Regime_d_aide_au_demarrage_avril_2015.pdf

³ Régime d'aide au démarrage des compagnies aériennes au départ des petits et moyens aéroports français, consultable à l'adresse suivante :

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjB9YXDhNPjAhVx5-AKHZ0PDhoQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ecologique-solidaire.gouv.fr%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FRegime_d_aide_au_demarrage_avril_2015.pdf&u sg=AOvVaw3gSLTwCs4TOoR6EscgVyUK.

⁴ NOR: TERB1909712N du 12 mars 2019.

3. Développer les droits de trafic

La libéralisation du secteur aérien, enclenchée par les États-Unis depuis 1978 et l'Europe au cours des années 1990, est continue et connaît des avancées majeures avec la signature d'accords dits « de ciel ouvert ».

Les principaux accords dits « de ciel ouvert » signés avec les États membres de l'Union européenne

Pays concernés	Date
Pays des Balkans	2006
Maroc	2006
États-Unis	2007
Canada	2009
Géorgie, Jordanie	2010
Moldavie	2012
Israël	2013
Ukraine	2013
Islande et Norvège	2017
Arménie et Tunisie	2017
Qatar	En cours de négociation
Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN)	En cours de négociation
Turquie	En cours de négociation
Émirats Arabes Unis	En cours de négociation

Source : mission d'information « transport aérien et aménagement des territoires »

Outre ces accords, qui permettent une libéralisation du trafic aérien entre les pays signataires, les États sont amenés à négocier, dans le cadre d'accords bilatéraux, des droits de trafic. Ces négociations sont menées par la direction générale de l'aviation civile, avec l'appui du ministère des affaires étrangères.

Les principaux points de blocage tiennent à la nécessité d'assurer une concurrence loyale entre les opérateurs aériens en harmonisant les règles applicables, alors que le transport aérien reste aujourd'hui hors du champ de l'organisation mondiale du commerce (OMC) – et donc de la clause de la nation la plus favorisée. L'encadrement des pratiques commerciales relève donc uniquement des accords bilatéraux négociés. Comme le soulignait la Cour des comptes à l'occasion de sa communication à notre commission des finances intitulée *L'État et la compétitivité du transport aérien*, « l'Union européenne cherche à diffuser son modèle de droit de la concurrence, mais l'absence de cadre multilatéral, la diversité des pratiques et la

dispersion des clauses concurrentielles dans les accords bilatéraux affaiblissent les garanties pour les compagnies aériennes de voir leurs compétiteurs évoluer dans le même environnement concurrentiel »¹.

Ceci explique que l'attribution de droits de trafic vers ou en provenance de pays étrangers puisse prendre plusieurs années. Toutefois, dans un contexte de libéralisation du transport aérien mondial, ces droits de trafic sont une clef de développement pour les compagnies, mais également pour nos aéroports, notamment régionaux.

Deux axes paraissent donc fondamentaux à votre rapporteure dans la négociation des droits de trafic :

- **la consultation des différentes régions françaises pour éviter de concentrer les droits de trafic nouvellement obtenus exclusivement sur le hub parisien**

Cette problématique a été abordée à l'occasion des Assises nationales du transport aérien, à la suite desquelles la ministre des transports², Madame Élisabeth Borne, s'est engagée à ce que les régions soient mieux associées à la préparation des négociations internationales sur les droits de trafic³. Des droits peuvent également être réservés à la desserte régionale, sur le modèle de ce qui a été réalisé à l'occasion de la renégociation des droits de trafic avec la Chine en 2016⁴. L'aéroport de Nice, entendu par votre rapporteure, a ainsi indiqué que la direction générale de l'aviation civile rassemblait les aéroports avant la négociation de droit de trafic pour recueillir leurs attentes.

Proposition n° 23 : Consulter les gestionnaires d'aéroports et les régions préalablement à l'engagement de négociations bilatérales sur les droits de trafic.

- **L'engagement de négociations permettant de mieux relier les territoires ultramarins à leur environnement régional**

La stratégie nationale indique que l'État veillera « à la mise en place de mécanismes de coopération, y compris techniques et de renforcement des liaisons

¹ Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, L'État et la compétitivité du transport aérien, intégrée au rapport d'information n° 32 (2016-2017), L'action de l'État en faveur de la compétitivité du transport aérien, réalisé par le président de notre mission d'information, Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 octobre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/rap/r16-032/r16-032_mono.html.

² Désormais ministre de la Transition écologique et solidaire.

³ Stratégie nationale du transport aérien 2025, pp. 36 et 37.

⁴ Voir la description des derniers accords conclus par la France en termes de droits de trafic à l'adresse suivante : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/droits-traffic>.

aériennes depuis les territoires ultramarins et, plus particulièrement, avec les pays du bassin régional de chacun d'entre eux »¹.

Les territoires ultramarins ne peuvent en effet vivre uniquement de leur relation avec la métropole. Ces destinations disposent en outre d'un potentiel considérable.

Les Assises nationales du transport aérien, au cours du colloque intitulé « *Transport aérien : un enjeu particulier pour l'outre-mer* », ont été l'occasion pour les acteurs concernés de souligner les enjeux du secteur aérien dans les outre-mer. Il a ainsi été indiqué que **la connectivité avec l'international regroupait dans les outre-mer trois types de flux** : la connectivité de proximité, relativement peu développée dans le bassin Antilles-Caraïbes, la connectivité indirecte *via* l'accès à un hub², et la connectivité permettant d'assurer l'import de touristes, ce qui justifie la desserte de nouvelles zones.

En conclusion de ce colloque, notre collègue député Serge Letchimy, président du thème « *Performance au service des territoires Outre-mer* », a recommandé **l'organisation d'une conférence annuelle et la mise en place d'une commission dans chaque bassin maritime transfrontalier**. Votre rapporteure souscrit pleinement à cette proposition, qui permettrait aux négociations relatives aux droits de trafic de prendre en compte les enjeux particuliers des territoires ultramarins.

Ces discussions pourraient associer les compagnies aériennes locales, qui ont d'ores et déjà pris l'initiative de se regrouper. L'**Alliance Vanille** rassemble par exemple depuis 2015 **quatre compagnies aériennes de l'Océan indien**. Quatre thématiques de réflexion ont été définies : la recherche de formules tarifaires attractives pour les passagers ; la connectivité des programmes ; l'optimisation des partenariats pour multiplier les destinations offertes aux passagers ; et la mise en commun de moyens (flottes et équipements aéroportuaires).

De même, **Caribsky, dans les Antilles, rassemble trois compagnies aériennes** avec pour objectif de développer le trafic régional.

Proposition n° 24 : Organiser une conférence annuelle par bassin ultramarin pour encourager le développement des droits de trafic régionaux, afin de mieux connecter chacun des territoires à son environnement régional.

Les négociations internationales relatives aux droits de trafic pourraient également, lorsque les collectivités le souhaitent, associer des acteurs locaux en utilisant notamment les compétences internationales des

¹ Stratégie nationale du transport aérien 2025, p. 37.

² Mayotte a ainsi récemment été reliée à Nairobi.

collectivités ultramarines. Comme le soulignent les parlementaires ultramarins entendus par votre rapporteur, **le développement du trafic moyen-courrier dans l'environnement régional des territoires ultramarins permettrait d'inscrire ces derniers dans la dynamique de développement actuellement en cours dans les Caraïbes ou dans l'Océan Indien.**

Proposition n° 25 : Expérimenter l'association de représentants des collectivités ultramarines, si elles le souhaitent, à la conduite des négociations bilatérales relatives aux droits de trafic dans leur environnement régional.

IV. CONCILIER DÉSENCLAVEMENT DES TERRITOIRES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. LES EFFORTS DÉPLOYÉS PAR LE SECTEUR AÉRIEN POUR RÉDUIRE SON IMPACT ENVIRONNEMENTAL

1. Comme tous les modes de transport, le transport aérien demeure confronté à la nécessité de réduire ses émissions de gaz à effet de serre

La part du transport aérien dans les émissions de gaz à effet de serre en France fait l'objet d'estimations divergentes. Lors des auditions menées par votre rapporteure, le chiffre de 2 % des émissions nationales a été avancé par différents interlocuteurs. En réalité, si l'aviation civile représente bien 2 % des émissions de gaz à effet de serre mondiales¹, l'empreinte carbone de l'aérien est plus élevée en France. Selon les chiffres de la DGAC, le transport aérien civil a émis en 2017 21,9 millions de tonnes de CO₂². Avec des émissions totales en 2017 de 466 Mt de CO₂, le **secteur représenterait ainsi 4,7 % des émissions nationales**³. L'effet de l'aérien sur le changement climatique ne se limite cependant pas aux émissions de gaz à effet de serre. Comme le rappelle The Shift Project⁴, *think tank* présidé par Jean-Marc Jancovici, membre du Haut Conseil pour l'action climatique

¹ Selon les chiffres de l'Air Transport Action Group (ATAG, <https://www.atag.org/facts-figures.html>), repris par l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI).

² <https://eco-calculateur.dta.aviation-civile.gouv.fr/les-chiffres-cles>.

³ Selon les chiffres de la DGAC, les émissions de gaz à effet de serre du secteur aérien sont quasiment équivalentes aux émissions de CO₂. Il existe un différentiel de 1%, qui permet principalement d'inclure la contribution du protoxyde d'azote N₂O.

En revanche, si l'on considère à la fois la phase amont (production et distribution du carburant) et la phase de vol, les valeurs proposées par la DGAC (et reprises dans ce rapport) doivent être multipliées par 1,22 pour obtenir l'impact total des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble de la filière.

⁴ <https://theshiftproject.org/article/aerien-climat-fiscalite-manuel-auto-defense-intellectuelle/>.

auprès du Premier ministre, « *le fonctionnement des moteurs en altitude produit des oxydes d'azote, de la vapeur d'eau et des particules fines, ce qui a des effets sur la chimie de l'atmosphère et sur la formation des nuages d'altitude* ». Avec cet effet, aussi appelé « forçage radiatif », la contribution réelle de l'aérien au réchauffement climatique pourrait être multiplié par deux, selon les estimations de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), reprenant les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹.

Les émissions de CO₂ ont cependant progressé à un rythme largement inférieur à la croissance du trafic aérien. Entre 2000 et 2017, ces émissions ont augmenté de 14,3 % pour un nombre de passagers-équivalents-kilomètres-transportés (PKTeq), pourtant en hausse de 53,7 %. Le développement du trafic aérien s'est donc accompagné d'une amélioration significative de son efficacité énergétique, avec une diminution de 25,7 % des émissions de CO₂ unitaire (en kg de CO₂/PKTeq), soit une décroissance moyenne annuelle de 1,7 %². Cette amélioration de l'efficacité énergétique du secteur aérien s'explique principalement par les nombreux efforts des acteurs visant à réduire leur consommation de kérosène. Différents interlocuteurs entendus par votre rapporteure, comme BAR France ou la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), regrettent que ces efforts soient trop peu connus par le grand public. Les améliorations constatées découlent autant des progrès technologiques (moteurs, allègement des avions, aérodynamique optimisée...) que des modèles économiques utilisés par les compagnies. Pour Paul Chiambarretto, l'augmentation du taux de remplissage des avions, notamment par la flexibilité des prix en fonction de la demande (*méthode de « yield management »*) est un facteur déterminant dans la baisse de l'empreinte carbone par passager.

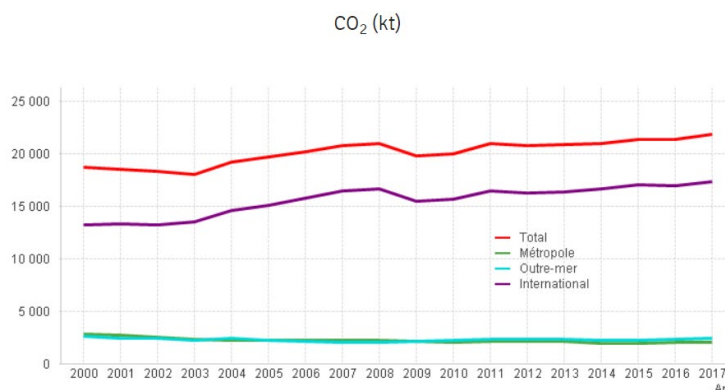
2. La part des émissions du transport aérien intérieur est minoritaire et décroissante

La part du transport intérieur dans les émissions de CO₂ du secteur aérien est minoritaire et décroissante. Pour cause, parallèlement au recul relatif du transport intérieur dans le trafic aérien global, on observe depuis 2000 une **diminution nette des émissions de CO₂ pour le trafic intérieur métropole (- 28 %)**. La part du transport intérieur dans les émissions carbone du transport aérien atteint 20,4 % (4,5 millions de tonnes (Mt) en 2017, soit près de 1 % des émissions totales de la France). Une proportion importante de cette part est liée à la desserte des territoires d'outre-mer (2,5 Mt). **Le trafic en métropole ne constitue donc que 2 Mt, soit 9 % des émissions du secteur.** En comparaison, les émissions du transport aérien international 2017 (17,4 Mt de CO₂, soit environ 3,7 % des émissions totales de la France)

¹ http://www.bilans-ges.ademe.fr/documentation/UPLOAD_DOC_FR/index.htm?aerien.htm.

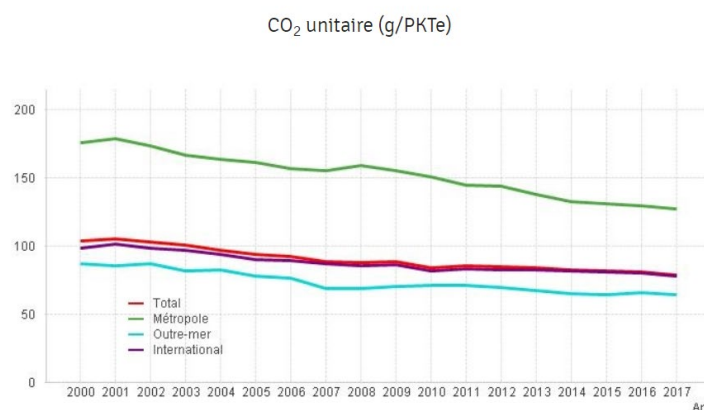
représentent près de 80 % des émissions du transport aérien : **les émissions du trafic aérien au départ de la France sont donc environ 4 fois supérieures aux émissions du seul trafic intérieur.** Cette part a fortement augmenté depuis 2000, avec une progression de 30 %. C'est donc le **dynamisme du transport international qui explique la croissance des émissions de CO₂.**

Évolution des émissions de CO₂ du transport aérien depuis 2000.



Source : DGAC

Évolution des émissions de CO₂ unitaire (par passagers-équivalents-kilomètres-transportés) du transport aérien depuis 2000



Source : DGAC

3. Reconnaître les efforts du secteur aérien pour s'adapter à l'urgence climatique

Le secteur aérien s'est fixé des objectifs ambitieux, visant à stabiliser et réduire, à long terme, ses émissions. L'Air Transport Action Group (ATAG), représentant à l'échelle internationale de l'industrie du transport aérien, s'est fixé, en 2008, trois objectifs :

- à court terme, entre 2009 et 2020, une amélioration de l'efficacité énergétique de 1,5 % en moyenne par an ;

- à moyen terme, une stabilisation des émissions au niveau de 2020 ;
- à long terme, une réduction de moitié des émissions de CO₂ en 2050 par rapport au niveau de 2005.

Pour répondre à ce défi, le secteur aérien entend s'appuyer sur **quatre leviers principaux**.

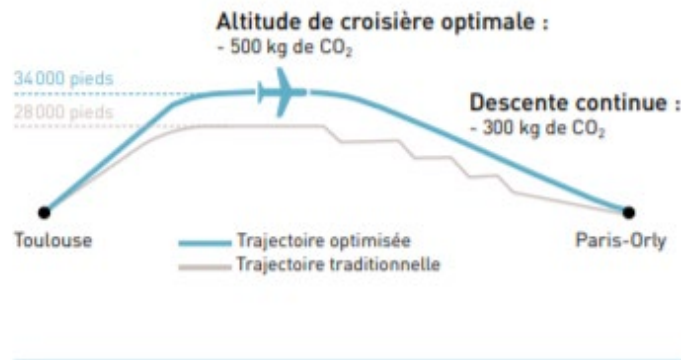
Le premier de ces leviers est le **progrès technologique**, qui permet tout d'abord d'améliorer l'efficacité énergétique des appareils. Comme le rappelait Paul Chiambaretto, *« les dernières générations d'avions ont des consommations par passager de l'ordre de 2 à 3 litres pour 100 km, soit la consommation d'une voiture hybride »*. Par ailleurs, les efforts de recherche et développement se concentrent aujourd'hui sur le développement de l'électrification. Celle-ci est déjà entamée sur les systèmes de bord tels que le freinage et la pressurisation de la cabine. L'électrification pourrait également porter sur le roulage afin d'éviter de faire fonctionner au sol les moteurs de l'avion. La frontière technologique demeure cependant l'utilisation de l'électricité en vol, par la conception d'avions à propulsion hybride/électrique. Le salon du Bourget 2019 a été l'occasion pour Daher, Airbus et Safran de dévoiler l'*EcoPulse TM*, un démonstrateur d'avion à propulsion hybride, dont le premier vol est prévu à l'horizon 2022. Si l'*EcoPulse TM* est pour l'heure limité en capacité, il **pourrait préfigurer l'application de la technologie hybride à des appareils destinés aux liaisons régionales**.

Le secteur aérien compte par ailleurs sur le développement des carburants bas carbone, principalement issus de la biomasse. Selon le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS)¹, *« cinq filières de biocarburant sont déjà certifiées, et une vingtaine de filières supplémentaires sont en cours de certification »*. Ces biocarburants peuvent d'ores et déjà alimenter les moteurs actuels, en remplacement du kérosène actuellement utilisé.

En parallèle des évolutions technologiques, les acteurs de l'aérien entendent limiter l'empreinte carbone de l'avion par l'amélioration de la gestion du trafic aérien et l'optimisation des opérations. En remplacement de la méthode traditionnelle d'approche (descente par paliers), le secteur promeut notamment la descente continue, réduisant la propulsion moteur, par l'utilisation des capacités de navigation par géolocalisation (systèmes GNSS).

¹ GIFAS, *L'industrie aérospatiale face au défi climatique*, 2017.

**Méthode optimisée d'approche,
en comparaison de la méthode traditionnelle par palier.**



Source : GIFAS, 2017

Enfin, pour répondre aux objectifs qu'il s'est fixé, le secteur aérien s'est engagé en 2018, au niveau mondial, dans le programme *Corsia*.

Le programme Corsia

Une résolution de l'OACI d'octobre 2016 vise à la mise en place d'un mécanisme de marché mondial visant à limiter la croissance des émissions du transport aérien. Il s'agira d'un système d'obligation d'achat de crédits de compensation des émissions de CO₂ **supérieures au niveau des émissions de l'année 2020.**

Le mécanisme prévoit deux phases de mise en œuvre : une première phase entre 2021 et 2026 basée sur le volontariat, puis une seconde phase à partir de 2027 où le dispositif s'appliquera de façon universelle à l'exception d'un certain nombre d'États exemptés (notamment les pays les moins développés, les plus enclavés et ceux dont le transport aérien est le moins mature).

Les 65 États volontaires qui participeront à la première phase du CORSIA représentent d'ores et déjà près de 87 % de l'activité aérienne internationale.

Dès la seconde phase, les États inclus dans le dispositif représenteront plus de 93 % de l'activité aérienne internationale. Ce sont ainsi près de 80 % des émissions de CO₂ mondiales qui seront couvertes par le dispositif.

Cette initiative mondiale s'ajoute au système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) (en anglais, *EU ETS*), auquel le transport aérien, à la différence des autres modes de transport, a été intégré, par la directive européenne 2008/101/CE, transposée dans le code de l'environnement par les articles L. 229-5 à L. 229-24-2. Pour Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile, ces deux systèmes sont complémentaires. Le premier, moins ambitieux car ne visant qu'à limiter les émissions au niveau de 2020, se veut cependant mondial. Le deuxième, restreint aux vols européens, soumet le secteur aérien à la fluctuation du prix donné par le marché au CO₂.

Votre mission constate que les efforts consentis devront être poursuivis et soutenus pour contrebalancer la croissance attendue du transport aérien. À plusieurs égards, ce défi s'annonce exigeant.

Enfin, selon l'Association internationale du transport aérien (AITA), organisation commerciale internationale de sociétés de transport aérien, après avoir été multiplié par deux depuis 2000, le nombre de passagers devrait encore doubler pour atteindre 8,2 milliards de voyageurs en 2037 (soit une croissance annuelle moyenne de 3,5 %)¹. Pour **compenser l'augmentation de 3,5 % du nombre de passagers**, une baisse proportionnelle des émissions de CO₂ unitaire serait nécessaire. **Il faudra donc que le secteur multiplie par deux sa performance des années 2000 à 2017 (- 1,7 % /an), ce qui s'annonce comme un défi exigeant mais réalisable.**

Au regard de ces données, la mise en œuvre d'une taxation carbone de l'aérien semble compréhensible pour réorienter les usages et donner au secteur les moyens d'un changement d'échelle.

B. CONCILIER LA TAXATION CARBONE DU TRANSPORT AÉRIEN AVEC L'OBJECTIF D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. L'exonération des lignes d'aménagement du territoire de l'éco-contribution proposée par le Gouvernement : une reconnaissance du rôle des LAT

L'introduction d'une contribution carbone de l'aérien pourrait intervenir dès 2020, selon l'annonce faite par le gouvernement au terme du deuxième Conseil de défense écologique, organisé le 9 juillet dernier.

Selon l'annonce de la ministre des transports, Mme Élisabeth Borne, les compagnies aériennes devront verser de 1,50 à 18 euros sur les billets d'avion pour tous les vols au départ de la France, sauf vers la Corse et l'outre-mer. **Les lignes d'aménagement du territoire seraient également exonérées.** Elle s'appliquerait uniquement aux vols partant de France. Elle serait de 1,50 euro en classe éco et 9 euros en classe affaires pour les vols intérieurs et intra-européens, et, pour les vols hors-UE de 3 euros pour la classe éco et 18 euros pour la classe affaires. Les vols en correspondance seraient exclus. Le produit d'une telle taxe s'élèverait à 180 millions d'euros et pourrait être affecté à l'Afitf (Agence de financement des infrastructures de transport de France).

La contribution proposée par le gouvernement doit être mise en regard avec les éco-contributions mises en place par d'autres pays.

En **Allemagne** par exemple², les liaisons vers les pays européens et nord-africains sont taxés à hauteur de 7,38 euros et vers les autres pays,

¹ Chiffres publiés par l'AITA en octobre 2018.

² https://www.gesetze-im-internet.de/luftvstabsenkvo_2019/BJNR224400018.html.

selon qu'ils sont situés en-dessous ou au-delà de 6 000 kms, respectivement à hauteur de 23,05 euros et 41,49 euros.

Si votre mission rappelle que la mise en place d'une taxation au niveau européen serait préférable et plus efficace, elle partage l'objectif du gouvernement d'accompagnement du secteur aérien vers un horizon durable. Elle ne peut cependant que constater les limites du mécanisme proposé, tant au regard des objectifs d'aménagement du territoire que de lutte contre le réchauffement climatique.

La contribution ne tient **pas suffisamment compte de la distance parcourue par les passagers**. Selon le modèle annoncé par la ministre des Transports, un Paris-Tokyo ne serait que deux fois plus taxé qu'un Paris-Toulouse, bien qu'il soit 10 fois plus émetteur¹.

Une telle éco-contribution, uniformément appliquée sur l'ensemble des vols intérieurs à l'EEE, **n'intégrerait pas suffisamment la réalité des territoires**. Pour ce faire, votre mission estime que la taxation carbone de l'aérien devrait tenir compte du degré de substituabilité entre l'avion et le train. Il apparaît clairement que c'est à cette condition qu'une éco-contribution sera compatible avec l'objectif d'aménagement du territoire.

2. Compléter le dispositif de l'éco-contribution en tenant compte du degré de substituabilité entre l'aérien et les infrastructures routières et ferroviaires existantes : une proposition en vue de l'examen de la loi de finances pour 2020

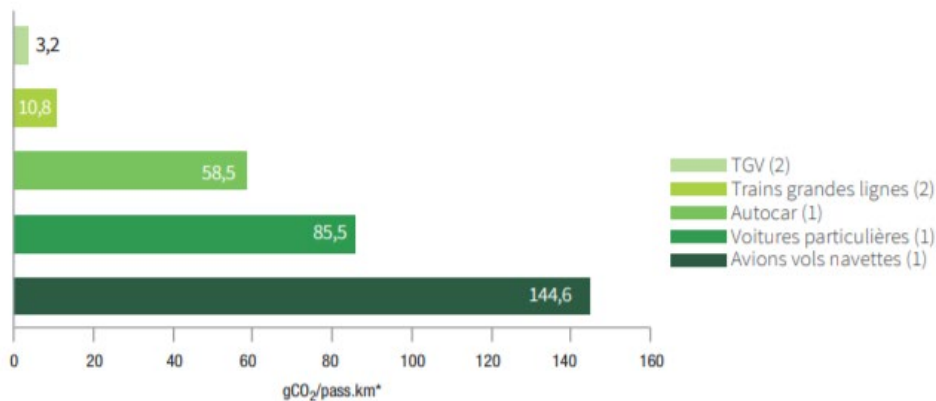
a) Orienter vers les modes de transport les plus vertueux

Comme toute taxe dite « pigouvienne », la fiscalité environnementale vise à internaliser le coût social des activités économiques et orienter les pratiques des agents : elle n'atteint donc son but que si ces agents disposent d'un produit ou service de substitution plus vertueux que le produit ou service taxé. En l'espèce, une taxation carbone de l'aérien n'est envisageable que si elle oriente les passagers vers un autre mode de transport disponible, équivalent en termes de service et moins polluant. À première vue, le report modal optimal à l'échelle nationale doit s'effectuer entre l'aérien et le ferroviaire.

¹ <https://eco-calculateur.dta.aviation-civile.gouv.fr/> : environ 60 kg contre 640 kg de CO₂ par passager.

Émissions de CO₂ des transports de passagers sur des distances nationales

H33. Émissions de CO₂ des transports de passagers sur des distances nationales



* Grammes CO₂ par passager-kilomètre.

Sources :

(1) Deloitte pour l'ADEME - « Étude sur les efficacités énergétiques et environnementales des modes de transports » - 2008 (données 2005)

(2) SNCF - « Information CO₂ des prestations de transport » - juillet 2016

Champ: France métropolitaine (phase amont + phase d'utilisation)

Source : ADEME, Climat, Air et Énergie, Chiffres clés, 2018

Compte tenu des contrôles de sûreté spécifiques au transport aérien et de la localisation des aéroports en périphérie, selon Paul Chiambaretto, « le TGV apparaît comme une alternative crédible à l'avion jusqu'à une durée de 3h30 environ » (soit lorsque l'écart de temps est inférieur ou égal à 2h/2h30 entre l'offre ferroviaire et aérienne). Il s'agit cependant d'une règle générale : la valeur du temps diverge selon les usagers et est deux fois plus élevée en moyenne pour les passagers voyageant pour des raisons professionnelles que pour les passagers voyageant pour le loisir¹.

Au regard de ce modèle de substitution entre l'aérien et le ferroviaire, une taxe carbone doit donc orienter les passagers vers le mode de transport le moins polluant, là où les infrastructures ferroviaires existent et où le train constitue une alternative équivalente à l'aérien en termes de service, comme sur un Paris-Lyon ou Paris-Marseille², qui accueilleraient pourtant en 2018, 639 439 et 1 617 955 passagers (dans les deux sens)³.

Votre mission rappelle néanmoins que ce raisonnement ne peut s'appliquer à l'ensemble des liaisons intérieures. D'une part, la pleine application d'une taxation carbone sur des lignes reliant deux villes mal

¹ S'appuyant sur les travaux de M Peter P. Belobaba, M. Paul Chiambaretto a ainsi rappelé à votre mission que l'élasticité-temps était proche de -1,5 pour les passagers « affaires » et de -0,8 pour les passagers « loisirs ».

² Selon les horaires des trajets les plus courts affichés sur les sites de Air France et de la SNCF, le premier trajet ne prend en train que 52 minutes de plus qu'en avion (1h05 contre 1h57) ; pour le deuxième trajet, ce différentiel est uniquement d'1h45 (1h20 contre 3h05).

³ DGAC, Bulletin statistique – Trafic Aérien commercial, 2018.

desservies par le train ou la route n'aurait que peu d'influence sur le trafic aérien et sur la pollution. Elle ne ferait que pénaliser ces territoires et renforcer le phénomène de métropolisation, sans bénéfice réel pour l'environnement. D'autre part, là où les infrastructures ferroviaires à grande vitesse n'existent pas encore, elle donnerait un avantage compétitif sous-optimal au train. Votre mission souligne ainsi que les émissions découlant de la construction de nouvelles lignes à grande vitesse doivent être intégrées dans l'arbitrage entre l'avion et le train pour la desserte des territoires. Selon les recherches de J. Westin & P. Kågeson¹, au moins 10 millions de passagers annuels sont nécessaires pour compenser les émissions liées à la construction, au fonctionnement et, dans une moindre mesure, à l'entretien de lignes à grande vitesse de 500 kilomètres (dont l'espérance de vie est fixée à 50 ans), la compensation s'opérant le cas échéant par un report modal de l'aérien vers le ferroviaire.

b) Des exonérations et un abattement sur l'éco-contribution pour tenir compte du degré de substituabilité entre l'avion et le train

Si une éco-contribution sur les billets d'avion venait à être mise en place dans la prochaine loi de finances, votre mission considère donc qu'elle devrait tenir compte du degré de substituabilité entre le train et l'avion, pour orienter les passagers vers l'offre ferroviaire existante.

Les vols intérieurs à la France bénéficieraient d'un abattement sur la taxe, proportionnel à l'écart de temps entre l'option ferroviaire et aérienne. Pour une **différence entre le train et l'avion de 3 heures et demie ou plus**, le **taux d'abattement serait de 100 %**. À contrario, pour les liaisons où l'écart entre le ferroviaire et l'aérien serait inférieure à une heure, le taux d'abattement serait nul. Entre ces deux extrêmes, le taux évoluerait proportionnellement au différentiel de temps. À titre d'exemple :

- un **vol Paris-Lyon** (52 minutes de différence entre le train et l'avion) ne bénéficierait **pas d'abattement** et serait pleinement imposé ;

- sur un **vol Paris-Nice** (4 heures 20 d'écart), un abattement de **100 %** sur la taxe carbone serait appliqué : le billet ne serait pas imposé à ce titre ;

- pour un **Paris-Montpellier** (1 heure 55 d'écart), un taux d'abattement **intermédiaire** serait retenu : le billet ne serait que partiellement taxé.

¹ J. Westin & P. Kågeson, *Can high speed offset its embedded emissions ?*, *Transportation Research Part D : Transport and Environment*, 17 (1), 2012.

De surcroît, les lignes d'aménagement du territoire ainsi que les vols reliant les outre-mer seraient exonérés.

Proposition n° 26 : Concilier la taxation carbone du transport aérien avec l'objectif d'aménagement du territoire en exonérant les LAT et les outre-mer et en instaurant un abattement prenant en compte le degré de substituabilité entre l'aérien et le train.

En plus d'orienter les passagers vers le mode de transport le moins polluant, là où l'offre ferroviaire est existante, ce mécanisme placerait le transport aérien dans un **rôle d'aménageur du territoire optimal, tant en matière économique qu'environnementale**. Sous l'angle **économique**, il donnerait un signal prix incitant au développement d'offres aériennes vers les territoires mal desservis par le train, mais aussi entre régions, par le développement de lignes transversales, dans un pays où la *« desserte entre régions est le parent pauvre de la politique des transports »*, comme le rappelait à votre rapporteure François Bacchetta, directeur général d'Easy Jet France. **En matière environnementale**, elle offrirait une alternative pertinente à la construction de nouvelles lignes grandes vitesse entre métropoles régionales, dès lors que le niveau de remplissage de ces lignes ne permettrait pas systématiquement de compenser les émissions émises pour la construction et la maintenance des voies.

3. Le produit de l'éco-contribution doit principalement soutenir les ambitions climatiques de l'aviation civile française

Le produit de l'éco-contribution dépendrait des niveaux forfaitaires retenus par la prochaine loi de finances. **Quel que soit le niveau fixé par le législateur**, il semble à votre mission que les crédits ainsi dégagés, provenant majoritairement de trajets moyen ou long-courrier, devraient **bénéficier principalement au secteur aérien** et soutenir sa **double ambition** d'amélioration de son bilan carbone et d'aménagement du territoire.

Le produit de l'éco-contribution pourrait **contribuer à faire de la France le champion mondial de l'avion de demain**. Les crédits dégagés permettraient d'une part à la politique française de **recherche environnementale dans l'aviation civile de changer d'échelle**, avec une attention particulière pour les **technologies hybrides**. Pour cause, ces dernières pourraient bénéficier dans un premier temps aux vols intérieurs et **devenir à moyen-terme une solution pour l'aménagement durable des territoires**. Ils permettraient d'autre part de **soutenir le développement des filières de biocarburants**.

Dans une **moindre mesure**, le produit de l'éco-contribution pourrait servir à **financer l'Afitf**, comme l'a suggéré le gouvernement.

Proposition n° 27 : Orienter le produit de la taxation en priorité vers le financement de la recherche en faveur du transport aérien de demain et, dans une moindre mesure, vers le financement de l'Afitf.

**C. DÉVELOPPER UNE VISION POUR LE TRANSPORT RÉGIONAL DE
DEMAIN : FAIRE DES LIGNES AÉRIENNES DE TERRITOIRE LE
LABORATOIRE DE LA MOBILITÉ DURABLE**

**1. Dès maintenant : intégrer des critères environnementaux dans
les obligations de service public en contrepartie d'une
exonération sur l'éco-contribution**

Exonérées de contribution carbone sur les billets d'avion, les **lignes d'aménagement du territoire métropolitaines** pourraient en contrepartie améliorer leur bilan carbone, sans dégrader leur qualité de service et sans affecter leur équilibre économique.

En la matière, **le choix des appareils utilisés** par les compagnies constitue le levier principal de réduction des émissions. À cet égard, votre mission constate que les **turboréacteurs (jets)** sont de plus en plus privilégiés par les compagnies exploitant des LAT, aux dépens de leur principal concurrent sur le marché des vols intérieurs, les **turbopropulseurs (avions à hélice)**. Air France a ainsi initié un mouvement progressif de **retrait de sa flotte des appareils ATR**¹. Pourtant, la comparaison entre deux appareils d'environ 50 places opérant sur les LAT - l'Embraer 145 et l'ATR 42 - est à l'avantage de ce dernier, tant au regard du coût d'exploitation que de l'empreinte carbone. Selon l'éco-calculateur de la DGAC², sur les distances considérées (inférieures à 500 kilomètres et pour des avions d'environ 50 sièges), l'avion à hélice consomme **30 à 40 % de kérosène en moins** que le jet et émet, dans les mêmes proportions, moins de CO₂³.

¹ ATR est le seul constructeur à encore commercialiser des avions à hélice. Ses principaux concurrents, Embraer et Bombardier, ont privilégié le jet, dès les années 1990.

² <https://eco-calculateur.dta.aviation-civile.gouv.fr/les-chiffres-cles>.

³ Ce chiffre, souvent repris par les interlocuteurs entendus par votre rapporteure, se vérifie par les données fournies par l'éco-calculateur de la DGAC.

Émissions de CO₂ par passager et par kilomètre, par type d'appareil et longueur de trajet

Emission de CO₂ pendant la phase vol en g/peq/km

g CO ₂ /peq/km phase vol	20 à 50 sièges	51 à 100 sièges	101 à 220 sièges	> 220 sièges	Total	PKT
< 500 km (turboprop)	163	119	*	*	127	0.4 %
< 500 km (jet)	251	199	139	174	151	2.0 %
500 à 1000 km	180	149	104	179	111	12.6 %
1000 à 2000 km	256	120	87	121	90	14.2 %
2000 à 5000 km	*	*	82	109	95	11.2 %
> 5000 km	*	*	*	92	92	59.5 %
Total	194	146	95	94	96	100.0 %
PKT	0.3 %	2.8 %	31.6 %	65.2 %	100.0 %	100.0 %

Données 2017 (mises à jour le 15/03/2019)

Source : Eco-calculateur de la DGAC

De surcroît, selon la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), les compagnies utilisant des turbopropulseurs, plus légers, bénéficient de redevances aéroportuaires moins élevées que celles utilisant des turboréacteurs.

Plus économique et plus propre, l'avion à hélice est **cependant plus lent**. Pourtant, sur des vols intérieurs, le différentiel de temps avec le jet semble modéré (15 minutes sur un vol Quimper-Paris, utilisé par votre mission lors de son déplacement en Bretagne).

Pour le constructeur ATR, les taux de régularité inférieurs de l'avion à hélice en France, évoqués par les utilisateurs de certaines lignes d'aménagement du territoire, sont la conséquence du **désinvestissement progressif de Air France de sa flotte d'ATR**, ainsi qu'à des **problèmes** plus spécifiques de ressources humaines dans les équipes de **maintenance** de la compagnie (avec le départ de certains techniciens particulièrement qualifiés et connaisseurs des appareils ATR), ce qu'a par ailleurs **confirmé le directeur général de HOP ! lors de son audition par votre mission d'information**.

Le directeur général de l'aviation civile, Patrick Gandil, estime que la médiocre réputation de l'avion à hélice tient autant à son image dégradée qu'aux difficultés d'Air France HOP ! à en assurer la maintenance. Malgré les progrès technologiques significatifs dont elle a bénéficié, l'hélice est souvent perçue comme étant moins fiable, moins sûre et moins avancée que le jet, associé depuis les années 1990 à une certaine idée de la modernité dans le secteur aérien. Pour Patrick Gandil, il semblerait que l'État n'ait **pas réussi à faire « la pédagogie du turbopropulseur »**.

Comparatif entre un avion dit « à hélice » équipé de turbopropulseurs et un avion dit « jet » à turboréacteurs

ATR 72-600 (turbopropulseur)



Ligne : Paris – Aurillac
Type : ATR 72-600
Immatriculation : F-HIPY
Opérateur : Aéro4M, filiale
de Regourd aviation, sous-
traitant d’Air France
HOP ! attributaire de la
délégation de service
public
Motorisation : 2 PW127M
turbopropulseurs
Vitesse : 590 km/h
Capacité : 74 passagers
(50 passagers pour la
version ATR 42)
Photo : Sénat
(Orly 11 juillet 2019)

Embraer ERJ 145 (turboréacteur)



Ligne : Paris – Quimper
Type : ERJ 145 MP
Immatriculation : F-GUBG
Opérateur : Air France
HOP ! attributaire de la
délégation de service
public
Motorisation : 2 AN
AE3007A1 turboréacteurs
Vitesse : 833 km/h
Capacité : 50 passagers

Photo : Sénat
(Quimper 24 juin 2019)

En intégrant des critères environnementaux dans l’obligation de service public, les collectivités pourraient donc orienter les opérateurs vers des solutions à la fois *plus respectueuses de l’environnement et plus économiques*. Elles anticiperaient par là même une tendance forte sur le marché des constructeurs des petits porteurs ; Bombardier et Embraer ne produisant plus actuellement de turboréacteurs de moins de 70 places, seuls les ATR-42 et ATR-72 pourraient, à terme, être à même d’assurer la desserte des territoires bénéficiant de LAT. Elles inciteraient enfin les compagnies à utiliser des appareils plus jeunes et donc plus fiables (l’âge des flottes

opérant des OSP étant significativement plus élevé et pouvant atteindre 25 ans). Pour accompagner l'intégration de critères environnementaux dans les OSP, l'État pourrait déterminer une clause type, qui aurait vocation à être adaptée par les collectivités mettant en place une LAT.

Parallèlement, le nouveau contrat de régulation économique avec ADP (2021-2025) devrait également intégrer de tels critères, option à laquelle la ministre des transports, auditionnée par votre mission, a affirmé réfléchir (*« on sait que les avions à hélice sont plus performants en terme environnemental, ce qui devrait pouvoir se traduire dans les redevances »*).

Dès lors, le turbopropulseur devient une technologie particulièrement adaptée au court-courrier. En contrepartie d'une vitesse inférieure (590 km/h pour un ATR 72 au lieu de plus de 800 km/h pour un jet), le turbopropulseur semble mieux s'intégrer dans les exigences de réduction de consommation et de nuisances sonores.

Proposition n° 28 : Intégrer des critères environnementaux dans les OSP, pour orienter les compagnies vers l'utilisation des aéronefs les plus efficaces en matière d'économie de carburant et de réduction des émissions carbone.

2. À court terme : créer spécifiquement pour les LAT une filière vertueuse de production locale de biocarburants

L'Agence internationale de l'énergie estime que la part des biocarburants dans l'usage total de carburant aviation n'atteindra que **20 % en 2040**¹ si rien n'est fait pour favoriser des filières pérennes. Certains acteurs du secteur, comme Global Bioénergies, entendus par votre rapporteure, ont confirmé le **caractère optimiste de cette prévision**. Ils souhaitent une accélération du processus **notamment pour développer une filière « sucre »** (basée sur la fermentation de résidus agro-industriels). Celle-ci, contrairement à la filière de recyclage des huiles usagées basée sur une matière première d'importation, pourrait être développée dans les territoires et créer des emplois locaux au plus près des aéroports de désenclavement. Il faut se féliciter que cet appel à la création d'un « cercle vertueux » pour l'économie locale des territoires, durable et créatrice d'emplois, ait été entendu par le nouveau secrétaire d'État chargé des transports, Jean-Baptiste Djebbari, celui-ci ayant déclaré le 9 septembre dernier souhaiter être le *« ministre des transports qui lance la filière des biocarburants aériens »*².

¹ P. Le Feuvre, [Are aviation biofuels ready for take off?](#), AIE, 2019.

² Source : BFM TV (9 septembre 2019).

L'ensemble des compagnies aériennes entendues par votre rapporteure ont confirmé la certification de leurs avions pour l'usage de biocarburants.

Proposition n° 29 : Initier le développement d'une filière de production et d'approvisionnement en biocarburants aéronautiques localisée dans les territoires.

3. À moyen et long terme : expérimenter en priorité sur les lignes de courtes distances les futurs aéronefs hybrides et décarbonés

Si les solutions technologiques ne permettent pas d'envisager une aviation zéro émission pour le transport aérien de masse, il semble pourtant que certaines compagnies envisagent à moyen terme des solutions innovantes. Ainsi, Easy jet a annoncé travailler à l'avion électrique pour la ligne Londres-Amsterdam dont la distance est inférieure à 500 kilomètres. Selon Stéphane Cueille, directeur R&T (recherche et technologie) et innovation de Safran, les motorisations hydrides ne semblent pas pour l'heure envisageables sur des avions de plus de 50 places. On peut en conclure que dans le format actuel des lignes d'aménagement du territoire qui emploient essentiellement des avions de 50 places, le transport aérien régional français pourrait constituer le laboratoire en condition réelle de l'utilisation de la propulsion hybride¹.

La diversité des LAT et la variété des liaisons, qui incluent des vols très courts avec escales (La Rochelle-Poitiers-Lyon), constituent un terrain d'expérimentation privilégié pour l'émergence d'un champion français.

Proposition n° 30 : Faire de l'aviation régionale française le laboratoire du transport aérien hybride et décarboné de demain

¹ Plusieurs constructeurs dont Airbus (dont le vol du prototype e-fan X est annoncé à partir de 2021), UTC (United Technologies Corporation) sur la base de l'appareil régional à turbopulseurs Dash 8, ainsi que ATR selon une étude de l'ONERA, présentent un niveau de faisabilité à l'horizon 2030 et plus.

EXAMEN EN COMMISSION

(Mardi 24 septembre 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous examinons aujourd'hui le projet de rapport de notre mission sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, établi par la rapporteure Josiane Costes.

La mission a été créée sur l'initiative du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE), le 9 avril 2019, dans le cadre de l'exercice du droit de tirage prévu à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat. Nous avons débuté nos travaux le 14 mai 2019.

Permettez-moi de rappeler certains éléments de cadrage et d'organisation relatifs à nos travaux. La mission a entendu se concentrer sur les lignes d'aménagement du territoire (LAT), tout en intégrant une réflexion plus large sur la gestion des aéroports et l'impact climatique. En un peu moins de trois mois, la mission d'information a entendu en audition près de 70 personnalités, dont Mme Élisabeth Borne, qui était à l'époque la ministre chargée des transports. Nous avons effectué trois déplacements à Quimper, Aurillac et Rodez pour rencontrer les acteurs locaux, expertiser plusieurs types de lignes d'aménagement du territoire et évaluer l'impact de ces liaisons sur le développement économique et touristique. Elle a organisé trois tables rondes réunissant des compagnies aériennes régionales, des experts universitaires du transport aérien et des parlementaires ultramarins, députés et sénateurs, sur la continuité territoriale et la connectivité des outre-mer avec leurs bassins régionaux.

À la demande de la mission d'information, la direction de l'initiative parlementaire et des délégations a réalisé une étude de législation comparée sur le soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement. Ciblée sur six pays, dont trois membres de l'Union européenne – l'Italie, l'Espagne et la Suède – et trois pays se situant sur d'autres continents – le Canada, l'Australie et la Colombie –, cette étude révèle les forces et faiblesses des différents modèles et permet de mettre en exergue un certain nombre de bonnes pratiques.

Enfin, il nous a paru important de permettre à chacun de s'exprimer sur le sujet. Une consultation en ligne, organisée entre le 14 juin et le 21 juillet 2019 sur la plateforme participative du Sénat, a recueilli 512 réponses et 180 contributions libres.

Je souhaite remercier tout particulièrement Mme la rapporteure, les membres de la mission et bien sûr chacun de nos contributeurs sans qui nos travaux n'auraient pas eu la même force.

Je donne sans plus tarder la parole à la rapporteure pour qu'elle nous présente le résultat de ce travail particulièrement dense et les points saillants du rapport.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je tiens tout d'abord à vous remercier, monsieur le président, pour votre présidence bienveillante et attentive sur un secteur que vous connaissez bien puisque vous avez été maire du Bourget et que vous êtes actuellement rapporteur spécial pour la commission des finances du Sénat sur ces sujets. Je remercie également les membres de notre mission qui ont été nombreux à participer à nos auditions et à partager le point central de nos travaux, à savoir le rôle des transports aériens pour le désenclavement des territoires non desservis efficacement par le rail et par la route.

Le constat à l'origine de la création de cette mission est qu'aujourd'hui 1 million de Français vivent à plus de 45 minutes d'un accès à l'autoroute, d'une gare TGV ou d'un aérodrome. Par ailleurs, 10 millions de Français n'ont accès qu'à un seul de ces modes de déplacement.

Lors de nos déplacements en régions, nous avons pu constater, notamment à Quimper, Aurillac et Rodez, que certaines liaisons aériennes représentaient un enjeu vital pour le développement économique et touristique. Dans ces trois cas, comme pour les autres lignes d'aménagement du territoire, ce qui justifie un soutien public de l'État et des collectivités locales est l'existence même d'une activité humaine dans ces régions. Vous seriez étonnés d'apprendre que des entreprises de pointe, performantes à l'international dans des domaines aussi variés que le textile, la cosmétique, l'ingénierie, l'agriculture, y emploient des centaines de salariés dans l'industrie et les services.

Dans la première partie du rapport, j'ai souhaité aborder la montée des inégalités économiques et sociales entre les territoires, notamment le sentiment d'abandon géographique d'une partie de la population française. Les auditions nous ont éclairés sur l'un des phénomènes les plus marquants de la recomposition des territoires au cours des trente dernières années : la métropolisation. Elle se manifeste par une concentration des activités économiques et de la population dans les principales métropoles du pays. Mon département du Cantal, par exemple, s'est vidé de sa population. La connectivité des territoires reste inégalitaire, et cette inégalité n'est pas résorbée par le maillage ferroviaire à grande vitesse.

L'idée directrice du rapport est que le soutien au transport aérien régional reste pertinent lorsque d'autres moyens de transport, le rail ou la route, ne lui sont pas substituables ou ne rendent pas un service comparable. À ce titre, le rapport établit trois constats majeurs.

Le premier constat est que le principe du soutien de l'État aux lignes régionales de service public est une pratique largement répandue pour relier

les territoires ou les communautés isolées, aussi bien au sein de l'Union européenne, en Italie, en Espagne, en Suède qu'en Australie ou en Colombie.

On peut y puiser des exemples de bonnes pratiques : en Italie, la mise en place d'une conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions pour coordonner les politiques de développement aéroportuaires ; en Espagne, la fixation de tarifs de référence et de réductions pour les étudiants et les trajets familiaux ; en Suède, une plus grande transparence de la qualité de service grâce à la publication régulière sur internet des statistiques de retards ou d'annulation de vols des compagnies opérant des lignes de service public.

Deuxième constat, le modèle français s'appuie principalement sur une politique de soutien aux routes, *via* des lignes d'aménagement du territoire, subventionnées selon le modèle des obligations de service public (OSP). Le soutien aux aéroports constitue un axe de soutien important mais secondaire, par ailleurs supporté par les collectivités territoriales. Enfin, le soutien aux passagers se limite aux territoires ultramarins, visant plus à assurer la continuité du territoire qu'à en assurer l'aménagement. Ce sont principalement sur ces dispositifs de soutien que nous avons porté nos travaux, avec une attention particulière pour les outre-mer.

L'État comme le Sénat se sont saisis de la question du désenclavement des territoires.

L'État a adopté en mars 2019 une « Stratégie nationale du transport aérien 2025 », qui comporte quatre axes stratégiques : la transition écologique, la performance du transport aérien français, le transport aérien de demain ainsi que la connexion des territoires au trafic aérien. De plus, selon l'annonce faite par en juillet dernier par Mme Borne, alors ministre des transports, l'exonération des lignes d'aménagement du territoire de l'écocontribution proposée par le Gouvernement est une reconnaissance du rôle et de l'utilité des lignes d'aménagement du territoire en métropole et outre-mer.

Pour sa part, le Sénat a adopté en janvier dernier une proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité des moyens de transport dans les zones enclavées, notamment en matière de transport aérien.

Le troisième et dernier constat concerne l'apport du transport aérien à l'aménagement des territoires. Nous nous sommes intéressés à son impact sur le développement économique. Nous avons entendu au cours des auditions qu'une hausse de 10 % du trafic aérien entraînerait une hausse de 0,1 à 0,5 % du PIB, de 0,3 à 0,7 % des salaires et de 3,9 % de la démographie locale. Si, dans les régions « centres » (plus développées économiquement), c'est principalement la croissance économique qui attire le transport aérien, dans les régions périphériques le transport aérien stimule directement

l'activité économique. Le trafic n'y est pas induit, mais il est moteur et porteur d'externalités positives pour l'économie locale.

Enfin, avant d'en venir au vif du sujet et à mes propositions, un mot sur le contexte entourant la mission. La question du climat n'est pas qu'une affaire d'actualité. Même si elle a largement occupé les médias pendant nos travaux, elle nous concerne toutes et tous. Aussi, il est apparu évident et incontournable que notre rapport devait s'attacher à répondre aux préoccupations de réduction des émissions carbone et concilier aménagement du territoire avec développement durable.

Le rapport formule trente propositions concrètes, réparties en sept axes thématiques, qui portent, d'une part, sur des recommandations de nature législative et réglementaire et, d'autre part, sur des préconisations de bonnes pratiques. Par ailleurs, sur ces trente propositions, cinq d'entre elles sont plus spécifiquement dédiées aux outre-mer et cinq autres visent à inscrire la desserte aérienne des territoires dans une trajectoire durable.

Permettez-moi de vous exposer les lignes directrices de ces propositions, sans les reprendre point par point.

Le premier axe tend à renforcer le suivi de la Stratégie nationale du transport aérien pour le désenclavement des zones isolées. Nous avons identifié au cours de la mission une lacune dans le dispositif mis en place par le Gouvernement : la présidence du Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC), qui est censé assurer ce suivi, est vacante. De la même manière, il est indispensable d'actualiser régulièrement la cartographie des aéroports français. On compte 550 aéroports en métropole et en outre-mer, et 120 plateformes qui opèrent une activité de transport commercial : se pose donc la question de la rationalisation de leurs activités dans le cadre de stratégies à développer par les régions.

Le deuxième axe de propositions vise à conforter les lignes d'aménagement du territoire en sécurisant sur le plan juridique la participation financière des départements aux lignes d'aménagement du territoire. En effet, ils sont censés intervenir lorsque l'intérêt touristique est prédominant mais parfois un département est appelé à participer au tour de table financier sans être lui-même délégataire pour l'organisation de la LAT. Par ailleurs, les collectivités territoriales gestionnaires de lignes sous obligation de service public ont manifesté un besoin en ingénierie : plus de soutien technique de la part de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et davantage de partage d'expériences entre collectivités porteuses de projets afin de diffuser les bonnes pratiques.

Le troisième axe est, pour moi, essentiel : il faut améliorer la qualité de service des lignes d'aménagement du territoire. Comme vous le savez, avec quelque 360 000 passagers transitant sur des lignes sous OSP sur un total de 33 millions de passagers à Orly, elles représentent à peine 1,1 % du trafic de cet aéroport. Par ailleurs, hormis Air France, nous avons vu que la

concurrence sur le secteur demeurerait limitée et que le dispositif réglementaire devait être prochainement réformé.

Aussi, nous avons identifié plusieurs propositions concrètes : renforcer le contrôle des opérateurs de délégations de service public (DSP) et de leurs sous-traitants en matière de transparence des comptes d'exploitation et de respect des obligations de service public ; inscrire la qualité du service aérien et de l'accueil des passagers au titre des indicateurs de performance des LAT et du futur contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris (ADP) ; créer les conditions d'ouverture à davantage de concurrence dans la définition des besoins des DSP en modernisant leur encadrement réglementaire pour concilier au meilleur coût la garantie des besoins exprimés par les collectivités et la souplesse d'exploitation nécessaire ; veiller dans les DSP à la mise en place d'une politique tarifaire plus favorable à la clientèle dite « VFR » (voyage, famille, relations) et de tourisme, en complément de la clientèle d'affaires.

Le moment est choisi pour opérer ces changements, car, si en 2018, on ne comptait que onze lignes d'aménagement du territoire métropolitaines, dont seulement six bénéficiant d'une subvention, en 2019 et les années suivantes de nouveaux besoins sont identifiés : Limoges-Lyon, Quimper-Paris. En 2018, 11,7 millions d'euros ont été affectés au financement de ces six lignes, ainsi que du dispositif d'aide sociale en Guyane, de la desserte de Saint-Pierre-et-Miquelon en été et de la desserte européenne de Strasbourg. Le Gouvernement prévoit de porter à 25 millions d'euros par an la dotation annuelle pour financer les renouvellements de DSP, pour Rodez par exemple, et la création de nouvelles DSP (Quimper et éventuellement Cherbourg ou Carcassonne) selon les informations transmises par les régions. Le dispositif repose également sur le financement des collectivités territoriales pour lesquelles l'amélioration du modèle économique de ces lignes est cruciale : optimiser les taux de remplissage, diversifier la clientèle et promouvoir l'attractivité économique et touristique des lignes.

Optimiser la gestion des aéroports par les collectivités territoriales est le quatrième axe de propositions. Il s'agit notamment d'encourager, d'une part, les autorités organisatrices de la mobilité à assurer la bonne desserte des aérodromes et à coordonner leurs actions de promotion du territoire, notamment en matière économique et touristique, et, d'autre part, les régions qui ne se sont pas encore saisies du sujet à élaborer une stratégie aéroportuaire régionale.

Concernant les outre-mer, cinquième axe, il est proposé d'ajuster les aides aux passagers : dans les territoires où plusieurs aides existent, travailler à la mise en place d'un guichet unique pour faciliter l'attribution de l'aide la plus favorable au potentiel bénéficiaire ; déployer des dispositifs d'aides permettant aux ultramarins de développer des liens, notamment professionnels, avec leur bassin régional.

Le sixième axe vise à encourager la connectivité aérienne régionale, soit par le biais de liaisons transversales infra ou interrégionales, voire vers des pays de l'Union européenne, soit par la mutualisation des passagers sur une route à l'exemple de la ligne La Rochelle-Poitiers-Lyon. En particulier, nous avons identifié le dispositif d'aide au démarrage pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient développer leur aéroport et leur desserte : c'est une aide d'État aux compagnies aériennes reconnue compatible avec le marché intérieur, qui peut prendre la forme d'une réduction sur les tarifs des redevances aéroportuaires dans la limite de 50 % pendant trois ans.

Enfin, septième et dernier axe, cinq propositions visent à concilier le désenclavement aérien des territoires avec le développement durable.

En premier lieu, si une écocontribution sur les billets d'avion venait à être mise en place dans la prochaine loi de finances, plutôt que d'entrer dans une logique d'interdiction des lignes intérieures, il est préférable, comme l'a indiqué Mme la ministre, d'exonérer les LAT et les outre-mer. En plus, il est proposé d'instaurer un abattement prenant en compte le degré de substituabilité entre l'aérien et le train. Par exemple, un vol Paris-Lyon (52 minutes de différence entre le train et l'avion) ne bénéficierait pas d'abattement et serait pleinement imposé. En revanche, pour un vol Paris-Nice (4 heures 20 d'écart entre le train et l'avion), un abattement de 100 % sur la taxe carbone serait appliqué.

Je termine par les propositions les plus porteuses d'avenir pour développer le transport aérien régional de demain.

Il faut orienter le produit de la taxation en priorité vers le financement de la recherche en faveur de l'aviation de demain.

Intégrer des critères environnementaux dans les obligations de service public permettrait d'orienter les compagnies vers l'utilisation des aéronefs les plus efficaces en matière d'économie de carburant et de réduction des émissions carbone, notamment les avions « à hélices » qui utilisent des turbopropulseurs et qui consomment de 30 % à 40 % de kérosène en moins que les avions à réaction.

Une filière locale de production et d'approvisionnement en biocarburants aéronautiques pourrait dans un premier temps être expérimentée sur les lignes d'aménagement du territoire.

Enfin, l'aviation régionale française peut être le laboratoire à l'horizon de 2030 de la mise en œuvre concrète du transport aérien hybride et décarboné. La dimension des avions d'environ 50 places et les distances de l'ordre de 500 kilomètres correspondent aux perspectives de développement des constructeurs. Le défi est exigeant, mais réalisable.

Tels sont les constats et les propositions du rapport que je sou mets à votre approbation.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je remercie Mme la rapporteure pour ce tour d’horizon complet. Nous avons embrassé des sujets très différents, des points de contact jusqu’aux droits de trafic et à la fiscalité, en passant par la transition énergétique.

Nos travaux ont permis de mettre en évidence des sujets méconnus. On oublie souvent que les petits pourcentages de trafic aérien cachent des enjeux essentiels pour l’économie de nos territoires. Il ne faut pas non plus oublier les passagers : les tarifs et la qualité de service sont tout aussi importants.

Les propositions portent à la fois sur des sujets stratégiques et sur des axes d’amélioration des LAT.

Nous devons aujourd’hui autoriser la publication du rapport. Mes chers collègues, vous pouvez, par l’intermédiaire de vos groupes, annexer des contributions à ce travail, mais je vous invite à prendre la parole dès maintenant pour faire part de vos observations.

M. Michel Canevet. – Je remercie Mme la rapporteure et les services du Sénat pour la qualité de ce rapport. Une question importante concerne les compétences régionales en matière d’organisation du transport aérien. L’État a bien entendu une légitimité totale à intervenir en la matière, mais les régions devraient s’impliquer davantage. Elles pourraient être représentées au conseil supérieur de l’aviation civile (CSAC) et mener, dans le cadre de cette instance, une concertation commune.

Je veux également évoquer la desserte des LAT par des avions à hélices, qui nécessitent souvent le recours à un bus pour amener les passagers à l’aérogare – même si à Orly le nombre de points au contact a été augmenté ! –, ce qui allonge la durée totale du voyage. Cet élément devrait être pris en compte dans le cahier des charges du contrat de régulation économique avec ADP. Pour les territoires excentrés, le transport aérien reste important. Le désenclavement des territoires est un facteur permettant le développement économique et touristique. Cet été, j’ai pu constater combien le nombre d’avions desservant la Crète était important... Nous pourrions développer le tourisme réceptif dans les régions touristiques françaises.

Mme Victoire Jasmin. – Le rapport décrit bien les difficultés rencontrées dans les territoires. Les propositions concernant les départements et les régions sont importantes. En Guadeloupe, pour l’aérodrome qui se situe à Marie-Galante, les évacuations sanitaires se font en hélicoptère. Des difficultés n’ont pas permis d’optimiser les moyens disponibles.

Les alternatives au carburant existent. Sur certaines lignes intérieures, des avions utilisent du biocarburant à hauteur de 50 %, ce qui s’inscrit dans une démarche de protection de l’environnement.

Les alternatives à l'avion ne sont pas envisageables aux Antilles, en raison des risques sismiques.

Au niveau systémique, nous sommes confrontés à l'impact négatif lié au surcoût des billets, puisque des compagnies aériennes, comme XL Airways, connaissent d'importantes difficultés.

M. Dominique Théophile. – La DGAC dresse des statistiques de trafic pour les passagers entre la métropole et l'international, de province à province et entre la métropole et l'outre-mer.

Il serait intéressant d'évaluer les déplacements entre l'outre-mer et l'international. La Guadeloupe est à quatre heures des États-Unis, par exemple. Ce trafic important pourrait être pris en compte dans les décisions d'investissement pour nos aéroports.

M. Pierre Cuypers. – Je remercie Mme la rapporteure et les services du Sénat pour ce rapport de référence, qui a été préparé dans des délais relativement restreints.

La proposition n° 29 vise à « initier » le développement d'une filière de production en biocarburants. Mais les outils de production existent déjà ! Il faut renforcer et encourager l'utilisation des biocarburants, qui intègrent les énergies renouvelables.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Préfereriez-vous les termes « appuyer » ou « renforcer » ?

M. Pierre Cuypers. – Oui ! N'« initions » pas un dispositif qui existe déjà.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il faut être prudent : on peut parler d'une amorce de filière. Mais nous n'en sommes pas encore au stade d'une filière mature qui peut se développer dans de bonnes conditions économiques.

M. Pierre Cuypers. – Le biocarburant existe, mais la technologie doit s'adapter au transport aérien.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Le biocarburant n'est pas assez produit pour l'aéronautique. Le terme « initier » ne prend pas en compte l'existant, mais il ne faut pas considérer que tout est réglé aujourd'hui. Je ne doute pas que Mme la rapporteure trouvera la bonne formule !

M. Jordi Ginesta. – Mme la rapporteure a évoqué la possibilité de faire varier les taxes en fonction de l'écart de durée de trajet entre le train et l'avion. Les billets Air France entre Nice et Paris sont extrêmement chers si l'on rapporte leur prix à la durée du trajet. Air France bénéficie du monopole sur ce parcours. Il s'agit presque d'une « péréquation de solidarité » entre les voyageurs qui partent de Nice et ceux des lignes déficitaires. Peut-on

imposer à Air France un prix du billet qui tienne compte uniquement du trajet, et non pas d'une solidarité nationale ?

La privatisation des aéroports n'a pas été abordée. Quel serait l'impact sur la desserte du territoire ? Nous perdrons toute maîtrise...

Mme Sonia de la Provôté. – Je salue le travail réalisé, d'autant qu'il a fallu resserrer les rangs à un moment donné pour retrouver une certaine cohérence !

Le septième axe, qui a été renforcé au cours de nos travaux, me semble très important : il doit avoir un poids suffisant dans le rapport pour éviter les critiques que l'on aurait pu nous adresser sur la question de la transition.

Le temps de déplacement est le cœur du problème : il faut exiger que les évaluations prennent en compte le temps complet d'un voyage, de porte-à-porte. La publicité se fait sur le temps de vol, mais il faut y ajouter une heure, voire davantage, notamment à Paris lorsqu'il s'agit d'aller d'un aéroport vers le centre de la ville.

Le rapport met en avant la stratégie régionale, qui me semble primordiale. Vous avez évoqué Cherbourg, qui ne fait pas partie des quatre aéroports de Normandie. Il va falloir remettre de l'ordre, car des collectivités infrarégionales ne peuvent pas soutenir la création d'une ligne alors même que la région essaye de son côté d'organiser les choses. La région me semble être le bon échelon pour traiter de la question des transports, qu'il s'agisse du train, de la route ou de l'avion. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) sert à cela ! Les décisions ne doivent pas être prises en dehors de l'autorité qui a le meilleur regard sur l'intermodalité.

M. Didier Mandelli. – Je salue à mon tour le travail de la rapporteure et des services.

La proposition n° 27 porte sur le fléchage de la taxe. Dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités, nous avons demandé un rapport au Gouvernement sur l'utilisation des carburants alternatifs, qui intègrent notamment les biocarburants, dans les domaines maritime et aérien. Les pétroliers, les différents acteurs et les compagnies sont très avancés sur cette question. Accorder des financements importants à la recherche en la matière ne me paraît pas très pertinent. Je suis membre du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) : nous n'avons pas pu financer les scénarios 2 et 3 du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) par manque de moyens, alors que les infrastructures prévues auraient bénéficié à tous les territoires. Il me semble préférable de conforter les moyens de l'Afitf, pour permettre un véritable maillage du territoire, et les LAT.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La proposition n° 27 du rapport prévoit d'« orienter le produit de la taxation en priorité vers le financement de la recherche en faveur du transport aérien de demain et, dans une moindre mesure, vers le financement de l'Afitf ». Notre approche diffère effectivement de celle de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Nous sommes ici davantage centrés sur l'enjeu d'aménagement du territoire porté par le transport aérien. Il convient de trouver un juste équilibre entre le financement de la recherche et les moyens de l'Afitf.

M. Sébastien Meurant. – J'adresse mes remerciements à notre rapporteure pour l'excellence du travail présenté. Le sujet est majeur, alors que des compagnies aériennes montrent des signes de fragilité et que les aléas géopolitiques risquent de bouleverser l'économie du secteur. Comme élu du Val-d'Oise, les plateformes aéroportuaires m'apparaissent essentielles à l'aménagement du territoire. En région parisienne, à Nantes comme à Toulouse, il s'agit d'une évidence. L'État doit, en conséquence, en conserver la maîtrise pour assurer une cohérence en matière d'aménagement du territoire. Quel est, par exemple, l'intérêt de développer une ligne à grande vitesse entre Paris et Toulouse alors qu'une ligne aérienne gérée par Air France est rentable sur le même trajet ? Il est indispensable que les acteurs concernés dialoguent. Dans l'industrie aéronautique, des avancées sont possibles s'agissant de la durée de transport et du développement des technologies durables.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La mission d'information a centré ses travaux sur les aéroports de petite et moyenne taille. Elle n'a donc pas abordé le sujet de la privatisation, largement discutée, par ailleurs, lors des débats sur la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. La situation économique des plateformes privatisées varie : si les aéroports de Nice et de Lyon fonctionnent de façon satisfaisante, celui de Toulouse souffre davantage.

M. Pierre Cuypers. – Le rapport ne fait pas mention du fret aéroportuaire, que certaines plateformes – je pense à l'aéroport Paris-Vatry dans la Marne – aimeraient voir développer.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Le fret, à lui seul, mériterait qu'un rapport lui soit consacré. Les compagnies présentes dans les aéroports de petite taille doivent rapidement faire tourner leurs avions ; le fret ne se prête donc guère à leur activité.

M. Pierre Cuypers. – Il existe aussi du fret dans des avions transportant des passagers sur des lignes rentables.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Les auditions que nous avons menées ont fait état d'un avis mitigé des compagnies régionales s'agissant du développement du fret aérien. L'activité nécessite une rotation

moins élevée des avions et un volume de marchandises suffisant, ce qui ne peut être le cas sur certaines lignes.

M. Pierre Cuypers. – Le fret est important pour les entreprises des villes de taille moyenne.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Certes, mais l'activité n'est pas évidente à développer.

Mme Sonia de la Provôté. – Le fret mériterait effectivement un travail dédié, incluant le transport maritime et fluvial, ainsi que le rail.

M. Didier Rambaud. – Les recettes de stationnement dans les aéroports ne pourraient-elles pas alimenter le fonds de péréquation ? À Lyon, les passagers subissent un véritable racket...

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur Canevet, l'échelle de réflexion idoine en matière de transport aéroportuaire me semble effectivement être la région. Hélas, l'appropriation du maillage territorial aéroportuaire varie considérablement d'une région à l'autre : si la Bretagne, l'Occitanie et la Nouvelle-Aquitaine apparaissent fort impliquées, il en va différemment de la région Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, même si le sujet sera intégré au Sraddet. Lorsque toutes seront impliquées, les régions pourront discuter ensemble du maillage territorial aéroportuaire dans le cadre de réunions organisées, pourquoi pas, par le CSAC, comme vous le suggérez.

La qualité de l'accueil devrait figurer dans le cahier des charges des délégations de service public. Mme de la Provôté a raison lorsqu'elle évoque l'aéroport d'Orly : l'usage fréquent des navettes et la circulation des passagers au travers d'interminables couloirs peuvent parfois doubler le temps de vol. À Aurillac, des améliorations sont toutefois visibles avec un taux de départ au contact de 48 %, mais il n'existe toujours pas d'ascenseur pour débarquer, ce qui demeure problématique pour certains passagers. Ces critères devraient être intégrés à l'appel d'offres ; ADP, il me semble, en a pleinement conscience.

Madame Jasmin, en outre-mer, il faut aussi réfléchir au maillage territorial aéroportuaire, d'autant que le rail ne peut faire concurrence à l'avion et que les récentes faillites de compagnies aériennes vont créer de grandes difficultés dans ces territoires. Les biocarburants – vous avez raison – doivent être développés.

Monsieur Théophile, comme l'ont montré les auditions, le trafic international à partir des aéroports de taille modeste mériterait d'être évalué et davantage pris en compte, notamment en outre-mer où les aéroports disposent d'un vaste bassin régional.

Monsieur Cuypers, les biocarburants sont déjà utilisés par l'industrie aéronautique, mais la filière demeure trop fragmentée. Elle nécessite d'être rationalisée. La recherche, en outre, doit être favorisée.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Notre rapporteure pourrait modifier la proposition n° 29 – « initier le développement d’une filière de production et d’approvisionnement en biocarburants aéronautiques localisée dans les territoires » – en préférant le terme « développer ».

M. Pierre Cuypers. – Il faut consacrer davantage de moyens au développement des biocarburants destinés à l’aéronautique.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – J’approuve la proposition de modification de notre président : « Développer la filière » et la suite sans changement.

S’agissant du fret, monsieur Cuypers, nous avons évoqué le sujet avec plusieurs compagnies qui exploitent de petites lignes. L’activité ne les intéresse guère, car leurs avions, pour éviter les frais de stationnement, ne restent que peu de temps à Orly. Ils sont, en outre, de trop petite taille pour transporter un chargement de marchandises suffisant en plus des passagers.

La ligne Paris-Nice est commerciale, monsieur Ginesta, elle n’est pas subventionnée. Comme vous le dites, vu la situation de monopole, la compagnie fixe ses tarifs comme elle l’entend et nous n’avons pas de prise dessus.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On peut s’interroger aussi sur la fixation des prix, car ceux-ci ne cessent de changer en fonction de multiples critères. Air France, par exemple, teste la résistance au prix de l’acheteur pour maximiser sa profitabilité.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – En effet, le prix des billets est à sa discrétion... Notre mission s’étant concentrée sur les petits aéroports, nous n’avons pas abordé la question de la privatisation, qui a été débattue par ailleurs.

En ce qui concerne la ligne pour Cherbourg, madame de la Provôté, la région s’est emparée du sujet puisque c’est son président qui nous a signalé ce sujet dans la réponse de la région Normandie à notre questionnaire.

Mme Sonia de la Provôté. – Je voulais signaler le fait que cela devait toujours passer par la région.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je suis d’accord, même si certaines sont en retard sur ce point...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Cherbourg, de surcroît, est un aéroport militaire.

Mme Sonia de la Provôté. – Il y a des questions de sécurité nationale.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Comme l’a dit la rapporteure, les collectivités territoriales doivent dialoguer, et nous devons

conforter la capacité des départements à intervenir, même s'ils ne sont pas actionnaires des sociétés d'exploitation des aéroports.

M. Benoît Huré. – En effet. La loi NOTRe fait qu'il est impossible, pour les départements, d'intervenir, puisqu'ils n'ont plus la compétence sur les transports – ils ont d'ailleurs transféré aux régions les moyens qu'ils y consacraient – et ne peuvent plus participer à une activité économique. Un toilettage de la loi NOTRe serait donc bienvenu, lorsque l'occasion s'en présentera.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – En fait, nombre de départements, lorsqu'ils ne sont pas délégataires, participent au tour de table et financent des lignes aériennes au titre de leur compétence sur le tourisme, même lorsqu'il ne s'agit pas de lignes touristiques.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Cela renvoie au débat sur la solidarité intrarégionale, car c'est parfois le département qui connaît l'importance d'une ligne pour la vie économique locale et, s'il n'avance pas un premier montant, la région ne suit pas. Il faut donc conforter les départements.

M. Benoît Huré. – De plus, les aéroports sont souvent situés dans une agglomération, qui pourrait aussi se charger de les soutenir.

Mme Sonia de la Provôté. – La sécabilité des compétences est prévue, et l'on peut transférer en partie une compétence à une autre collectivité territoriale.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Mais il ne faudrait pas non plus que la région se dessaisisse du sujet ! Une réflexion nationale pour que les régions mettent en œuvre des stratégies volontaires serait bienvenue.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – La proposition n° 27 concerne bien l'Afitf, monsieur Mandelli. Il ne s'agit pas de la déshabiller, bien sûr : nous en avons besoin !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Ce sont les termes « et dans une moindre mesure » que l'on pourrait modifier.

M. Didier Mandelli. – Cela laisserait la possibilité d'arbitrer.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Nous allons trouver une formulation satisfaisante. Sur les petits aéroports, le parking est souvent gratuit, comme à Aurillac, ou très peu cher, comme à Rodez.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Certains aéroports font même de cette gratuité un argument commercial.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Cela provoque aussi des abus...

Je vous propose d'intituler le rapport : « Réduire la fracture territoriale par le transport aérien ».

M. Jordi Ginesta. – Tous les écologistes seront contre.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je propose alors : « Le désenclavement par le transport aérien : un enjeu de cohésion des territoires ».

M. Jordi Ginesta. – Excellent !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – C'est plus long, mais plus complet.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Et moins ciblé sur une catégorie de territoires.

M. Dominique Théophile. – Et pourquoi pas : « Le transport aérien : enjeu de cohésion du territoire » ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La notion de désenclavement me paraît importante. Celle de cohésion du territoire compte aussi. Les titres des rapports sont rarement trop brefs...

M. Éric Gold. – Il faut aussi mentionner l'aménagement du territoire.

Mme Sonia de la Provôté. – Tout à fait, l'aménagement s'entend également pour des territoires qui ne sont pas enclavés.

M. Benoît Huré. – Je propose : « Le transport aérien : outil de désenclavement et de cohésion des territoires. » Ou bien : « La contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires. »

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Qu'en pense la rapporteure ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – J'aime assez « Contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires ». Car l'aérien est un moyen parmi d'autres pour désenclaver.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Avec ou sans article ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – L'article n'est pas obligatoire dans un titre, qui peut être elliptique. Tous les territoires y trouvent leur compte, puisqu'il y a les mots « désenclavement » et « cohésion ».

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci à tous. Je vous propose d'autoriser la publication du rapport.

Le rapport est adopté à l'unanimité et la mission d'information en autorise la publication.

RÉUNION CONSTITUTIVE

(Mardi 14 mai 2019)

- Présidence de M. Jordi Ginesta, président d'âge -

M. Jordi Ginesta, président. – En ma qualité de président d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de cette mission d'information sur le thème « Transports aériens et aménagement des territoires ». Cette mission a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques prévu par l'article 6 *bis* du règlement du Sénat.

Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen en avait formulé la demande lors de la conférence des présidents du 9 avril dernier. Les 27 membres ont été nommés, sur proposition des groupes politiques, lors de la séance publique du mardi 30 avril dernier.

Nous devons à présent procéder à la désignation du président de la mission. J'ai été saisi de la candidature de **M. Vincent Capo-Canellas**.

La mission d'information procède à la désignation de son président,
M. Vincent Capo-Canellas.

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Mes chers collègues, je vous remercie de la confiance que vous m'accordez. Je salue l'initiative du groupe du RDSE qui va nous permettre d'aborder un sujet qui m'intéresse tout particulièrement, en tant qu'ancien maire d'une commune aéroportuaire, mais aussi en tant que provincial d'origine, très attaché à la desserte de nos départements, et enfin comme rapporteur spécial de la mission budgétaire « Contrôle et exploitation aériens » au sein de la commission des finances.

Je vous propose de procéder à la désignation du bureau de la mission, en commençant par le rapporteur.

Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, qui est à l'origine de notre mission, propose le nom de **Mme Josiane Costes**.

Comme l'indique l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, « lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ».

La mission d'information procède à la désignation de sa rapporteure,
Mme Josiane Costes.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Afin de compléter le bureau de la mission, il convient maintenant de désigner les vice-présidents de manière à ce que, conformément à l’usage, les deux groupes ayant les effectifs les plus importants aient chacun deux représentants au bureau, président et rapporteur compris, et à ce que chaque autre groupe ait un représentant, toujours président et rapporteur compris.

Compte tenu des désignations du président et de la rapporteure qui viennent d’avoir lieu, la répartition des postes de vice-président est donc la suivante : pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents ; pour le groupe socialiste et républicain, deux vice-présidents ; pour le groupe La République En Marche, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président.

J’ai été saisi des candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, MM. **Pierre Cuypers** et **Cyril Pellevat** ; pour le groupe socialiste et républicain, Mme **Victoire Jasmin** et M. **Joël Bigot** ; pour le groupe La République En Marche, M. **Dominique Théophile** ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme **Marie-Noëlle Lienemann** ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, M. **Joël Guerriau**.

*La mission d’information procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mmes **Victoire Jasmin**, **Marie-Noëlle Lienemann**, MM. **Pierre Cuypers**, **Cyril Pellevat**, **Joël Bigot**, **Dominique Théophile** et **Joël Guerriau**.*

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nos travaux devront en principe être achevés au plus tard avant la fin de la session en cours. Notre mission travaillera donc dans des délais très contraints, d’ici à la fin de la session extraordinaire du mois de juillet, puis le cas échéant en septembre.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre confiance et de votre participation à cette mission créée à la demande de mon groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

Le choix de ce sujet s’inscrit dans la continuité de l’examen et l’adoption par le Sénat de la proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires, déposée en décembre dernier par nos collègues Jacques Mézard, **Jean-Claude Requier** et **Yvon Collin**. Celle-ci comportait notamment deux articles visant à renforcer le contrôle de l’État et des collectivités territoriales sur les liaisons aériennes d’aménagement du territoire. Nous aurions souhaité que ces dispositions soient reprises dans le cadre de l’examen de la loi d’orientation des mobilités mais, comme vous le savez, celle-ci excluait le transport aérien de son champ de compétence.

Le transport aérien vers les territoires non desservis efficacement par le train et la route reste donc une question importante, essentielle pour le maintien des activités économiques dans les territoires enclavés.

À titre personnel, ce sujet me tient tout particulièrement à cœur car j'emprunte presque toutes les semaines la ligne Aurillac-Paris qui me permet de rejoindre la capitale en une heure vingt, mais sur laquelle les annulations furent fréquentes en 2018. Il m'est ainsi arrivé d'atterrir à Montpellier, à Toulouse, à Limoges et à Brive... Or, par le train, il faut compter sept heures et deux correspondances, et plus de six heures par la route.

Au-delà de ces constats personnels, que nous pourrions partager largement en fonction de nos différents territoires, de nombreuses questions se posent quant au coût du service, sa qualité, sa régularité, sa continuité, voire sa sécurité lorsque le sous-traitant qui opère le vol rencontre des avaries matérielles. Ainsi, sur la ligne Aurillac-Paris, l'âge de l'appareil est de 31 ans. Un aller-retour sur ladite ligne, pris au dernier moment, coûte 550 euros. Quel est le modèle économique pour l'élaboration des prix des billets, alors même que l'État, les régions et parfois les départements mais aussi les EPCI apportent leur contribution financière ? Il serait intéressant de disposer d'une vue exhaustive et détaillée des coûts réels.

Par ailleurs, la continuité des lignes aériennes d'aménagement du territoire est un enjeu pour le développement économique et touristique de nos régions. Ainsi, les nombreux festivals de l'été ne peuvent espérer se développer si les liaisons sont suspendues au mois d'août.

Le sujet peut être encore bien plus large, et notre président le connaît bien puisqu'il a travaillé avec la Cour des comptes sur la compétitivité du transport aérien.

Il est aussi d'actualité car le Gouvernement a lancé en 2018 les assises nationales du transport aérien, copilotées par Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports, et M. Jacques Mézard, alors ministre de la cohésion des territoires. À partir de ce travail, le Gouvernement a élaboré une stratégie nationale du transport aérien 2025 comportant quatre axes stratégiques : la transition écologique, la performance du transport aérien français, le transport aérien de demain et la connexion des territoires au trafic aérien. C'est sur ce dernier axe, « connecter efficacement nos territoires aux flux du trafic aérien », que je propose de concentrer notre mission d'information.

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les régions se sont vu confier la qualité de cheffes de file pour l'aménagement du territoire et le développement économique, ce qui leur donne la possibilité de développer des stratégies aéroportuaires et de transport aérien. Le moment semble venu de faire le point avec les régions sur l'état d'avancement de leur réflexion.

Comme l'a rappelé notre président, l'agenda est contraint. Notre cible thématique doit donc être précise et centrée autour des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, l'exploitation des aéroports de désenclavement ainsi que l'organisation et le financement des

services de transport aériens, qu'il s'agisse de lignes interrégionales, infrarégionales ou de liaison avec nos outre-mer.

Ce sont quelques pistes de départ et nous pourrons prochainement affiner le périmètre de nos travaux en tenant compte de vos propositions. J'espère que nous ferons, sur la base de constats partagés, des propositions concrètes et utiles pour nos territoires.

M. Michel Canevet. – Cette proposition du groupe RDSE arrive à point nommé puisque le groupe Air France vient d'annoncer des mesures de restructuration portant sur les lignes moyen-courrier, ce qui risque d'affecter l'aménagement du territoire. La liaison entre Paris et Quimper, qui m'est très chère, serait ainsi remise en cause. La question du transport aérien postal mérite aussi que l'on s'y intéresse.

Mme Victoire Jasmin. – Je félicite le groupe RDSE pour le choix de cette problématique, bien connue dans les territoires d'outre-mer. C'est avec plaisir que je participerai à ces travaux.

M. Jacques Genest. – En tant que défenseur de la ruralité, je sais combien l'avion est important pour certains territoires. Prenant souvent l'aéroport Le Puy-en-Velay – Loudes, j'ai connu beaucoup de turbulences en 2018 ! L'actuel mouvement de métropolisation risque de remettre en cause des lignes, certes subventionnées, mais qui sont importantes pour les entrepreneurs et les touristes.

M. Pierre Cuypers. – La notion d'aménagement du territoire est importante dans mon département de Seine-et-Marne, qui compte trois aéroports – Orly, Le Bourget et Roissy. Elle est liée aux questions de consommation de l'espace et de circulation. Il nous faut y travailler afin de préparer un bel avenir pour le transport aérien.

M. Rachid Temal. – Deux notions sont importantes, l'aménagement du territoire et le service public ; il nous faudra donc dépasser le seul sujet des lignes pour traiter les questions liées à l'écosystème, au développement des entreprises, à l'accessibilité et au tourisme. Par ailleurs, nous ne devons pas avoir une vision seulement franco-française et nous intéresser aussi aux liaisons avec les pays étrangers.

M. Dominique Théophile. – Une question importante est l'optimisation des aérodromes non utilisés, comme celui de Marie-Galante. Trois dimensions sont à envisager : le rapport entre les villes de la métropole et les outre-mer ; le désenclavement ; les liaisons entre les territoires ultramarins et les autres États de la Caraïbe, qui sont proches et pourtant difficilement accessibles.

M. Jordi Ginesta. – Cette mission commune d'information est pertinente au moment où nous assistons à une tentative de privatisation d'ADP et où la société Air France est confrontée à des difficultés récurrentes. Je souhaite insister sur le corporatisme des aiguilleurs du ciel, qui bénéficient

de la clairance, c'est-à-dire d'une autorisation de s'absenter dès lors qu'ils considèrent que l'effectif présent est suffisant pour assurer le trafic aérien. Outre le risque induit, cette forme d'autogestion, qui relève d'une coutume, n'est pas acceptable. Il faudrait se pencher sur le temps de travail et les obligations au sein de cette profession.

M. Joël Bigot. – Ma région a été privée de l'aéroport de Notre-Dame des Landes ; or celui de Nantes Atlantique ne pourra pas absorber les 15 millions de voyageurs prévus à l'horizon 2025. Par ailleurs, on entend dire que les aéroports de Quimper ou Rouen pourraient fermer, alors qu'ils seraient à même d'accueillir une partie du trafic. La présence d'un aéroport se justifie parfaitement à proximité d'un CHU, par exemple. Nous devons donc réfléchir en termes non seulement de développement économique, mais aussi de service rendu aux habitants des territoires.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je tiens à préciser que c'est la ligne Air France Paris-Quimper qui doit être fermée, et non l'aéroport de Quimper.

M. Michel Canevet. – Pas encore !

M. Joël Bigot. – À force de fermer des lignes, on cesse d'alimenter les aéroports !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il est vrai que se pose un problème de tuilage en attendant la désignation d'un nouvel attributaire pour cette ligne, et qu'il y a un véritable problème de desserte du Finistère.

M. Jean-Marc Boyer. – Avec plusieurs parlementaires habitués à emprunter la liaison aérienne entre Clermont-Ferrand et Paris, nous avons pris l'initiative d'informer la présidente d'Air France des nombreux retards et annulations auxquels nous étions confrontés. Dès lors, la situation s'est améliorée. Les chefs d'entreprise de notre territoire se sont également mobilisés en créant une association pour faire du lobbying et sensibiliser Air France à la réalité du trafic, et la ligne est aujourd'hui davantage fréquentée. Je plaide pour un travail partenarial sur ce sujet entre les élus et les entrepreneurs.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Votre témoignage montre tout l'intérêt d'un dialogue avec Air France ; nous pourrions l'ouvrir dans le cadre de la mission d'information.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Cette mission d'information est opportune, notamment au regard des annonces qui viennent d'être faites.

La stratégie nationale du transport aérien comporte quatre axes : faire face aux enjeux écologiques ; assurer la performance économique des plateformes aéroportuaires ; favoriser les nouvelles connectivités ; s'adapter aux enjeux de sûreté, de fluidité et d'innovation.

S'agissant des connexions complémentaires, l'État a annoncé 15 millions d'euros supplémentaires pour les lignes d'aménagement du territoire sous obligations de service public. C'est à mes yeux un sujet sensible, car pour la plateforme aéroportuaire de Cherbourg, on a supprimé les obligations de service public (OSP) au motif qu'une ligne de chemin de fer relie la ville à Paris en moins de trois heures - cela n'arrive jamais, il m'a fallu quatre heures hier pour venir. La stratégie nationale est intéressante également en ce qu'elle autorise les collectivités à établir des connexions aériennes vers des villes européennes ; elle soutient les régions qui ont une stratégie aéroportuaire ; et elle comporte un volet pour l'outre-mer, une conférence annuelle par bassin, une OSP sanitaires à Mayotte, des collaborations dans l'arc antillais. Notre mission d'information peut, par ses réflexions, donner du corps à ces grands axes.

M. Jean Sol. – Dans les Pyrénées orientales, les quelques liaisons aériennes que nous conservons sont exploitées par des appareils anciens, elles sont affectées par les retards fréquents sur Air France, menacées par la réduction annoncée du nombre des vols. Or, en train, il faut plus de cinq heures pour rallier la capitale. Les annonces récentes m'inquiètent : comment maintenir l'attractivité économique et touristique dans ces conditions ? Les liaisons vers l'Espagne sont déjà en place, et beaucoup plus rapides.

En l'absence de concurrence, la situation est bien délicate et je compte sur notre mission d'information pour sensibiliser la direction d'Air France à notre sort, car les territoires les plus éloignés des grands centres sont oubliés. Cette mission est bienvenue.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez un bel aéroport à Perpignan.

M. Jean-Claude Luche. – Le nôtre est beau également !

Cette mission d'information est une excellente initiative. J'ai été président du syndicat mixte de l'aéroport de mon département, à Rodez. Je veux rappeler que si son déficit atteint 4 millions d'euros par an, et si 3 millions sont versés par le conseil départemental, c'est un choix politique, au profit de l'aménagement du territoire. L'Aveyron n'aura jamais de TGV, n'a pas d'autoroutes ; quant au très haut débit, nous ne sommes pas seuls à connaître des problèmes... Quoi qu'il en soit, l'aéroport est économiquement indispensable et les trois navettes par jour sont hautement nécessaires. La délégation de service public (DSP) échue, nous nous sommes empressés de rejeter une nouvelle offre de HOP, entreprise qui n'est absolument pas fiable.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je le confirme !

M. Jean-Claude Luche. – Nous avons alors choisi une compagnie anglaise, Eastern Airways, mais avec le Brexit, nous ne pourrions conserver cette DSP. Nous devons en lancer une nouvelle, et je crains le retour de HOP, dont nous avons gardé un très mauvais souvenir. Après l'annonce d'Air France, je suis inquiet pour notre ligne, ou pour la participation

financière qui sera négociée pour équilibrer les comptes, car actuellement, 2,8 millions sur les 4 millions de subvention sont versés à la compagnie qui assure la navette : en effet, les avions de 50 places sont remplis à 75 %, ils ne sont donc pas rentables, et c'est grâce à la DSP que le service est maintenu. C'est une commission *ad hoc* qui choisira le prochain délégataire mais si HOP l'emporte, je crains une piètre qualité du service.

Je ne comprends pas qu'Air France, outil national, ne puisse exploiter de manière fiable une ligne d'aménagement du territoire : soit le pilote manque à l'appel, soit le brouillard est trop épais, et quand nous décollons, nous avons parfois deux heures de retard. Conséquence, les voyageurs qui se rendent à un rendez-vous important préfèrent aller prendre l'avion à Montpellier ou Toulouse, à deux heures et demie de route. L'image du département se dégrade. La mission d'information tombe à point nommé compte tenu des annonces d'Air France.

M. Didier Mandelli. – Oui, et elle va mettre un terme à la frustration ressentie lors de l'examen de la LOM, car nous n'avons pu aborder les questions de transport aérien. Il est bon de mettre à plat ces sujets, et peut-être formuler des propositions pour améliorer la desserte de nos territoires.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Les débats de la LOM ont été frustrants sur nombre de sujets, que l'article 45 a interdit d'aborder... Il faudra avoir une discussion franche avec Air France pour analyser les difficultés et la désorganisation que l'on a observées dans le passé chez HOP.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Merci pour la qualité de ces premiers échanges et pour votre franchise. Le sujet de cette mission d'information me semble important pour le Sénat, chambre des territoires. Je partage vos craintes, car plus une ligne est perturbée, moins les passagers l'empruntent, et plus elle est menacée de fermeture... Dans le Cantal, le P-DG de Matière, une grosse entreprise qui travaille à l'international, est excédé par ces aléas ; il envisage régulièrement de déménager sa production. L'État et les collectivités locales qui versent des aides souhaitent à bon droit savoir à quoi celles-ci sont employées. Les prix sont prohibitifs, on ignore tout de la façon dont ils sont construits, et lorsque nous posons la question, nous n'obtenons pas de réponse sérieuse. M. Mézard, ministre, avait convoqué le P-DG de HOP et les P-DG de quelques aéroports – Agen, Castres,... Le responsable de la compagnie avait tenu des propos pour le moins nébuleux. Il est temps d'éclaircir tout cela ! La période est sensible, les annonces d'Air France nous inquiètent : nous poserons des questions, nous attendons des réponses. Cela ne peut continuer ainsi. Lors des renouvellements de DSP, HOP risque d'obtenir des délégations et sera en quasi-monopole. Or on déplore des avaries très graves, un crash a failli se produire. Il est indispensable de se pencher sur le problème. Cette mission d'information peut produire un travail intéressant et utile.

M. Henri Leroy. – Merci de l’avoir créée. Je veux souligner un autre problème dans le transport aérien en France : ADP, Air France et les gouvernements successifs ont bloqué les ouvertures de lignes, donc le développement de certains aéroports, comme celui de Nice. Il est pourtant l’un de ceux qui dégagent le plus de recettes. Mais le deuxième aéroport d’affaires après celui du Bourget est situé sur le territoire de Cannes-Mandelieu... Nous pourrions bénéficier de liaisons avec des capitales lointaines, comme Pékin. Mais le Pékin-Nice a été bloqué par ADP. Aujourd’hui, pour se rendre au festival de Cannes ou au Grand Prix de Formule 1 à Monaco, il faut passer par Roissy. Des centaines de milliers de personnes sont concernées. Pourquoi ignorer le potentiel économique de certains aéroports, qui pourraient bénéficier de liaisons avec des capitales européennes et avec le monde entier ?

Un mot de l’aménagement du territoire : dans la plupart des cas, les collectivités financent des infrastructures routières d’accès, mais elles n’ont aucun retour sur investissement !

M. Rachid Temal. – Comme élu du Val d’Oise, je vous rappelle que la stratégie retenue, en France, visait précisément à faire de Roissy un hub, desservant l’ensemble de la France et bien au-delà. C’est bien pourquoi un quatrième terminal doit être mis en service, pour augmenter de 40 000 passagers le trafic. Renforcer le hub a été un choix, même si pour notre département, cela représente beaucoup de contraintes. Cela a également créé des tensions entre Air France et KLM, les Néerlandais voulant conserver leur petit hub national... On peut en discuter, et remettre ce choix en cause, mais non l’ignorer.

M. Henri Leroy. – Bloquer le développement de l’aéroport de Nice a un coût en emplois, en activité économique. Je le répète, il y a eu complicité entre ADP, Air France et les gouvernements successifs.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Sur les droits de trafic, j’avais à la demande de la ministre co-présidé les travaux du groupe compétitivité des assises du transport aérien. Les droits de trafic avaient été abordés ; un compte rendu avait été établi, auquel nous pourrions nous reporter. Nous demanderons aux équipes de la DGAC de nous expliquer leurs choix. Il faut aussi se souvenir que la compétence aérienne est essentiellement européenne, mais les États peuvent, dans certains cas, reprendre la main. Dans cette mission d’information, le sujet est plutôt la desserte des territoires éloignés. Néanmoins la question du développement des aéroports régionaux pourra bien sûr être abordée. Soit dit en passant, les accords relatifs au Ciel unique autorisent l’ouverture de liaisons européennes ; c’est lorsque l’on sort d’accords conclus antérieurement qu’il faut négocier les droits de trafic.

Notre mission s’intéressera avant tout aux territoires ruraux qui ont besoin de dessertes et d’infrastructures aériennes, à un coût maîtrisé et avec

des conditions de service correctes. Nous devons rendre le résultat de nos travaux dans un délai bref. Mardi prochain, à 10 heures, aura lieu la première réunion du bureau. Puis nous établirons le calendrier des auditions rapporteur (ouvertes à tous les membres de la mission) et des réunions plénières.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Le groupe de travail sur l’aviation civile sera-t-il mis en sommeil durant le même temps ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Non ; du reste il ne suit pas les mêmes règles, c’est une instance informelle. Bien sûr, la concomitance de ces travaux est une difficulté : il faudra les coordonner.

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EN RÉUNION PLÉNIÈRE

**Audition de M. Augustin de Romanet,
Président-directeur général du groupe Aéroports de Paris**

(Jeudi 6 juin 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Avec M. Augustin de Romanet, président-directeur général d'Aéroports de Paris, nous inaugurons notre cycle d'auditions en réunion plénière, ouvertes à la presse et retransmises en vidéo sur le site internet du Sénat.

Le 22 mai dernier, M. de Romanet a été entendu par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a voté sa reconduction dans ses fonctions à la tête d'ADP. Je tiens à le féliciter et à le remercier de venir aujourd'hui devant notre mission d'information : un certain nombre de lignes d'aménagement du territoire, qui font l'objet de nos travaux, convergent vers les aéroports de la capitale. C'est essentiellement à ce titre que nous souhaitons connaître la stratégie d'ADP. Josiane Costes, sénatrice du Cantal, est rapporteure de cette mission d'information, constituée sur l'initiative du groupe du RDSE.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Depuis le début de nos travaux, nous soulignons le rôle essentiel des transports aériens pour le désenclavement des territoires, notamment ceux qui sont très mal desservis par la route et par le rail. La continuité des lignes aériennes d'aménagement du territoire est un enjeu majeur pour le développement économique et touristique de nos régions.

Dans ce cadre, le coût du service, sa qualité, sa régularité, sa continuité et sa sûreté posent de nombreuses questions.

S'agissant plus particulièrement des aéroports de Paris, un problème général me préoccupe tout particulièrement – je suis moi-même utilisatrice très régulière de plusieurs liaisons vers l'Auvergne : c'est l'accueil des vols régionaux et de leurs passagers, ainsi que la qualité de service.

Tous ces points ne relèvent pas nécessairement d'ADP ; voilà pourquoi les réponses de son président-directeur général nous seront utiles pour identifier le rôle et les responsabilités des différentes parties prenantes, qu'il s'agisse des aéroports, des compagnies aériennes ou de l'administration chargée de l'aviation civile.

M. Augustin de Romanet, président-directeur général d'Aéroports de Paris. – La Corse et les territoires ultramarins mis à part, les lignes

aériennes sous obligation de service public (OSP) représentent 0,3 % du trafic d'ADP. Néanmoins, elles constituent un chaînon important de la qualité de service, et nous leur consacrons actuellement un groupe de travail spécifique, de concert avec Air France.

Nous le savons, la qualité de ces lignes d'aménagement du territoire est perçue comme dégradée. La difficulté, c'est de mettre 100 % d'avions au contact, quand bien même ils ne transportent que dix personnes et sont en concurrence avec d'autres liaisons aux heures de pointe. Il faut à la fois conserver un niveau d'investissement soutenable pour les compagnies aériennes et garantir la bonne gestion des postes avions.

Des progrès très substantiels ont été accomplis – je pense notamment à la ligne d'Aurillac, dont le taux de contact a été porté de 3 % en 2017 à 23 % en 2018. Mais ils sont encore insuffisants.

En 2018, ADP a totalisé 105 millions de passagers – 72 millions à Charles-de-Gaulle et 33 millions à Orly –, 700 000 mouvements d'avions et 2,25 millions de tonnes de fret. Nous dénombrons 164 compagnies aériennes clientes – 152 à Charles-de-Gaulle et 34 à Orly. Charles-de-Gaulle dessert 331 villes, réparties dans 117 pays ; Orly dessert 149 villes, réparties dans 50 pays.

Notre offre et celle des aéroports régionaux ne sont pas concurrentes, mais complémentaires. Certains prétendent qu'ADP est maître des horaires et exerce une influence malthusienne sur les liaisons avec la province. C'est faux, car cette compétence relève d'un organisme indépendant, et les ouvertures de lignes sont guidées par l'existence d'un marché rentable. Ainsi, le gouvernement français a obtenu le droit de trafic avec la Chine pour les villes de province ; mais, dans les faits, aucune compagnie n'a encore ouvert de telles lignes sur les nouveaux créneaux attribués.

Non seulement ADP n'a pas de rôle à jouer en la matière, mais nous ne sommes absolument pas défavorables au développement de telles lignes en province.

À Paris-Orly, où sont accueillies les lignes d'aménagement du territoire, nous nous efforçons de développer des infrastructures polyvalentes, à même d'accueillir tous les porteurs, petits, moyens ou gros. Dans les faits, il s'agit notamment d'adapter les passerelles.

Au total, les huit lignes OSP, gérées par quatre compagnies aériennes, représentent 362 000 passagers par an, soit environ 1 000 par jour, sur les 300 000 passagers quotidiens qu'accueille ADP.

En moyenne, le taux de contact de ces avions n'est que de 38 %, mais nous nous efforçons de l'améliorer en reconfigurant sans cesse les postes avions. Ainsi, les marquages au sol sont adaptés pour permettre à tous les

types d'avion de se repérer ; les passerelles et les pré-passerelles font l'objet de divers aménagements techniques.

En 2018, 48 postes avions ont été reconfigurés ; en augmentant le nombre de postes avions Schengen, l'ouverture du terminal 3 d'Orly permettra encore d'améliorer le taux de contact, dès 2019. Pour la ligne d'Aurillac, le taux de contact a d'ores et déjà été porté de 31 % à 48 % depuis l'ouverture du bâtiment de jonction ; et, d'ici à 2020, cinq nouveaux postes avions seront reconfigurés. En outre, un suivi de l'équité des taux de contact des différentes lignes OSP a été mis en œuvre : il faut éviter que certaines lignes ne soient systématiquement défavorisées.

À cet égard, la saisonnalité du trafic est un critère majeur : elle implique des pics de taux de contact.

M. Jean-Luc Fichet. – Pourriez-vous définir plus précisément cette dernière notion ?

M. Augustin de Romanet. – Tout à fait. En sortant d'un avion dit « au contact », les passagers gagnent directement le terminal en empruntant une passerelle. À l'inverse, en sortant d'un avion dit « au large », les passagers doivent monter dans un autobus qui les conduit au terminal.

Or le taux de contact est bien plus élevé en été qu'en hiver, saison où les avions des businessmen monopolisent le contact.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – De mémoire, le taux de contact figure dans les objectifs des contrats de régulation économique (CRE) conclus avec l'État. Il convient de savoir dans quelle mesure les engagements pris à ce titre sont respectés pour les liaisons OSP et, plus largement, pour les vols Paris-province.

M. Augustin de Romanet. – Votre mission d'information permettra précisément de mieux connaître les enjeux des lignes OSP, sur lesquelles les exploitants d'aéroports et les compagnies aériennes ne se concentrent pas spontanément, étant donné le volume de trafic qu'elles représentent.

Outre les reconfigurations de postes avions, nous avons, en septembre 2018, créé avec Air France un groupe de travail qui a déjà porté des fruits.

Le dialogue avec les exploitants a toute son importance. En effet, pour ces lignes, le taux de contact est étroitement lié aux horaires d'arrivée des avions. Pour la ligne de Rodez, le parti a été pris de ne pas faire arriver les avions aux heures de pointe : ainsi, le taux de contact a atteint 96 % en 2018. En revanche, les lignes gérées par Air France Hop – par exemple Paris-Brive-la-Gaillarde – entrent en concurrence avec Paris-Bordeaux et Paris-Nice ; dès lors, l'on doit donner la priorité aux liaisons qui comptent le plus grand nombre de passagers. C'est précisément parce que Air France Hop gère un grand nombre de lignes d'aménagement du territoire que nous avons créé ce groupe de travail.

Cela étant, en augmentant le nombre de postes au contact, l'ouverture du terminal 3 va réduire la pression qui s'exerce. De plus, le CRE n° 4, qui est aujourd'hui sur le métier, va permettre de construire, au large de l'ancien Orly ouest, un terminal qui sera relié par un souterrain à Orly 1 et Orly 2. Ainsi, les passagers seront au contact : des véhicules autonomes passant sous la piste les conduiront jusqu'au terminal. Ce sera une très forte amélioration.

Aujourd'hui, le taux de contact est de 78 % pour Lourdes, 21 % pour Brive-la-Gaillarde et pour Castres. Pour Agen, il a été porté de 3 % en 2017 à 16 % en 2018. Certes, le taux de contact est de 0 % pour Limoges et Le Puy-en-Velay ; mais ces deux liaisons ne totalisent respectivement que 7 000 et 6 500 passagers par an, ce qui représente une moyenne de 8 et de 7,7 passagers par vol et tous les avions de taille modeste ne sont pas adaptés aux passerelles. Il faudra notamment s'assurer qu'ils puissent être accueillis au nouveau terminal « Québec ».

L'objectif d'ADP est de prendre en compte au maximum la qualité de service sur les liaisons d'aménagement du territoire : ces 300 000 passagers annuels ne sont en aucun cas une quantité négligeable. De plus, ces lignes ont un rôle essentiel pour la prospérité des territoires. Je pense par exemple à l'entreprise Matière, à Aurillac.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Absolument.

M. Augustin de Romanet. – On pourrait certes juger ces liaisons polluantes. Mais, quand on dresse le bilan carbone d'une installation, il faut examiner le coût énergétique des infrastructures : étant donné les émissions de CO₂ provoquées par le béton, la construction d'une ligne TGV entre Paris et Toulouse serait sans doute plus énergivore que le maintien d'une liaison aérienne. Les Suédois prétendent qu'il ne faut plus prendre l'avion : c'est un peu comme si les habitants de la Défense affirmaient qu'il ne faut plus construire de bâtiments en ciment...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Pouvez-vous nous apporter quelques précisions quant au terminal « Québec » et au souterrain prévus à Orly ?

M. Augustin de Romanet. – Le projet de terminal « Québec » est détaillé dans le document de consultation qui a été publié au début du mois d'avril dernier. Il s'agit de construire, au large du terminal 2, une jetée qui dénombrera une douzaine de postes avions au contact et qui sera reliée au terminal principal par un souterrain. Ainsi, les passagers n'auront plus cette impression désagréable que leur autobus, lorsqu'il attend tel ou tel avion, n'en finit pas de démarrer. Ils gagneront un temps précieux, grâce à une noria de véhicules automobiles – ce seront, je l'espère, des véhicules autonomes.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Le taux de contact s'est effectivement amélioré pour la liaison d'Aurillac. Mais les passagers

débarquent à Orly dans de mauvaises conditions. L'ascenseur étant très souvent en panne, ils doivent emprunter un escalier métallique extrêmement raide et très glissant par temps de pluie. C'est un véritable problème, notamment pour les personnes âgées.

Le terminal 4 de Roissy Charles-de-Gaulle aura-t-il un impact pour l'accueil des lignes régionales, en particulier les lignes d'aménagement du territoire ? De plus, ce projet modifiera-t-il la répartition des débarquements et des dessertes entre Orly et Charles-de-Gaulle ?

Lors des assises du transport aérien, vous affirmiez avoir instauré la gratuité pour les postes au large. Vous ajoutiez vouloir prendre en compte les contraintes induites par ce mode de stationnement. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions supplémentaires ?

Ces lignes d'aménagement du territoire sont indispensables à la survie économique des zones enclavées. Le niveau des redevances aéroportuaires est-il plus élevé pour ces lignes ? Une évolution est-elle prévue au titre du prochain CRE ? Les collectivités territoriales, aidées parfois par les chambres de commerce, participent très largement au financement de ces lignes. L'outre-mer est également concerné et les collectivités dont il s'agit ne sont pas très riches.

M. Augustin de Romanet. – Le terminal 4 de Roissy n'aura aucune incidence sur les lignes OSP, qui, à l'heure actuelle, sont toutes dirigées vers Orly. Si d'aventure elles devaient être accueillies à Roissy, ce serait dans de mauvaises conditions économiques, car le temps de roulage est beaucoup plus long à Roissy qu'à Orly.

À ce jour, le terminal 4 est destiné à accueillir de nouvelles lignes en provenance de Chine. À très long terme, une autre solution pourrait être envisageable pour les lignes régionales : l'aéroport du Bourget. Mais ces considérations relèvent de la futurologie.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Un certain nombre de vols en provenance des capitales régionales ou départementales alimentent le *hub* de Roissy. Or vous dites que les lignes OSP arrivent toutes à Orly ; cette répartition pourrait-elle évoluer pour améliorer les correspondances vers l'étranger ? Au-delà des lignes d'aménagement du territoire *stricto sensu*, en accroissant la capacité de Roissy, l'on ne peut qu'améliorer la desserte des territoires : je pense par exemple à la ligne de Clermont-Ferrand.

M. Augustin de Romanet. – Tout à fait : nous réfléchissons aux moyens de favoriser les correspondances, grâce au terminal 4. Ainsi, une réaffectation des compagnies sera menée à bien entre les différents terminaux de Roissy, mais essentiellement pour les vols internationaux.

Pour un avion Agen-Paris d'une masse moyenne au décollage de 19 tonnes et qui stationne moins de cinquante minutes – les tarifs sont plus élevés quand l'on reste longtemps au contact –, si la compagnie est au large,

elle ne paye rien ; si elle est au contact, elle paye environ 77 euros. Au-delà de cinquante minutes, le coût est de 21 euros au large et de 93 euros au contact. Mais cette différence n'est pas très significative, car les charges d'autobus viennent compenser l'économie dégagée.

En tout état de cause, dans le climat actuel, la plupart des parties prenantes demandent l'augmentation du prix du billet d'avion. Des pressions s'exercent pour que la taxe sur le kérosène soit revue à la hausse. Si un mouvement mondial impose cette évolution, et si les fonds ainsi dégagés permettent de financer la recherche relative aux biofuels ou aux avions électriques, ce ne sera pas forcément une mauvaise nouvelle.

D'ailleurs, les avions électriques feront probablement leurs premières armes sur les lignes régionales. Je pense notamment à un projet présenté par Safran : il s'agit d'un avion doté de quatre moteurs électriques et de deux moteurs turbopropulseurs, qui disposerait d'un rayon d'action de 500 à 600 kilomètres et pourrait transporter dix personnes. Cette technologie serait idéale pour le transport régional. Dans vingt ans, ces liaisons pourraient ainsi devenir beaucoup plus écologiques.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Dans nos territoires isolés, on ne peut se permettre d'augmenter le prix des billets d'avions de manière exponentielle. Vous tracez des perspectives enthousiasmantes, mais elles ne sont pas pour demain.

M. Joël Guerriau. – Autour de cette table, nous sommes tous des usagers réguliers des transports aériens, et nous sommes sensibles au confort des passagers.

Disposez-vous d'un contrôle qualité, par exemple d'outils de *benchmark*, pour juger la qualité du service aéroportuaire ? Quelles sont les procédures prévues pour assurer cette évaluation ? Retard des vols, absence de passerelle, problèmes pour obtenir ses bagages ou pour disposer d'un taxi : les difficultés sont fréquentes et régulières. Il est indispensable d'améliorer la fluidité, afin que les passagers disposent d'une plus grande prévisibilité au sujet de leurs horaires. D'ailleurs, si les compagnies aériennes nous interrogent quant à la qualité de leurs services, les aéroports ne nous posent pas la moindre question à ce sujet.

M. Claude Raynal. – Je ne vous interrogerai pas sur le changement de statut d'ADP, qui ne relève pas de notre mission. Vous avez été haut fonctionnaire et président de la Caisse des dépôts et consignations. Votre présentation nous a montré que vous étiez très attaché à l'aménagement du territoire. Vous faites en sorte de continuer à investir dans les lignes d'aménagement du territoire en dépit d'une rentabilité quasi nulle. Je ne vous demanderai pas s'il en sera de même après un éventuel changement de statut. Malgré tout, comment la puissance publique pourrait-elle se prémunir au cas où ADP changerait de position à l'égard de ces lignes ? Faut-il prévoir des obligations contractuelles entre l'État et la nouvelle entité privée ?

Toulouse est très bien desservie par les compagnies aériennes et ADP grâce à la navette qui assure la liaison avec Orly. C'est peut-être pour cela que je suis d'autant plus attentif aux dégradations de service. La navette part toujours d'Orly-Ouest ; au retour, en revanche, si elle y revient parfois, ce qui est très agréable car en quelques minutes on est dans le taxi, de plus en plus souvent elle atterrit au nouveau terminal, auquel cas il faut dix bonnes minutes pour rejoindre les transports. Certes on reste au contact, mais le temps perdu est considérable. Est-ce temporaire, à cause du lancement d'une nouvelle plateforme, ou bien s'agit-il d'un changement de politique durable ?

M. Jean-Luc Fichet. – Je suis élu du Finistère et je souscris aux propos de M. Raynal. J'utilise la ligne Paris-Brest une à deux fois par semaine. Je trouve que tous les personnels de l'aéroport d'Orly sont excellents. Mais voici longtemps que les prix ne sont plus acceptables, même pour les sénateurs, de l'ordre de 500 euros ! Cela signifie que seuls des hommes d'affaires ou des personnes en déplacement professionnel prennent l'avion, et non des particuliers. J'ai subi récemment, ce qui malheureusement arrive encore trop souvent, un retard important, de plus de deux heures. On est alors prévenu par SMS au dernier moment, alors que l'on est déjà dans l'aéroport. Ces retards nous empêchent de pouvoir prévoir notre emploi du temps de manière rigoureuse. À chaque fois, on nous donne des explications mais l'explication donnée par le personnel au sol ne correspond pas toujours à l'explication donnée par les pilotes... Comment améliorer la communication et l'information des passagers ? Quand on arrive de Brest on doit traverser plusieurs halls, le hall à bagages, des couloirs incroyables, *etc.* Des améliorations sont certainement possibles. Quel est le taux d'avions au contact dans la liaison avec Brest ?

Enfin, comment faire face à l'augmentation continue du trafic aérien ? L'aéroport de Notre-Dame des landes a été abandonné. Le trafic est en hausse de 25 à 30 % à Brest, à l'aéroport Rennes Saint-Jacques, à Lorient. À l'inverse la ligne Paris-Quimper est menacée. Comment les petites lignes seront-elles préservées après la privatisation ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je tiens à préciser en tant que questeur que les sénateurs ne bénéficient pour leurs trajets aériens d'aucun privilège ; ils voyagent dans le cadre des conditions commerciales négociées entre le Sénat et Air France.

M. Pierre Cuypers. – Ma première question concerne la consommation d'espace des aéroports d'Ile-de-France, de Roissy, d'Orly et du Bourget. Quels sont vos besoins en termes d'espace ? J'aimerais aussi connaître la surface globale de ces aéroports : quelle est la surface utile ? la surface commerciale ? Ma deuxième question concerne l'énergie. Il est évident que l'on peut voler plus propre grâce aux carburants produits à partir de biomasse. Quel est votre calendrier à cet égard ? Quels sont vos contacts avec la filière à ce sujet ?

Enfin, l'aéroport de fret de Paris-Vatry a été conçu pour traiter 150 000 tonnes de fret ; or, en 2014, l'aéroport n'en traitait que 6 000. Où en sommes-nous en 2019 ? Pourquoi cet aéroport, qui est bien conçu, ne se développe-t-il pas davantage, ce qui aurait le mérite de désengorger nos aéroports franciliens ?

M. Augustin de Romanet. – Monsieur Guerriau, la qualité de service est une notion capitale pour nous. Cette expression n'est apparue qu'en 2010 chez ADP : jusque-là, on considérait que le client était la compagnie aérienne. Je me souviendrai toujours du comité exécutif de l'entreprise en 2015, lorsque j'ai fait admettre aux équipes que notre client était le passager et non uniquement la compagnie. Cela a entraîné une profonde mutation intellectuelle et mentale. Il reste toujours des progrès à faire. Quand je suis arrivé, ADP refusait de figurer dans le classement Skytrax car celui-ci était géré et établi par des anglo-saxons... Cela a changé et nous avons rejoint le classement. La première année Roissy-Charles-de-Gaulle a été classé 95^e. Et puis ensuite, nous avons été 37^e ; cette année nous sommes 30^e sur les 500 plus grands aéroports du monde, et 9^e sur les 30 plus grands. La situation est donc perfectible pour la qualité de service, mais il y a eu beaucoup d'améliorations depuis quelques années. Nous dépensons plusieurs centaines de milliers d'euros par an pour des enquêtes de qualité. Nous adhérons au programme de l'organisation mondiale des aéroports (ACI) qui a défini un indicateur « Airport Service Quality » (ASQ) et nous suivons trimestre par trimestre son évolution : notre note est actuellement de 3,80 sur 5 et nous visons la note de 4. Nous avons une direction clients qui s'occupe de la qualité de service. Nous devons aussi améliorer les accès aux aéroports qui ont été mal conçus et renforcer la pédagogie. En effet, comme l'ont dit MM. Raynal et Fichet, la maîtrise du temps est cruciale. À cet égard il faut penser le parcours passager dans son ensemble, en incluant les transports en commun. C'est pour cela que je milite pour le CDG Express qui permet de diviser par deux le temps de trajet entre Paris et l'aéroport : 20 minutes, quatre fois par heure, entre la gare de l'Est et l'aéroport Charles de Gaulle. Pourtant le dossier traîne depuis 2012 et rencontre beaucoup d'oppositions.

N'hésitez pas à nous faire remonter vos observations. Lorsque M. Fichet évoquait les problèmes qu'il a rencontrés à Orly, je pensais à la remarque d'une étudiante sur Twitter qui déplore que les Orlybus ne partent que d'Orly 4. Les passagers arrivant à Orly 1 doivent ainsi marcher pendant 12 ou 15 minutes pour rejoindre Orly 4. Ce n'est pas satisfaisant.

Monsieur Raynal, merci pour vos propos sur notre sensibilité aux territoires. Comment se prémunir en cas de privatisation de l'entreprise ? Les prérogatives de la puissance publique vont demeurer les mêmes et seront même légèrement accrues. Lorsque le groupe ADP fixe ses tarifs chaque année, il les soumet préalablement à l'agrément de l'État dans le cadre d'un contrat de régulation économique. Si l'État observe une dégradation des

services, il peut contraindre ADP à réaliser des investissements dans le cadre de ce contrat. Je vous rassure, la capacité de l'État à veiller à la qualité de service demeurera intacte.

Les affectations de terminaux sont largement au choix d'Air France. Mais je ne me défausserai pas. L'accès des taxis au terminal 3 dans les premières semaines a été une catastrophe parce que les centrales de réservation des grandes compagnies continuaient à aller chercher leur client au terminal 4, forçant les passagers à marcher le long d'un parcours qui n'est pas encore bien aménagé. J'ai insisté pour renforcer le continuum, les aménagements seront inaugurés en septembre.

Merci Monsieur Fichet, au nom des équipes, pour vos propos. La question principale est celle de la maîtrise du temps. Mais dans un aéroport lorsqu'il y a un problème, personne ne veut être responsable et chacun - aéroport, compagnies, sous-traitants - cherche à se repasser le mistigri. Nous considérons que c'était notre responsabilité de faire en sorte que toute la chaîne fonctionne bien. Nous devons donc parfois intervenir auprès des sous-traitants des bagages ou des sous-traitants des autobus. L'été dernier, j'ai voulu prendre un vol Paris-Clermont-Ferrand qui devait partir à 8 heures du matin : l'équipage n'était pas là mais jusqu'au dernier moment on nous a fait croire qu'il allait arriver. Ce n'est pas satisfaisant. J'insiste pour que nos équipes disent la vérité aux usagers. Pour bien faire, on a tendance à ne pas dire la vérité, car les clients souhaitent être rassurés. Mais si on sait qu'un vol sera annulé ou en retard, mieux vaut informer aussitôt les clients pour qu'ils puissent prendre leurs dispositions. Mais changer les réflexes pour passer à une culture de la vérité prend du temps.

La gestion de la hausse du trafic est un vaste sujet. Les infrastructures seront vite saturées. Nous passons notre temps à courir après cette hausse pour nous adapter. C'est ce qui explique les travaux permanents. Tous les 2 ans le nombre de passagers accueillis par ADP augmente de 7 millions, ce qui représente le nombre annuel de passagers accueillis par l'aéroport de Nantes. C'est un vrai défi opérationnel pour ADP ; le contrat de régulation économique pour la période 2021-2025 prévoit des investissements de 6 milliards d'euros, deux fois plus que dans la période précédente. Le développement des aéroports de province est une bonne nouvelle. Le développement des avions monocouloirs, capables de réaliser des liaisons transatlantiques, peut être une bonne nouvelle pour les territoires car, dès lors que le nombre de passagers potentiels sera suffisant, il sera possible de réaliser plus de liaisons internationales depuis les aéroports régionaux sans passer par Paris. La décongestion des grands aéroports parisiens passera par un travail en réseau avec les petits aéroports et le développement de connexions directes.

Monsieur Cuypers, la superficie de l'aéroport Charles-de-Gaulle est de 3 257 hectares, celle d'Orly de 1 540 hectares. Nous avons environ 400 hectares en réserve foncière qui nous permettraient de construire

1,5 million de mètres carrés de bureaux, soit un doublement de la superficie existante. La superficie commerciale s'élève à 58 000 mètres carrés, l'équivalent d'un grand magasin comme le Printemps, et l'objectif est de passer à 80 000.

L'aéroport de Vatry a été conçu à une époque où le transport en camion n'était pas contesté pour ses émissions de gaz à effet de serre. Pour le fret, l'essentiel est que la marchandise, une fois arrivée à l'aéroport, puisse rejoindre très vite sa zone de consommation. À Orly, l'essentiel des 300 000 tonnes de fret annuelles est destiné à Rungis.

Sur les biocarburants, Alexandre Juniac, président-directeur général de l'Association internationale du transport aérien, remarquait qu'aucun nouveau mode d'énergie ne s'était développé sans un investissement initial subventionné par les pouvoirs publics : ce fut le cas des panneaux solaires ou de l'énergie éolienne. L'utilisation de la biomasse, pour produire du biofuel, constitue sans doute une nouvelle frontière pour le transport aérien mais cela exigera beaucoup de recherches. Si une taxe sur le kérosène devait être instaurée, il faudrait qu'elle puisse contribuer à financer des recherches sur ce thème.

M. Éric Gold. - Le monde économique est l'un des principaux utilisateurs du transport aérien. Certaines lignes fonctionnent grâce à la présence de grandes entreprises sur le territoire. Celle-ci dépend aussi d'un service de qualité. Vous avez évoqué le mistigri dans les aéroports sur la responsabilité. Quelle est la part de responsabilité d'ADP dans certains dysfonctionnements ? Les compagnies aériennes ont souvent tendance à se défausser sur ADP.

M. Augustin de Romanet. - Je me considère comme personnellement responsable du bon fonctionnement du système. Si l'on constate que les bagages n'arrivent pas à l'heure par la faute des sous-traitants, il est possible de prendre des mesures permettant de suivre la performance des sous-traitants par le biais d'indicateurs, de tableaux, *etc.* On donnera aux compagnies aériennes des instruments pour mesurer le temps de parcours du bagage afin qu'elles se sentent concernées. S'il le faut, on menacera de réaliser un classement des plus mauvaises compagnies. Par ce biais nous pouvons stimuler tous les acteurs, ce qui est crucial car les sous-traitants ne sont pas des salariés d'ADP. De l'extérieur, ADP sera tenu pour responsable, nous faisons donc tout pour stimuler la performance de tous et garantir le bon fonctionnement de la chaîne. Vous aurez toujours le droit de sonner à ma porte si quelque chose ne va pas. Cependant, nous ne maîtrisons pas tout. Ainsi la réglementation européenne nous interdit d'être sous-traitants en escale, comme c'était le cas il y a 15 ans. Parfois nous ne pouvons intervenir : par exemple, lorsqu'une passerelle n'est pas là, le pilote incrimine souvent ADP. Or ADP ne fait que fournir le matériel. Nous sommes responsables si la passerelle est défectueuse, ce qui est très rare, mais la compagnie est responsable si le sous-traitant est en retard.

Globalement, l'honnêteté oblige à dire que la collaboration avec les compagnies s'améliore.

Mme Victoire Jasmin. – Je veux d'abord évoquer les menaces qui pèsent sur certains vols intérieurs. Leur disparition aurait des conséquences pour le développement économique et social des territoires. Éluë de Guadeloupe, je viens assez souvent de Pointe-à-Pitre. Vous l'avez évoqué concernant le futur terminal « Québec », aujourd'hui parfois il n'y a pas de passerelle et nous sommes contraints de marcher longtemps, de monter et descendre des escaliers et de prendre des bus pour arriver jusqu'aux bagages, ce qui est fatigant après 8 heures de vol... Enfin, je veux aussi attirer votre attention sur le coût pour les outre-mer des redevances aéroportuaires.

M. Henri Leroy. – On privatise certaines plateformes aéroportuaires, mais en même temps on les empêche d'évoluer. Je parlerai de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur, qui possède aussi l'aéroport de Cannes-Mandelieu. J'ai siégé pendant de nombreuses années au conseil d'administration de la société, aussi bien avant sa privatisation, lorsqu'elle était encore société d'économie mixte, que depuis sa privatisation. Je constate que l'on nous empêche de créer des lignes directes avec des destinations qui pourraient être rentables et que l'on institue une forme de monopole au profit d'ADP puisqu'on oblige les passagers à passer par ADP pour rejoindre la Côte d'Azur. Or la Côte d'Azur compte de nombreuses résidences secondaires appartenant à des personnes venant d'Europe du Nord, d'Asie ou d'ailleurs. Une évolution est-elle envisageable pour ne plus empêcher les gens de rejoindre la Côte d'Azur directement en ouvrant des lignes qui seraient certainement rentables ?

M. Jordi Ginesta. – Ma question porte sur la « clairance », une libéralité que prennent les aiguilleurs du ciel. Je sais que c'est la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui est compétente en la matière, non ADP. Mais cette pratique qui consiste à s'absenter pendant le temps de travail, au motif qu'il resterait suffisamment d'aiguilleurs du ciel à ce moment-là, peut avoir des conséquences pour le trafic. Si les aiguilleurs ne reviennent pas à l'heure prévue, le trafic ne peut pas être géré et l'on fait attendre les avions en vol, tout en expliquant aux passagers que c'est à cause du surcroît de trafic... Les avions continuent de tourner, ce qui a des conséquences financières pour ADP, perturbe les approches au sol, entraîne une surconsommation de carburant par les avions, *etc.* Que peut faire ADP auprès de la direction de l'aviation civile ? Cette dernière n'a pas répondu à mes questions.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La direction générale de l'aviation civile sera entendue prochainement.

M. Augustin de Romanet. – Madame Jasmin, les taux de contact pour la Guadeloupe sont tout de même meilleurs que pour beaucoup de

compagnies. Avec l'ouverture de la jetée Est et du terminal 3, la qualité s'est améliorée.

Mme Victoire Jasmin. – L'attente des bagages est beaucoup plus longue.

M. Augustin de Romanet. – Je regarderai ce qui se passe en provenance de la Guadeloupe, en particulier pour le vol 793 de lundi matin, et vous répondrai. Le système a peut-être eu des défaillances.

Nous nous efforçons de limiter au maximum les redevances aéroportuaires. Plus nos redevances sont basses, plus nous pouvons accueillir de compagnies.

Monsieur Leroy, lorsque l'aéroport de Lyon a été proposé à la privatisation, j'ai officiellement affiché le fait que le groupe ADP ne se porterait pas candidat parce qu'il estimait qu'il y avait un risque de conflit d'intérêts à développer à la fois le trafic à Lyon et à Paris. Je vous défie de trouver la moindre initiative du groupe ADP pour interdire la desserte de Nice. L'idée même que l'un de mes collaborateurs puisse vouloir, dans un intérêt particulier, nuire à l'intérêt général, c'est-à-dire à la bonne connectivité du territoire, me paraît assez modérément gratifiante pour notre sens de l'éthique !

Je vois bien qu'à Nice, très fréquemment, l'image du groupe ADP est présentée dans des conditions que je juge regrettables. Je l'ai d'ailleurs écrit à ceux qui expliquent que notre aéroport est indigne du pays ou encore que notre qualité de service est tragique.

Je remercie votre mission d'information de me donner l'occasion d'affirmer que je crois à la connectivité et que je crois que plus l'aéroport de Nice se développera, plus il aura de lignes directes avec la Chine, le Japon et les États-Unis, plus nous serons contents.

Monsieur Ginesta, je poserai votre question au directeur général de l'aviation civile la prochaine fois que je déjeunerai avec lui. Je n'ai pas la réponse.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je souscris aux propos de MM. Guerriau et Fichet. Certes, le contact a progressé sur les lignes d'aménagement du territoire et Aurillac en a bénéficié. Mais le trajet pour sortir de l'aéroport est bien plus long à pied ; il faut passer par des escaliers puisqu'il n'y a pas d'ascenseur : le débarquement est problématique.

Nous avons aussi souffert d'erreurs sur les tableaux d'affichage. Certains avions portaient d'un autre hall que celui qui était indiqué et des passagers ont râté leur avion en conséquence.

À Orly, le stationnement anarchique des taxis pose problème. C'est la jungle. On est interpellé par les chauffeurs. Je sais bien qu'Orly est en travaux en ce moment, mais nos concitoyens paient très cher leurs billets

d'avion pour venir jusqu'à Paris et nous voudrions que les conditions d'accueil s'améliorent.

M. Augustin de Romanet. – Vous regrettez qu'il n'y ait pas d'ascenseur ou qu'il ne fonctionne pas ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – À ma connaissance il existe un ascenseur qui n'a jamais fonctionné.

M. Augustin de Romanet. – Nous essaierons de mettre en place un ascenseur et si nous y parvenons, nous irons l'inaugurer ensemble.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Avec plaisir !

M. Augustin de Romanet. – Nous nous bagarrons contre le racolage des chauffeurs. Nous avons placardé des affiches et fait de la publicité. Il y a eu beaucoup d'améliorations.

Les travaux de la gare du Grand Paris rendent l'accès des taxis aux terminaux très compliqué mais nous y travaillons.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci. Nous aurons l'occasion, avec les membres de la mission d'information, d'emprunter certaines des lignes évoquées et de tester les installations d'Orly.

Table ronde avec les compagnies aériennes opérant des lignes d'aménagement des territoires

(Mardi 18 juin 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Mes chers collègues, après la constitution de notre mission d'information le 14 mai dernier, nous poursuivons cette semaine nos travaux en réunion plénière par une table ronde avec les compagnies aériennes opérant des lignes d'aménagement des territoires en métropole et outre-mer. Je remercie de leur présence les dirigeants des compagnies qui ont répondu à notre invitation : M. Alain Battisti, président de Chalcir, M. Guillaume Collinot, directeur général de Twin Jet, M. Philippe Dandrieux, président du Directoire d'Air Corsica et M. Dominique Dufour, secrétaire général de Air Austral qui assure notamment des liaisons vers la Réunion et Mayotte.

Par égard pour nos collègues sénateurs de la Guadeloupe, membres de notre mission d'information, Mme Victoire Jasmin et M. Dominique Théophile, nous avons également sollicité les dirigeants des compagnies Air Caraïbes ainsi que Air Antilles. Ceux-ci n'ayant pas pu se rendre disponibles aujourd'hui, nous pourrions ultérieurement à leur audition.

Je vous rappelle que le Sénat a constitué cette mission d'information à l'initiative du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. Notre collègue Josiane Costes, sénatrice du Cantal, en est la rapporteure. Comme plusieurs de nos collègues, elle connaît bien les problématiques soulevées par ces liaisons intérieures, au-delà de la ligne Aurillac-Paris.

L'objectif principal de notre mission est de s'intéresser avant tout aux territoires enclavés, imparfaitement desservis par le rail ou la route, qui ont besoin de dessertes et d'infrastructures aériennes pour assurer leur développement ou, tout simplement, la continuité territoriale. À cet égard, je précise qu'une délégation de notre mission d'information se rendra successivement à Quimper, Aurillac et Rodez pour rencontrer les acteurs locaux, expertiser plusieurs types de lignes d'aménagement du territoire et évaluer l'impact de ces liaisons sur le développement économique.

Pour compléter ce tableau, je précise que nous auditionnerons prochainement M. Pierre-Olivier Bandet, directeur général adjoint d'Air France HOP pour répondre également à nos questions sur les dessertes que la compagnie assure au titre des lignes sous obligation de service public. Nous aurons sans doute des questions sur la stratégie d'Air France en matière de desserte de nos territoires.

Aussi, je me réjouis que des professionnels du transport aérien régional puissent aujourd'hui nous présenter leurs activités et nous exprimer les problématiques qu'ils rencontrent dans la desserte des territoires, qu'il

s'agisse de lignes commerciales et plus particulièrement de lignes sous obligation de service public (OSP).

Je cède toute de suite la parole à Josiane Costes, après quoi je propose que nos hôtes nous présentent leurs activités avant de passer aux questions plus précises de notre rapporteure puis de nos collègues.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Comme vient de le rappeler notre collègue et président Vincent Capo-Canellas, plus nous progressons dans nos auditions, plus nous observons que la continuité des lignes aériennes d'aménagement du territoire est un enjeu vital pour le développement économique et touristique des régions laissées à l'écart du TGV et des autoroutes. À l'heure de l'internet et de la mondialisation, il faut savoir que certains territoires restent à 7 heures de train de Paris, avec plusieurs changements !

Qu'il s'agisse d'Aurillac, mais aussi du Puy-en-Velay, de Rodez ou de Quimper, où je me rendrai avec plusieurs de nos collègues, la vitalité même du tissu économique et social dépend d'une liaison fiable avec Paris et les capitales régionales. La viabilité des entreprises et de nombreux emplois est en jeu.

Alors je n'ignore pas le débat ambiant sur l'environnement, défavorable au transport aérien, c'est le moins que l'on puisse dire. Il faut bien évidemment en tenir compte mais le sujet qui anime notre mission d'information est autre puisqu'il s'agit de la continuité territoriale avec des régions qui, pour la plupart, n'ont pas d'autres moyens rapides de communication que l'avion.

Aussi, en tant qu'opérateurs de lignes intérieures, vous êtes en première ligne pour nous éclairer sur les caractéristiques de vos activités, des spécificités de ces lignes d'aménagement du territoire. Votre éclairage nous sera précieux pour relayer des recommandations et de nombreuses questions se posent : combien de liaisons opérez-vous au total sur le territoire national et combien d'entre-elles le sont sous obligation de service public ? Combien de villes sont desservies et combien de passagers sont transportés ? Le système des lignes d'aménagement du territoire sous obligation de service public vous semble-t-il suffisamment adapté quant à la viabilité du modèle économique, au coût du service, sa qualité, sa régularité, sa continuité, voire sa sécurité ? S'agissant plus particulièrement de l'arrivée dans les aéroports de Paris, considérez-vous que l'accueil des vols régionaux et de leurs passagers est satisfaisant ?

M. Alain Battisti, président de Chalair. – Chalair est une compagnie aérienne française que je dirige depuis une quinzaine d'années. Elle est née en 1986. À l'origine, elle se concentrait sur l'aviation d'affaires. Il y a une douzaine d'années, elle a diversifié son activité avec des vols sur les lignes régionales au moyen d'avions de 19 sièges, de type Beechcraft 1900. Depuis peu, nous utilisons des avions ATR de 48 à 70 sièges. Nous disposons de

14 avions, et selon les prévisions, nous transporterons 300 000 passagers l'année prochaine - nous en transportons 200 000 cette année. Notre croissance est forte. Elle est liée à une réorganisation du transport aérien régional, par le jeu des acteurs : HOP s'est progressivement retiré d'un certain nombre de lignes. En outre, le marché évolue. Les passagers ont changé, notamment par rapport au prix. Toutes ces raisons bousculent le marché régional français. Dans ce marché, les lignes d'aménagement du territoire ont la spécificité de bénéficier souvent d'un accompagnement financier.

Chalair opère une douzaine de lignes en France, dont 3 sous obligation de service public. Nous opérons sur ces dernières depuis peu. Ces lignes n'existeraient pas, bien que nous soyons une compagnie à bas coût, sans un accompagnement financier des régions et des départements. Nous opérons depuis le mois de janvier la ligne Agen-Orly, ainsi que Limoges-Lyon. Depuis mars, nous faisons Limoges-Orly. Ces lignes sont jugées essentielles par les territoires : elles représentent un vecteur économique indispensable, si on veut maintenir un tissu économique privé ou public. En outre, elle constitue un vecteur d'attrait touristique. Les touristes ne viennent pas seulement d'Angleterre, mais aussi de France. Ils peuvent venir directement au départ de Paris, ainsi qu'à travers les *hubs* parisiens ou de Lyon.

Nous sommes peu nombreux sur le territoire métropolitain à opérer des lignes d'aménagement du territoire, et même des lignes régionales. En effet, la pression est très forte sur les prix. On a un développement très important de lignes opérées par des opérateurs étrangers sur le territoire, comme Easyjet, Ryanair, Volotea. Ce développement du « low cost » se nourrit d'une attractivité forte des billets. Les avions assez gros permettent des prix très satisfaisants pour les gens se déplaçant pour des motifs personnels et payant eux-mêmes leurs billets. Cela crée une pression sur les tarifs. Aujourd'hui il est compliqué de vendre au véritable prix de revient un billet pour un avion plus petit. Ce billet coûte en effet beaucoup plus cher à l'exploitation, ramené au prix par siège. Aussi, pour les lignes d'aménagement du territoire, avec un avion de type ATR, entre 2 et 4 millions d'euros de subvention annuelle sont nécessaires pour que l'exploitation de la ligne soit viable. Cela dépend bien sûr du programme de vol et de la fréquence. Cette situation peut sembler souvent déraisonnable au regard des finances publiques. Mais ces subventions sont nécessaires. Le retrait de HOP d'un certain nombre de lignes témoigne qu'il n'y a pas d'effet d'aubaine et de rentabilité à exploiter ces lignes.

M. Guillaume Collinot, directeur général de Twin Jet. - Nous sommes les parents pauvres parmi mes confrères. Nous n'avons que 12 avions : des Beechcrafts 1900 D de 19 sièges. Ces avions ont été mis au point pour faire des vols d'une heure à 2 heures maximum avec 15 à 19 passagers à bord. C'est dans ces conditions qu'ils sont le plus efficaces.

Nous opérons 16 destinations, dont 4 à l'international. Une seule destination est subventionnée sous forme OSP. C'est la ligne entre le Puy-en-Velay et Paris. Auparavant, nous opérons aussi la ligne de Périgueux. Malheureusement, la difficulté pour Périgueux de trouver des fonds a mis fin à cette ligne. La situation devient difficile pour les acteurs économiques de ce territoire. Ils doivent soit se rendre à Limoges, soit à Bordeaux pour prendre le TGV. Je tiens d'ailleurs à signaler que si le trajet vers Bordeaux paraît simple sur une carte, il se complique dans la réalité : il faut prendre la rocade, avec les dangers de la route que cela implique.

Là où des gros appareils peuvent jouer avec le « yield management » – faire varier le prix du billet – en fonction du nombre de sièges restants, avec un avion de 19 sièges, on ne peut pas proposer des billets à 40 euros. Nos billets sont au minimum à 120 ou 150 euros. Ces tarifs ne sont pas éhontés, mais correspondent au minimum que l'on peut facturer un billet, en prenant en compte la subvention pour OSP, pour atteindre notre point d'équilibre.

Parmi les compagnies aériennes françaises, aucune n'est une « chasseuse de subventions ». Une seule de nos destinations est subventionnée. Il n'est pas dans notre *modus operandi* d'attendre qu'une OSP se libère, pour pouvoir s'y engouffrer et voler aux frais du contribuable. J'irai même plus loin. Je pense que certaines lignes de désenclavement sont « des lignes trop luxueuses » lorsqu'elles sont opérées par des ATR 42. Le coût en valeur absolu d'un ATR 42 est logiquement plus cher qu'un plus petit avion. Rapporté en nombre de passagers effectifs, le Beechcraft 1900 coûte moins cher.

Vous avez indiqué l'importance de la ponctualité. L'absence de ponctualité et de régularité était reprochée à HOP sur la ligne d'Agen. Ils ont été accusés de « sabotage » de la ligne. Je pense que cette expression est un peu forte. Il y a peut-être des difficultés pour maintenir un avion et être réactif. En tant que petite compagnie, notre lot quotidien est d'être plus réactif que les grosses compagnies pour pouvoir survivre dans ce monde concurrentiel.

Vous avez évoqué l'accueil réservé aux lignes régionales par le groupe ADP. Il est certain que l'on a mal vécu en 2016 et 2017 les changements de politique tarifaire d'ADP, où par le biais d'un lissage de la taxe passager on faisait croire aux compagnies que cela leur coûtait moins cher. Mais les petits avions ont moins de passagers. Dès lors, la taxe passager, même si elle baisse, ne vient pas contrebalancer la redevance d'atterrissage. Cela a eu pour effet de multiplier par 6 le prix global de l'atterrissage à Paris. Cela peut se comprendre, car d'un point de vue économique pur, nous allons prendre le même « slot » – le même espace temps –, et même parfois plus car nos avions vont moins vite que les gros avions. Mais la taxe passager qui va revenir à ADP sera de 12 passagers dans notre cas, et de 380 passagers pour un gros avion. Dès lors, il faut savoir ce

que l'on veut : ADP a-t-il une pure approche économique, ou bien doit-il jouer un rôle en matière de désenclavement ? Dans ce cas, il faut permettre aux petits porteurs d'opérer dans de bonnes conditions.

Il faut également laisser la possibilité aux plus petits porteurs de répondre aux OSP. Cela n'est pas toujours le cas. On a vu récemment que les OSP de Limoges et d'autres villes demandaient un nombre minimal de 29 passagers. Forcément, les avions de 19 places ne peuvent pas répondre. Je ne vois pas bien le risque pris par les collectivités de ne pas laisser la possibilité aux petits transporteurs de répondre.

M. Philippe Dandrieux, président du directoire d'Air Corsica. – Air Corsica est la compagnie aérienne de l'aménagement du territoire. Elle repose sur le principe de continuité territoriale, inscrit dans la loi de finances de 1976 pour le transport maritime et 1986 pour le transport aérien.

Cette compagnie a 12 avions : 6 ATR 72 et 6 Airbus A320, desservant les 4 aéroports corses, à destination de Nice, Marseille, et Paris-Orly. Cela représente une douzaine de lignes. Il y a également des lignes saisonnières vers l'Angleterre, la Belgique, Nantes et Toulouse.

Le service public représente 85 % de notre activité et du chiffre d'affaires. Nous sommes d'ailleurs une société d'économie mixte, composée d'un capital social avec la collectivité de Corse et Air France. Nous faisons au total 1,8 million de passagers, dont 1,6 million de service public. La desserte insulaire est particulière en matière de service public. En effet, à part le bateau, il n'y a pas d'autres moyens. En outre, le trajet en bateau est de 8 à 15 heures. D'ailleurs, en Corse, on dit souvent que le meilleur médecin est Air Corsica. En raison de la taille de la région, il n'y a pas de CHU sur l'île. Tout le monde va se faire soigner à Marseille, en prenant le vol du matin et en rentrant le soir.

La délégation de service public aujourd'hui s'inscrit dans une doctrine communautaire écrite avec une vision libérale. C'est le défaut de départ. On vous parle de coût de revient. Le petit avion en économie aérienne est toujours plus cher que le gros, ramené au siège. À un moment donné, il faut savoir payer le prix que cela représente. Il ne s'agit pas d'une surmarge du transporteur. Les coûts de production, en tant que tels sont chers. On peut toujours faire une course à l'échalote pour faire des économies, mais il faut être conscient que ce marché est ouvert aux quatre vents. Les compensations se font au forfait maximum. S'il y a des problèmes pendant le vol, si les prix du pétrole augmentent, nous devons faire jouer des clauses d'imprévision. Généralement, les collectivités, en raison des budgets annuels, sont obligées de procéder au rattrapage sur plusieurs années. Il y a donc toujours un décalage important.

La durée des délégations de service public dans l'aérien est limitée à 5 ans. Or, un avion ne se finance pas sur 5 ans. Cela se loue parfois sur cette période. Généralement, la location commence à 7 ans et se fait le plus

souvent sur 12 ans. Si on achète un avion, il faut en amortir le coût. On trouve encore des postures idéologiques par rapport à la réalité économique que représente ce secteur. Nous sommes également confrontés à une certaine concurrence déloyale, notamment en termes de masse salariale. Les écarts peuvent être considérables, en coût et en conditions de travail.

Il existe des OSP avec exclusivité, sans exclusivité, avec compensation publique, sans compensation publique. Faire vivre une ligne avec un faible trafic demande de l'argent. Si demain on veut la développer et influencer le tissu économique, il faut y mettre les moyens. Une certaine durée est nécessaire. Si la ligne connaît des difficultés tous les deux ans et demi en raison de restructuration, le schéma s'effondre.

Enfin, le changement de grille tarifaire par le groupe ADP sur les dernières années a transféré sur les conseils départementaux et les régions l'amélioration des résultats financiers de ce groupe. Les petits avions payent proportionnellement plus chers que les gros. Pour nos A320, avec le même nombre d'activités, par un changement de la grille tarifaire d'ADP, nous avons eu une augmentation de 800 000 euros de nos charges. Et il s'agit là du seul prix du parking.

La Corse fait beaucoup d'efforts pour la tarification, avec l'existence d'un tarif pour les insulaires. Un aller-retour sur Marseille, quels que soient le jour, l'heure, avec un billet remboursable, est de 150 euros. Une diminution est d'ailleurs prévue. Plus de la moitié de ce prix est due à des taxes. Que l'on vienne en 747 ou en Beechcraft, la valeur de la taxe est la même. Il y a une divergence de pensée entre les aéroports et les compagnies aériennes. Un aéroport calcule ses recettes comme le montant de la taxe multiplié par le nombre de passagers quel que soit le prix du billet, tandis que les compagnies aériennes regardent le prix du billet. De nombreux aéroports expliquent qu'ils connaissent une augmentation du trafic. Pour eux, il s'agit d'une réussite. En réalité, il faut regarder les types de passagers transportés : s'agit-il d'une clientèle d'affaires, de tourisme ?

M. Dominique Dufour, secrétaire général d'Air Austral. – Air Austral est une compagnie basée à la Réunion. Elle existe depuis un peu plus de 40 ans. Cette société emploie un millier de salariés, tous basés à la Réunion. Elle a une dizaine de dessertes, essentiellement dans l'océan Indien. Nous desservons, depuis la Réunion, les îles limitrophes : Mayotte, cinq points à Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles, les Comores, mais aussi un certain nombre de destinations en Afrique Australe, Madras en Inde et Bangkok.

La destination phare est la desserte de la métropole, avec plus de 13 vols hebdomadaires entre la Réunion et Paris-Charles de Gaulle. C'est la seule ligne à être sous OSP – sans compensation financière. Nous avons une obligation de régularité de trafic, de prendre en compte un certain nombre de publics, comme les accompagnants de personnes décédées, ainsi que

d'assurer un service permanent d'évacuation sanitaire et de trafic postal. Nous faisons 8 allers-retours entre Mayotte et la Réunion. Nous avons ouvert une ligne directe en 2016 entre Mayotte et Paris, qui fait de temps en temps escale à Nairobi. 7 mois dans l'année, le vol est direct.

Notre principale contrainte est notre localisation en outre-mer. Nous travaillons sur des micro-marchés, avec un potentiel de développement contraint. Ce marché se caractérise également par une grosse saisonnalité. À la Réunion et à Mayotte, le trafic est plein pendant 5 mois et correspond aux vacances scolaires. Le reste du temps, les avions ne sont pas forcément pleins. Ils peuvent l'être, à condition de faire des tarifs extrêmement bas.

Le fait d'être basé à la Réunion induit des surcoûts en raison de la nécessité de disposer de stocks plus importants et d'équipes renforcées. Nous devons avoir une équipe technique pour s'occuper de notre flotte de 70 personnes. Si nous étions basés à Charles de Gaulle, nous sous-traiterions la totalité de l'opération. L'effectif serait moindre. Notre flotte est très disparate. Nous avons 10 avions : des ATR, des boeings 737, des 787 Dreamliners et des 777, qui sont de gros porteurs de 440 places entre la Réunion-Paris et la Réunion-Marseille.

Les charges salariales sont élevées. Si notre compagnie était basée à l'île Maurice, nous aurions 30 % de coûts salariaux en moins.

Nous sommes également confrontés à la concurrence. La ligne Paris-La Réunion est une des rares lignes millionnaires en France, c'est-à-dire à plus d'un million de passagers. Il y en a 6 en France. Sur cette ligne, il y a 5 opérateurs. Nous sommes également en concurrence dans la zone de l'océan Indien avec des compagnies à bas coût comme Air Mauritius, Air Madagascar.

L'ADN de notre compagnie est d'avoir une mission de service public. On y trouve aussi intérêt car en contrepartie, lorsqu'il y a des mouvements sociaux sur les aéroports de métropole, le service vers l'outre-mer est préservé.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Quelles pourraient être, selon vous, les améliorations à apporter à ce système de formulation des OSP, en termes de résultats ? Faut-il renforcer les pénalités en cas de non-respect ? Vous avez cité le cas d'Agen. Je peux évoquer le cas d'Aurillac en 2018. Cela a été un enfer, avec des atterrissages à Toulouse, des annulations à répétition. Nous avons l'impression que les pénalités n'étaient pas efficaces. Que pensez-vous du recours à l'intéressement ?

Quels conseils donneriez-vous aux collectivités territoriales qui souhaiteraient développer une connectivité directe entre leurs territoires souvent enclavés et Paris ? Souvent, ces territoires ne sont pas riches.

M. Guillaume Collinot. – Les pénalités sont incluses dans les contrats que nous signons avec la DGAC. Si HOP était insensible aux

pénalités qui lui étaient infligées, nous qui sommes plus petits y sommes plus que sensibles. Il ne faut pas être dans une logique punitive. Le but des compagnies aériennes est de faire leur travail. Cela n’amuse personne de dérouter un avion vers Toulouse. Ces deux dernières années ont été difficiles en ressource de personnels navigants. HOP a peut-être également été impacté, ne lui permettant pas d’assurer certains vols.

En ce qui concerne l’intéressement, il faut savoir que la rémunération de la compagnie se fait par le financement de la collectivité, et par la fréquentation. Si nous avons plus de passagers, on peut espérer ne pas avoir besoin de faire fonctionner le complément de financement par la collectivité. Malheureusement, cela n’arrive jamais. Cela revient à dire que ces lignes ne peuvent pas être à l’équilibre. Toutes les compagnies ont un point d’équilibre qui est fonction du nombre de passagers transportés. Certes, certaines villes, comme Brive et Lyon, auraient besoin d’être desservies entre elles, car leurs bassins économiques communiquent. Mais nous sommes transporteurs, nous ne sommes pas « risqueurs » aériens. C’est à l’État de supporter ce risque. La collectivité doit donc faire remonter à l’État son besoin de liaisons, et pas forcément depuis Paris. Nous sommes dans un historique français de construction en toile d’araignée depuis Paris. Mais les liaisons transversales existent. Certes, il y a moins de passagers, mais ces lignes sont génératrices de revenus pour les régions. Ces dernières sont donc les mieux placées pour les défendre auprès de l’échelon central.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Si vous deviez suggérer aux pouvoirs publics d’améliorer le système des OSP, vers quoi pourrait-on aller ? Comment vous aider à rendre ce marché plus mature et plus facilement exploitable pour vous ?

M. Guillaume Collinot. – Notre coût de production sur les OSP est aussi élevé que sur les autres destinations. On pourrait penser à une incitation économique lorsque l’on vole sur OSP, avec un plan fiscal allégé sur les salariés. On pourrait également imaginer étendre une partie de cet allègement sur les autres routes, si la régularité est bonne ou si un objectif de passagers est atteint.

Nous ne pouvons pas non plus rentrer dans une logique où nous serions dans une situation d’attentisme par rapport à l’État pour pouvoir gagner de l’argent. Savoir que l’analyse faite par la collectivité est juste en termes d’estimation du nombre de passagers est important. Pour la ligne Limoges-Paris, nous faisons entre 5 000 et 7 000 passagers par an. D’ailleurs, j’effectuais cette ligne sans OSP. Il faut se demander ce qui est pertinent ou pas de mettre en place. Nous ne sommes pas là pour créer des routes à tout prix, mais pour répondre à des besoins économiques. De manière imagée, a-t-on besoin que la communauté finance le billet d’avion d’un jeune de Limoges se rendant à Paris pour aller voir sa grand-mère ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez indiqué avoir interrompu vos liaisons vers Limoges.

M. Guillaume Collinot. – Nous ne l'avons pas interrompu, mais une OSP a été mise en place imposant l'utilisation d'avions avec 28 sièges. Avec nos avions de 19 places, nous ne pouvions pas y répondre.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il y avait une attente de la puissance publique d'avoir une plus grande capacité de transport par avion, avec des effets collatéraux pour vous.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Pour prendre l'exemple de Limoges, c'est faisable en train en 3h15-3h30. Il y a d'autres moyens de voyager que l'avion. Mais je prends le cas de territoires très enclavés, comme le Cantal, Castres, Agen, Rodez. Nous n'avons pas d'autres moyens de rejoindre la capitale que l'avion. La position des collectivités territoriales et de l'État n'est pas la même.

M. Guillaume Collinot. – Je vous rejoins sur ce point. Autant pour des villes comme Aurillac, il y a un besoin historique de transport, autant pour Le-Puy-en-Velay, le besoin n'est pas suffisamment important pour opérer cette ligne avec un ATR 72. Cela n'a aucun sens économique. De même, M. Brice Hortefeux, vice-président du Conseil régional, a voulu créer une liaison entre Lyon et Clermont-Ferrand il y a quelques mois. Elle ne sert à rien. Si Air France y a mis fin, c'est qu'elle n'était pas utilisée. Les passagers ne sont pas au rendez-vous.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il y a aussi la liberté des collectivités locales de vouloir développer des lignes. Je comprends aussi que si des collectivités souhaitent voir le nombre de sièges proposés augmentés, cela peut avoir des effets collatéraux pour des lignes sur lesquelles opèrent de plus petits avions.

M. Guillaume Collinot. – Nous opérons sur la ligne Le-Puy-en-Velay-Paris. Nous avons mis en place une navette terrestre entre Mende et Le-Puy-en-Velay, afin de pouvoir acheminer les gens qui sont à Mende vers l'aéroport. Ils sont libérés des contraintes de parking. Cela nous permet de renforcer la liaison entre Paris et Le-Puy-en-Velay, et pour la collectivité, cela coûte moins cher de mettre en place ce minibus.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Les collectivités locales sont aussi dans leur rôle pour essayer de définir le besoin de ceux qui veulent être transportés.

M. Alain Battisti. – J'exploite des avions de 19, 48 et 79 sièges. Nous avons emporté face à Twin Jet la liaison Limoges-Orly. Nous avons plus que doubler le nombre de passagers, et nous allons bientôt le quadrupler, témoignant de l'existence d'un besoin. En revanche, je rejoins ce que dit mon collègue, le marché dépend de nos clients. Si on s'adresse seulement au monde économique, il y a une acceptabilité du prix du billet aux alentours

de 200 euros l'aller-retour. Si on souhaite un avion accessible à tous, financé par la collectivité, le prix du billet doit être plus bas, aux alentours d'une centaine d'euros. Il faut savoir que la moitié de ce prix de billet est de la taxation.

Les collectivités décident de l'ambition pour leurs territoires. Ce n'est pas à la compagnie d'imposer ce qu'elle veut, en fonction des outils dont elle dispose.

L'attente environnementale est de plus en plus forte. Le débat récent sur la volonté de taxer le kérosène le démontre. Il faut améliorer l'acceptabilité de l'avion. On pourrait imaginer, dans le cadre des OSP, d'avoir un intéressement sur les avions éco-responsables, qui consomment le moins. Est-il raisonnable de faire voler un avion à réaction de 50 sièges, plutôt qu'un avion à turbine, afin de gagner 6 minutes sur un vol au départ du centre de la France ? On peut imaginer une évolution dans les critères des OSP, favorisant les turbopropulseurs propres. L'acceptabilité par le passager d'un avion un peu plus lent peut être acquise si on lui en explique les raisons. Sur un Rodez-Orly, un avion à hélices de type ATR de dernière génération génère 40 % d'émission de CO₂ en moins.

Il y a eu une défaillance d'une entreprise du secteur, pour des raisons objectives. Ce n'est pas une raison pour changer la loi et les règles relatives aux pénalités pour les nouveaux prétendants aux OSP. Ces pénalités seront au final incluses dans le prix et dans la demande de subvention. On risque de se retrouver avec des OSP pour lesquels il n'y aura aucune compagnie intéressée. Dans certains cas, nous ne sommes pas très loin de cette situation. Ainsi, à Agen, nous étions les seuls à candidater.

J'appelle à la cohérence dans les décisions. Certains élus se sont plaints, à juste titre, de la défaillance d'opérateurs. Il y a eu jusqu'à 25 % d'annulations sur certaines liaisons. Néanmoins, ce même opérateur a été reconduit au moment du renouvellement des OSP. Cela était le cas à Castres ou à Aurillac. Sa reconduction s'est faite avec un budget en hausse d'un million d'euros.

Si on veut rendre les OSP plus attractives, il faut prendre en compte des phénomènes nouveaux. Je pense à la volonté de créer une troisième rotation. Habituellement, il y a un aller-retour dans la journée, avec un vol le matin vers 8 heures et un retour le soir. Cette organisation représente un socle sur lequel il ne faut pas revenir. En revanche, en ajoutant une troisième rotation, on peut créer une opportunité pour la compagnie de mieux utiliser ses employés et ses machines, et donc de réduire un petit peu le prix unitaire du siège. Toutefois, il faut être certain que le marché réagisse. Dans une ville de 25 000 habitants, avec une agglomération contenant 40 000 habitants, je ne suis pas certain qu'une troisième rotation, cinq jours par semaine soit nécessaire. De la même façon, les vols du samedi matin ou du dimanche soir peuvent pour certaines destinations être discutables. Il faut avoir une

analyse fine de la situation, au cas par cas : tout d'abord parce que ce sont les élus qui décident. En outre, cela peut correspondre à des objectifs touristiques qui ne sont pas forcément perçus par la compagnie. Un petit peu de souplesse avec la possibilité de présenter plusieurs scénarii pourrait être une évolution intéressante des OSP.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous suggérez que l'opérateur qui répond à une OSP puisse proposer des variantes, avec une troisième rotation, ou faire évoluer la desserte le week-end par exemple ?

M. Alain Battisti. – Je vais vous donner un exemple sur les semaines du mois de mai. L'obligation de service public oblige à voler le lundi matin, jour ouvré. Mais le mardi est férié. Nous connaissons la pratique des « ponts » et des « viaducs » de mai en France : au final, les avions volaient à vide le lundi. Cela coûte très cher, car nous l'incluons dans nos calculs pour définir nos recettes et nos dépenses. De même, certains vols du dimanche soir peuvent être intéressants en été ou en période touristique. En revanche, il faudrait pouvoir les supprimer l'hiver. Dans l'OSP, 3 ou 4 programmes différents pourraient être proposés et les opérateurs décident d'y répondre avec une proposition budgétaire, ou encore on pourrait laisser la liberté à l'opérateur dans une certaine volumétrie de sièges offerts – en indiquant par exemple l'obligation d'offrir 60 000 sièges dans l'année – de les répartir selon les attentes supposées. Toutefois, et je le répète, il appartient aux collectivités de décider, car elles connaissent mieux les besoins que les opérateurs.

M. Philippe Dandrieux. – Nous sommes soumis au droit communautaire relatif au SIEG et au principe du juste prix. On peut comprendre ce principe dans la mesure où il s'agit de deniers publics. Toutefois, il serait bon que les rémunérations pour les opérateurs puissent être supérieures. Le rendement est limité à 3 % dans le cadre des SIEG.

Il existe des pénalités pour service non fait. Dans les anciens dossiers de la DGAC pré-Union européenne, une marge d'aléas de 3 % était autorisée. Mais il faut également avoir une gestion intelligente entre l'opérateur et la collectivité. Effectuer un vol un jour de pont parce que l'OSP l'exige, alors même qu'il n'y a pas de demande, n'a aucun sens.

Le petit avion est plus cher que le gros avion. Pour que les entreprises vous proposent un bon suivi, cela peut coûter plus cher, en raison de notre présence sur des bases multiples. Nous devons disposer de pièces sur toutes ces bases, afin que nos avions puissent voler. Il faut prendre en compte le coût de la ponctualité et la régularité. Il faut aussi payer la main d'œuvre qualifiée, avec des horaires à forte amplitude. Ces niveaux d'exigence doivent être pris en compte. Se focaliser uniquement sur un prix bas permettra peut-être à la collectivité de verser une subvention plus faible, mais l'avion ne sera pas à l'heure : il ne sera pas capable de faire face aux aléas.

M. Dominique Dufour. – Madame la rapporteure a évoqué les pénalités. Nous sommes sous OSP sans compensation. Nous préférons nettement la notion d'incitation, plutôt que la notion de pénalité. Nous opérons à quasiment 10 000 kilomètres de la France métropolitaine. À partir du moment où l'on a le moindre problème, son traitement prend des proportions importantes. Il faut parfois 24 heures pour réparer un avion, ce qui n'arriverait pas sur les grands aéroports métropolitains.

M. Jean-Claude Luche. – L'échange que nous avons aujourd'hui est très instructif et très intéressant pour nous qui sommes de province et nous sentons abandonnés. Je découvre des compagnies que je ne connaissais pas. Quelles sont vos ambitions ? J'ai été président d'un syndicat mixte d'un aéroport. Lorsque nous lançons des appels d'offre, vous ne répondez pas. Soit nos appels d'offre n'ont pas d'intérêt pour vous en termes financiers – nous ne sommes pas dupes, il y a une obligation de résultats –, soit ces questions ne sont pas dans votre philosophie, et je peux comprendre que vous soyez moins intéressé par l'aéroport de Rodez que par d'autres aéroports.

Sans vous demandez votre position sur la privatisation d'Aéroports de Paris, que pensez-vous des services de ces aéroports ? J'arrive parfois sur Paris, je tourne pendant 20 minutes, j'attends le bus une demi-heure. Quelquefois, on perd autant de temps dans l'aéroport que sur le trajet.

Pour rechercher un équilibre financier que vous êtes en droit d'attendre dans l'exploitation de vos entreprises, vous paraît-il judicieux de créer une structure à l'image de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour l'électricité, qui permettrait d'avoir un véritable aménagement du territoire ? Vous savez que sur une ligne intérieure, vous n'allez pas gagner d'argent, mais, en revanche, vous allez pouvoir être bénéficiaire sur une autre ligne. Ce juste prix permettrait d'avoir un aménagement du territoire. Nous savons que sur une ligne Rodez-Paris, la contribution est relativement chère. Les collectivités participent, l'État également – car cette ligne est classée aménagement du territoire –, mais à faible niveau. Une structure nationale pourrait-elle rationaliser le rapport entre les différents types de lignes ? Demain, vous pouvez développer cette France très rurale qui se sent abandonnée. Nous ne travaillons plus avec HOP, car nous ne sommes pas satisfaits du service. Il y a une place à prendre dans les réseaux internes.

Une OSP va être lancée : répondez-y s'il vous plaît !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je souhaite vous interroger sur les taxes aéroportuaires. Existe-t-il des exemples à l'étranger où des méthodes de calcul de taxe plus justes et concourant mieux à l'aménagement du territoire sont utilisées ? ADP devient un produit intéressant à vendre en raison de l'afflux de taxes. Que pouvez-vous suggérer comme critère de

tarification ? J'ai toujours pensé qu'ADP avait une mission de service public, notamment en matière d'aménagement du territoire de notre pays.

La défiscalisation pour l'acquisition des avions en outre-mer existe-t-elle toujours ? Avez-vous des suggestions sur ce point ?

M. Jordi Ginesta. – Je souhaite revenir sur l'impact des décisions d'ADP sur les coûts fixes des compagnies. Que pensent les chefs d'entreprise que vous êtes d'une éventuelle privatisation d'ADP ?

M. Éric Gold. – Quelle est la répartition des charges dans le prix du billet, en fonction du modèle de l'avion, les charges de personnel et les différentes taxes ? J'ai cru comprendre que les taxes représentaient la moitié du prix du billet. Par ailleurs, pouvez-vous revenir sur les recettes : le billet, les subventions publiques qui peuvent vous être apportées selon les destinations ? Je souhaiterais disposer de plus d'éléments sur ces deux points en fonction des matériels utilisés et des destinations.

M. Alain Battisti. – Aujourd'hui, sur un vol métropolitain, les taxes et redevances représentent 50 % du billet. Air France a publié des éléments sur un Paris-Nice. Il y a 10 ans, nous étions sur 70 % de recettes et 30 % de coût. L'inflation est terrible, liée à des causes objectives : la sûreté par exemple. La menace terroriste doit être gérée. On peut discuter de la gouvernance de la sûreté aéroportuaire. Pour la totalité des aéroports, cela représente un milliard d'euros par an. Or, ce budget n'est pas piloté. Il dépend de plusieurs ministères, puis de l'appréciation de chaque préfet. Il y a ainsi un très grand nombre de règles en vigueur. La façon de fouiller, de traiter un passager, n'est pas la même à Limoges, à Toulouse ou à Nantes. Ce budget va augmenter de 250 millions d'euros par an afin d'amortir le coût des nouveaux matériels. Cela va entraîner une augmentation du prix du billet.

Pour les OSP, la répartition entre la recette et le coût est assez variable. Certaines OSP peuvent ne pas être subventionnées. Mais dans certains cas, la subvention représente la moitié du coût du billet. Cela peut représenter 90 à 100 euros par passager. Lorsqu'on atteint ces pourcentages, si un autre vecteur de désenclavement existe, les territoires arrêtent de subventionner la ligne aérienne. Par exemple, la ville de Lannion a arrêté de subventionner la ligne Lannion-Paris, avec le développement de la LGV, permettant une desserte de Paris acceptable *via* Guingamp pour le train, ou *via* Brest.

Je m'exprime ici en tant que président de la fédération nationale de l'aviation marchande : il n'y a pas d'opposition idéologique des entreprises du secteur à la privatisation d'ADP. Nous pensons même qu'ADP privatisé dans les mains d'un professionnel sera mieux géré qu'aujourd'hui. En revanche, il faut s'interroger sur la mission d'ADP. Il a une mission nationale : plus de 100 millions de passagers arrivent en France *via* ces deux aéroports. Ne font-ils pas partie de l'attractivité de la France ? L'État est

régulateur à travers un contrat de régulation économique, actuellement en négociation. Il est un peu schizophrène, car il cherche à maximiser la valeur d'ADP dans la perspective de la privatisation. Mais en même temps, il cherche à avoir une maîtrise des trajectoires des redevances et coûts afin de rester attractif. On observe d'ailleurs en Europe une trajectoire inverse à la nôtre : dans la plupart des grandes plateformes aéroportuaires, le coût global du traitement du passager tend à diminuer. C'est également le cas au Royaume-Uni, où les aéroports sont réputés chers. En France, alors que le coût aéroportuaire était un peu plus bas que la moyenne européenne – et ADP se plaisait à le rappeler –, ADP est désormais dans le peloton de tête. C'est contraire aux intérêts du pays. Si nous n'avons pas de position idéologique sur la privatisation d'ADP, nous estimons qu'il faut un État régulateur puissant. Il faut une autorité dotée de pouvoirs d'audit et de sanctions, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Il y a quelques années, ADP a développé une formule à partir d'un avion type – l'A320 – et un remplissage moyen – 86 %. Tout ce qui est en dessous de cette moyenne voit ses coûts augmenter et ce qui est au-dessus voit ses coûts baisser. ADP a ainsi expliqué à Air France que la compagnie allait être perdante pour HOP, mais elle fera des économies sur les grands avions. Dans le cas d'un ATR 42, cela a conduit à doubler le prix du parking. Pour un Beechcraft, le prix a été presque multiplié par 6. Les avions moins remplis – c'est-à-dire ceux qui jouent le jeu de l'aménagement du territoire – sont pénalisés. *In fine*, cette augmentation des coûts est portée par la subvention publique.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le but n'était-il pas d'avoir des avions plus remplis, afin de réduire le nombre de vols ?

M. Alain Battisti. – Certaines raisons sont vertueuses. Le nombre de mouvements à Roissy et Orly est limité. Il y a donc un intérêt à avoir des avions plus gros et plus remplis. Cette modification de la structure tarifaire a été très pénalisante et s'est faite au détriment des territoires.

Le but de ma compagnie est de « grossir » et d'être au service des territoires. Nous basons nos personnels au plus près des avions.

En ce qui concerne les services d'ADP, il y a des phénomènes conjoncturels. Vous évoquiez les avions qui devaient attendre pendant 30 minutes. De nombreux travaux sont en cours à Orly en ce moment. Ils obligent à une régulation et sont dommageables. La régulation crée des retards, et les petits avions – ceux de moins de 180 sièges – sont pénalisés au profit des avions plus gros. En effet, ces avions, qui peuvent venir de la Réunion par exemple, peuvent se retrouver avec des réserves faibles de kéroène. On préfère ainsi retarder nos petits avions territoriaux que ceux qui viennent de plus loin. Les travaux vont se poursuivre. Nous avons d'ailleurs une obligation d'abattement de notre programme à 80 % du programme nominal pour les mois à venir en raison de ceux-ci.

Vous évoquiez la création d'une structure. À une époque, il y avait Air Inter, qui était une entreprise privée à vocation de service public affirmée. Nous avons été confrontés à des dérégulations majeures aux États-Unis et en Europe, qui ont conduit au schéma que nous connaissons, avec le développement des low cost. Je ne suis pas certain que la bonne solution soit de recréer une structure nationale pour l'aménagement du territoire.

La péréquation entre les lignes a été faite jusqu'à présent par le groupe Air France. Il y avait de véritables péréquations entre les lignes. Le repositionnement sur des avions de 200 sièges pour HOP fait que cette péréquation ne se fera plus sur des avions plus petits.

M. Guillaume Collinot. – Lorsque l'on répond à une OSP, il nous est ouvert la possibilité de ne pas utiliser la totalité de la subvention et d'en affecter une partie sur d'autres lignes. L'approche de HOP en matière de péréquation m'interroge. Selon les journaux, HOP a perdu 200 millions l'année dernière. Si je perdais un million d'euros, mon patron serait mécontent de mes services. Cela dépend donc de ce que l'on est capable de faire financièrement parlant.

Par rapport aux services d'ADP, le bus est pour nous la double peine : non seulement les passagers attendent en raison des travaux, mais en plus, nous devons payer le transport en navette. En effet, la liaison en bus n'est pas opérée par ADP, mais est sous-traitée. De même, les assistants aéroportuaires privés ne dépendent pas d'ADP. En quoi ADP nous aide-t-il ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons auditionné M. Augustin de Romanet il y a quelques jours. Il nous a indiqué que le droit européen ne permettait pas forcément à l'aéroport de réaliser cette prestation. Nous avons également relevé qu'il faudrait regarder parmi les avions étant « au contact » à l'atterrissage le nombre d'avions venant des territoires et des petites villes.

M. Guillaume Collinot. – Les transports en bus sont autorisés par ADP, mais ils ne sont pas opérés par ce dernier. Ils dépendent et sont opérés par les compagnies aériennes qui les utilisent.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – M. de Romanet nous a indiqué qu'Aéroports de Paris n'était pas indifférent à la qualité de chaîne globale de transport pour un passager.

En matière de sûreté, des raisons réglementaires expliquent les différences de mesures applicables, en fonction de la taille des aéroports.

M. Philippe Dandrieux. – La péréquation est une bonne idée, mais il faut la mettre en miroir avec le droit européen. Je ne suis pas sûr que cela soit possible.

Le pourcentage des taxes représente la moitié du prix du billet, auquel s'ajoutent d'autres taxes : la taxe de balisage par exemple qui se

retrouve dans les comptes de la compagnie, ou encore la TVA. On peut concevoir que quelqu'un payant un billet en business class peut payer 100 euros de taxe supplémentaires, mais cela n'est pas cohérent pour des billets subventionnés. Le montant perçu est fixe quel que soit le point de décollage de l'avion en France. Pour moi, une partie du service public devrait être exonérée de ces taxes.

La sûreté est une affaire régaliennne. Or, aujourd'hui, nous devons être le fournisseur de la ressource, demander aux chambres de commerce de nous fournir du personnel, alors qu'il s'agit d'une affaire de policiers. Si vous ramenez le prix de la sûreté en France au remplissage d'un A320 à 85 %, c'est équivalent voire plus cher que le coût de l'enregistrement des bagages et de l'accueil du passager en escale.

Pour la privatisation d'ADP, je n'ai pas de position particulière. Toutefois, l'on constate que l'on veut rendre la mariée belle pour la vendre. On a demandé des rendements de banquiers à un établissement public. Il est de 8 %, alors même que ne sont pas incluses les boutiques ! Cherchez l'erreur. On risque d'avoir un transfert des charges à la première occasion sur les autres, c'est-à-dire *in fine* sur les régions.

M. Dominique Dufour. - Les taxes aéroportuaires doivent être un outil de désenclavement. On devrait pouvoir agir sur celles-ci afin de faire baisser les prix des billets d'avion des territoires enclavés. Une façon de baisser les coûts est de transférer à l'État les tâches relevant de sa compétence. Nous avons évoqué la sûreté. Je vous donnerai un autre exemple : en matière de lutte contre l'immigration clandestine, une compagnie transportant une personne non munie de papiers en règle doit payer une amende de 10 000 euros. Nos personnels sont donc des auxiliaires de l'État non rémunérés et sont chargés de vérifier si une personne se présentant à l'enregistrement a bien des papiers en règle. Tous ces points grèvent le coût d'exploitation d'une compagnie.

Nous bénéficions de défiscalisation sur les appareils au titre de l'investissement industriel basé outre-mer. Mais cela ne concerne que des appareils exploités sur des lignes qui ne touchent pas l'Union européenne. On ne peut pas, au titre du désenclavement, acheter un avion neuf, le mettre sur la ligne Mayotte-Paris et bénéficier d'une exonération fiscale, car le trajet relie deux territoires de l'Union européenne.

M. Vincent Capo-Canellas, président. - Nous avons entendu vos remarques sur la politique tarifaire, ainsi que sur les coûts de sûreté.

M. Michel Canevet. - Je rejoins la problématique de mon collègue sur le transport par navette sur le tarmac de l'aéroport. Avez-vous identifié d'autres contraintes techniques ?

Pour le Finistère, je suis inquiet pour l'OSP en cours, car je n'ai pas cru déceler dans votre propos la capacité ou l'envie d'opérer la ligne Quimper-Paris qui réalisait en 2013 105 000 passagers, et 78 000 passagers.

HOP a annulé 150 vols l'année dernière. Cela explique la chute de la fréquentation. Il est nécessaire que d'autres prestataires se fassent connaître face à HOP qui a annoncé être à nouveau candidat.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je souhaite revenir sur la performance globale de la chaîne logistique : on attend beaucoup dans les aéroports.

Estimez-vous qu'il existe, au niveau local, une instance de dialogue, permettant de réunir tous les acteurs, qu'ils soient partenaires ou prestataires ? Nous avons souvent tendance à vous considérer comme des prestataires, et ainsi à ne pas assez partager les stratégies.

Que pensez-vous du contrôle aérien ? Nous avons en France un problème avec le logiciel Foreflight. L'État s'est désengagé du contrôle aérien, en laissant aux plateformes aéroportuaires le soin de gérer elles-mêmes ce service.

Enfin, je souhaite évoquer Cherbourg. Cette ville a perdu une OSP sous prétexte qu'il y a une liaison ferroviaire permettant de rejoindre Paris en 3 heures. Or, cela n'est pas vrai. La liaison ferroviaire est catastrophique. Comment faire pour ces territoires qui sont à la limite d'un temps de desserte ferroviaire raisonnable ? Pourrait-on imaginer des « sauts de puce » pour venir chercher une clientèle ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Notre rapporteure a auditionné ce matin les syndicats des contrôleurs aériens. La notion de désengagement de l'État est à pondérer. Elle ne s'applique qu'aux petites plateformes.

Mme Sonia de la Provôté. – Vous avez une connaissance du territoire et des besoins. L'offre crée également la demande. La création d'une ligne peut entraîner une demande pas forcément décelable aux premiers abords. Travaillez-vous avec la SNCF, pour que l'intermodalité soit la plus efficiente possible ? Avez-vous une carte idéale des dessertes aériennes des territoires, indiquant où il serait nécessaire de mettre en place vos services, car la desserte ferroviaire n'est pas une solution acceptable ou possible ? Ces informations nous seraient utiles dans le cadre du débat remettant en cause l'intérêt de l'avion et insistant sur son aspect polluant.

Ma deuxième question porte sur la saturation de l'espace aérien. Beaucoup d'avions sont retardés ou annulés pour cette raison. L'augmentation du trafic de 2 % par an n'est pas prise en compte par le système français, et il semblerait que dans les arbitrages qui sont faits, vous ne faisiez pas partie des priorités. Avez-vous le sentiment que la situation s'aggrave ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Pour le trafic, les chiffres sont mêmes plus élevés. Nous étions, de mémoire, à une croissance de 7 % l'année dernière.

M. Sébastien Meurant. – Vous semblez, pour certains d’entre vous, être prisonniers d’ADP. Les coûts augmentent pour représenter désormais la moitié du billet. Avez-vous étudié la possibilité d’utiliser d’autres aéroports et aérodromes en périphérie de Paris, comme celui de Beauvais, Pontoise ou Lognes, afin de payer moins de taxes, et avoir un meilleur service pour les passagers – par exemple en perdant moins de temps lors du contrôle aérien ?

M. Guillaume Collinot. – Pourquoi atterrissons-nous à Orly et pas ailleurs ? Tout d’abord, parce que cet aéroport nous est imposé. Ensuite, les aéroports sont soumis à des contraintes en raison des riverains. Tous ne peuvent pas accueillir nos avions. Enfin, il est nécessaire d’avoir une infrastructure logistique afin de permettre aux passagers de rejoindre leur destination finale.

Pour Cherbourg, un opérateur privé ne va pas y aller seul. Cette ligne a été financée. En raison de la baisse de charges d’Areva, il y a eu une diminution du nombre de passagers. L’équilibre économique de cette ligne – un double aller/retour sur Orly – n’est plus au rendez-vous. Je me suis personnellement rendu à Cherbourg afin de rencontrer le maire et les entrepreneurs. Il n’y a pas que Paris. On pourrait imaginer une destination en étoile, avec un jour un aller-retour vers Paris, le lendemain un aller-retour vers Lyon, le surlendemain vers Limoges...

En tant qu’opérateur, nous savons qu’il y a une évolution réglementaire imposée du contrôle aérien. Celle-ci tend à fluidifier le contrôle aérien par la mise en place d’un système embarqué. Cela permet des échanges plus fluides avec le sol. Chacun a un avis sur les systèmes dont se dote la DGAC pour gérer le ciel français. Vous avez évoqué le désengagement supposé de l’État par rapport aux aéroports régionaux. Je pense que vous faites référence au démantèlement des ILS sur les aéroports régionaux. Ce n’est pas forcément un mal. Une première analyse montre que le maintien en service sur une petite plateforme d’un ILS représente un coût important. Il est remplacé par un système équivalent mais autonome : l’approche GNSS. Nos avions disposent désormais de GPS beaucoup plus performants qu’auparavant. Charge à la région et aux services techniques de la navigation aérienne de mettre en place une procédure GNSS, c’est-à-dire un atterrissage autonome par le guidage. Il n’y a donc plus la fameuse ligne autonome indiquant à l’avion par où il doit passer pour se poser. Cela a coûté cher aux compagnies, car il a fallu investir dans cette nouvelle technologie. Lorsque Orly interdit aux avions non équipés de GNSS de se poser, cela a un coût qui n’a pas forcément été répercuté en temps et en heure dans les OSP.

M. Dominique Dufour. – Nous opérons avec des gros porteurs de 360 à 440 places. Nous ne pouvons pas opérer sur de petites plateformes aéroportuaires. Nous opérons ainsi vers Charles de Gaulle ou Marseille.

Vous avez parlé d'instances de dialogue. Air Austral est une société privée dont le principal actionnaire est une société d'économie mixte (SEM) composée de collectivités locales. Nous avons au sein de cette SEM un comité stratégique regroupant les principaux actionnaires. Il discute avec le management de la compagnie une fois par an des orientations stratégiques. Cela nous permet de nous confronter à la volonté des élus de désenclaver le territoire, et de faire valoir nos propres contraintes et ambitions en tant qu'entreprise privée.

Vous avez évoqué le lien avec le train. Nous travaillons beaucoup avec la SNCF. Nous sommes le premier client de TGV Air. Nous le considérons comme une voie de correspondance comme une autre. Beaucoup de nos clients partent de Mayotte ou de la Réunion vers la métropole. Nous les débarquons à Charles-de-Gaulle où se trouve une gare SNCF. Nous arrivons à nous entendre et faire en sorte qu'une personne arrivant à Charles-de-Gaulle puisse ensuite prendre le train pour se rendre ailleurs.

M. Philippe Dandrieux. – Pour ceux qui veulent développer le tourisme, le transporteur aérien seul, surtout avec des avions de 19 sièges, ne pourra pas développer cette activité, s'il n'est pas accompagné par la région ou le département. Ce n'est pas parce que l'on va faire des vols, même sur Rome, que le remplissage sera immédiat. Il faut du temps, de l'argent et une connaissance de la destination.

M. Alain Battisti. – Nous avons peu de relations avec le train. Je prendrai un seul exemple : nous n'avons pas de statistiques sur le nombre de passagers utilisant le train entre Paris et Lyon, ou Paris et Marseille. Nous sommes incapables de dessiner une carte idéale de la desserte aéronautique. Globalement, il y a une augmentation du trafic, en nombre de passagers transportés. En revanche, le nombre de mouvements d'avions est plutôt en baisse de l'ordre de 2 % chaque année. Les avions sont plus gros et mieux remplis. On assiste déjà à une croissance du transport aérien avec un nombre d'avions et une émission de pollution qui tendent à se réduire. Air France, sur les dix dernières années, a connu une croissance de 40 % de passagers, mais n'a pas émis un gramme de plus de CO². Les marchands d'apocalypse habitant dans le centre de Paris et incapables de distinguer le patou des brebis en Corse sont en train de parler d'une apocalypse qui n'existe pas. Le transport aérien est plutôt vertueux, car le coût du carburant est notre premier poste de dépenses. Cela passe par une réduction de la consommation, et donc par des investissements importants, des progrès techniques et des matériaux certifiés – avec des moteurs plus efficaces, des matériaux plus légers.

Nous sommes un mode de transport polluant. Mais tous les autres modes de transport le sont également. Dans le transport ferroviaire, on n'analyse jamais le coût carbone de la construction d'une voie. Par exemple on avait imaginé le bilan carbone de la LGV entre Paris et Bordeaux sur

16 ou 19 sillons. Aujourd'hui entre 12 et 13 sillons sont exploités. Cela augmente l'empreinte de la construction de 50 %. Les coûts d'amortissement en termes de CO² pour une ligne de train se calculent sur 20 ans. Il faut également prendre en compte le coût de la rame, de l'entretien. En outre, 50 % de l'énergie est perdu lorsque l'on achemine l'électricité sur une grande distance.

Le contrôle aérien est coûteux mais efficace. On assiste à un retrait des contrôleurs au profit de contrôles AFIS pris en charge par les territoires et les chambres de commerce. La sécurité n'en est pas réduite, mais le coût est transféré.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Êtes-vous optimistes vis-à-vis des biocarburants utilisables en aviation ? Y-a-t-il un travail approfondi sur ce point ?

M. Alain Battisti. – Le biocarburant est au point. Les moteurs sont certifiés. Les essais ont été faits, à la charge des compagnies aériennes. Air France notamment a dépensé plusieurs millions d'euros sur ce sujet. Elle a fait voler des A320 sur la ligne Toulouse-Paris pendant plusieurs années. Elle fait venir le carburant depuis le Brésil par bateau. On peut utiliser le bio-fioul demain matin. Mais il n'existe pas en France de filière de production de bio-carburant. J'avais interpellé il y a 4 ans Manuel Valls et Ségolène Royal à ce sujet au salon du Bourget. Ils m'avaient indiqué la mise en place dans l'année d'une filière. Elle n'existe toujours pas aujourd'hui. Les industriels sont prêts, les compagnies sont prêtes.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je sais qu'il y a des réflexions en France afin de produire ces biocarburants dans le sud de la France. Je vous remercie pour vos interventions. La mission continuera ses auditions demain.

**Table ronde sur l'économie du transport aérien avec MM. Yves Crozet,
professeur émérite (IEP Lyon) et Paul Chiambaretto,
professeur à la Montpellier Business School
et chercheur associé à Polytechnique,
spécialistes du transport aérien**

(Mercredi 19 juin 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – En guise d'introduction, je vous rappelle que cette mission d'information a été constituée à l'initiative du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. Notre collègue Josiane Costes, sénatrice du Cantal, en est la rapporteure depuis le 14 mai dernier. En termes de calendrier, nos travaux se dérouleront jusqu'à la fin de la session extraordinaire de juillet et nous aurons à restituer nos conclusions en septembre prochain.

Cette réunion constitue la troisième réunion plénière de la mission d'information. Nous avons eu l'occasion de voler avec les compagnies aériennes régionales hier, et d'atterrir avec l'audition du Président d'Aéroport de Paris il y a deux semaines. Aujourd'hui, nous consacrons notre séance à l'économie du transport aérien en invitant deux professeurs d'économie, spécialistes des sujets de mobilité, de territoires et de politiques publiques. Cela nous donnera l'occasion d'aborder les questions plus spécifiques des modèles de politiques publiques et de desserte des territoires.

Je remercie donc de leur présence M. Yves Crozet, professeur émérite à Sciences Po Lyon et à l'Université de Lyon II. Vous êtes également maire de la commune de Saint-Germain-La-Montagne dans la Loire, ce qui vous rend éminemment sympathique aux élus locaux que nous sommes.

M. Yves Crozet, professeur émérite. – 250 habitants, c'est vous dire !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez notamment publié des ouvrages sur la mobilité et les politiques publiques, notamment en 2003 un livre intitulé *Réseaux, services et territoires – horizon 2020*, nous y sommes, aux éditions de l'Aube.

Nous accueillons également M. Paul Chiambaretto, professeur de marketing et stratégie à la Montpellier Business School, et professeur associé à Polytechnique. Nous avons eu l'occasion de nous rencontrer au cours des Assises de l'aérien de l'année dernière. Vous publiez régulièrement dans la presse des articles spécialisés sur l'économie du transport aérien et tout récemment, le 16 juin dernier dans le journal *Le Monde*, une tribune intitulée *Voyager en avion, c'est aujourd'hui prendre le risque d'être labellisé comme « pollueur »*. Le transport aérien ne peut toutefois, nous en conviendrons

tous, se limiter à ce risque : il s'agit également de découvrir le monde et de faire usage de notre liberté.

Le sujet environnemental est toutefois au cœur de nos préoccupations. Avec Mme Costes, nous attachons beaucoup d'importance à la portée environnementale du sujet sur lequel nous travaillons et qui porte plus précisément sur des territoires par ailleurs mal desservis par d'autres moyens que l'aérien. Certains territoires n'ont en effet pas d'autres solutions, puisque la route et le rail n'arrivent pas jusqu'à eux.

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et qu'elle fait l'objet d'une captation vidéo retransmise sur le site internet du Sénat et consultable en vidéo à la demande.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Messieurs les professeurs, je vous remercie également de votre présence pour nous apporter un éclairage plus particulier sur le modèle économique des lignes d'aménagement du territoire, la détermination du coût que représente ces liaisons aériennes que je juge indispensables au tissu économique et social de certains territoires très enclavés.

Le programme de travail que j'ai lancé nous permet d'entendre l'administration de l'aviation civile, des transporteurs aériens, des exploitants d'aéroports et, lors de nos prochains déplacements à Quimper, Aurillac et Rodez, les collectivités locales et les entrepreneurs de ces territoires.

Toute cette chaîne du transport aérien régional a un impact économique très fort sur la vitalité des régions qui restent à l'écart du train à grande vitesse (TGV) et des autoroutes.

Je n'oublie pas l'impact sur le climat de l'ensemble des activités de transports qu'il s'agisse de l'avion, mais aussi et surtout de la voiture, du camion et du train. La question du transport aérien régional doit être remise dans son contexte global, comme un outil de désenclavement des habitants de développement économique, pas comme un chiffon rouge coupable de tous les maux écologiques.

Nous voyons fleurir toutes sortes d'initiatives qui au final conduiraient une partie non négligeable de nos territoires et de la population à vivre à l'écart de la capitale et des métropoles. Pour citer la ville que je connais bien, Aurillac, il faut plus de 7 heures de train avec 2 changements pour rejoindre Paris. Il faut dans tous les cas plus de 5 heures pour relier en TGV Bordeaux à Lyon en passant par Paris ! Dans nos travaux, il nous faut tenir compte des caractéristiques géographiques propres à notre pays pour soutenir les transports aériens lorsqu'ils sont utiles, voire indispensables, pour l'aménagement des territoires, y compris ultramarins, et compatibles avec le développement durable.

Votre expertise, avec le recul dont vous disposez sur ces questions, nous sera très utile dans la poursuite de nos travaux.

Vous avez reçu préalablement à cette audition un questionnaire portant sur les sujets que j'ai évoqués. Vous pourrez ainsi nous apporter vos premières réponses dans vos interventions, avant de répondre à des questions plus précises.

M. Yves Crozet. – Cette thématique s'inscrit dans des débats actuels, visant à interdire le transport aérien en direction des territoires accessibles en moins de 2 heures 30 par un autre mode de transport. Il s'agit pour moi de gesticulations politiciennes. Le choix de ce seuil interroge. Cette agitation n'a pas vraiment de sens.

Globalement, le trafic aérien domestique en France diminue. Il diminue en termes, d'abord, de nombre de passagers relatifs : il y avait, en 2017, 15 milliards de passagers par kilomètre, soit 1,5 % des passagers motorisés par kilomètre en France. En termes de mouvements d'avions, ensuite. Selon les chiffres de la commission nationale des transports, nous étions à 12 080 mouvements d'avions par jour, et nous en sommes désormais à 850. Le transport aérien domestique se contracte donc. Prenons l'exemple de l'aéroport de Lyon : entre 2007 et 2017, le nombre de passagers a augmenté de 30 %, tandis que le nombre de vols diminuait de 12 %. Cela s'explique par un meilleur remplissage des avions.

La consommation de kérosène des avions en France est relativement stable depuis 2000, alors que le trafic a augmenté de 60 %. Les moteurs des avions consomment beaucoup moins, et les avions sont beaucoup mieux remplis. Le transport aérien est un système qui est aujourd'hui extraordinairement performant : il permet de voyager pour environ 5 centimes par voyageur par kilomètre lorsque nous sommes sur des axes lourds. C'est deux fois moins que ce que l'on paye habituellement pour un TGV et pratiquement cinq fois moins que ce que coûte un déplacement en voiture.

C'est ce succès même du transport aérien qui pose problème. La baisse des coûts est tellement importante que le transport aérien vient se substituer à d'autres modes de transports. Au départ de Lyon, il est par exemple beaucoup moins cher aujourd'hui de faire un week-end à Rome qu'un week-end à Paris. Le succès du transport aérien est essentiellement dû aux compagnies low cost, qui se concentrent sur les grandes plateformes. Nous assistons donc à un phénomène de polarisation, de massification du trafic aérien.

Il existe un éclatement du monde du transport aérien en plusieurs catégories. Celle des compagnies historiques, d'abord, celle du low cost, ensuite, et celle de tous les vols qui ne peuvent pas être rentables, enfin. Dans cette dernière catégorie, l'absence de rentabilité s'explique par le fait que ces lignes opèrent sur des zones de faible densité, à faible potentiel

d'utilisateurs du transport aérien, car il y a peu d'entreprises. Ces lignes ne peuvent donc exister que par le subventionnement public.

Cela pose question : il faut certes maintenir un certain nombre de lignes qui sont indispensables, mais faut-il multiplier les aéroports ? La grosse difficulté dans ce domaine est celle des petits aéroports de province. En France, environ 45 aéroports représentent seulement 0,5 % du trafic du transport aérien. Personne n'ose faire de ménage dans ces plateformes aéroportuaires locales car cela pose des problèmes dans l'équilibre politique local. C'est sans doute ce qui a conduit la Ministre Élisabeth Borne lors des Assises du transport aérien à multiplier par quatre les dotations pour le transport aérien local.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci pour ce propos vigoureux. Il existe certes la question du nombre d'aéroports, mais également celle du maintien d'une desserte là où, faute de transport aérien, les territoires seraient enclavés, ce qui peut avoir des conséquences importantes sur l'économie de ces territoires.

M. Paul Chiambaretto, professeur. – Le point qui me semble important est la relation de corrélation – peut-être peut-on même parler de causalité – entre le transport aérien et le développement économique des territoires. La corrélation entre le développement économique d'une région et le développement du transport aérien sur cette même région est avérée. La question aujourd'hui est celle de l'existence d'une causalité et de son sens. Le transport aérien génère-t-il la croissance économique dans cette région ou la croissance économique va-t-elle attirer le transport aérien ? De nombreux travaux se sont posé la question et il apparaît que dans la grande majorité des cas, le transport aérien génère de la croissance économique par l'installation de nouvelles entreprises et le développement démographique de la région. Tout dépend cependant des villes. Dans les villes centrales, c'est plutôt la croissance économique qui attire le transport aérien. En revanche, dans les villes plus petites, le transport aérien génère de l'activité économique. C'est dans ce contexte là que se pose la question de l'aménagement du territoire par le transport aérien.

Les modalités de ce transport aérien et d'aménagement du territoire sont nombreuses et diffèrent d'un pays à l'autre. Nous y reviendrons sans doute. La question de la substituabilité modale est tout aussi importante.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Comment envisageriez-vous le soutien aux lignes d'aménagement du territoire ? Un soutien aux passagers, comme en Espagne, ou un soutien direct aux aéroports pour les rendre plus compétitifs, comme au Canada, vous semblerait-il pertinent ? Que peut-on faire pour faire évoluer le modèle français ? À Aurillac, les collectivités sont pauvres et mettent beaucoup d'argent dans le soutien à cette ligne aérienne. Il n'est pas possible de faire plus ! Comment pourrait-on soutenir les lignes d'aménagement du territoire de façon plus efficace ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous évoquiez le mouvement de massification vers les grands aéroports et le fait qu’il n’y a pas de demande suffisante dans les zones de plus faible densité. Vous nous disiez également que la question du nombre d’aéroports pouvait se poser. C’est un raisonnement économique qui est robuste. Toutefois, comment faire exister un marché qui sera, par définition, très régulé, et permettra à terme de créer la demande ? Prenons un exemple qui a été évoqué à l’occasion d’une autre réunion plénière de notre mission d’information : un avion de 19 places a été remplacé par un avion d’environ 50 places, qui a finalement été rempli. Il s’agit d’un exemple d’une offre qui crée la demande. N’est-ce pas le rôle de la puissance publique d’assurer l’aménagement du territoire ?

D’autre part, sur le nombre d’aéroports : comment pouvons-nous prévoir la demande de demain ? Les drones, ou les taxis volants par exemple, ne permettront-ils pas de redonner une vie à certains aéroports ? Nous avons l’avantage d’avoir des infrastructures qui existent.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Que pensez-vous également de l’association de petits aéroports avec des aéroports plus gros au sein d’une même région ? Une prise en main par la région du maillage aéroportuaire sur son territoire vous paraît-elle être une solution viable ?

M. Paul Chiambaretto. – En ce qui concerne les différentes modalités de gestion des lignes d’aménagement du territoire, des travaux ont été réalisés par une équipe espagnole en 2018. Elle a fait une synthèse de l’ensemble des systèmes de gestion des lignes d’aménagement du territoire à travers le monde. Il existe cinq façons différentes de gérer ces lignes d’aménagement du territoire, qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients.

La première méthode est une politique fondée sur les routes. C’est ce que l’on retrouve dans le système des obligations de service public (OSP) de manière assez classique. L’objectif est de desservir des destinations par des lignes qui ne seraient pas forcément rentables. Le critère de non-viabilité est parfois lié à l’appréciation du régulateur et peut être différent d’un pays à l’autre. Les avantages de ce système sont, d’une part, son périmètre d’action, qui recouvre un périmètre géographique relativement clair, et, d’autre part, le fait de fixer de manière contractuelle la qualité, le prix, ou les fréquences. L’inconvénient de ce système est que l’on observe, du fait de l’absence de concurrence, une dégradation de la qualité de service tout au long du contrat, avec un pic d’amélioration sur les derniers mois, juste avant le renouvellement du contrat. Se pose également la question de la légitimité du maintien de ces OSP en cas d’alternative modale.

La deuxième approche, que l’on retrouve en Inde, est une politique fondée sur le réseau. C’est une approche très dirigiste, qui n’est donc pas forcément pertinente en Europe ou en France. Le concept consiste à catégoriser les aéroports du pays entre les aéroports de premier, deuxième et

troisième rang. À chaque fois que les compagnies aériennes dans le pays décident d'accroître leur trafic dans des aéroports de premier rang, elles doivent s'engager à générer un pourcentage de capacité supplémentaire dans les aéroports de deuxième et de troisième rang. C'est un choix qui a pour avantage de ne rien coûter à la puissance publique. Toutefois, il est très dirigiste et il n'est pas certain que les compagnies aériennes françaises seraient ravies de ce type d'initiative.

La troisième option possible concerne les politiques fondées sur le soutien aux passagers. On la retrouve en Espagne, au Portugal, en Écosse, mais aussi en France sur certains territoires d'outre-mer. L'objectif ici n'est pas de jouer sur l'offre, mais de jouer sur la demande. Pour cela, on peut proposer des vols à tarifs réduits avec un système de pourcentage de réduction sur les billets d'avion, ou des vols à tarif constant, indépendamment des variations tarifaires qui sont proposées par les compagnies aériennes. L'avantage est que ce système laisse de la place à la concurrence. L'inconvénient est que ce mécanisme est très coûteux pour l'État. Le budget espagnol de subvention pour les passagers est supérieur à l'ensemble du budget des OSP pour l'Europe entière. La question de la faisabilité d'un point de vue budgétaire de ce type de système se pose. Ce mécanisme est également fortement désincitatif pour les passagers qui ne sont pas locaux. Les touristes, notamment, vont devoir payer plus cher pour compenser le manque à gagner pour la compagnie aérienne des billets à tarif réduit. Ce système diminue donc l'attractivité touristique et les investissements étrangers dans ces régions.

La quatrième approche est une politique fondée sur les compagnies aériennes, que l'on retrouve essentiellement en Amérique latine. Dans ce système, l'État décide de créer une compagnie aérienne qui ne fera que de l'aménagement du territoire. C'est le cas de BoA Regional en Bolivie ou de Satena en Colombie. La question qui se pose est celle de la faisabilité dans le cadre européen, qui semble peu probable.

La dernière option est celle d'une politique fondée sur les aéroports : l'État ou les régions vont aider les aéroports par des subventions ou en prenant des parts importantes, de façon à proposer des charges aéroportuaires plus faibles. Cela permet d'améliorer l'attractivité de ces aéroports pour les compagnies aériennes. Ce système n'est pas sans inconvénient. Les risques principaux sont le risque de surenchère entre aéroports dont les zones de chalandise peuvent se recouper, et le risque de chantage de la part des compagnies aériennes.

Il existe différents critères pour apprécier le système le plus pertinent. Selon le critère que l'on fixe, certaines solutions seront plus appréciées que d'autres. Quatre critères me paraissent intéressants. Le premier est celui de la transparence : le système le plus simple est alors celui des OSP. Le deuxième critère est celui du montant des ressources publiques investies : la solution indienne, avec des réseaux qui coévoluent, est la moins

coûteuse. Pour autant, ce n'est pas forcément la solution la plus rentable. À l'inverse, la situation la plus coûteuse est celle des subventions pour les passagers. Se pose ensuite la question des distorsions du marché. D'un point de vue géographique, le système des OSP permet de ne créer une distorsion que sur une zone précise. Du point de vue du consommateur, les aides aux aéroports permettent d'éviter des distorsions entre les statuts de consommateurs. Les aides aux passagers sont la pire solution, car elles créent différentes catégories de passagers. Enfin, si l'on s'intéresse aux critères de qualité, de prix et de fréquence, le système des OSP semble aussi être le plus satisfaisant.

Ce que précisent les auteurs de l'étude que je viens de vous décrire est que les OSP peuvent être une solution intéressante, à partir du moment où la révision des contrats est suffisamment fréquente pour maintenir un bon degré de qualité grâce à des points d'étape intermédiaires.

M. Yves Crozet. – Concernant la dégradation de la qualité de ces services de transport, le principal critère est celui de l'incitation donnée aux compagnies. Je rejoins mon collègue sur l'idée que le système OSP reste sans doute le moins mauvais des systèmes. Il est toutefois tout à fait possible de combiner une logique d'OSP sur les routes avec un soutien aux aéroports. C'est d'ailleurs ce qui existe. La possibilité de coupler des aéroports au niveau régional demanderait de faire un tri à l'échelon régional dans les aéroports. Le risque est de rentrer dans la logique indienne, où l'on demanderait à Air France d'augmenter son trafic sur les petits aéroports dans le même temps que sur les plus gros : les compagnies low cost, elles, continueraient d'opérer uniquement sur les marchés où il y a du business. La logique de réseau ne peut donc pas fonctionner. Dans le cas d'une péréquation entre les différents aéroports régionaux, si aucun tri n'a été fait, l'on risque d'aboutir à une logique de saupoudrage. Or, le travail de tri est extrêmement difficile à faire, surtout dans les grandes régions où ceux qui ont été rattachés à une grande région sont toujours en train de craindre de disparaître face à la ville principale.

Du fait de cette difficulté, je reste persuadé que la logique d'OSP est sans doute la moins mauvaise.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je passe la parole à M. Houllegatte.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Merci. Une petite remarque concernant l'approche par les compagnies aériennes : le Finistère est l'exemple français d'une ligne voulue par les collectivités et gérée par une société d'économie mixte.

Au regard de la problématique des zones de chalandise de nos petits aéroports, j'ai une question : pour bonifier le système, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ne peuvent-elles pas mieux appréhender les plans de déplacement des clientèles d'affaire, de

mesurer leur appétence, de voir quels pourraient être les seuils de déclenchement ? Y'a-t-il à cet égard une réflexion à l'heure actuelle sur les modèles et les matrices de déplacement et de comparaison de trafic pour faire en sorte que cette clientèle, qui est non formalisée et latente, puisse s'exprimer ?

M. Jean-Luc Fichet. – J'aimerais avoir une petite précision sur la manière par laquelle on arrive à un coût de 5 centimes par passager, alors que mon sentiment est que l'avion est très cher pour le passager. 80 % des gens qui prennent l'avion aujourd'hui le font à titre professionnel ou à titre touristique s'ils bénéficient de tarifs favorables.

Deuxièmement, si on approche la question de l'avion en termes de coûts, il va être difficile de s'en sortir. On prend l'avion pour aller d'un point à un autre, pour se déplacer le plus efficacement possible et donc de la manière la moins coûteuse possible. Les territoires sont donc suspendus à la décision de savoir si on maintient certains aéroports. Leur développement en dépend complètement. Prenez le cas du Finistère : nous avons l'expérience du Centre national d'études des télécommunications (CNET) à Lannion, qui a connu un développement extrêmement important, qui a eu un aéroport et qui est aujourd'hui en perte de vitesse car l'aéroport est fermé. Je pense en réalité que le coût pour l'État et les collectivités est bien supérieur quand plus rien ne se passe dans ces territoires !

Il y a le même problème avec la question de la fibre optique. Soit on fait l'investissement et on peut développer le télétravail, soit on ne fait pas d'investissement et on renforce encore plus les zones désertifiées. J'aimerais donc avoir votre avis sur cette question. Comment peut-on réfléchir plus globalement en termes de solidarité entre les territoires et d'aménagement du territoire, mais aussi en termes de solidarité entre compagnies, car on sait que certaines d'entre elles sont très prospères ?

M. Rachid Temal. – Nous discutons dans un double contexte. D'une part, il y a un sentiment d'abandon d'un certain nombre de territoires, avec un recul des services publics. D'autre part, il y a une forme de « haine de l'aérien », comme vous le disiez dans une récente tribune, que je salue. Notre discussion est cadrée par ces deux bornes. Pour rebondir sur les propos de votre tribune, pour arrêter de prendre l'avion, encore faut-il que les gens disposent d'autres moyens. On peut dire aux gens d'arrêter de prendre la voiture ou de prendre l'avion, mais au final, il y a une réalité qui s'impose aux habitants. Il y a donc trois éléments. Le premier est que l'aérien participe à la vie économique, avec les implications de ce constat en termes de soutien public. Il faut savoir comment un pays comme le nôtre assume cela ou pas. Le deuxième est que les obligations de service public seraient le moins pire des systèmes, comme vous l'évoquiez. Pour autant, vous dites vous-même que le système actuel ne convient pas. Comment peut-on donc améliorer ce système ? Enfin, en matière de tourisme, pour certains aéroports en

métropole et en outre-mer, comment la question touristique peut-elle être un élément de maintien ou de développement ?

M. Yves Crozet. – Concernant la question sur les 5 centimes, c'est assez simple. Si vous prenez un billet ce soir pour aller à New-York, vous allez payer environ 600 euros. Avec 12 000 kms parcourus, cela correspond à peu près à 5 centimes du kilomètre. Certes, si vous prenez un Lyon-La Rochelle, vous allez payer beaucoup plus cher. Cependant, si aujourd'hui je vous parle de massification et de polarisation, c'est qu'il y a du transport aérien qui est aujourd'hui très peu coûteux. La démocratisation du transport aérien est massive. C'est un mode de vie, non pas des personnes aisées, mais d'une grande partie de la population. Dans ma commune de 250 habitants, un grand nombre d'entre eux prennent l'avion dans l'année ! L'avion fonctionne donc et est autoporteur. Sur des systèmes qui ne sont pas autoporteurs, qui ne peuvent pas fonctionner sans subvention, le discours prônant leur soutien est légitime. Mais il n'est pas légitime sur l'ensemble des plateformes aéroportuaires françaises. Il y a 10 ans déjà, la DGAC m'avait dit en *off* que certains aéroports - Grenoble, Chambéry, Annecy par exemple - n'étaient pas nécessaires. N'oublions pas la question environnementale ! Le bilan carbone du tourisme dans les Alpes l'atteste. Pour prendre un autre exemple, la région Bretagne s'engage sur la réduction des émissions de CO₂. Cependant, rien n'est fait sur le transport routier, alors que la région est suréquipée, ce qui est d'ailleurs normal par rapport à d'autres régions. Rien n'est fait non plus sur les aéroports. La question du transport aérien va devenir clé. On n'échappera pas à la taxe carbone. On ne peut pas dire qu'on va taxer les voitures, sans taxer les avions. On n'est pas obligé de le faire brutalement, mais la question va se poser. La question du tourisme va aussi se poser. Il va falloir que les régions rationalisent les choix entre des aéroports de niveau 1, 2 et 3. On va peut-être alors un peu ménager les subventions publiques. Jusqu'ici, le transport aérien a été un monde d'argent public abondant. La ministre en a même ajouté. Pour des raisons financières et environnementales, les contraintes sur l'aérien vont sans doute augmenter.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je vous fais part de mon étonnement. Quand vous parlez d'argent public abondant, si on compare au fer, l'aérien finance son propre service. Il y a un écosystème avec un budget annexe. Les passagers et les compagnies payent des redevances et des taxes, qui financent le système. Il y a certes les lignes d'aménagement du territoire, mais elles ne représentent que quelques millions d'euros, ce qui n'est rien par rapport à d'autres transports.

M. Yves Crozet. – Je suis d'accord. Je dis simplement que le secteur aérien est autoporteur et qu'il paye de plus en plus de taxes, qui ont été multipliées par trois en dix ans. Cependant, sur les lignes dont on parle aujourd'hui, elles sont subventionnées. Jusqu'à aujourd'hui, beaucoup d'élus ont eu des yeux de Chimène pour le transport aérien. Est-ce le travail des

politiques publiques que de financer des lignes aériennes ? Il y a sans doute de la rationalisation à faire en la matière. Puisque vous parlez d'obligations de service public, pour le ferroviaire, je tiens aussi à noter que beaucoup de présidents de région ne sont pas satisfaits du service, du fait du manque de concurrence. C'est aussi le problème de concurrence qu'on observe sur les obligations de service public pour l'aérien.

M. Paul Chiambaretto. – Je vais tenter de répondre à différentes questions qui n'ont pas été traitées par le professeur Crozet. Concernant la capacité à déterminer des flux futurs lorsqu'ils n'existent pas, il existe différentes techniques. En économie des transports, il existe un modèle gravitaire, qui permet de prévoir des flux de passagers entre deux villes, alors même qu'il n'y pas d'infrastructures existantes. On considère tout simplement que les flux seront d'autant plus élevés que les deux villes seront grandes, et ils seront d'autant plus faibles que ces deux villes seront éloignées. Ce modèle donne donc une petite idée des flux futurs. Nous avons la chance d'être dans une société qui dispose de beaucoup de données. On peut ainsi utiliser de manière très pointue les données téléphoniques pour prédire les flux de transport entre deux villes. S'il y a des appels entre deux villes, c'est qu'il y a du lien entre ces deux villes, soit que vous ayez dans l'autre ville de la famille, un contact avec un fournisseur, que vous vouliez y aller en vacances... Il y a de belles corrélations entre les données téléphoniques et les données de trafic futur. Enfin, depuis 4 ou 5 ans, des travaux utilisent les données de Google pour prédire les flux de touristes. À chaque fois que vous faites une requête pour partir en vacances en Italie, en Espagne, aux Maldives, la proportion de ces requêtes se retrouve dans la proportion de touristes. À partir de ces requêtes, on peut avoir une bonne idée du pourcentage de touristes par nationalité. Il y a encore bien d'autres techniques, mais ces approches permettent déjà d'estimer les flux futurs de passagers.

Concernant le tourisme, il s'agit d'un point crucial du développement du transport aérien. La France a l'ambition d'être le pays qui accueille le plus de touristes. De mémoire, 40 % des touristes internationaux arrivent en France par l'avion et par Roissy, essentiellement. Il s'agit d'un acteur de développement, non seulement touristique, mais aussi économique, immobilier... De nombreux travaux ont souligné l'impact de l'amélioration de la connectivité des aéroports sur le flux de touristes, le flux de PIB local, d'investissements, d'emploi, le niveau des salaires... Le tourisme est donc un facteur important. Nous avons la chance d'avoir un pays bien connecté sur le plan routier, si bien que l'influence du transport aérien est sans doute moindre par rapport à un pays insulaire par exemple. Ce qui compte en la matière, ce sont les liaisons internationales. On a toujours cette vision de relier les villes secondaires à la capitale. C'est louable, dès lors que la vie économique est centrée à Paris. Mais ce qui va impacter le plus la croissance économique d'une région, c'est le lien vers les autres villes secondaires. Il y a une légère baisse du trafic entre Paris et les

ville secondaires (- 1 % en 2018), mais le trafic entre villes secondaires a dans le même temps augmenté de 10 %. Il y a donc là une véritable marge de progression.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci pour cette remarque sur les lignes transversales. On voit que le fer ne peut pas assumer le transport entre ces territoires. Certains aéroports régionaux exploitent très utilement ce créneau.

M. Paul Chiambaretto. – Tout comme certaines compagnies étrangères.

M. Henri Leroy. – Vous avez dit que 40 à 45 plateformes aéroportuaires représentent 0,5 % du trafic, avec une faible rentabilité économique, ce qu'on peut comprendre. Vous avez aussi affirmé que personne n'osait faire le ménage pour des raisons de contraintes de politique locale. Ce ménage est ou deviendra-t-il indispensable à faire ? Si oui, à quelle échéance et comment l'éviter ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Lors du débat au niveau européen sur l'ouverture à la concurrence sur les lignes aériennes, une hypothèse a été celle de la concurrence par paquet, proche de la solution indienne que vous évoquiez. Par exemple, une compagnie ne pourrait exploiter un Paris-Toulouse que si elle exploite une ligne secondaire. Cette option a été refusée par l'Union Européenne. On a eu le même genre de débat sur le paquet ferroviaire. Il semble assez sain que la puissance publique puisse, par ce type de mécanisme, aboutir à une certaine péréquation entre la partie la plus rentable et les autres. Si on ne peut pas aboutir à une péréquation sur les lignes, peut-être peut-on le faire par les taxes aéroportuaires. Peut-on imaginer que les taxes aéroportuaires permettent une péréquation entre des aéroports de niveaux différents, tel que vous l'évoquiez ? On pourrait alléger les taxes sur les aéroports qui ont besoin d'être soutenus. On a vu que les taxes sont calculées de telles manières qu'elles pèsent très lourd pour les petites lignes comme Paris-Aurillac. On devrait au contraire trouver les moyens d'alléger leurs taxes. Cette péréquation par les taxes pourrait compléter le système des obligations de service public, qui semble, tel que vous le décrivez, performant.

Par ailleurs, on explique souvent en France que la rationalité économique échappe aux élus. On découvre finalement qu'il y a une démocratie et que le peuple a son avis à donner. Le peuple considère inacceptable de ne pas avoir autour de chez lui certains services. Néanmoins, n'y a-t-il pas des critères objectifs qui permettraient de savoir si un aéroport est de niveau 1, 2 ou 3 ? Aussi, n'y a-t-il pas des capacités d'innover pour orienter certains aéroports vers des activités annexes par exemple ? Il peut y avoir un peu de volontarisme. Un aéroport peut être désigné de troisième catégorie, mais en développant tel ou tel système, il pourrait changer de nature. C'est une piste sur laquelle on peut travailler. Il ne faut pas attendre

le dernier moment pour fermer des aéroports. En même temps, il faut avoir un débat démocratique assez lucide sur le développement de certaines plateformes. Enfin, peut-on ouvrir le débat européen sur la concurrence à travers des paquets et non des lignes ?

Je termine par une petite remarque : l'État n'a peut-être pas à gérer des entreprises aériennes, mais les trois quarts des compagnies du Golfe appartiennent, si ce n'est à l'État, en tout cas à la famille royale. Il ne faudrait pas que l'État soit négatif quand il est public et républicain, et positif quand il appartient à une famille royale.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Quelles seraient les évolutions souhaitables du régime des obligations de service public ? Un intéressement est-il envisageable ? Faut-il accentuer les pénalités en cas de service non rendu, ou laisser une plus grande marge de manœuvre aux compagnies pour réaliser des objectifs globaux ? Enfin, j'aimerais savoir comment sont déterminés les prix d'avion sur les lignes intérieures. Nous avons en effet du mal à comprendre les mécanismes de construction de prix, qui sont assez nébuleux.

M. Yves Crozet. – Pour répondre à la question de M. Leroy, je pense que le ménage ne se fera pas. On a même remis plus d'argent dans le système. Les coûts politiques locaux sont très compliqués. Je vais le dire méchamment : les aéroports sont, pour certains élus locaux ou chambres de commerce, des danseuses. On ne touchera pas à ces danseuses, ou très rarement s'il y avait des contraintes financières très fortes. Je m'excuse d'être un peu brutal mais je pense que cela ne changera pas. Il y a cependant des lignes d'aménagement du territoire indispensables : il faut les maintenir, il faut les subventionner. Mais vous voyez que la question de la péréquation, que vous soulevez Madame Lienemann, est compliquée. Ce système existe aujourd'hui pour le chemin de fer. Or, on ouvre actuellement à la concurrence les TGV. La question de la péréquation se pose donc. En effet, toutes les lignes TGV qui n'ont pas d'arrivée à Paris sont déficitaires. Elles sont subventionnées car la SNCF gagne de l'argent sur Lyon-Paris, Lille-Paris et Le Mans-Paris. Il faut donc subventionner l'ensemble avec trois branches du réseau. Soit on a une compagnie aérienne qui s'occupe de tout en France et la compagnie fait de la péréquation, comme la SNCF. Le risque de l'ouverture à la concurrence est que les compagnies se focalisent sur les lignes rentables, ce que font les compagnies low cost. Soit on fait des paquets : par exemple le Paris-Toulouse cumulé avec un Paris-Auch. Mais cela implique d'avoir un État omniscient, qui sait qu'en couplant telle ligne ou telle ligne, on réussirait à avoir une péréquation. Je suis donc relativement prudent sur ces modèles. En tant qu'économistes, nous avons des problèmes d'affectation et de redistribution. Concernant l'affectation, nous estimons qu'il faut laisser les entreprises faire pour être productifs, en l'espèce, en les laissant fixer les tarifs pour attirer les passagers. Cependant, cette affectation optimale laisse de côté un certain nombre de liaisons : il faut

donc de la redistribution et des obligations de service public. Si l'Union Européenne s'est opposée au système des paquets, c'est qu'il produit des phénomènes de distorsions. De mon point de vue, on va donc garder les obligations de service public.

Madame la rapporteure, vous demandiez si on devait faire de l'intéressement et des pénalités : ceci devrait exister depuis longtemps ! Si vous mettez en place un système d'obligations de service public, vous devez mettre, symétriquement, des intéressements et des pénalités.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Le problème des pénalités, c'est qu'elles ne sont pas suffisantes et elles n'ont aucun effet ! Sur le Paris-Aurillac, nous avons eu des annulations en masse, nous avons été redirigés vers d'autres aéroports, par exemple vers Toulouse ou Montpellier. Quand vous atterrissez à Toulouse ou Montpellier, vous n'êtes pas arrivés à Aurillac ! Les pénalités sont donc inopérantes.

M. Yves Crozet. – Il faut donc trouver un meilleur système d'incitation.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – En abordant la question du régulateur, vous venez de nous livrer une piste de réflexion intéressante. Dans le cadre de la loi « PACTE », le Sénat a obtenu que le statut d'autorité administrative indépendante soit conféré au régulateur. Une ordonnance doit être examinée avant la fin juillet. Nous pourrions inscrire dans les critères de régulation une pondération tarifaire tenant compte d'une modulation pour les lignes d'aménagement des territoires.

M. Yves Crozet. – Sur la question de savoir si les drones, les taxis volants ou l'hyperloop vont s'intégrer dans les aéroports, soyons clair, il s'agit de joujoux de milliardaires. On ne pourra pas justifier auprès de la population de mettre en place une taxe sur les carburants et, en même temps, permettre à quelques-uns seulement de se poser en taxi volant cela va poser problème.

Encore une fois il faut repenser le développement de certaines plateformes aéroportuaires en faisant attention au fait que le transport aérien est un monde de chimère. Je prends pour exemple le Concorde ou l'échec de l'A380 qui était annoncé comme la solution au développement du trafic aérien alors que l'A350 était lancé et allait devenir son concurrent direct. On nous fait rêver avec des taxis volants et des trottinettes !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je suis moins pessimiste concernant les stratégies développées par les régions, car leurs compétences sont réaffirmées et récentes. Comment voyez-vous la maturation du secteur ?

M. Paul Chiambaretto. – Concernant la concurrence par paquet, je partage l'analyse du professeur Crozet. Même si je partage l'idée du régulateur omniscient. Une grande partie des vols Paris-Province, plus de 50 % des passagers, concernent la liaison vers les hubs et les vols

internationaux. Quelle est la bonne péréquation ? C'est compliqué de le savoir.

Sur la question de la rationalisation pour éviter la fermeture des aéroports, les aéroports ont des capacités en termes de pistes, de technologies et de savoir-faire qui permettraient de spécialiser les plateformes par type d'activité, maintenance à Perpignan, logistique ou passagers, permet de conserver des aéroports en activités. Quand, dans un rayon de 100 kilomètres, 3 aéroports font de la maintenance, n'aurions-nous pas intérêt à regrouper cette activité ? Cela permettrait de faire des économies d'échelle et de développer l'attractivité. Par exemple, l'aéroport de Nîmes est maintenu grâce à l'activité des Canadair de la sécurité civile, et non par l'activité commerciale de transport de passagers.

Comment innover dans un aéroport avec des recettes non aéronautiques afin de générer des recettes ? J'ai une vision plus optimiste sur les taxis volants, mais ils existeront d'abord à Paris ou la Côte d'Azur mais pas à Aurillac. Plus l'aéroport est grand, plus la part des recettes non aéronautiques, parkings, *duty free*, est élevée. C'est logique puisque c'est corrélé avec le trafic. Mais rien n'empêche un petit aéroport de repenser ses services ou de créer un parc d'activités économiques pour dégager de nouvelles recettes et diviser les risques. Il y a bien une question d'aménagement des territoires autour des aéroports.

Concernant la politique volontariste sur l'aérien, je partage l'analyse pour la France d'investir davantage dans l'aérien qui est un secteur mal aimé. Ce secteur s'autofinance fortement. Une étude de la commission européenne indique que le secteur s'autofinance à hauteur de 82 % alors que ce taux est de 16 % à 19 % pour le train.

Concernant l'évolution des contrats d'OSP, cette question me rappelle la théorie du modèle « principal-agent ». Vous avez un principal, en l'occurrence l'État qui va déléguer une activité à un agent, une compagnie aérienne. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure les intérêts de la compagnie et de l'État vont s'aligner. Alors quand l'information est partagée, c'est parfait. Le problème c'est l'asymétrie d'information. L'État ne sait pas exactement ce que peut faire la compagnie aérienne et quelles sont ses structures de coûts. Quelques chercheurs ont analysé les systèmes d'OSP à travers le modèle « principal-agent » et leurs conclusions principales sont d'inciter plutôt par les résultats que par les moyens. C'est le meilleur moyen de pousser l'agent, la compagnie aérienne, à faire le plus d'effort de productivité puisqu'on lui laisse le plus de marges de manœuvre possible. Il faut entre le régulateur, l'État, et l'agent aligner à la hausse la rémunération lorsque les objectifs sont remplis. Il y a des malus à renforcer si les résultats ne sont pas atteints, mais il faut aussi des bonus.

M. Jordi Ginesta. – Vous nous dites que le transport aérien est souvent non rentable et qu'il vit de subventions. Mais s'il n'était question

que de rentabilité, il faudrait fermer des aéroports. Par ailleurs, la SNCF a une dette considérable. Les lignes d'autobus ne fonctionneraient pas si elles n'étaient pas subventionnées. Les routes sont gratuites mais leur entretien a un coût. Ma question tient compte de la configuration de nos 36 000 communes, et ne considérez-vous pas que l'on va vers une métropolisation de notre pays et que l'on n'a plus les moyens d'irriguer tous les territoires ?

M. Rachid Temal. – Je souhaite intervenir sur la partie environnementale. Comment voyez-vous la question de l'inter modalité, notamment avec le ferroviaire ? Sur Roissy, la gare TGV ne relie pas suffisamment de gares. Deuxièmement, sur l'écologie, je pense que maintenant aucun opérateur conséquent ne peut expliquer qu'il n'y aura pas de taxe sur le kérosène. Globalement, tout le monde comprend qu'il sera compliqué de rester dans le statu quo actuel. Quelle serait votre vision d'un modèle vertueux ? Ensuite sur la recherche comment voyez-vous l'innovation dans les aéronefs et les carburants ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je me pose des questions sur le lien entre transport aérien et climat. Il a été affirmé par la FNAM que l'aérien ne serait pas plus polluant que le ferroviaire en incluant les coûts environnementaux de construction des voies et des rames. Avez-vous des éléments comparatifs à fournir ?

D'autre part, si une taxe carbone devait être mise en place sur les vols intérieurs, Quelle forme pourrait-elle prendre pour en limiter l'impact en particulier sur les lignes d'aménagement de territoires extrêmement enclavés ? Une exonération totale serait-elle envisageable ou alors un mécanisme de péréquation en fonction du degré de substituabilité par un autre mode de transport ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Sachant qu'il existe déjà un modèle de péréquation pour assurer la sûreté des aéroports.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je suis assez dubitative sur la régulation par le coût de l'énergie. Une suppression d'aéroport se traduira par l'obligation de prendre le train ou la voiture, ce qui pose le problème du calcul du bilan carbone généré par chaque individu. C'est un problème complexe. Est-ce que l'on recherche à développer des moyens aériens de transports moins polluants ? Lorsque j'étais députée européenne, j'ai soutenu des projets sur les dirigeables notamment pour transporter du fret. Est-ce que ce ne serait pas une piste d'avenir pour diversifier l'activité de certains aéroports ? Voyez-vous d'autres innovations possibles, autres que celles portant sur le kérosène, qui seraient de nature à limiter l'impact climatique ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je profite de la question de ma collègue pour aborder les recherches sur l'avion électrique qui butent sur le problème du poids des batteries. Mais certains disent que sur les lignes

régionales, des avions moins lourds, moins capacitaires, pourraient résoudre la question même s'il faut se garder des chimères.

M. Yves Crozet. – Sur toutes les questions environnementales, les bilans comparatifs entre l'aérien et le ferroviaire ont été faits. En Suède, les autorités hésitent à relier en TGV Göteborg et Stockholm compte tenu du trafic qui nécessiterait entre 30 et 40 années d'exploitation pour économiser le CO₂ lié à la construction de la ligne. Le conseil d'administration de RFF, lors de l'ouverture du TGV Rhin-Rhône, en 2011, disaient qu'il faudrait 14 années de trafic pour compenser les émissions. Comme le trafic est beaucoup moins élevé que prévu, il faudra plutôt entre 20 et 25 ans. S'il faut arrêter le tout TGV, c'est aussi parce que l'on se rend compte que certaines lignes n'auraient pas de sens, coûteraient des fortunes, nécessiteraient de subventionner les usagers et ne couvriraient jamais les émissions de CO₂. Il est évident qu'entre Bordeaux et Lyon, il ne faut surtout pas construire une ligne TGV car le trafic potentiel est faible, quelques centaines de passagers par jour, alors qu'une ligne à grande vitesse représenterait des dizaines de milliards d'euros et que quelques avions suffiraient. Le transport aérien a toute sa légitimité pour ce type de trafic.

Ensuite sur la recherche, le transport aérien fait déjà des progrès. Les consommations unitaires de CO₂ ont diminué et c'est du fait de l'efficacité et de l'attractivité de ce mode de transport qu'il y a un effet rebond. Sur les nouveaux modes de propulsion, la puissance massique des carburants fossiles est sans équivalent à ce jour : c'est le nombre de kilomètres que l'on peut faire avec un litre de kérosène. C'est sans commune mesure avec une batterie ou avec l'hydrogène. Il y a aussi les agro carburants, mais ils posent problème du point de vue de l'environnement. Pour le dirigeable, il s'agit peut-être d'un marché de niche mais il y a une notion économique simple : combien cette technologie va coûter et à quelle vitesse le dirigeable va se déplacer ? On va se rendre compte que le poids lourd ou le bateau est plus adapté. Le monde des transports fonctionne sur une logique d'asymptote car nous sommes dans un monde de généralisation et de massification. C'est le succès de la voiture même si elle est mal utilisée aujourd'hui. Attention à l'hyperbole selon laquelle une petite solution locale pourrait traiter un problème global, par exemple transporter 300 personnes à 10 000 kilomètres.

Enfin, nous sommes effectivement en voie de métropolisation pour une raison liée à l'évolution des qualifications. La puissance de Lyon, Bordeaux ou Toulouse – des zones qui se développent plus vite que la région parisienne – repose sur la concentration des emplois de niveaux moyen et supérieur qui engendrent les gains de productivité. En zone rurale, s'il y a plus de 40 % des voix pour Madame Le Pen, c'est en raison du fossé qui se creuse avec les métropoles. De plus dans l'aérien, ce phénomène se renforce et on aura du mal à l'éviter.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Est-ce que le transport aérien ne serait pas une façon de rééquilibrer le territoire, c'est la question.

Les stratégies des régions diffèrent. Par exemple Bordeaux a construit un aéroport low cost et a ouvert des lignes transversales qui ne vont pas vers Paris. Cela a eu pour effet de contrebalancer l'arrivée du TGV tout en augmentant l'activité de l'aéroport vers d'autres destinations.

M. Yves Crozet. – Oui, au sens où le trafic augmente plus vite sur les plateformes de Lyon, Bordeaux et Toulouse que sur celle de Paris. Mais ce phénomène de métropolisation n'est pas vrai pour Clermont-Ferrand. Entre le TGV et l'avion, ce n'est pas de la substituabilité, c'est de la complémentarité. Les gares TGV dans les grands hubs, Schiphol, Francfort, Paris, augmentent le trafic aérien et ferroviaire en même temps.

M. Paul Chiambaretto. – Je ne vais pas revenir en détail sur la métropolisation des flux ou en tout cas leur polarisation. Le seul remède serait d'éviter de créer des liens entre les villes secondaires et la ville principale, car ces liens renforcent ce phénomène de polarisation. L'objectif serait plutôt de renforcer les flux entre les villes secondaires.

On observe aujourd'hui de faibles flux intermodaux. Si l'on prend l'exemple de la gare TGV de l'aéroport Charles-de-Gaulle, très peu de compagnies peuvent se dire que leurs passagers iront prendre le TGV à Roissy une fois l'avion atterri : du fait de la faiblesse de la desserte de cette gare TGV, la plupart des passagers passeront par le RER puis par une gare au centre de Paris. Il s'agit de l'une des principales limites à la substituabilité.

Les questions de la taxe kérosène ou de la taxe carbone interrogent sur la contribution du secteur aérien à l'environnement. Je tiens en préambule à rappeler que le transport aérien est un secteur particulièrement taxé. Une étude réalisée l'année dernière par le syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) expliquait que le prix total d'un billet d'avion était constitué d'environ 30 % de taxes et 20 % de redevances. 50 % uniquement revient à la compagnie aérienne. Celle-ci a évidemment des coûts, puis son semblant de profit sera taxé. À la fin, et c'est par exemple le cas d'Air France, le profit est de l'ordre de 4 euros par passager. À partir de là, si l'on impose une taxe de 2 euros par passager, on ampute de moitié le profit de la compagnie. Ces ordres de grandeur sont importants à garder à l'esprit.

Sur la question plus spécifique de la contribution au climat, le transport aérien représente environ 2 % des émissions carbone au niveau mondial. Ces émissions augmentent toutefois moins vite que le nombre de passagers. Entre 2000 et 2017, le transport aérien a vu son nombre de passagers croître de 57 %, tandis que ses émissions n'augmentaient que de 14 %. Cela signifie que les émissions de CO₂ par passager ont diminué de 25 % en une quinzaine d'années ! Je ne suis pas certain que d'autres secteurs en fassent autant.

En termes technologiques, de nouvelles générations d'avions qui consomment 2 à 3 litres au 100 par passager sont mis en place. En termes d'engagements institutionnels, le secteur a indiqué avoir pour objectif une réduction de 50 % des émissions de CO₂ à l'horizon 2050 par rapport à 2005. Le secteur s'est donc fortement engagé.

Néanmoins, dans l'hypothèse de la mise en place d'une taxe kérosène, que faudrait-il faire ? Cette taxe pose un certain nombre de questions.

La première est que l'exemption des taxes kérosènes est historiquement justifiée par l'autofinancement du secteur aérien. Celui-ci finance en effet un certain nombre de missions, dont des missions régaliennes. Taxer le kérosène signifierait finalement que le transport aérien n'a plus aucune raison de financer des missions qui relèvent de l'État. C'est notamment le cas de la sûreté, dont les coûts sont ceux qui augmentent le plus dans le temps.

Le deuxième aspect de ce sujet est celui de la zone géographique : cette taxe serait-elle internationale, européenne, ou nationale ? La ministre avait parlé d'une zone européenne, ce qui permettrait d'éviter les distorsions à l'intérieur de l'Europe. Pour autant, cela générerait d'autres distorsions à l'extérieur de l'Europe. Le risque est que les acteurs favorisent les correspondances, par exemple à Dubaï ou à Istanbul. Or, les vols avec correspondance génèrent beaucoup plus de CO₂.

Une autre interrogation concerne le bénéfice de cette taxe. Aurait-elle vocation à financer le secteur aérien ou d'autres secteurs comme le fait aujourd'hui la taxe de solidarité ? Dans ce second cas, se pose la question de savoir pourquoi est-ce au secteur aérien de financer cela. En revanche, si la taxe kérosène a pour objet de financer la recherche et le développement du transport aérien, elle serait bien plus acceptable.

On pourrait également proposer une taxe carbone à revenus neutres : cette idée revient à utiliser la création d'une nouvelle taxe pour essayer de limiter les inégalités fiscales. Les travaux macroéconomiques évoquant cette idée partent du principe que le travail est trop taxé mais que les matières environnementales ne le sont pas assez. L'enjeu de cette nouvelle taxe ne serait donc pas forcément d'accroître les recettes de l'État, mais de proposer une logique incitative de façon à essayer de changer le coût relatif entre les différentes charges. De manière générale, ces modèles montrent qu'une telle taxe serait favorable à la croissance économique.

Le secteur du transport aérien réclame, et cela s'est vu dans le cadre des Assises, une baisse des charges, tandis que Gouvernement propose une nouvelle taxe. Ne pourrait-on pas créer une nouvelle taxe carbone pour inciter les compagnies à faire plus d'efforts avec, en contrepartie, une baisse de taxes sur tel ou tel poste ? Cela permettrait de répondre à la

problématique de la compétitivité, tout en essayant de rendre vertueux le transport aérien.

Dernier point, sur la question qui a été posée concernant le coût environnemental des autres constructions. Une étude de 2012 fait référence en la matière : elle tente de comprendre dans quelle mesure le secteur ferroviaire peut compenser les émissions carbone liées à la construction de nouvelles lignes. Elle a indiqué que pour compenser la création d'une ligne TGV de 500 kilomètres, il fallait entre 10 et 20 millions de passagers par an pendant 50 ans. Ces chiffres méritent d'être vérifiés, mais ils donnent un ordre de grandeur. Ils permettent de comprendre que la construction de lignes TGV n'est pas forcément la meilleure solution pour des liaisons entre petites villes, qui n'atteignent pas les 10 à 20 millions de passagers par an. Peu de lignes sont encore éligibles en France.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci beaucoup. Il est vrai que sur la taxe de solidarité, nous aurons le débat au moment du projet de loi de finances. Dans la loi d'orientation des mobilités, l'Assemblée nationale a voté le principe d'un rapport dont l'idée est d'affecter l'excédent de la taxe de solidarité au financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il y a certes un besoin de financement, mais il peut sembler paradoxal de demander au transport aérien de financer son empreinte carbone et d'aller financer un mode de transport finalement concurrent. On peut s'interroger s'il ne serait pas plus utile de flécher ces 30 millions d'euros vers les biocarburants par exemple, vers la recherche.

M. Paul Chiambaretto. – Dans son rapport sur la compétitivité du transport aérien de 2017, la Cour des Comptes s'étonnait du fléchage des fonds issus de la taxe de solidarité. C'est quelque chose qui revient assez régulièrement.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons pointé qu'il y avait un excédent. Au moment des Assises du transport aérien, nous nous étions posé la question de baisser la taxe au niveau de la consommation réelle. Cela n'a pas été retenu. Désormais, l'excédent est orienté vers l'AFITF. Mais le débat va très vite et pourrait s'orienter à nouveau vers le financement de la recherche environnementale. On sait en effet que le transport aérien a besoin d'assurer une transition et les conditions de sa viabilité. Je pense que tout le monde en est conscient et qu'on le souhaite tous. Le débat aura lieu.

Je vous remercie pour cet échange très roboratif. C'est une vraie mine d'informations qui constituent des pistes de travail pour nous. Un grand bravo à vous deux, merci.

**Audition de M. Patrick Gandil,
directeur général de l'aviation civile**

(Mardi 2 juillet 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Monsieur Gandil, vous êtes directeur général de l'aviation civile (DGAC) depuis douze ans et vous avez été vous-même pilote privé. Vous avez donc la passion du secteur aérien, une solide connaissance de son histoire et sans doute beaucoup de choses à nous dire sur son avenir.

Je rappelle que le Sénat a constitué cette mission d'information à l'initiative du groupe RDSE, dont fait partie Mme la rapporteure. Nous travaillons depuis le 14 mai dernier et conduisons un certain nombre d'auditions jusqu'à la fin de ce mois.

Vous avez connu des temps où les lignes d'aménagement du territoire (LAT) étaient mieux dotées. Vous avez organisé l'année dernière, à la demande de la ministre, les assises du transport aérien, avec un groupe de travail spécifique animé par Alain Rousset sur le thème « Aéroports et territoires », dont sont sorties un certain nombre de mesures.

On a compris au fil des auditions que le contexte réglementaire pouvait évoluer. Comment appréhendez-vous la question de l'aménagement du territoire et du transport aérien, alors qu'on assiste à un certain *bashing* vis-à-vis de ce dernier ? L'adaptation et l'évolution du secteur sont sans doute des nécessités par rapport aux contraintes environnementales.

La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur le directeur général, plus nous avançons dans nos auditions, plus le rôle du transport aérien nous paraît essentiel pour désenclaver les territoires non desservis efficacement par le rail ou par la route.

La continuité des lignes aériennes d'aménagement du territoire est un enjeu vital pour le développement économique et touristique de nos régions. Je sais que ce sujet fait partie de vos préoccupations. L'un des objectifs de la stratégie nationale du transport aérien 2025 est en effet « *la connectivité efficace des territoires par le transport aérien* ».

Cette audition est donc, pour vous, l'occasion de nous décrire les mesures qui seront prises très concrètement pour remplir cet objectif, qu'il s'agisse des moyens budgétaires, de l'amélioration des services aériens, de la modernisation du cadre réglementaire d'attribution des délégations de service public (DSP) ou des compensations financières aux lignes d'aménagement du territoire.

Au niveau central que vous occupez, comment voyez-vous les régions développer des stratégies en matière de transport aérien et d'exploitation des aéroports ? Y a-t-il des régions pilotes ou des bonnes pratiques à citer en exemple ?

Concernant les lignes aériennes proprement dites, sur quelles projections vous basez-vous pour fixer à près de 25 millions d'euros en 2022 et les années suivantes les crédits des lignes sous DSP en métropole, en Guyane, à Saint-Pierre-et-Miquelon et Strasbourg ?

Que pensez-vous des recommandations tendant à assouplir le modèle des appels d'offres afin de donner plus de souplesse aux compagnies aériennes attributaires en contrepartie d'une obligation de résultat plus stricte qui pourrait être assortie de mesures incitatives ?

Concrètement, vos équipes sont-elles en mesure de fournir aux collectivités territoriales un accompagnement technique et juridique plus personnalisé ?

Enfin, dans un contexte assez défavorable au développement du transport aérien, quels pourraient être les atouts de l'aviation régionale pour répondre aux besoins de mobilité, tout en réduisant son impact environnemental ? En d'autres termes, ce type d'aviation peut-il être optimisé pour réduire son bilan carbone et son bilan de gaz à effet de serre, à l'exemple des avions turbopropulseurs, comparativement au TGV ou à la route ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile. – Monsieur le président, Madame la rapporteure, les lignes d'aménagement du territoire existent depuis longtemps. Pour un certain nombre de villes, l'avion est la seule solution : les liaisons en train sont très longues, les autoroutes parfois éloignées.

Par ailleurs, par rapport aux années 1980-1990, l'économie a besoin de plus de vitesse et de réactivité. Des villes situées à 4 heures, voire 5 heures des grandes métropoles risquent fort de perdre leurs entreprises.

Les lignes d'aménagement du territoire ne représentent pas des volumes de trafic considérable. Il faut les considérer comme des liaisons d'affaires mutualisées qui proposent un tarif acceptable. Toutes les entreprises peuvent accéder aux lignes d'aménagement du territoire, mais elles ne pourraient certainement pas accéder à un avion-taxi, malheureusement assez cher. En outre, si les prix sont assez variés sur une même liaison, cela n'exclut pas de pouvoir en profiter pour des raisons familiales ou touristiques, l'idée maîtresse demeurant avant tout de sauvegarder le tissu économique.

Ces lignes ont été beaucoup plus importantes à une certaine époque. En 2005, les LAT représentaient 18,6 millions d'euros et comptaient 23 liaisons. En 2018, on en était à 4,3 millions d'euros pour six liaisons, quatre étant considérées comme un minimum vital.

Cette comptabilité est très compliquée. Il faut en effet étudier différemment les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP). Or quand on passe un contrat, il est pluriannuel. Le volume d'AE représente donc trois à quatre fois le volume des CP, et l'on était tombé à un étiage d'un peu moins de 5 millions par an. On y ajoute pour cette année et les années à venir 15 millions de plus. Ceci traduit une augmentation importante du volume qui va permettre de reconstituer les liaisons qui avaient disparu faute d'argent et d'en lancer d'autres pour pallier le déficit de l'offre ferroviaire. C'est le cas à Limoges, où sont installées deux entreprises majeures du CAC 40 et où les conditions d'accessibilité ont été jugées par tous insuffisantes, ou de Quimper, où une DSP va se substituer à la liaison qui va fermer pour des raisons économiques. Ceci permettra d'assurer la continuité de la liaison.

Il n'y a plus aucun espoir de créer quoi que ce soit en 2019 mais, en 2020 et 2021, on pourra répondre à des demandes. Cette politique est récente et je serais surpris que nous ne saturions pas nos budgets qui le sont déjà à la mi-année pour 2019 et sur une bonne partie de 2020 pour les liaisons à venir.

On dit souvent qu'il existe trop d'aéroports en France. On mélange beaucoup de choses très différentes. Roissy est un aéroport de rang mondial, un très grand *hub* international. Sa desserte long-courrier est la première d'Europe, et cette position sera encore renforcée après le Brexit.

Les perspectives de croissance de Paris sont bien supérieures à celles de Londres, pour des raisons de qualité de l'infrastructure. On peut se rendre dans la plupart des pays du monde directement ou avec une escale à partir de notre pays. C'est une vraie capacité économique.

Quant aux grands aéroports de province, ils enregistrent une croissance supérieure à Paris et ont connu ces dernières années l'ouverture européenne. Dans les années 1990, la ligne dominante d'un grand aéroport de province était la liaison avec Paris. On comptait alors peu de lignes internationales. Aujourd'hui, la ligne avec Paris est souvent dominée par d'autres liaisons, qui permettent d'aller un peu partout en Europe ou en Afrique du Nord. Ces lignes moyen-courriers sont d'une diversité considérable et ont accompagné la construction européenne.

La deuxième révolution à venir, c'est l'arrivée de l'A321 neo XLR, pour *extra long range*, qui va pouvoir aller de France jusqu'au milieu des États-Unis sans s'arrêter sur la côte est. C'est un nouvel avion long-courrier d'environ 200 places, contre 300 à 350 pour les modèles actuels. La taille de nos villes fait que, même à Lyon, il est très difficile de remplir un avion long-courrier de 300 places. En revanche, des avions de ce type vont faire que,

dans nos grandes métropoles régionales, on va avoir accès à l'Amérique du Nord. Je pense que ceci va constituer un changement économique tout à fait significatif, ce genre d'idée pouvant ensuite « faire des petits ».

Les aéroports plus petits jouent des rôles assez variés. Ce sont des aéroports d'aménagement du territoire qui sont souvent les supports des LAT. Ce sont aussi des aéroports qui permettent de faire venir des touristes. C'est l'économie – qui n'a d'ailleurs pas que des avantages – de systèmes comme Ryanair, qui amènent beaucoup de touristes. Des villes comme Carcassonne se sont développées touristiquement autour d'un accès facile au transport aérien, alors que l'accès direct est plus difficile pour des voyageurs internationaux.

Enfin, un grand nombre de petits terrains, qui sont en fait de gros aérodromes, font d'abord de la formation aéronautique. J'insiste sur le fait que la France représente une petite moitié de la formation aéronautique de toute l'Europe. Il n'est donc pas étonnant que nous soyons un pays aéronautique majeur.

Beaucoup d'acteurs de l'aviation sont pilotes – et heureusement : on n'imaginerait pas un acteur de l'automobile qui ne sache pas conduire ! Il faut savoir ce qu'est un avion. On n'a pas besoin de piloter un très gros avion. J'ai personnellement appris à piloter en devenant DGAC. C'est indispensable pour exercer son métier. Un grand nombre de personnes qui travaillent dans la construction aéronautique ou les compagnies aériennes ont été formées comme pilotes privés, ce qui les aide considérablement dans la compréhension de leur activité. C'est en outre un sport et un loisir. Il est nécessaire pour cela de disposer de multiples terrains.

Enfin, la petite aviation d'affaires utilise tous ces terrains, qui servent aussi aux hélicoptères, aux évacuations sanitaires *etc.*, ce qui constitue une activité assez importante.

Une évolution importante est apparue récemment : les régions commencent à se doter de politiques aéroportuaires. La Nouvelle Aquitaine a été l'une des premières à se lancer en 2017, suivie par l'Occitanie en 2018. La Bourgogne Franche-Comté nous a sollicités pour travailler avec elle et prépare quelque chose. La Bretagne s'y est intéressée également. On va ainsi selon moi bénéficier d'un certain maillage régional, car les aéroports ont des finalités et des rôles extrêmement différents. Nous sommes à l'entière disposition des régions pour leur apporter notre connaissance et nos statistiques en matière de transport aérien, ainsi qu'en matière juridique, le contexte étant complexe du fait de sa nature à la fois nationale, européenne et mondiale.

S'agissant des questions environnementales, l'avion émet forcément plus de CO₂ que d'autres moyens de transport. En revanche, comparé à l'automobile, l'avion n'est pas si catastrophique. Les meilleurs avions consomment moins de 2 litres au 100 kilomètres par passager. Certaines

voitures font mieux, mais c'est très rare. Le train fait beaucoup mieux si l'on oublie sa construction. Même en l'intégrant, il est cependant vrai que le TGV reste bien plus favorable que l'avion. C'est moins vrai s'il s'agit d'un train relativement peu fréquenté.

Pour ce qui est de l'avion et des lignes intérieures françaises, peu empruntées, le turbopropulseur présente un certain intérêt. Les turbopropulseurs, sur des liaisons de 500 à 600 kilomètres, allongent le temps de parcours d'une dizaine de minutes mais économisent environ 40 % de kérosène et des tonnes de CO₂. Cela mérite donc d'être étudié de près. Énormément de pays à travers le monde utilisent des turbopropulseurs, qui sont des systèmes assez favorables.

Personne ne se satisfait cependant de la situation dans le transport aérien. Plusieurs questions ont émergé dans le débat politique s'agissant des différentes formes de taxation du secteur. Les taxes ne font toutefois pas directement économiser du CO₂, même si cela peut jouer sur l'utilisation de ce type de transport et donc, indirectement, sur la quantité d'émissions. Je puis cependant vous garantir que les compagnies aériennes et les motoristes font tous les efforts qu'ils peuvent pour avoir des avions les plus performants possible. En effet, le kérosène représente un tiers du coût d'exploitation. C'est donc le premier poste sur lequel ils ont intérêt à faire des économies.

On l'a vu lors du dernier salon du Bourget, tous les constructeurs aéronautiques se sont lancés dans des programmes extrêmement coûteux en matière d'avions décarbonés. Est-on capable de réaliser un avion n'utilisant pas le carbone fossile, soit en recourant à l'hydrogène, soit à des gaz à faible nombre de molécules de carbone, comme le méthane par exemple, entièrement issu de l'atmosphère ?

Un grand nombre de sauts technologiques restent à réaliser. Je ne les décrirai pas ici, mais c'est un sujet totalement enthousiasmant pour les ingénieurs qui y travaillent. Il existe des pistes sérieuses et intéressantes. Ce n'est toutefois pas pour tout de suite. La prochaine génération d'avions fera des progrès incrémentaux progressifs. On va ainsi gagner environ 15 % d'une génération à l'autre, et l'on devrait arriver à faire nettement mieux d'ici deux générations. Peut-être connaîtra-t-on les premiers avions entièrement décarbonés vers 2050.

Enfin, une certaine souplesse existe déjà, dans la mesure où l'on peut accepter que le vol ait été annulé ou ait manqué de ponctualité. Les pénalités ne tombent pas tout de suite. L'aviation n'a pas la régularité du ferroviaire, la météo pouvant changer pas mal de choses.

La chaîne d'acteurs étant par ailleurs extrêmement complexe, le retard n'est pas toujours imputable à la compagnie aérienne. C'est au maître d'ouvrage de l'apprécier dans la gestion des systèmes de pénalités.

On peut aussi accepter des variations en cours d'année. Il existe beaucoup de lignes où les obligations sont beaucoup plus faibles en août. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas de vol à cette période, mais peut-être desservira-t-on la Corse au lieu de Paris ou un autre lieu touristique... Ces formules peuvent être intéressantes.

Voilà ce que je pouvais dire en introduction.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On comprend que le cadre réglementaire des obligations de service public (OSP) pourrait évoluer. Pouvez-vous nous donner quelques lignes directrices à ce sujet ?

M. Patrick Gandil. – Ce cadre réglementaire est moins rigide qu'il n'en a l'air. On peut envisager de le faire évoluer. Aujourd'hui, ce n'est pas tant la gestion du contrat avec l'entreprise de transport aérien qui est compliquée, mais l'acceptation d'un système d'OSP et d'un système d'aides. On est prêt à le faire évoluer.

La moindre des politesses est d'attendre la fin de cette mission pour présenter ce que nous avons prévu. On consultera ensuite les régions, les compagnies aériennes, la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) et les aéroports concernés. On espère pouvoir proposer un nouveau projet à l'automne.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Concrètement, vos équipes sont-elles prêtes à aider les collectivités territoriales et à leur apporter un accompagnement technique et juridique dans la mise en œuvre et le suivi des OSP, celles-ci étant parfois complexes pour les petites collectivités ?

M. Patrick Gandil. – Nous sommes à leur entière disposition. C'est notre devoir. Nous le faisons depuis longtemps pour la Corse, avec laquelle il y a beaucoup de liaisons. L'office des transports corse connaît bien la partie dévolution et gestion du contrat.

En revanche, le lien avec la Commission européenne est compliqué. Nous jouons un rôle d'intermédiaire et suivons toutes les lignes et les OSP qui existent. Si une région souhaite aller plus loin, nous sommes à sa disposition.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Comment se déroulent les négociations d'ouverture de nouveaux droits de trafic ? Que pensez-vous de la possibilité d'en réserver une part aux aéroports régionaux ? Nous avons eu des demandes de cet ordre au cours de nos auditions.

M. Patrick Gandil. – Les droits de trafic sont malgré tout aujourd'hui extrêmement ouverts entre les zones du monde pour lesquelles il existe des accords de ciel ouvert, en particulier les États-Unis et le Canada. Beaucoup de pays des marches de l'Europe sont ouverts au titre de la politique du voisinage. Le Qatar vient de s'y ouvrir, et on est en négociation assez avancée avec les pays de l'ASEAN.

Dans certains pays, on n'a pas d'accord de ciel ouvert, mais la croissance prend de l'avance sur le trafic, comme en Chine. On a aussi des accords bilatéraux avec de très nombreux pays. C'est la force de la diplomatie et du transport aérien français. On peut aussi discuter des possibilités extra-bilatérales en cas de besoin. Nous avons orienté tous les accords récents prioritairement sur la province, notamment en ce qui concerne la Chine.

Il existe néanmoins des problèmes avec les pays du Golfe qui, contrairement au Qatar, ont refusé de s'inscrire dans la perspective d'un accord de ciel ouvert avec l'Union européenne, alors que nous leur tendions la main. La relation commerciale avec Emirates étant complexe, la situation n'avance pas pour l'instant. De même, on a des relations équilibrées mais compliquées avec la Russie. Il n'y a pas de difficulté avec la plupart des autres pays.

La lecture d'un accord bilatéral n'est cependant pas toujours très simple. Le mieux est que l'aéroport ou la région qui se pose des questions sur ce sujet nous en parle. Nous sommes là pour cela.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – L'aéroport de Nice fait régulièrement entendre sa demande avec une certaine forme d'insatisfaction, d'où la question.

M. Patrick Gandil. – Je pense que ceci est lié aux Émirats. Il existe une strate diplomatique avant de signer un accord mais Nice, en soi, n'est pas maltraité. La question porte sur l'équilibre de la relation.

Le marché intérieur de ces pays est assez réduit. Il faut donc trouver un certain équilibre de négociations.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – L'idée que l'État central parisien privilégie le *hub* de Paris au détriment de la province est sous-jacente. Je soulève la question en termes volontairement provocants, mais c'est parfois ce qui nous remonte. Pouvez-vous nous apporter des réponses à ce sujet ?

M. Patrick Gandil. – Fondamentalement, c'est faux ! On constate depuis 3 ou 4 ans une ouverture plus forte en faveur de la province par rapport à Paris. Cependant, lorsqu'il s'agit de droits de trafic à faible volume – ce qui n'est pas le cas avec les Émirats –, la compagnie aérienne qui n'a qu'un seul vol par semaine et qui va desservir un seul point du territoire choisira Paris. Si on propose autre chose, on n'obtiendra pas d'accord. À chaque fois que l'on est sur des droits actifs, l'ouverture est assez importante. C'est notamment le cas de Nice et Lyon. On cite toujours en exemple ce qui ne fonctionne pas, mais il faut aussi se pencher sur tout ce qui fonctionne.

M. Sébastien Meurant. – On nous a dit que le premier *hub* pour Nice n'était pas Charles-de-Gaulle, mais Francfort.

Ma question porte sur l'évolution liée aux nouveaux avions. Ces changements économiques, au lendemain d'un salon du Bourget enthousiasmant par rapport à la capacité de la France à avoir une filière aéronautique au meilleur plan, ne vont-ils pas être de nature à modifier l'implantation et l'évolution des infrastructures aéroportuaires ?

En d'autres termes, le point par point, qui présente des intérêts économiques et écologiques évidents, n'est-il pas de nature à se modifier assez rapidement ? Je pense à la nécessité de construction d'un terminal supplémentaire au nord de la région parisienne.

M. Patrick Gandil. – Je pense que cela va induire des modifications, mais je ne crois pas que cela induise une révolution à l'échelle de Roissy. Aujourd'hui, la nouveauté vient du fait qu'on a enfin la capacité de traverser l'Atlantique assez facilement et aller au milieu des USA avec un avion d'environ 200 places. Je pense qu'il y aura une liaison avec les métropoles régionales françaises, notamment pour les très grands aéroports de province que sont Nice, Lyon, Marseille, Toulouse, mais aussi Bordeaux, Nantes, Bâle-Mulhouse, qui sont tous à plus de 5 millions de passagers – plusieurs en comptent déjà 10 millions.

Même avec une liaison par jour, l'effet sur Paris reste relativement faible. On est sur des métropoles régionales de l'ordre du million d'habitants, l'agglomération parisienne dépassant les 10 millions.

Par ailleurs, il y a rarement plus d'un vol par jour sur les très long-courriers. Celui-ci compte pas mal de passagers locaux, le complément venant du *hub*. Cela n'existe pas dans tous les pays, et ce type de fonctionnement particulier n'est pas reproductible à l'infini.

Je pense donc qu'on va connaître une croissance des aéroports de province, déjà aujourd'hui beaucoup plus rapide que celle de Paris, qui va elle-même continuer. Paris est à environ 100 millions de passagers aujourd'hui. Sa croissance tourne autour de 3 % par an, ordre de grandeur qui est celui de l'Europe de l'ouest, soit 3 millions de passagers en plus.

On n'est donc pas dans le même ordre de grandeur. Je pense qu'on a besoin à Paris d'une perspective de croissance pour des raisons de développement économique, d'emplois, *etc.*

En revanche, le débat sur l'architecture et le planning du T4, que l'on ne connaît pas encore, vient de se terminer. Le système va certainement être évolutif et la croissance ainsi que la construction d'aérogares dépendront de l'avancement du trafic. Cette évolution du long-courrier vers l'Amérique du Nord va atteindre nos villes de province. Une ville comme Lyon n'a jamais réussi à développer une liaison avec New York parce que l'avion était trop grand par rapport à l'hinterland de New York. Aujourd'hui, cela va devenir extrêmement facile.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez abordé la question des turbopropulseurs pour les lignes d'aménagement du territoire et les petites lignes. Un certain nombre de jets, notamment d'Embraer, opèrent également sur ce type de lignes. Le combat n'est pas gagné. Même si, du point de vue environnemental, un ATR émet beaucoup moins de CO₂, il est un peu moins rapide. Une certaine pédagogie n'est-elle pas nécessaire ? Les jets devraient sortir du marché à une certaine échéance – à moins qu'on se remette à en produire pour ces petites lignes.

Par ailleurs, il y a à peu près deux ans, les petits avions se sont trouvés pénalisés par l'évolution de la tarification d'ADP. Ne s'agit-il pas d'une situation complètement ubuesque ? On pourrait, en caricaturant, estimer que l'on met de l'argent dans les lignes d'aménagement du territoire parce qu'on a en partie augmenté les redevances.

M. Patrick Gandil. – Ni la DGAC ni les compagnies aériennes ni les aéroports n'ont réussi à assurer la promotion du turbopropulseur, qui a une image ancienne d'appareil à hélice. Ce sont pourtant de splendides hélices fabriquées en France par Ratier-Figeac et dignes d'une sculpture moderne...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Hop a très mal opéré durant des mois !

M. Patrick Gandil. – Je n'en disconviens pas. Ceci a sûrement joué un rôle important.

Cependant, lorsqu'on observe l'histoire des moteurs, les turbopropulseurs modernes sont arrivés relativement tard. On n'est pas dans les moteurs à hélice de la deuxième guerre mondiale, qui étaient de supers moteurs à piston. Il s'agit d'un moteur de type moteur à réaction qui, au lieu de propulser de la masse d'air comprimé et des gaz brûlés vers l'arrière, fait tourner un plateau d'hélice. De face, on a une sorte d'énorme aspirateur avec, à l'intérieur du tuyau de réacteur, une sorte de plateau d'hélice tournante faite pour aspirer l'air et le pousser vers l'arrière. Dans le turbopropulseur, c'est à peu près pareil, mais l'hélice compte un assez grand nombre de pales et s'appuie sur l'air pour propulser l'avion vers l'avant. Un turbopropulseur moderne, un petit réacteur ou un moteur d'hélicoptère ont une certaine proximité. D'ailleurs, leurs progrès ont été parallèles.

Ce sont des moteurs modernes d'un rendement très intéressant. Le bruit peut être considéré comme plus ou moins agréable. Il est à coup sûr différent. Je pense qu'il est beaucoup plus agréable pour les riverains et plus pénible pour les passagers, mais cela dépend aussi de la qualité de l'insonorisation de la cabine. Les derniers modèles d'ATR, comme la série 600, sont bien insonorisés.

Il ne faut pas reprocher aux turbopropulseurs leur diamètre de cabine relativement faible. Qu'il s'agisse d'un CRJ à réaction ou d'un ATR à turbopropulseur, le diamètre est à peu près le même. La clé réside pour moi dans l'insonorisation.

Par ailleurs, ADP est une entreprise à capitaux publics. Cela n'en fait pas un établissement public dans lequel l'État décide comme il veut. Nous allons bientôt avoir un nouveau contrat de régulation économique. On aura alors un poids particulier sur l'ensemble de l'économie du système. Je compte bien que nous ayons quelques exigences en matière de qualité de services en général. Il y a pas mal de choses à faire pour éviter les situations actuelles, où l'arrivée est mal traitée, avec des parcours à pied souvent très importants.

Je pense qu'il est tout à fait en notre pouvoir d'agir lors du prochain contrat de régulation économique, qui va être présenté à l'automne.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Certaines choses sont donc à revoir en matière de tarification et de prise en charge de la clientèle...

M. Patrick Gandil. – En effet.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – J'emprunte souvent la ligne Aurillac-Paris. On est souvent débarqué au pied d'un escalier très raide, difficile à emprunter pour les personnes âgées ou celles qui ont des problèmes de mobilité, avec des parcours assez longs dans l'aéroport. C'est un véritable problème, qui donne le sentiment aux usagers, malgré les efforts des collectivités et de l'État, d'être traités comme des passagers de deuxième catégorie.

Une certaine péréquation entre les aéroports régionaux et départementaux pourrait-elle être envisageable dans des zones qui connaissent un faible taux de passagers ? En Bretagne, Quimper fonctionne avec Brest. Ce modèle peut-il être dupliqué ?

M. Patrick Gandil. – C'est un modèle à étudier avec précaution. Je ne dis pas que c'est impossible, mais cela vaut vraiment la peine de nous consulter avant. À Brest et Quimper, la DSP est la même pour les deux aéroports, ce qui permet de faire de la mise en commun, notamment en termes de coûts administratifs, d'achats, *etc.*

En revanche, chaque usager doit payer la redevance correspondant au coût de son service. Ce n'est pas l'usager qui est censé réaliser une péréquation. Si on peut dire que c'est le même système aéroportuaire, comme Orly et Roissy par rapport à Paris – et il n'y a pas de raison que cela ne se fasse pas en province –, il faut que l'on soit dans le cas du système aéroportuaire commun pour avoir une tarification commune.

Le fait d'être dans un système comme celui-ci peut présenter des avantages importants sur toute la partie commerciale. C'est ainsi que travaillent les entreprises concessionnaires de services publics sur plusieurs aéroports. Les parties stratégiques, commerciales et comptables sont communes à un ensemble d'aéroports et, d'une certaine façon, mutualisées. Ce pourrait être le cas dans un contexte régional. Il n'y a là aucune impossibilité.

Par ailleurs, en matière de sûreté, même si on prend garde que cela n'aille pas trop loin, il existe une part additionnelle à la taxe d'aéroport qui permet d'aider au financement des aéroports les plus fragiles. Si on ramène cela au coût par passager, les aides vont être d'un niveau considérable. La question est de savoir si le transport aérien est justifié dans ces aéroports. Si l'on répond oui – et je pense que c'est le cas général –, un terroriste peut très bien faire embarquer une bombe dans un aéroport secondaire. Celle-ci circulera ensuite un peu partout.

Il y a deux ans, l'Australie a été menacée à deux reprises. Du matériel en provenance de la zone orientale destiné à alimenter des réseaux terroristes a été acheminé par le fret. Il faut que l'on puisse traiter cette question partout avec les mêmes règles et les mêmes objectifs de sécurité. Ceci peut justifier une certaine péréquation, par exemple dans le cas de petits terrains qui ne reçoivent que quelques avions de ligne dans la journée.

Alors que la France est un pays assez bon marché en matière de navigation aérienne, elle est relativement chère en termes de services terminaux, tout simplement parce que l'on traite un grand nombre d'aéroports, parmi lesquels de très petits. Quelques outils de péréquation existent déjà, mais aller plus loin soulève des questions que l'on étudiera volontiers avec les régions qui le souhaitent.

Il s'agit d'un milieu effroyablement contentieux. Si on n'est pas dans le droit, on se fera rattraper.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – En matière de sûreté, l'interrogation était plutôt inverse il y a quelques mois : on disait alors que cela avait un impact fort sur les *hubs*, où on est presque à l'euro près quand on compare les prix des vols, certains prétendant même que la péréquation en faveur des petits aéroports avaient un impact négatif sur les plus importants.

La demande de transparence était également forte pour justifier des dépenses de sûreté, y compris dans les petits aéroports.

M. Patrick Gandil. – Vous avez parfaitement raison, mais il ne faut pas tomber dans l'excès inverse. On a réussi à diminuer la part de péréquation de façon relativement importante, mais on ne l'a pas annulée. On a augmenté la part maximale payée dans les petits aéroports, qui va jusqu'à 15 euros par passager environ. On a trouvé un nouvel équilibre, avec un niveau de péréquation plus faible, mais qui reste suffisamment important pour éviter des situations ingérables.

M. Cyril Pellevat. – Monsieur le directeur général, j'aimerais revenir sur les considérations environnementales. La DGAC gère les comptes du *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (CORSIA) des opérateurs immatriculés en France. Quels sont les premiers résultats depuis la mise en place de ce programme ?

M. Patrick Gandil. – Pour l’instant, je n’en ai pas encore, car nous sommes dans la computation de l’année de référence. Le mécanisme CORSIA commencera à être appliqué en 2020, à partir de la computation des émissions de 2019.

En Europe, je suis certain que tous les pays rendront leur computation en temps et en heure à l’Organisation de l’aviation civile internationale (OACI). Nous avons été moteurs dans cette affaire. La question est de savoir comment les choses vont se passer ailleurs. Le vote du mécanisme CORSIA a été acquis à une majorité extraordinaire : nous n’avons pas eu d’opposition mais seulement des réserves importantes de la Russie et de l’Inde, et des remarques de tel ou tel autre pays. Les choses sont donc très bien parties.

Cela étant, il est important de tenir les engagements, à l’issue de l’année 2019, lorsque les bases de calcul devront être rendues. Il faudra ensuite étudier la façon dont se feront les paiements. Je ne suis pas très inquiet. Le plus important est d’éviter que certains pays, en réaction à l’évolution des taxes ou des mécanismes de marché européens, ne veuillent afficher une position différente. On verra le résultat lors de l’assemblée générale de cet automne. Je reste assez optimiste, mais quelques menaces existent.

Il faut aussi tenir compte du système d’échange de quotas d’émission de gaz à effet de serre (ETS), qui existe pour toute l’industrie. La difficulté de l’aviation est d’être un peu à part parce qu’elle est internationale par nature. L’Europe a été mise en minorité lorsqu’elle a proposé les prémices du mécanisme CORSIA. Elle a revu sa position en la limitant au périmètre européen, certains pays pauvres reprochant aux pays riches de vouloir les faire payer.

Un nouveau mécanisme limitant les ETS au périmètre européen a été accepté. Il a donné lieu au mécanisme CORSIA. Cet équilibre est important. Si l’on maintient un mécanisme européen ambitieux – l’aviation européenne représentant environ 15 % du total – et un mécanisme mondial traitant l’ensemble, on aura accompli un progrès significatif.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – L’opinion juge le mécanisme CORSIA assez nébuleux. Sans parler des ETS, comment concilie-t-on la compétitivité du transport aérien, le besoin de se déplacer dans les airs et un plus grand respect de l’environnement ? Ce système suffit-il ?

M. Patrick Gandil. – Il s’agit de compenser les émissions en finançant des économies de carbone dans d’autres secteurs d’activité à des coûts moins élevés.

Au fur et à mesure, les projets vont devenir plus chers. Il faudra davantage compenser la production de CO₂, le transport aérien ayant entre-temps augmenté. C’est une dépense *a priori* assez dynamique. Elle est toutefois partie d’assez bas, ce qui a constitué un facteur d’acceptabilité. Un

grand nombre de pays étaient d'accord pour compenser mais non pour brider, considérant que le transport aérien est vital pour leur économie. Il ne s'agit pas uniquement d'une position des très grands pays, mais aussi de pays isolés, comme les îles Marshall, ou de petits pays africains enclavés.

Face à cette situation, et dans un contexte qui est celui des règles de l'ONU, je pense qu'on a abouti au meilleur compromis possible. Ceci va quand même peser sur les coûts des compagnies aériennes. On cherche à ce que cela ne bride pas la croissance du trafic. C'est ce que la majorité des pays du monde ont considéré comme la pierre angulaire de l'acceptabilité du système.

Si on veut faire plus, on ne pourra pas le faire au niveau mondial mais au niveau européen. Cela aura forcément un impact sur le volume et l'économie du transport aérien, ainsi que sur les déplacements. On est ici face à un paradoxe assez courant : une grosse partie de l'opinion publique voudrait qu'on diminue les émissions, mais il y a toujours plus de passagers au moment des départs en vacances et toujours plus d'avions dans le ciel. Si je prends ma casquette de contrôleur aérien, on est mieux préparé à l'été qui vient qu'à l'été précédent, mais ce n'est pas gagné. On va encore assister à une croissance du trafic.

Ce problème présente deux facettes. Tout le monde est conscient des enjeux du changement climatique, mais il existe des aspects positifs, comme la libre circulation des personnes, par exemple dans le domaine d'Erasmus. Trouver le bon équilibre revient probablement à essayer de freiner un peu la croissance sans faire n'importe quoi, à être attentif aux autres effets, comme le bruit, et à progresser plus vite vers une aviation de plus en plus décarbonée. On gagne environ 15 % à chaque génération d'avions : il faut faire plus !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On a le choix entre freiner la croissance ou freiner les émissions....

M. Patrick Gandil. – On ne réduira pas les émissions plus vite que ce qu'on fait aujourd'hui. Le secteur de l'aviation est probablement celui qui, en France, fait plus en matière de recherche et développement que le secteur pharmaceutique. Il est aidé par l'État, mais il en fait aussi beaucoup lui-même. Il perçoit beaucoup moins d'aides que ses concurrents outre-Atlantique. Malgré cela, on arrive à tenir un rang majeur au niveau européen.

Il faut certes essayer d'aller plus vite, tout en ciblant le long terme et une aviation décarbonée, ce qui peut nous faire prendre un peu de retard sur de petits progrès incrémentaux.

Les biocarburants peuvent également nous permettre de gérer des phases intermédiaires. Au fond, un réacteur ou un turbopropulseur brûlera tout aussi bien du kérosène à base de carbone fossile que du kérosène à base de carbone atmosphérique. C'est exactement le même produit. On est

également capable, comme dans l'automobile, d'ajouter au kérosène d'origine fossile des produits qui peuvent nous permettre d'économiser du CO₂. La difficulté est de les produire sans concurrence alimentaire. C'est l'une des voies sur lesquelles on travaille beaucoup aujourd'hui, qui doit permettre de gagner un peu de temps dans la voie que vous recherchez.

Mme Sonia de la Provôté. – Monsieur le directeur général, l'encombrement de l'espace aérien se produit désormais hors période estivale. La croissance du trafic et la fréquentation ne vont pas s'arrêter, d'abord parce que l'avion se démocratise de plus en plus et parce que, du point de vue des entreprises, c'est un bon moyen pour travailler à plus grande échelle. Avec le *low cost*, la dimension touristique prend aussi beaucoup d'espace. Pour ne prendre que le cas de la France, ce phénomène est inévitable.

En outre, s'ajoute à cela une moindre qualité de service du train. Un certain nombre de faillites sont apparues dans le transport ferroviaire au cours des années. Un certain nombre d'usagers se tournent désormais vers l'avion.

Tout ceci concourt à la saturation. Je ne sais si ce phénomène est identique dans les autres pays, en particulier européens. Comment voyez-vous la régulation se mettre en place ? Quels seront les arbitrages ? Défendra-t-on toujours les lignes d'aménagement du territoire dans un certain nombre d'années ? Il y a là des enjeux économiques qui nous dépassent, notamment du fait des très gros investisseurs étrangers, qui ne voient que la manne financière que cela représente.

M. Patrick Gandil. – Je ne me prononcerai pas sur la question des défaillances du transport ferroviaire. Ce n'est pas mon rôle. En France, nous enregistrons une baisse du trafic sur les grandes lignes radiales de transport aérien du fait du TGV lorsqu'un TGV met deux heures pour rejoindre Paris. Cela ne signifie pas qu'il n'y a plus d'avions vers Paris, car on continue à utiliser le *hub* de Roissy pour aller dans le reste du monde.

Lorsque le train met trois heures, un équilibre se crée. Quand il met quatre heures, cinq heures ou plus – comme pour Toulouse et Nice –, l'avion continue à jouer un rôle dominant. Ce sont les deux dernières grandes métropoles régionales concernées. Pour des villes plus éloignées de Paris, comme Brest ou Pau, sans parler de la Corse, l'avion est forcément dominant.

Va-t-on atteindre une totale saturation du ciel ? La situation actuelle est liée à un contexte très particulier de régulation économique du secteur. Les compagnies aériennes ont poussé à la réduction des dépenses consacrées au contrôle aérien, et pas seulement en France. Les choses ont été pires dans d'autres pays d'Europe. Tout ceci a fait qu'on a soit arrêté de recruter des contrôleurs aériens, soit qu'on en a réduit le nombre de façon continue. On s'est donc trouvé il y a deux ans face à un manque dans de nombreux pays.

En France, la conflictualité a joué un certain rôle. Cette année, les délais sont très raisonnables. M. Capo-Canellas a fait un rapport remarqué à ce sujet. L'année de ce rapport, l'Allemagne a connu les mêmes délais que la France sans avoir subi de grèves. Je ne jette pas la pierre aux Allemands : le centre de contrôle de Maastricht est également saturé, et l'Espagne connaît des difficultés, tout comme de nombreux autres pays.

Le plus souvent, cela est dû à une insuffisance de contrôleurs aériens. Un contrôleur aérien ne peut traiter plus d'une douzaine d'avions à la fois. Ce n'est pas si facile : il faut un grand entraînement. Il peut aller jusqu'à en contrôler vingt en cas de difficultés, mais durant très peu de temps. Il faut être capable de gérer un très grand nombre d'événements à la fois. Chaque fois qu'on essaie de le faire automatiquement, cela fonctionne moins bien. L'esprit humain, bien entraîné, reste plus performant. Encore faut-il avoir suffisamment de personnel. On est en train de remonter la pente en la matière. Cela ira mieux dans quelques années.

Le deuxième paramètre provient de la modernisation technique. Aujourd'hui, on vit sur des systèmes anciens, qui ont été modernisés et qui ont l'avantage de la robustesse, alors que les nouveaux systèmes vont subir une part inévitable de déverminage. C'est en les pratiquant qu'on découvrira un certain nombre de difficultés, même si tous les tests ont été pratiqués auparavant.

Cela a toujours été ainsi. On passe à du *striping* électronique et on abandonne le papier. Le *strip* avait des défauts, mais présentait l'avantage d'être complètement indépendant du système électronique. Dans un cas, cela nous aurait sauvé la mise. Un cas, c'est statistiquement très peu, mais c'est toujours un cas de trop. Il faut donc réinventer les systèmes de sécurisation en tenant compte de cette nouvelle situation. Quand tous nos contrôleurs seront formés et que tous ces systèmes fonctionneront bien, on devrait gagner entre 15 % et 30 %.

Si on est vraiment bloqué, on peut jouer sur le niveau des vols. Sur la route, on a inventé les giratoires pour faire passer plus de voitures. C'est la même chose pour les avions. On peut ainsi augmenter la capacité. Cette question peut être posée.

On peut aussi les faire voler plus bas. C'est ce qui sauvera les LAT, notamment les turbopropulseurs. Ce sont des lignes courtes, pour lesquelles on ne va pas faire monter l'avion très haut. L'optimum des turbopropulseurs se situe vers 25 000 pieds, alors que ce sera de l'ordre de 32 000 pieds pour un jet. Le trafic à 25 000 pieds n'étant pas très chargé, on doit y arriver dans de bonnes conditions. Enfin, on peut donner une priorité aux LAT dans les systèmes de navigation aérienne. Il faut cependant surveiller tout le reste. En désoptimisant un peu le système, on peut développer un certain nombre de capacités.

Si cela ne suffit pas, de même qu'on a créé des créneaux aéroportuaires pour gérer la saturation des aéroports, on peut très bien imaginer des créneaux dans les zones les plus chargées et avoir ainsi une pré-allocation.

Ce point a été débattu dans la réflexion sur l'avenir du contrôle aérien à laquelle j'ai récemment participé. Même si tout le monde s'est dit que ce n'était pas pour tout de suite, personne n'a trouvé cette réflexion ridicule.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La concertation à propos du T4 comporte un engagement sur le maintien du niveau de bruit. Je comprends que cela fonctionne dès lors que la descente en continu est bien mise en œuvre par le contrôle aérien. Pouvez-vous nous rassurer sur les échéances et la faisabilité ?

M. Patrick Gandil. – Je peux en effet vous rassurer. C'est difficile à Roissy parce qu'on a deux doublés en descente continue et parallèle. On pratique la descente continue en totalité la nuit, un doublé sur deux étant fermé pour maintenance. Cela fonctionne très bien.

Lorsque deux avions sont axés en parallèle sur les pistes, ils n'ont pas une distance suffisante entre eux pour qu'on puisse considérer qu'ils sont séparés. C'est pourquoi on les sépare d'un niveau. On sait le faire lorsqu'ils volent à plat. En revanche, en descente, les systèmes de guidage des avions ne nous permettent pas de garantir que les deux droites resteront parallèles. En outre, cela ne fonctionne plus au moment d'atteindre le sol.

Les deux avions sont séparés lorsqu'ils accrochent le système de guidage radioélectrique (ILS), dans la phase finale de leur trajectoire. L'écart est alors suffisant pour assurer la sécurité. La navigation satellitaire nous permet de faire beaucoup de choses mais, aujourd'hui, on n'est pas tout à fait sûr d'avoir une séparation suffisante.

En réalité, la précision s'établit à un nautique près, mais la plupart des avions sont très centrés. Il est donc extrêmement improbable que deux avions soient chacun à l'extrémité de leur distribution. On est à peu près sûr que cela suffit largement, mais il faut le démontrer à une partie de la DGAC, qui est totalement indépendante, y compris de moi-même. Je ne peux en effet avoir à la fois autorité sur le contrôle et sur la sécurité qui contrôle le contrôle.

Au début de l'année prochaine, on va garder la technique actuelle sur une moitié de l'espace et, sur l'autre, mettre les nouvelles procédures en place. On gardera la séparation mais on pourra, durant plusieurs mois, réaliser des enregistrements et étudier la réalité de la distribution. Si on tient les probabilités, on pourra présenter les résultats à notre autorité. D'après les prétests, nous sommes assez sûrs de notre coup.

Cette étape aura un deuxième mérite. Elle permettra aux riverains concernés de porter une appréciation sur le niveau du bruit que représente la descente continue. Jusqu'à présent, on parlait de décibels. Cette fois, les riverains pourront entendre ce qui se passe. Ce sera une sacrée révolution : les avions vont arriver trop haut pour qu'on les entende. Ceux qui arrivent dans l'axe de la piste vont continuer, ceux qui arrivent à rebours vont effectuer un grand virage en hauteur. La fin du virage se fera en descente. Tous vont converger vers le point où ils accrochent l'ILS. On va utiliser le guidage satellitaire non pour les amener au sol mais sur l'ILS, dont on va profiter de la précision pour réaliser la courbe finale. Sur un aéroport de cette taille, c'est une première, mais on y croit !

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur le directeur général, notre mission s'intéresse à la continuité territoriale avec les outre-mer. Les OSP dans et vers les territoires ultramarins vous semblent-elles devoir évoluer en passant d'un système d'aide au passager à une OSP renforcée ?

M. Patrick Gandil. – Il faut mener une grosse partie des discussions avec les régions concernées. Des OSP pour des lignes transportant relativement peu de passagers sur de courtes distances sont injustifiées. Par ailleurs, cela coûtera probablement tellement cher que cela ne durera pas longtemps. Ce n'est toutefois pas à moi de faire le choix.

Ce n'est pas la même chose de faire des milliers de kilomètres avec un gros-porteur et de faire 500 kilomètres avec un ATR de 50 ou 70 places. C'est ce qui a conduit au développement des aides à la personne, en général sous condition de ressources, ce qui peut être beaucoup plus souple en fonction des situations individuelles. Ces aides sont couplées avec des aides de nature commerciale des compagnies aériennes, ou la prise en compte de cas particuliers – obsèques, *etc.* Néanmoins, la difficulté réside dans le fait que certaines saisons sont plus chargées que d'autres. On a toutefois amélioré les choses, même s'il y a encore des progrès à réaliser, comme à Mayotte, où il n'existe pas d'OSP. Mayotte n'était pas un département au moment où tout s'est monté. Aujourd'hui, on est en mesure de le faire pour des questions sanitaires – transport de médicaments, de malades, *etc.* Des choses importantes vont ainsi se faire sur La Réunion.

Quant à la Guyane, le ministère de l'outre-mer n'y intervient pas. On y trouve des crédits de transport mis en place par les autorités locales. Dans la mesure où tous les passagers sont aidés, on pourrait imaginer que la compagnie aérienne puisse directement faire quelque chose qui s'apparente à une DSP. Ce point n'est pas tranché aujourd'hui et mérite un débat avec les autorités concernées.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – N'est-ce pas envisageable en Guadeloupe, pour aller d'une île à l'autre ?

M. Patrick Gandil. – Pour les îles proches, je pense que c'est aux régions et aux départements concernés de le gérer.

Quand il s'agit de liaisons internationales, comme avec Air Caraïbes, il n'est pas question de prévoir une aide aux billets. En revanche, on essaie de faciliter des accords larges et si possible de ciel ouvert dans ces îles, dont certaines sont petites. Une économie touristique assez intéressante peut s'y développer. Il faut éviter de créer des difficultés diplomatiques. C'est une idée qui est sortie des assises et qu'il faut faire avancer.

Les problèmes n'étant pas tout à fait les mêmes, il s'agirait de tenir une conférence annuelle par bassin sur ces questions.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci beaucoup, monsieur le directeur général.

Nous sommes sensibles à votre connaissance très fine de tous ces sujets. La mission va continuer ses travaux. Nous entendrons la ministre chargée des transports ce jeudi 4 juillet. Nous aurons plaisir à revenir vers vous à l'automne avec des suggestions.

**Audition de Mme Élisabeth Borne,
ministre auprès du ministre d'État,
ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports**

(Jeudi 4 juillet 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Madame la ministre, les assises du transport aérien, que vous avez lancées en 2017, comportaient un volet consacré aux territoires, animé par le président de la région Nouvelle-Aquitaine, Alain Rousset. Vous vous êtes appuyée sur ces travaux pour annoncer une relance des lignes d'aménagement du territoire (LAT).

Madame Josiane Costes, rapporteure, ainsi que l'ensemble de nos collègues, ne manqueront pas de vous poser des questions sur ce point et, plus globalement, sur la stratégie de desserte des territoires qui est la vôtre, la connectivité des territoires, la complémentarité des modes de transport et la place du transport aérien dans un contexte où la dimension environnementale se fait jour de manière plus forte à chaque instant.

La parole est à Madame la rapporteure.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Madame la ministre, mes chers collègues, le Sénat a constitué cette mission d'information, à l'initiative du groupe RDSE, et j'en ai été nommée rapporteure en mai dernier. Ma préoccupation majeure concerne bien évidemment la situation des régions très enclavées, restées à l'écart du TGV et des autoroutes et, si vous me permettez l'expression, hors de portée des radars de Paris et des grandes métropoles.

C'est le constat que fait le Cantal, dont je suis originaire, mais celui-ci est également partagé par mes collègues des régions où la continuité territoriale est un enjeu majeur de développement et d'attractivité. Je pense ici, entre autres, aux outre-mer.

Cette préoccupation, madame la ministre, je sais que vous la partagez également. Vous aviez organisé en octobre 2018, avec notre ancien collègue Jacques Mézard, à qui j'ai succédé, alors ministre de la cohésion des territoires, un colloque sur le thème « Aéroports et territoires », dans lequel il était réaffirmé que *« les liaisons aériennes sont à même d'apporter très concrètement et plus rapidement qu'au travers de nouvelles infrastructures des réponses à l'enclavement que subissent encore de nombreux territoires, nos concitoyens qui y vivent et les entrepreneurs qui y sont installés »*.

Aujourd'hui, un million de Français vivent à plus de 45 minutes d'un accès à l'autoroute, d'une gare TGV ou d'un aéroport, et 10 millions d'entre eux n'ont accès qu'à un seul de ces modes de déplacement. C'est une forme d'assignation à résidence qui est préjudiciable au développement

économique, à l'accès au travail, à l'accès au logement, à l'éducation, aux loisirs et même parfois, malheureusement, à la santé.

Madame la ministre, pouvez-vous nous exposer les mesures qui seront prises très concrètement pour appliquer la stratégie nationale du transport aérien en direction des territoires les plus enclavés et de tous les territoires, qu'il s'agisse des moyens budgétaires, de l'amélioration des services aériens, de la modernisation du cadre réglementaire d'attribution des délégations de service public (DSP) et d'accompagnement technique, juridique, mais aussi financier des collectivités locales ?

L'État transfère aux collectivités des compétences qui impliquent, d'une part, des investissements aéroportuaires lourds pour certaines d'entre elles et, d'autre part, le cofinancement croissant des lignes d'aménagement du territoire. Dans le même temps, une programmation pluriannuelle des finances publiques qui vise à limiter l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriale est en jeu. Comment sortir de cette double injonction fixée par l'État aux collectivités territoriales ?

Enfin, au vu du débat à l'Assemblée nationale sur la loi d'orientation des mobilités (LOM), le contexte est assez défavorable au développement du transport aérien. Aussi sommes-nous intéressés par toute mesure qui pourrait limiter l'impact environnemental de ce mode de transport. Tout le monde a à l'esprit la taxe carbone, mais il faut absolument tenir compte de la spécificité de nos territoires et, en particulier, des territoires enclavés, qui ne sont pas les plus favorisés, dont les budgets sont relativement limités et pour lesquels il n'existe pas de moyen de transport se substituant à l'avion.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports. – Monsieur le président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie pour cette invitation à échanger sur un sujet qui me tient particulièrement à cœur.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire, notamment au Sénat : je considère que les liaisons d'aménagement du territoire sont essentielles pour nos territoires. Elles répondent à un besoin fort pour un certain nombre de nos concitoyens sur les territoires les plus enclavés, celui de l'accessibilité.

La question de l'accessibilité des territoires est la condition nécessaire pour que les emplois se maintiennent dans ces territoires et qu'ils puissent se développer. La connexion aux centres économiques est un enjeu important pour le dynamisme des territoires. La loi d'orientation des mobilités, dont la commission mixte paritaire se déroulera la semaine prochaine, porte en son cœur un objectif, celui de la mobilité pour tous et partout.

Nous devons sortir du tout TGV. Nous ne pouvons construire des lignes TGV et des autoroutes partout sur le territoire, et certains projets peuvent être questionnables d'un point de vue non seulement économique, mais aussi écologique.

Dans ce contexte, je considère que le transport aérien doit avoir toute sa place dans une politique de mobilité intermodale qui vise à une desserte adaptée et performante de tous les territoires. J'estime que les lignes d'aménagement du territoire sont réellement un outil essentiel au désenclavement des territoires.

Le maillage aéroportuaire dont nous disposons en France peut nous permettre d'apporter aux territoires des réponses adaptées, efficaces et rapides. Quand vous vivez à Castres, à Aurillac, au Puy-en-Velay, la desserte aérienne vers Paris vous connecte non seulement à la capitale, mais aussi au-delà. C'est donc le maillon indispensable sans lequel les entreprises et les emplois ne pourraient se maintenir.

La France compte actuellement trente-cinq liaisons exploitées sous obligation de service public, dont onze intérieures à la métropole. Les liaisons intérieures à la Guyane répondent quant à elles à une autre logique, avec des aides à caractère social et des liaisons entre la métropole et les départements d'outre-mer, pour lesquelles il existe aujourd'hui une offre avec des compagnies souvent diversifiées. Les exploitations sont assurées par le biais de délégations de service public, qui permettent de compenser le déficit d'exploitation des transporteurs aériens qui sont retenus par appel d'offres.

Je tiens beaucoup à ces liaisons d'aménagement du territoire. C'est pourquoi j'ai décidé, suite aux assises du transport aérien, de quadrupler le budget consacré au financement de ces lignes en 2019. Le budget alloué à ces liaisons permettra notamment de poursuivre le soutien de l'État sur les liaisons actuelles – je pense notamment à Aurillac, Brive-la-Gaillarde, Le Puy-en-Velay, Rodez –, de remettre un financement sur des liaisons existantes, notamment au départ d'Agen, Castres, Tarbes, La Rochelle et Poitiers, et de financer les nouvelles liaisons au départ de Limoges et, prochainement, de Quimper.

Je sais que la fiabilité et la qualité de service ne sont pas toujours au rendez-vous. La situation de Hop a particulièrement retenu toute mon attention depuis l'été 2017. J'ai constaté, comme vous, de nombreux retards ou annulations sur un certain nombre de lignes domestiques opérées par Hop, ce qui a conduit à une situation inacceptable pour certains de nos territoires et à une insatisfaction croissante de la part des passagers.

Je me félicite aujourd'hui que le plan d'action qui a été mis en œuvre suite à mes rencontres avec la direction de la compagnie commence à porter ses fruits et que les annulations de vols se soient restreintes depuis la fin de l'été dernier. Je continue bien sûr à suivre la situation avec beaucoup

d'attention, et je note l'attribution récente de deux renouvellements de délégation de service public à Air France sur Aurillac-Paris et Castres-Paris, ce qui doit être la preuve d'une satisfaction des usagers et d'une confiance en voie d'être retrouvée avec les élus.

Au-delà de cette vigilance, des modalités de contrôle administratif et contractuel permettent de s'assurer du respect par le transporteur des obligations de service public. Des pénalités financières ou même des amendes administratives peuvent être mises en place en cas de manquement. Nous n'avons pas eu, à ce stade, à en passer par là, mais cet outil existe.

Enfin, je souhaite que cette politique soit raisonnée et prenne en compte la complémentarité des plateformes et des différents modes de transport, dans une logique globale d'aménagement du territoire. C'est pourquoi j'ai souhaité associer, dès 2018, les régions aux réflexions engagées pour identifier les besoins en matière de dessertes aériennes.

Nous devons aussi prendre en compte la nouvelle réalité institutionnelle issue de la loi NOTRe et agir en partenariat avec les collectivités territoriales, tout particulièrement les régions, qui sont cheffes de file de l'aménagement du territoire et du développement économique. Ce partenariat sera renforcé, notamment en s'appuyant sur les stratégies aéroportuaires que souhaiteront les régions, ou qui ont déjà été mises en place. Elles visent notamment à rechercher une plus grande cohérence de l'offre aéroportuaire et aérienne en examinant la réalité des besoins et la complémentarité avec les autres modes de transport.

À cet égard, en réponse à de nombreux élus locaux, j'ai signé, en mars dernier, conjointement avec Jacqueline Gourault et Sébastien Lecornu, une note clarifiant les compétences et les modalités d'intervention, notamment financières, des collectivités territoriales dans l'organisation et le financement des services de transport aérien public. Ceci visait à répondre à une inquiétude sur la possibilité pour les départements de continuer à intervenir sur ces liaisons d'aménagement du territoire, dont ils sont aujourd'hui, de fait, des acteurs importants.

La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) va également publier prochainement un guide destiné aux aéroports et aux collectivités concernées pour bien clarifier le fonctionnement de ces liaisons et les responsabilités qui peuvent être prises par les uns et les autres.

Le dernier sujet que je souhaite évoquer concerne la question de l'impact environnemental du transport aérien. Comme vous l'avez sans doute vu, lors de l'examen de la loi d'orientation des mobilités à l'Assemblée nationale, de nombreux amendements proposant des taxations sous différentes formes ont été discutés. Ils n'ont pas été adoptés, mais les débats ont démontré une volonté de plus en plus forte que le transport aérien contribue davantage financièrement et que ses impacts soient davantage pris

en compte en termes d'émissions de gaz à effet de serre et, plus généralement, d'impact environnemental.

Vous avez vu que le projet de loi acte le principe d'une contribution du secteur aérien au financement des infrastructures, ce qui devrait se traduire dans la loi de finances pour 2020. Je pense que la question de la taxation de l'aérien est une question légitime, qui doit être analysée. C'est un débat que la France a porté au niveau européen, et nous allons continuer, puisque c'est certainement la bonne échelle lorsqu'on mesure l'impact du transport aérien sur le climat. C'est aussi à une échelle mondiale qu'il faut agir, comme le fait le mécanisme CORSIA.

Le transport aérien doit évidemment prendre sa part dans les objectifs de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique, ce qui peut passer par l'usage de biocarburants, par une amélioration des motorisations et le recours à des carburants alternatifs, mais également par des mesures de compensation des émissions, ou des taxations.

Quoi qu'il en soit, je pense qu'il faut prendre en compte les liaisons d'aménagement du territoire de façon spécifique. Bien évidemment, ces liaisons ne doivent pas être pénalisées, à l'heure où le Gouvernement souhaite au contraire les encourager.

Je suis naturellement prête à répondre à vos questions.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La parole est à Mme la rapporteure.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Madame la ministre, comment évolueront les crédits affectés aux lignes d'aménagement du territoire d'ici 2022 ? L'augmentation du nombre de LAT ne risque-t-elle pas de pénaliser les LAT existantes ?

Par ailleurs, selon vous, ne faudrait-il pas contraindre ADP, dans le prochain contrat de régulation économique, à compenser l'augmentation importante des redevances aéroportuaires pour les petits porteurs, qui nous pénalise ?

Enfin, les OSP dans et vers les territoires ultramarins vous semblent-elles devoir évoluer ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons eu l'occasion de dire au président d'ADP que le nombre d'avions au contact devait laisser une place particulière aux petites lignes, qui représentent peu de trafic et peu de revenus potentiels. Pour les passagers des lignes en question, c'est un sujet majeur. Il serait bon, à l'avenir, d'étudier en creux ces indicateurs spécifiques et d'exiger un suivi particulier.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Je confirme que la trajectoire prévue concernant ces liaisons d'aménagement du territoire prend bien en compte le maintien des liaisons existantes. Les nouvelles liaisons que l'on

souhaite mettre en place expliquent l'augmentation de ce budget, mais il ne s'agit évidemment pas de déshabiller l'un pour habiller l'autre. Les liaisons existantes sont sanctuarisées. Je relève que leurs besoins en subventions ne baissent pas. Il faut que l'on s'assure qu'ils n'exploient pas.

Pour ce qui est de la prise en compte par ADP des liaisons d'aménagement du territoire, nous avons prévu de rappeler dans le nouveau cahier des charges l'attention qui doit être portée à la qualité de service. Ces avions ont tendance à être renvoyés en bout de piste, ce qui nuit grandement à la fluidité du passage aéroportuaire, mais peut également dégrader considérablement le temps de liaison.

La question de la structure tarifaire intervenue en 2016 constituera aussi un point d'attention du prochain contrat de régulation économique. Il faut prendre garde à la façon dont on utilise les redevances. La redevance pour service rendu ne peut pas être totalement discriminante pour des avions identiques, mais on réfléchit à y intégrer des critères environnementaux dans une certaine limite. On sait que les avions à hélice sont plus performants sur le plan environnemental, ce qui devrait pouvoir se traduire dans les redevances.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci, madame le ministre.

La parole est aux commissaires.

M. Jean-Luc Fichet. – Madame la ministre, j'ai été très attentif à votre propos et à votre souci d'accessibilité de l'ensemble du territoire et d'aménagement du territoire. Ce qui rend la chose difficile, c'est le fait qu'on sollicite aujourd'hui de plus en plus les collectivités locales, que ce soit au niveau communal, intercommunal, départemental, régional, pour participer de manière assez massive au financement des petits aéroports ou des aéroports en déficit. Or ces montants sont très importants.

Les mêmes collectivités locales sont aussi sollicitées pour les ports, le très haut débit ou l'eau, comme dans le cadre du programme GEMAPI, pour lequel on a du mal à tenir notre engagement. Les collectivités, en plus du fait qu'elles aient subi des restrictions de dotations, ne sont plus du tout en mesure de faire face à ces financements.

Dans le futur, le risque est de voir les aéroports fermer. Prenons la ligne de Quimper : sans une aide plus importante de l'État, on peut avoir quelques soucis à propos de sa longévité. Notre mission l'a bien mesuré lors de son récent déplacement dans cette ville. Je voudrais connaître votre avis à ce sujet. Comment faire en sorte que les collectivités n'aient pas à supporter de telles charges ?

Mme Victoire Jasmin. – Madame la ministre, lors de notre déplacement à Quimper, nous avons constaté les inquiétudes des acteurs économiques, en particulier en termes d'emplois, comme chez Armor-Lux.

S'agissant des outre-mer, et plus particulièrement de la Guadeloupe, j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer les difficultés que nous rencontrons dans notre archipel. Ainsi, l'aérodrome de Marie-Galante n'est pas utilisé pour le moment. J'aurais aimé savoir ce que vous en pensez.

Par ailleurs, je voudrais attirer votre attention sur les difficultés que rencontrent les évacuations sanitaires entre les îles du Nord, la Guadeloupe, et la Martinique. La Norwegian, pour des raisons économiques, n'assure plus les rotations prévues avec les États-Unis ou la Guyane, et les coûts sont très importants du fait de l'exclusivité d'Air France entre la Guadeloupe et la Guyane.

En outre, du fait des sargasses, certains bateaux ont des difficultés pour se déplacer entre La Désirade, Marie-Galante, les Saintes, Terre-de-Haut et Terre-de-Bas. Il faut certes penser aux problématiques liées à l'environnement, mais également trouver des alternatives.

M. Rachid Temal. – Madame la ministre, je salue la volonté qui est la vôtre de maintenir les LAT, avec les difficultés qu'a évoquées le sénateur Fichet.

Je suis sénateur du val d'Oise et j'aimerais évoquer les questions d'intermodalité que l'on rencontre avec Roissy, notamment en matière de transports ferroviaires, à propos desquels on connaît encore des problèmes d'aménagement. Qu'avez-vous prévu à ce sujet ?

Enfin, il semble nécessaire d'investir si l'on veut avoir, demain, des biocarburants de nouvelle génération dignes d'être utilisés à grande échelle. Pouvez-vous nous en dire plus ? Je pense qu'il s'agit là du point de départ d'une chaîne vertueuse.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Monsieur Fichet, je voudrais tout d'abord rappeler que nous n'avons pas réduit les dotations des collectivités, contrairement à ce qui a pu se passer en d'autres temps. Je ne doute pas que les problèmes soient nombreux, mais je puis vous assurer que l'État a, de son côté, pas mal de sujets.

Il est très important que les régions s'emparent de ces enjeux de stratégie aéroportuaire – et elles sont en train de le faire. Ce sont bien elles qui peuvent trouver le meilleur équilibre. Elles ont une compétence d'aménagement du territoire et peuvent arriver à avoir à la fois le maillage de proximité dont on a besoin et, en même temps, s'assurer qu'il n'y a pas de doublon entre les différents aéroports.

Je pense que les choses avancent globalement. De nombreuses régions se sont maintenant emparées de ce sujet, comme on a pu le voir lors des assises du transport aérien. J'ai trouvé très intéressant qu'un président de région préside l'atelier sur les dessertes des territoires. Les régions

pourront évidemment solliciter l'intervention complémentaire des autres collectivités, mais elles ont bien un rôle de cheffe de file pour déterminer le meilleur maillage aéroportuaire.

Madame Jasmin, l'aéroport de Quimper est dans ce cadre – et je pense que la région Bretagne l'a bien en tête. Je sais qu'une interruption de la liaison telle qu'elle était opérée jusqu'à présent, sans obligation de service public, est prévue à la rentrée. Nous avons immédiatement réagi en mettant en place une liaison avec obligation de service public. Nous sommes en discussion avec Air France. Je ne souhaite pas une interruption, même pour quelques semaines. Il faudra qu'Air France s'assure qu'on n'interrompt pas la liaison librement organisée le temps qu'arrive l'obligation de service public, qui doit démarrer fin octobre. Mon cabinet échange avec Air France pour arriver à cet objectif.

Je suis également bien consciente de l'importance du transport aérien pour les outre-mer. C'est une part importante du trafic domestique français, qu'il s'agisse des liaisons entre les outre-mer et l'Hexagone, mais aussi des liaisons entre les outre-mer elles-mêmes. Ce doit d'ailleurs être un des segments les plus dynamiques dans la croissance du trafic aérien.

Quantitativement, il existe des offres sur nos territoires d'outre-mer, même si on doit prêter attention à quelques cas particuliers. On doit parvenir à diversifier les compagnies. Norwegian s'est effectivement retirée. Cette société connaît un certain nombre de difficultés. On se demandait comment elle faisait : on voit que cela ne fonctionne pas si bien. Il n'existe malheureusement pas de recette magique.

De nouveaux transporteurs devraient arriver prochainement sur Pointe-à-Pitre. L'idée de l'atelier présidé par Serge Letchimy concernant les outre-mer lors des assises du transport aérien est de les faire rayonner dans leur bassin régional. Il convient de faire preuve de beaucoup plus de souplesse et d'adaptabilité en rendant possible des arrangements administratifs permettant des droits de trafic supplémentaires à l'échelle de chacun des bassins. C'est un outil important de développement et une façon de donner à la France le rôle qui lui revient à l'échelle de la planète. On va suivre avec beaucoup d'attention les discussions qui pourront avoir lieu dans chacun des bassins régionaux, sans gérer cela depuis Paris, ce qui paraît assez inadapté.

En effet, monsieur Temal, la question de l'accessibilité et de l'intermodalité de la desserte est un enjeu important. C'est évidemment le cas de Roissy, avec les perspectives de développement du nombre de passagers. C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité mener à bien le projet CDG Express, même si, compte tenu des enjeux sur les transports du quotidien, on a fait le choix de partir sur un calendrier plus réaliste.

C'est aussi le cas d'autres aéroports : la desserte Nantes Atlantique est un sujet au cœur des débats. On doit absolument proposer des solutions

alternatives à la voiture. C'est un travail que doivent mener les gestionnaires de plateformes et les collectivités.

S'agissant des biocarburants, la création d'une filière constitue un enjeu très important. Je crois à la possibilité d'avoir, après 2035, un transport aérien zéro carbone. La France est l'un des rares pays qui dispose de toute la chaîne de compétences dans le domaine de la construction aéronautique avec Airbus, Safran, Thales. Notre pays bénéficie en outre de grands acteurs de la filière hydrogène. Ce peut être une façon d'avoir un coup d'avance par rapport aux constructeurs aéronautiques mondiaux.

Ce n'est manifestement pas un sujet qui motive énormément Boeing qui, outre ses problèmes techniques propres, sur lesquels je ne reviendrai pas, travaille sur des avions supersoniques, ce qui est un signal étrange au moment où – en tout cas dans les pays européens – les enjeux écologiques prennent une importance particulière. On est certain que les supersoniques ne constituent pas la meilleure réponse en la matière. Je suis donc convaincue que la réflexion sur les filières zéro carbone donnera un coup d'avance aux transports aériens et terrestres. On a bien vu, au Bourget, que Safran dispose de toutes les cartes, même si cela suppose ensuite de concevoir des aéronefs différents.

Les biocarburants ont certainement un rôle important à jouer dans cette période de transition, durant laquelle des avions de plus petite capacité et de portée plus réduite pourront certainement passer progressivement à l'électrique.

On sait aujourd'hui que ce n'est pas la motorisation qui limite la capacité à utiliser du biocarburant. C'est pourquoi on réfléchit à l'obligation d'incorporer des biocarburants de façon aussi harmonisée que possible à l'horizon 2025, objectif prévu à l'échelle mondiale. La France devrait même pouvoir faire mieux grâce à ses filières sucrières, aux sous-produits vinicoles, ou aux algues. Ce pourrait être intéressant dans les outre-mer. C'est pourquoi il faut accélérer les choses.

M. Michel Canevet. – Madame la ministre, je partage totalement vos propos sur la question du carburant : à mon sens, il faudrait que les taxations sur le transport aérien soient orientées vers la valorisation et la recherche de solutions pour le développement des énergies alternatives. Cela me semble logique.

Je voulais surtout, en tant qu'élu du Finistère, revenir sur la liaison avec Quimper, dont le service a été dégradé du fait de l'absence d'intérêt de Hop : 150 vols ont été annulés entre Quimper et Paris ou Paris et Quimper en 2017. Ceci a fait fuir une bonne partie de la clientèle. Hop a prétendu perdre beaucoup d'argent sur la ligne, malgré des prix de billet très élevés pour la plupart des usagers.

Fort heureusement, vous avez proposé que cette ligne rejoigne les liaisons d'aménagement du territoire. À Quimper, les membres de la mission

ont pu se rendre compte des attentes des acteurs économiques vis-à-vis de cette liaison.

Comme le disait Mme la rapporteure, il faut que le financement des contrats pluriannuels soit assuré et le cahier des charges bien cadré. Du côté de Lannion, la ligne d'aménagement du territoire a été abandonnée, le cadrage financier, insuffisamment précis, entraînant des surcoûts qui pénalisaient la pérennité de la ligne. Il faut donc rester dans le cadre de cette dotation. Comme le disait Jean-Luc Fichet, les collectivités ne disposant pas de moyens illimités, l'enveloppe doit être relativement cadrée.

Vous avez bien saisi la problématique née de l'interruption de la liaison pendant deux mois. Je pense personnellement qu'il faut permettre aux acteurs économiques d'utiliser au moins une liaison par jour si jamais on ne peut obtenir d'améliorations. Je ne méconnais pas les problèmes de fermeture d'une des pistes d'Orly pour travaux, mais il semble indispensable de ne pas « casser » la liaison. Seuls deux acteurs, Chalair et Hop, ont fait acte de candidature. Certes, le modèle économique de Hop a parfois posé question, mais il faudra que l'entreprise puisse s'adapter, car il s'agit d'un acteur important pour le désenclavement des territoires. Même si le train existe, il est nécessaire de conserver l'avion pour effectuer le trajet dans des temps plus courts.

M. Dominique Théophile. – Madame la ministre, vous n'avez pas répondu à Victoire Jasmin au sujet de la desserte de Marie-Galante par voie aérienne. Le seul moyen pour se transporter à Marie-Galante est d'emprunter la voie maritime. L'aérodrome n'est pas utilisé. Je sais que le terrain est propriété du conseil départemental. Le lancement de la DSP ou du marché relèverait de la région Guadeloupe. Quelle est la nature du problème ? Les habitants de Marie-Galante, compte tenu des problèmes de sargasses et de développement économique, ont un fort besoin de transport aérien.

Par ailleurs, il est parfois plus long de se rendre de la Guadeloupe à la Barbade que de Paris en Guadeloupe. J'ai moi-même été obligé d'aller à la Dominique, puis de repasser au-dessus de la Guadeloupe, soit sept heures de voyage, alors que le trajet entre la Guadeloupe et Antigua ne prend que 30 minutes environ.

Il existe, vous l'avez dit, des arrangements administratifs divers. Certaines compagnies sont prêtes à faire de l'avion taxi sur cette zone. On sait qu'une liaison entre la Guadeloupe et la Barbade ne sera pas rentable, mais on pourrait facilement opérer sur trois ou quatre destinations et trouver une forme de rentabilité.

Par ailleurs, la Guadeloupe vient de signer un accord avec l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OEEO) qui va permettre d'intensifier les échanges. Or seul l'avion peut permettre les déplacements dans la région Caraïbes.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Madame la ministre, la performance du trafic aérien dépend aussi de celle du contrôle aérien. Or d'énormes progrès sont à réaliser en la matière. Quel est votre avis à ce sujet ? Un plan d'action est-il prévu pour améliorer la situation dans les mois qui viennent ?

Enfin, on compte en France 460 aérodromes, dont 120 aéroports qui accueillent des passagers. Les petits aéroports régionaux sont-ils selon vous insuffisamment performants ? Comment rationaliser ce maillage ?

M. François Bonhomme. – Madame la ministre, pouvez-vous nous apporter des précisions sur votre souhait de voir le transport aérien contribuer plus fortement au financement de l'AFIT ? Le secteur aérien doit-il financer la route ?

D'autre part, quelle place accordez-vous aux efforts réalisés par beaucoup de compagnies aériennes, dont Air France, dans la réduction du CO₂ ? Il ne faudrait pas que l'urgence de la situation – que personne ne conteste par ailleurs – nous empêche d'avoir une vision plus globale du problème.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il est vrai qu'il faut parvenir à concilier le maintien du service public, de la compétitivité et de l'emploi avec les exigences environnementales.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Monsieur Canevet, je partage entièrement votre point de vue concernant la nécessité de maintenir la continuité entre le niveau actuel des fréquences et l'obligation de service public qui interviendra fin octobre. Je peux vous assurer que nous avons des échanges nourris avec Air France à ce sujet. Air France doit pouvoir l'entendre, et mes équipes l'ont d'ores et déjà indiqué avec insistance.

On fonctionne dans un système normal d'autorisations d'engagement pluriannuelles et de crédits de paiement. On veille donc à la continuité afin de disposer des crédits pour honorer les engagements qui peuvent être signés.

Monsieur le sénateur Théophile, il existe des sujets intrarégionaux. On est donc tout à fait dans le champ de compétence de la région. Nous n'avons pas été saisis d'une demande sur la façon dont on pourrait techniquement mettre en place de telles obligations de service public, mais je suis à la disposition des élus pour étudier comment la région Guadeloupe pourrait intervenir sur ces questions.

Je pense qu'on doit être capable de simplifier très fortement la gestion des droits de trafic dans les bassins régionaux. C'est le sens des dispositions que nous portons avec le ministère des affaires étrangères. Il convient d'organiser des conférences annuelles avec les acteurs locaux pour apprécier les besoins et établir les arrangements administratifs qui permettront de lever les blocages. Ceci doit être géré au plan local.

Monsieur le sénateur Houllegatte, il existe un excellent rapport qui montre à quel point le contrôle participe de la performance du transport aérien...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous êtes trop aimable – ou trop indulgente, madame la ministre !

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Le retard à rattraper est important. Plusieurs phénomènes expliquent une forme de saturation de l'espace aérien que l'on retrouve dans toute l'Europe. La France fait partie des pays qui connaissent des difficultés. La régulation européenne a sous-estimé la croissance du trafic aérien. Les recrutements et les investissements ont été partout calibrés trop bas pour répondre aux enjeux.

Nous avons eu récemment des échanges avec la Commission européenne. Il faut prendre garde, quand on aborde ces questions, de ne pas avoir une approche uniquement financière et budgétaire, et de bien prendre en compte les enjeux de fluidité et de qualité du transport aérien à l'échelle européenne. C'est en ce sens que nous plaignons, avec d'autres États, pour ne pas refaire, dans la période de régulation à venir, les erreurs qui ont pu être commises, notamment en matière de contrôle aérien.

À ceci s'ajoute un retard en termes d'investissements, notamment s'agissant de tous les grands outils de contrôle aérien. C'est un retard qu'il va nous falloir rattraper. Il s'agit de systèmes logiciels complexes, sur lesquels, à la suite du rapport du sénateur Capo-Canellas, j'ai souhaité exercer un suivi régulier. Ces outils sont indispensables pour préparer l'aviation civile de demain.

J'admire les contrôleurs aériens : on ne mesure pas toujours la complexité de leur métier et la responsabilité qui est la leur de gérer, avec très peu d'outils technologiques modernes, un trafic aérien extrêmement dense. Il est de notre devoir de leur donner des outils adaptés. C'est ce à quoi on est en train de s'employer.

Quant au maillage, il est de la responsabilité des régions de réfléchir à leur schéma aéroportuaire. Je sais qu'elles s'en sont largement saisies et je ne porterai pas, depuis Paris, un jugement sur ce sujet. Je pense que les régions sauront mieux l'apprécier que nous.

Monsieur Bonhomme, le transport aérien a certes fait des progrès qui méritent d'être soulignés. Il est par ailleurs le premier à s'être engagé dans un accord international sur la maîtrise de ses émissions de gaz à effet de serre. Le mécanisme CORSIA doit être absolument préservé. Il faut l'articuler avec le système européen ETS. L'enjeu des deux systèmes est important.

On peut aussi entendre un certain nombre de questionnements de la part des citoyens sur le fait qu'il n'existe pas de TVA sur les vols intra-

européens ou de taxation des carburants aériens. Il faut réfléchir à une approche partagée des efforts et des équilibres.

Cela ne doit pas pour autant handicaper nos compagnies aériennes. On peut partager les comparaisons qu'on a pu faire sur les coûts de touchée. Chaque État peut avoir des répartitions entre taxes et redevances correspondant à ses propres règles. Les comparaisons européennes montrent que le coût de touchée, en France, est très comparable à celui qu'on trouve en Allemagne, mais inférieur à celui du Royaume-Uni. La Suède et les Pays-Bas, qui se disent en pointe dans le combat en faveur de la transition écologique et de son inclusion dans le transport aérien, sont des États qui ont le niveau de taxes et de redevances le plus bas d'Europe - même si on peut comprendre que leur prise de conscience soit plus tardive que les autres.

Un certain nombre d'amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale pour interdire les liaisons aériennes domestiques. Je pense qu'il faut trouver un bon équilibre. Lorsqu'il existe une offre ferroviaire performante, les Français s'en saisissent. C'est ce qui explique que le trafic aérien a baissé de 42 % entre Paris et Bordeaux depuis la mise en service de la ligne Tours-Bordeaux, qu'on a plus de liaisons aériennes entre Paris et Strasbourg en dehors de la desserte du Parlement européen, et plus de liaisons aériennes entre Paris et Bruxelles.

On ne peut toutefois négliger le fait que certains territoires qui n'ont pas de TGV ont besoin de liaisons d'aménagement du territoire. Il ne faut pas non plus perdre de vue l'importance de la continuité territoriale avec nos outre-mer et la Corse, liaison qui s'est beaucoup renforcée ces dernières années.

Pendant que le trafic radial baisse, le trafic d'un certain nombre de transversales augmente. C'est dans l'ordre des choses. Il faut donc raison garder quand on parle de ces sujets très sensibles. En tout état de cause, il faut faire connaître la réalité de l'évolution du trafic aérien et son changement de positionnement dans notre pays. Au fur et à mesure des liaisons TGV, le trafic aérien diminue sur les lignes correspondantes, mais il reste des besoins à prendre en compte.

M. Vincent Capo-Canellas, président. - S'agissant de la taxation, l'écart de compétitivité est dû à plusieurs facteurs, notamment les coûts sociaux. Par rapport à d'autres pays comparables, dont l'Allemagne, nous l'avons chiffré à plus ou moins 700 millions d'euros. Cet écart a été réduit, notamment à votre initiative, mais il reste au moins 500 à 600 millions d'euros de différence.

Quant à la TVA sur les billets d'avion, il ne faut pas oublier que l'on paye une TVA sur des taxes !

M. Didier Mandelli. - Madame la ministre, le Sénat a voté une demande de rapport sur la question des carburants, élargie aux transports maritimes, sans préjuger de la nature du carburant lui-même. On a plutôt

parlé de carburants alternatifs au sens large, toutes les solutions devant être envisagées. Cette demande de rapport n'a pas été remise en cause à l'Assemblée nationale, où elle a même été enrichie.

Par ailleurs, un amendement a été voté à l'Assemblée nationale concernant l'affectation du surplus de la taxe dite « Chirac » à hauteur de 30 millions d'euros, ce qui ne préjuge en rien ce qui pourrait être proposé demain au travers du prochain projet de loi de finances.

Nous avons également, en lien avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, souhaité qu'une étude comparative soit menée sur les taxations des différents pays européens sur le sujet, ce qui nous permettra d'appréhender de façon globale l'ensemble des critères sur cette question. La CMP arrivant le 10 juillet, on devrait avoir, sur ces deux sujets, des éléments complémentaires.

Mme Sonia de la Provôté. – Madame la ministre, je voulais rebondir sur votre intervention concernant le ferroviaire et le lien avec l'aérien. Vous avez dit que les Français se saisissent de l'offre ferroviaire quand elle est performante. Or on ne peut pas toujours parler de performances dans ce domaine – je peux en témoigner !

La réflexion globale et la complémentarité entre les deux modes de déplacement est un peu faussée, la SNCF devant réfléchir à sa réorganisation, des transferts de compétence aux régions étant prévus dans le secteur ferroviaire. Beaucoup de ces fameuses lignes transversales ont disparu.

Y a-t-il une prospective globale, alors que la SNCF va devoir affronter l'ouverture à la concurrence ? Quelle est la meilleure solution pour aller d'un point à un autre ? A-t-on une cartographie des infrastructures nécessaires à mettre en place, ferroviaires ou aériennes ?

Il est en effet extrêmement compliqué de sanctuariser un faisceau ferroviaire – et donc du foncier – ou de prévoir une extension d'aéroport. Je pense que ces questions vont se poser à l'avenir. Peut-être faut-il s'unir pour avoir une véritable vision de l'aménagement du territoire et des projets communs sur le terrain.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Madame la ministre, vous l'avez souligné, il existe des territoires très enclavés, dont le seul moyen d'en sortir reste l'aérien. Malheureusement, ces territoires sont généralement des territoires dont le revenu par habitant est bas et où les collectivités ont souvent des difficultés financières.

Une exonération totale de la carte de la taxe carbone ou une prise en compte d'un degré de substituabilité entre l'avion et le train sont-elles éventuellement envisageables pour ces lignes d'aménagement du territoire qui concernent des zones particulièrement enclavées ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On a bien en tête que la réflexion sur la taxe carbone se situera au niveau européen.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Je n'ai pas grand-chose à ajouter par rapport à ce qu'a dit le sénateur Mandelli. Je pense que la démarche de mise à plat que vous avez engagée avec l'Assemblée nationale est vraiment importante. Il faut qu'on sorte des visions un peu trop schématiques que j'évoquais pour les pays qui paraissent en pointe et qui sont finalement en retrait. Cela vaut pour tous les comparatifs.

Oui, il faut s'assurer que nos villes bénéficient d'une bonne accessibilité et des moyens adaptés à leur situation. Je pense que notre réseau ferré reste puissant. La difficulté qu'on a est de s'assurer d'un maillage fin, ce qui renvoie à des sujets très sensibles pour certaines lignes, mais on maintiendra les liaisons dites principales du réseau ferré dans les prochaines années.

On va devoir continuer à approfondir l'évaluation des projets avec la mise en place du Conseil d'orientation des infrastructures (COI). Je partage l'avis du Commissariat général au développement durable (CGDD) sur la nécessité de prendre en compte le fait que la valeur du temps, paramètre important dans l'appréciation d'une infrastructure, change lorsqu'on effectue un trajet en TGV avec la Wifi et son ordinateur portable. La fréquentation de la liaison Toulouse-Paris, depuis la mise en service de la ligne Tours-Bordeaux, a été sous-estimée.

Je pense qu'il faut qu'on relance cette réflexion. Le Conseil d'orientation des infrastructures devra le faire pour actualiser la vision qu'on peut avoir de notre programmation. On doit absolument prendre en compte les évolutions des enjeux environnementaux, qui sont peut-être sous-pondérées dans l'appréciation de nos projets, et par ailleurs l'évolution de la valeur du temps, qui doit aussi nous amener à recalculer nos modèles, qui ne rendent pas bien compte de la réalité actuelle.

Enfin, concernant la substituabilité, certains motifs d'intérêt général doivent être pris en compte face aux enjeux de l'aérien. Quand il n'existe pas d'alternative, il faut évidemment y réfléchir.

Certains amendements l'ont bien démontré : prendre l'avion pour un trajet Paris-Rennes peut paraître curieux. Pour Paris-Aurillac, il n'y a pas vraiment de substitution à la hauteur.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci, madame la ministre.

**Audition de M. Pierre-Olivier Bandet,
directeur général-adjoint de Air France HOP**

(Jeudi 4 juillet 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d’accueillir ce matin M. Pierre-Olivier Bandet, directeur général adjoint d’Air France et président de HOP. Lors de la précédente audition, Monsieur le directeur général, j’ai indiqué que vos oreilles allaient sans doute siffler. En effet, nous avons été interpellés à de nombreuses reprises sur la qualité des dessertes des territoires.

Nous sommes conscients que vous venez de prendre votre poste, il y a quelques mois à peine. Nous avons également constaté que le cap est en train de changer. Madame la rapporteure et chacun de nos collègues vont sans doute vous interroger sur la capacité de HOP à retrouver une qualité de service sur l’ensemble des liaisons que vous opérez, y compris les lignes d’aménagement du territoire.

Par ailleurs, Air France a annoncé une série de décisions, entraînant une « réduction de sa voilure » assez importante. Pouvez-vous nous en indiquer les raisons ? Comment allez-vous maintenir la connectivité entre certains départements et nos territoires ?

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur le directeur général, avant de vous poser mes questions, je tiens à préciser que je suis sénatrice du Cantal, et à ce titre, j’emprunte régulièrement la ligne Paris-Aurillac, sur laquelle nous avons connu des déconvenues importantes en 2017 et 2018. C’est le cas également de mes collègues finistériens sur la ligne Quimper-Paris, que nous avons expérimentée le 24 juin dernier. Nous avons d’ailleurs volé avec deux appareils différents : un ATR à l’aller et un Embraer au retour.

L’objet de notre mission est avant tout de nous préoccuper du désenclavement par le transport aérien de territoires éloignés de Paris et à l’écart du TGV et des autoroutes. Aussi, votre avis nous intéresse car vous êtes à la tête de la seule grande compagnie régionale opérant des lignes commerciales et sous délégation de service public en métropole. Nous avons également auditionné les dirigeants de Chailair et de Twinjet qui, à une moindre échelle, opèrent des vols régionaux.

Vous vous en doutez, nous aurons des questions assez critiques sur le service rendu par HOP en ce qui concerne sa qualité et sa ponctualité. On a parfois l’impression que la clientèle du transport régional est une clientèle de « seconde zone » qui n’est pas la priorité de la compagnie.

Mais avant de revenir sur ces sujets, je souhaiterais que vous commenciez par nous donner votre vision du transport régional en France,

notamment : des données chiffrées sur le nombre de lignes opérées et de passagers transportés par Air France HOP ; la refonte en cours du transport régional et de HOP au sein d'Air France et les orientations stratégiques du groupe concernant les lignes commerciales et lignes sous DSP ; enfin, l'identification des besoins de liaisons aériennes pour desservir certains territoires qui à votre sens présentent une attractivité économique et touristique à développer.

Je vous remercie pour vos premières réponses et nous prolongerons la discussion avec mes collègues.

M. Pierre-Olivier Bandet, directeur général-adjoint de Air France HOP. – Avant de répondre à vos questions, permettez-moi de procéder à une clarification : l'année dernière, HOP était à la fois une marque commerciale et le nom de la compagnie aérienne correspondante. Depuis le début de l'année, le groupe a pris la décision d'utiliser uniquement le nom Air France comme marque commerciale, HOP restant le nom de la compagnie aérienne. Cette compagnie est de taille significative : une soixantaine d'avions, 2 400 personnels au sol, 700 pilotes, 700 hôtesses et stewards, 1 100 personnels au sol qui sont répartis entre les sites de Nantes, Clermont-Ferrand, Morlaix, Lille, Lyon et en région parisienne. Désormais notre compagnie opérera uniquement sous la marque commerciale Air France.

Comme vous l'avez souligné, la compagnie HOP a connu, en 2017 et 2018, un véritable accident industriel. Je ne vais pas revenir sur les causes, mais de manière schématique, nous avons procédé à la fusion de trois compagnies. Une fusion de sociétés est toujours quelque chose de très difficile – et cela l'est encore plus dans le secteur du transport aérien. À cela s'est ajouté le nombre important de départ de pilotes vers la société mère Air France. La conjonction de ces deux événements s'est traduite par de nombreuses annulations de vols, de nombreux retards, des affrètements d'autres compagnies. Toutes les lignes ont été touchées. Je tiens à le préciser : nous n'avons pas particulièrement ciblé les lignes sous délégation de service public (DSP). Nos dessertes entre Roissy et les grandes villes européennes ont également été concernées. Bien évidemment, il ne s'agit pas des standards de services que nous visons au sein du groupe Air France, et cela ne reflète pas non plus – et je tiens à le dire devant vous – l'engagement et le professionnalisme des personnels de HOP. Je vous réitère nos excuses. Depuis, la situation s'est un peu redressée. Vous aurez peut-être encore des critiques à nous faire. Mais, et il s'agit d'un combat quotidien, les niveaux d'annulation et de problèmes rencontrés par la compagnie HOP sont comparables aux attentes du groupe Air France. Toutefois, et j'en suis bien conscient, il est évident que toute annulation est une annulation de trop. La ponctualité de nos vols s'est également améliorée.

Nous exploitons actuellement au sein du groupe Air France six lignes d'aménagement du territoire : Aurillac-Orly, Castres-Orly, Brive-Orly,

Tarbes-Lourdes-Orly, La Rochelle-Poitiers, Lyon-Strasbourg-Amsterdam. En outre, nous participons à un consortium avec Air Corsica, afin d'assurer un service public de transport vers la Corse et ses aéroports : Bastia, Ajaccio, Figari. Ces lignes d'aménagement du territoire – hors desserte de la Corse – représentent environ 400 000 passagers par an. Ce nombre est en augmentation. Nous avons également augmenté de 30 % notre capacité de transport ces quatre dernières années. Ces lignes représentent 2 à 3 % du nombre de passagers du court-courrier d'Air France. Cela représente moins de 1 % du trafic total d'Air France, et moins de 0,5 % du trafic d'Air France-KLM.

Le groupe Air France a communiqué sur des pertes importantes sur le court-courrier. Une partie de ces pertes peut s'expliquer par l'accident industriel que j'évoquais au début de mes propos. Toutefois, il y a une tendance de plus long terme. Aussi, Air France a annoncé son intention de réduire la capacité de ses lignes de 15 % environ entre 2018 et 2021. Malgré cela, le groupe Air France conservera environ 65 % de parts de marché des destinations françaises, que ce soit au départ de Paris ou entre les régions. Nous sommes proportionnellement plus présents en France que nos principaux concurrents dans leurs pays d'origine : Lufthansa en Allemagne, et, de manière encore plus importante, British Airways au Royaume-Uni. Bien évidemment, je n'indiquerai pas aujourd'hui les lignes qui ont vocation à être réduites ou suspendues dans les saisons ultérieures. Nous avons dû prendre un certain nombre de décisions. Par exemple, nous nous sommes désengagés de l'obligation de service public (OSP) entre Orly et Agen. Nous avons également fermé quelques lignes au départ de Strasbourg. Mais dans tous les cas, nous continuerons à maintenir une présence forte sur l'ensemble du territoire.

Nous avons pris la décision de faire sortir l'ensemble des ATR de la flotte d'HOP. Ce n'est pas parce qu'il s'agit d'un mauvais avion. Je tiens à affirmer avec beaucoup de conviction qu'il s'agit d'un très bel appareil. Mais, depuis la fusion entre nos compagnies, la gestion de la flotte est très complexe en raison de l'existence de cinq cockpits différents. Cette diversité a une incidence forte, en termes de formation de nos pilotes, de maintenance et d'entretien de nos appareils. Aussi, nous allons réduire progressivement notre flotte à deux cockpits, en sortant les deux variantes d'ATR que nous possédons : les ATR 500 et les ATR 600. Nous avons également annoncé notre intention, à l'horizon de l'été 2021, de sortir de notre flotte les Embraer 145.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Quels modèles d'avion conservez-vous ?

M. Pierre-Olivier Bandet. – Nous conservons les Embraer 170 et 190 qui ont une capacité de 70 à 100 sièges, ainsi que les CRJ 700 et les CJ 1000 d'une capacité équivalente. Nous aurons 32 modèles de l'un et 40 de l'autre, soit une flotte de taille suffisante pour garantir une exploitation. Nous

n'aurons plus d'appareils de 50 sièges, comme celui qui opère la desserte d'Aurillac. Nous n'aurons plus non plus d'avions à turbo-propulsion. Enfin, pour les lignes d'aménagement du territoire, comme nous le faisons aujourd'hui, nous pourrions dans certains cas recourir à des partenaires, soit sous le mode de l'affrètement, c'est-à-dire que nous gardons la responsabilité commerciale et nous faisons appel à un prestataire, soit sous forme de partage de code, une autre compagnie commerciale déploie sa capacité sur la ligne et nous apportons notre présence commerciale, notre force de commercialisation.

En conclusion, nous devons continuer à améliorer la qualité du service rendu. Nous pouvons encore faire mieux. Ce travail se fait en liaison également avec Aéroport de Paris. Je sais que vous avez auditionné Augustin de Romanet. Nous observons une augmentation du taux de contact à Orly - c'est-à-dire que le passager n'a pas besoin d'un bus pour rejoindre le terminal - qui est passé de 40 % à 67 %. Nous travaillons également sur une réduction des coûts, avec notamment des plans de départs volontaires sur un certain nombre d'escales, la simplification de la flotte. Toutefois, je tiens à souligner qu'une grande partie du prix payé par le passager est due à des taxes - entre 30 et 50 % du prix du billet. En outre, pour de nombreux coûts, nous avons une marge de négociation à peu près nulle, comme le prix du carburant ou de certaines pièces de main d'œuvre en situation de monopole ou duopole. Lorsque l'on enlève tous ces postes de coût, nous arrivons à des postes à fort taux de main d'œuvre, en raison du droit social français. D'ailleurs, en tant qu'élus, vous nous interpellez lorsqu'un site d'Air France sur les territoires risque de perdre des emplois. La capacité à améliorer notre économie est assez limitée. Aussi, des financements sont nécessaires pour les lignes d'aménagement du territoire.

Le financement des OSP représente 30 millions d'euros sur l'ensemble des destinations, auxquels s'ajoutent 30 millions d'euros annoncés par Mme Borne. Nous sommes conscients de l'effort financier que cela représente pour l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, il faut savoir que les lignes d'aménagement du territoire sont inscrites dans nos comptabilités en perte : les subventions sont donc insuffisantes. Certes, ces lignes coûtent cher au contribuable, mais il faut les comparer au coût d'un kilomètre de TGV, qui est je crois de 30 millions d'euros. Il faut également le comparer aux aides directes ou indirectes attribuées par les collectivités locales et les aéroports aux compagnies low-cost. On les estime de 40 à 100 millions d'euros, pour autant que l'on puisse accéder à ces informations. La légalité de ces subventions est parfois douteuse. La Commission européenne a d'ailleurs demandé à la France de récupérer des aides illégales versées aux aéroports d'Angoulême, Pau et Nîmes. Il me semble que cet argent pourrait être mieux utilisé dans l'aménagement du territoire, plutôt que versé à des compagnies aériennes souvent étrangères. Mais je suis conscient que la situation sur le terrain est plus compliquée que sur le papier.

Enfin, et je terminerai sur ce point, j'ai noté avec plaisir la tribune signée par des parlementaires, dont un certain nombre d'entre vous, pour redonner un peu de rationalité au débat sur le transport aérien et le développement durable. C'est un sujet évidemment important. Les compagnies aériennes s'engagent aussi dans ce domaine.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je souhaite signaler que le chiffre que vous citez nourrit notre réflexion : peut-être qu'une certaine réorientation serait possible, sans toutefois remettre en cause la liberté des collectivités territoriales. J'ai également noté les efforts faits par la compagnie HOP pour assurer une meilleure ponctualité et régularité.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Ma première question concerne les ATR. Si j'ai bien compris, vous allez les sortir de votre flotte, alors qu'ils sont utilisés sur de nombreuses lignes d'aménagement du territoire. Vous allez donc être obligé de sous-traiter, car ces lignes n'ont pas la capacité de remplir des avions plus grands. Comment cela va se passer concrètement ? À quelle difficulté réelle êtes-vous confrontés avec les ATR ? Nous avons connu sur Aurillac des années catastrophiques, avec des annulations, des atterrissages à Toulouse, qui se situe quand même à trois heures et demie en voiture de la destination prévue, ou encore à Montpellier ou Limoges. Nous avons même subi un incident très grave qui a marqué les esprits et n'a pas forcément contribué à augmenter la fréquentation de cette ligne.

Nous avons tous une relation complexe avec les avions à hélice qui attirent moins les voyageurs. Mais nous avons compris qu'ils émettent moins de CO₂ et sont plus faciles à rentabiliser sur des petites lignes. Certes, ils mettent un peu plus de temps, mais sont plus respectueux de l'environnement et moins coûteux dans leur exploitation. En quoi le fait de sortir ce type d'avions de votre flotte va vous aider à régler vos problèmes de compétitivité et de coûts ?

M. Pierre-Olivier Bandet. – Bien évidemment, nous reconnaissons les mérites et vertus de l'ATR. Nous pensions pouvoir améliorer la situation de la compagnie HOP en ayant recours à la nouvelle génération d'ATR, les 600. Toutefois, les résultats n'ont pas été au rendez-vous. Aussi avons-nous fait le choix de simplifier le nombre de types d'avions exploités par la compagnie : une compagnie aérienne de 60 ou 70 avions ne peut pas fonctionner avec cinq types d'avions différents. Vous passez beaucoup de temps à former les pilotes et lorsqu'un commandant de bord part à la retraite, par un effet cascade, vous devez reformer 5 ou 6 pilotes à de nouveaux types d'appareils. Nous avons un besoin fort de simplifier cette gestion. L'ATR est un bon avion, mais l'histoire a montré qu'aucune compagnie n'arrivait à exploiter en même temps des avions à hélices et des jets. BritAir le faisait avant de se débarrasser de sa flotte d'ATR. Nous ne remettons pas en question l'appareil lui-même. Cela nous amène, pour répondre à votre deuxième question, à passer par de la sous-traitance. Nous le faisons déjà à Aurillac, puisque nous exploitons un ATR de la compagnie

Regourd Aviation. Il en est de même sur la ligne Castres-Mazamet. Nous passons par de l'affrètement. Cela nous permet de conserver notre empreinte commerciale, et les passagers peuvent profiter des services Air France, en cas d'aléa d'exploitation par exemple. Certes, il est très désagréable d'atterrir à Toulouse lorsque votre destination était Aurillac, mais Air France vous accompagne jusqu'à votre destination finale.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je souhaite être bien clair. L'avion ATR est un très bel avion de dernière génération. Nous avons compris que vous aviez du mal à le maintenir, parce que vous disposez d'un nombre trop important de type d'avions différents. Mais d'autres compagnies opèrent très bien avec cet avion. Il ne s'agit en aucun cas dans vos propos d'une remise en cause de la qualité de cet avion.

M. Michel Canevet. – Je suis élu du Finistère, département dans lequel nous avons une forte sensibilisation à l'avion, puisque nous avons la compagnie Britair. Mon collègue Jean-Luc Fichet évoquera certainement tout à l'heure l'avenir du site de Morlaix qui nous préoccupe. L'aéroport de Brest s'est beaucoup développé, puisqu'il accueille désormais plus d'un million de passagers. Les vols vers Paris, ainsi que d'autres vols intérieurs lui ont permis de développer son aura national. L'aéroport de Quimper fait l'objet d'une OSP en cours sur laquelle vous avez candidaté, ainsi que la compagnie Chalais. Je pense que les types d'avions seront différents. La fréquentation de cette ligne a baissé de 108 000 passagers en 2011 à 68 000 l'année dernière. Cette baisse est très significative. À mon sens, elle est due à une très forte dégradation de la qualité du service réalisé par HOP. En 2017, nous avons enregistré 150 annulations de vols entre Paris et Quimper. Les passagers ont perdu confiance dans l'aéroport. Il est important de regagner cette confiance. Notre bassin économique et de population est important. En outre, c'est une région touristique. Le potentiel de développement existe. Et, même si la liaison ferroviaire s'est améliorée, elle fait elle aussi l'objet de retards réguliers et n'est donc pas forcément fiable.

Certes, et heureusement, la qualité de votre service s'est améliorée. Mais cette perte de confiance existe. En outre, de fin août au 27 octobre, la compagnie a annoncé son intention de cesser tous les vols. Cela serait extrêmement préjudiciable à la reprise de cette ligne par un futur opérateur. Ne serait-il pas possible de garder l'avion du matin et du soir, c'est-à-dire celui qui permet aux passagers de se rendre à Orly le matin et de rentrer le soir même à Quimper, par rapport aux trois vols quotidiens existants aujourd'hui, afin d'éviter que cette ligne ne soit complètement coupée ? Je comprends les impératifs liés aux travaux à Orly, mais l'interruption totale de service pendant deux mois est catastrophique pour l'aéroport de Quimper.

M. Jean-Luc Fichet. – Monsieur le directeur général, nous nous sommes vus récemment afin d'évoquer la situation du Pays de Morlaix. Je souscris aux questions qu'a posées mon collègue Michel Canevet.

L'aéroport de Quimper fonctionne bien, il y a eu des améliorations vis-à-vis des retards et des annulations. Je crois d'ailleurs que la fréquentation de l'aéroport est en hausse.

Ma question porte sur la plateforme technique de Morlaix, où il existe de nombreux problèmes. Vous nous avez rassurés, lorsque vous avez pris vos fonctions, sur l'avenir à court terme de cette plateforme. Nous avons ainsi une visibilité sur un ou deux ans en termes de maintenance. En outre, les simulateurs sont beaucoup utilisés. Depuis notre dernier échange téléphonique, les études menées permettent-elles d'avoir une meilleure visibilité sur l'avenir de Morlaix ? Vous avez indiqué qu'un certain nombre de pilotes de HOP étaient partis à Air France.

Mme Victoire Jasmin. – Monsieur le directeur général, je suis sénatrice de la Guadeloupe. Je fais très souvent des allers-retours entre Paris et ce territoire, dans le cadre de mes missions au Sénat. Ma première question concerne l'exploitation des données des enquêtes de satisfaction des usagers.

Ma deuxième question porte sur les tarifs des billets pratiqués entre la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane d'une part, et ces territoires d'outre-mer et la métropole d'autre part. Les prix passent du simple au triple pour un même trajet, en fonction des périodes. Quelle est la part des taxes dans l'élaboration des prix des billets ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – Mes questions vont porter sur l'articulation avec la compagnie Transavia. Un journal économique a évoqué l'existence de difficultés dans les négociations actuelles entre les pilotes et Air France, le fait que Transavia se développerait, avec un déplafonnement du nombre d'appareils – actuellement 40 – qui seraient autorisés. Vous annoncez dans votre propos introductif un plan de départ volontaire pour les personnels au sol. Il est également prévu une réduction de 645 personnes dans les escales et la fermeture de 10 lignes. En outre, le nombre d'appareils passerait de 60 à 51. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'articulation entre Air France, HOP et Transavia, ainsi que sur le plan de départ volontaire et la réduction de la voilure de la société ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Sans doute certains sujets sont très sensibles, mais si vous souhaitez nous communiquer des informations sur ceux-ci, n'hésitez pas à le faire.

M. Pierre-Olivier Bandet. – L'aéroport de Quimper a connu une baisse de fréquentation importante, même si ces derniers temps les chiffres repartent à la hausse. Cela est dû à deux effets : les difficultés opérationnelles de l'an dernier, et aussi, d'après l'analyse que nous avons faite, de la ligne à grande vitesse. Elle a souvent un impact sur le transport aérien lorsqu'elle concerne des durées de trajets inférieures à 3h30 – 4h00. Mes collègues ont dû vous le dire. Sur ces lignes, et c'est là toute la difficulté de l'exploitation aérienne, nous vivons de la clientèle d'affaires, celle qui

n'attendra pas le train et qui veut faire l'aller-retour dans la journée. Toutefois, la viabilité d'une telle ligne nécessite une alchimie associant une clientèle « loisirs », surtout pour un appareil de capacité un peu importante de 50 à 70 places. Cette clientèle « loisirs » est essentielle pour assurer un équilibre économique de la ligne. Dans ces conditions, nous avons considéré avec l'État que cette ligne devait faire l'objet d'une OSP. Comme vous l'avez indiqué, nous avons candidaté avec un Embraer 145.

Vous avez également indiqué la suspension que va connaître la ligne à la rentrée en raison des travaux à l'aéroport d'Orly. La direction générale de l'aviation civile a demandé à l'ensemble des compagnies de réduire leur trafic. Les lignes qui sont affectées sont des lignes courtes : Nantes, Lyon, Quimper. Quimper est particulièrement touché, car la suspension est totale pendant deux mois. Mais nous avons connu ce type de situation avec d'autres destinations : Metz et Biarritz, au moment où ces aéroports étaient en travaux. L'aéroport de Rennes sera également en travaux l'hiver prochain. Nous avons constaté que le fait d'arrêter la ligne pendant quelques semaines n'obérait pas la suite : le trafic reprend – peut-être pas dès la première semaine – mais ces événements sont assez vite laissés derrière nous. J'en veux pour preuve que nous avons candidaté à la délégation de service public : le fait d'interrompre la ligne n'est pas pour nous un facteur de réduction à moyen terme du trafic. Nous avons été beaucoup interpellés sur ce sujet. La situation est extrêmement difficile, car si on remet des appareils sur la ligne de Quimper, il faut en enlever sur d'autres destinations. Le coût économique pour nous n'est pas négligeable.

Nous avons déjà eu un certain nombre d'échanges sur Morlaix. 120 personnes font de la maintenance sur ce site, qui est doublé par un site administration, puisque nous y avons notre centre de formation avec des simulateurs de vol. Le site industriel traite essentiellement les appareils Bombardier, soit les CRJ. Ce site tourne aujourd'hui à plein régime et cela va continuer dans les deux prochaines années. Il n'y a donc pas d'inquiétude sur l'emploi à avoir pour l'instant. Nous avons même recruté des apprentis en début d'année. Certes, il faut se projeter à l'horizon 2021-2022, avec une flotte simplifiée. Si on prend l'ensemble de l'appareil industriel de HOP – Clermont-Ferrand, Morlaix, Lille, et Lyon – nous sommes en surcapacité par rapport aux besoins d'entretien de la flotte. Mais nous faisons le pari de développer notre chiffre d'affaires pour le compte de tiers, c'est-à-dire d'autres compagnies. Nous avons fait le constat qu'en Europe, il existe peu d'entreprises qui offrent des services de maintenance d'appareil de type Bombardier. Pour être honnête, certaines entreprises qui le font se trouvent dans les pays d'Europe de l'Est, où le coût de la main d'œuvre est moins élevé. Si les prix qu'ils pratiquent sont légèrement en dessous du prix du marché, nous constatons une réduction de l'offre ces dernières années. Or, nous avons des personnels hautement qualifiés. Et, lors de la visite du site de Morlaix, j'ai pu mesurer l'engagement et l'attachement des personnels à leurs métiers et à leur région. Nous pensons que cela constitue une

opportunité de marché. L'objectif est de sécuriser des contrats à long terme, permettant de justifier notre appareil industriel. Nous avons des bonnes pistes. Le produit que nous proposons est de qualité supérieure nous permettant d'avoir un prix un peu plus élevé que dans d'autres pays. Nous nous donnons jusqu'à la fin de l'année pour mesurer les effets de cette démarche. En outre, pour les simulateurs de vol, nous allons continuer à les utiliser pour former nos pilotes, mais également ceux d'autres compagnies. Nous formons déjà actuellement sur le site de Morlaix des pilotes d'Afrique du Sud. Ce site est bien positionné sur ce marché.

Les enquêtes de satisfaction nous permettent de procéder à un suivi qualitatif et quantitatif. Les données collectées sont agrégées et permettent d'élaborer chaque mois un indicateur de satisfaction des passagers en agrégé – le NPS, net promoter score – qui est présenté au comité exécutif. Pour l'obtenir, nous enlevons du traitement des données les avis très favorables et très défavorables. L'indicateur de satisfaction fait partie des objectifs présents dans les accords d'intéressement des dirigeants. Ils sont en outre largement communiqués au sein de la société. Nous publions les remarques qualitatives les plus intéressantes. Enfin, si vous voulez déposer une plainte ou signaler un incident, des traitements spécifiques existent *via* le service après-vente. Bien évidemment, les questionnaires sont lus. Nous utilisons également l'intelligence artificielle pour regrouper les commentaires les plus fréquents. En tout cas, continuez à nous faire part de vos remarques, nous y sommes très attentifs.

Mme Victoire Jasmin. – Ces données sont-elles également exploitées pour une communication externe ?

M. Pierre-Olivier Bandet. – Je ne peux pas vous répondre avec exactitude sur ce point. Je ne pense pas que cela figure sur notre site.

En ce qui concerne la tarification dans les outre-mer, je ne vais pas pouvoir vous répondre précisément. Ce que je peux vous indiquer, c'est que sur le prix d'un billet entre Paris et Nice à 90 euros, 42 euros sont perçus par Air France. Le reste est constitué de taxes et redevances. Certes, les tarifs ne sont pas les mêmes pour des trajets entre Cayenne et Fort-de-France.

Mme Victoire Jasmin. – Le billet coûte 800 euros entre la Guadeloupe et la Guyane.

M. Pierre-Olivier Bandet. – Les temps de vols ne sont pas les mêmes. Après, nous pratiquons pour les vols au départ de la Martinique et de la Guyane, comme toutes les compagnies, du *yield management* : plus on s'y prend à l'avance, plus on peut avoir des tarifs bas. Voici les principes généraux, mais n'étant pas en charge de la tarification, je ne peux pas vous répondre de façon plus précise.

Le plan de 465 départs volontaires à Air France porte sur les personnels d'escale, ceux qui, à l'aéroport, vous enregistrent, vous accueillent dans les salons, ou s'assurent de la transition des bagages jusque

dans les soutes. Nous sommes sur une tendance de long terme de réduction de ces effectifs. Sachez que des compagnies comme Transavia sous-traitent totalement cette activité.

En ce qui concerne les négociations avec Transavia, si on en croit la presse, il est possible qu'une étape soit franchie aujourd'hui. D'un point de vue métier, Transavia France se développe et est aujourd'hui une des entités rentables du groupe. Son modèle d'exploitation est celui du low-cost, avec une sous-traitance importante lors des escales. Bien entendu, le standard de qualité est élevé. En termes de destination, Transavia dessert beaucoup le Maghreb, la péninsule ibérique, et plus récemment le Liban et Israël, les îles grecques. Il peut y avoir un certain recoupement avec les lignes opérées par HOP, mais très majoritairement, les lignes exploitées ne sont pas les mêmes. Il y a un effet d'optique, du fait que cette compagnie se développe, alors que d'autres se réduisent, mais nous ne sommes pas dans une logique de transfert. Sans préjuger des décisions de ma consœur présidente de Transavia, je ne pense pas que cette compagnie va se positionner sur Paris-Quimper, parce que les avions qu'elles exploitent sont trop gros. Afin de pouvoir pratiquer les tarifs qu'elle propose, il est nécessaire d'avoir un volume de trafic suffisant. Il peut y avoir des intersections sur des lignes que le groupe Air France a abandonnées, mais cela reste très limité. Fondamentalement, nous sommes sur deux modèles différents. Enfin, le cycle des entreprises évolue. Aujourd'hui, nous sommes dans une période où le transport régional, avec des appareils de 50 à 70 places connaît des difficultés en France, mais également dans toute l'Europe.

M. Dominique Théophile. – J'ai été contacté à un moment pour être référent client. J'avais fait remonter les remarques concernant l'aménagement de la cabine des vols depuis la Guadeloupe. Air France m'a indiqué qu'un plan de rénovation était en cours. En effet, des améliorations sont possibles en classe Business.

Nous avons tout à l'heure évoqué les compagnies low-cost. Or, le prix des billets en ce moment entre la Guadeloupe et Paris est de 1000 à 1 300 euros. Mais c'est précisément le moment où les étudiants partent pour la métropole. À d'autres périodes de l'année, les prix descendent jusqu'à 490 à 500 euros. Ne serait-il pas possible pour Transavia d'opérer à titre expérimental cette ligne ? J'utilise cette compagnie pour me déplacer en Europe et le prix est convenable.

M. Pierre-Olivier Bandet. – Actuellement, nous utilisons, entre la Guadeloupe, la Martinique et Paris, des 777. Un programme de rénovation a été lancé et devrait être achevé d'ici 2020. Nous rénovons totalement la cabine affaires, en y installant notamment un fauteuil qui permet de s'allonger totalement.

L'axe La Guadeloupe-Paris est un des axes les plus concurrentiels. J'ai en tête le nom de cinq compagnies au moins opérant cette ligne. Il y a des

effets d'hyperpointe. Mais, c'est parce que l'on arrive à gagner de l'argent pendant les périodes d'hyperpointe que l'on peut se maintenir toute l'année et offrir dans les périodes plus creuses des tarifs qui restent intéressants. Par ailleurs, d'un point de vue purement technique, les avions qu'exploite Transavia ne peuvent pas effectuer de dessertes transatlantiques, puisqu'elle exploite des 737. Si je ne me trompe pas, Norwegian Airlines était venue se positionner mais est rapidement ressortie.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je souhaitais également évoquer le prix des billets. Un aller-retour Paris-Aurillac, pris peu de temps avant le départ, coût 480 euros. Cela m'interpelle. Je souhaite ainsi savoir comment sont construits vos prix.

Par ailleurs, le groupe Air France envisage-t-il de développer des liaisons transversales entre métropoles régionales et éventuellement, à travers ces dernières, des liaisons vers d'autres métropoles européennes ?

M. Pierre-Olivier Bandet. – Pour la ligne Paris-Aurillac, malgré la subvention, et même en utilisant un exploitant qui est assez compétitif en termes de coûts, nous restons en déficit avec la grille tarifaire que nous pratiquons. Une compagnie aérienne comme la nôtre pratique des tarifs élevés, permettant d'offrir dans d'autres conditions des tarifs plus bas : en faisant la moyenne des prix des billets, nous arrivons à une moyenne inférieure à 480 euros aller-retour. En outre, le développement des compagnies low-cost a fait évoluer la philosophie de l'avion. En publiant des tarifs d'appel très bas, on a introduit dans l'esprit des passagers l'idée selon laquelle un billet à plus de 50 euros est cher. Or, cela ne correspond absolument pas à ce dont nous avons besoin pour faire voler nos appareils.

Nous avons introduit en début d'année une nouvelle politique tarifaire nous permettant d'avoir une gamme de prix un peu plus étendue afin d'éviter la situation que vous décrivez : soit des prix très bas, soit des prix très élevés.

En matière de liaisons transversales, le groupe Air France a construit à partir du *hub* de Lyon un réseau entre les métropoles françaises et européennes. Avec un terminal vraiment optimisé, nous arrivons à faire des correspondances de 25 minutes entre Caen, Pau et Marseille ou Marseille et Brest. Nous avons également une liaison entre Lille et Nice, ou Marseille et Rennes. Nous desservons quelques destinations vers l'international. Cela dit, ces liaisons régionales sont celles sur lesquelles nous avons des difficultés économiques. Pour 85 % de nos lignes en court-courrier, nous sommes en concurrence avec un autre opérateur, alors qu'il y a une dizaine d'années ce taux était de 40 %. Nous avons ainsi 2 à 3 compagnies présentes sur un même flux de trafic assez fin, et lorsqu'une guerre des prix se déclenche, il est difficile pour nous de se maintenir. Nous cherchons en permanence de nouveaux flux de trafic, de nouvelles destinations. Nous faisons sans cesse

des évaluations, mais il est vrai que ce type de desserte est très difficile à rentabiliser.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Monsieur le directeur général, vous avez répondu aux inquiétudes des différents territoires. Nous souhaitons en tout cas que le cap que vous nous avez donné se traduise par les résultats que vous espérez.

**Audition de MM. Thomas Juin, président,
et Nicolas Paulissen, délégué général de l'Union des aéroports français**

(Mardi 16 juillet 2019)

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons initié nos travaux en réunion plénière le 6 juin dernier par l'audition de M. Augustin de Romanet, Président-directeur général du groupe Aéroports de Paris, dont l'activité représente la moitié des quelque 206 millions de voyageurs accueillis en 2018 dans des aéroports français. Pour traiter de l'autre moitié du trafic aérien, nous nous intéresserons aujourd'hui plus particulièrement à la question des aéroports comme outils de désenclavement de territoires.

M. Thomas Juin est directeur de l'aéroport de La Rochelle-Ile de Ré et président de l'Union des aéroports français (UAF) depuis mai 2017. Vous êtes également accompagné par M. Nicolas Paulissen, délégué général.

Parmi les projets de votre mandature, j'ai noté que vous aviez défini plusieurs axes qui intéressent les travaux de notre mission :

- le renforcement de la connectivité des aéroports français, vecteur de développement économique des territoires ;
- la mise en œuvre d'une nouvelle vision et gouvernance de la sûreté aéroportuaire ;
- mais aussi la défense des spécificités des aéroports ultramarins.

J'ajoute que vous intervenez régulièrement auprès des pouvoirs publics et de la presse. Votre dernière publication en date dans le journal La Tribune du 19 juin dernier est intitulée « *La suppression des lignes intérieures : une mesure contre les régions françaises* ». Vous y soulignez le rôle incontournable du transport aérien dans le développement économique et social des régions. Vous affirmez également que l'avion n'est pas concurrent du train, mais complémentaire. Aussi, votre analyse nous sera d'une grande utilité, notamment dans un contexte médiatique défavorable à ce mode de transport et pour lequel nous ne pouvons faire l'impasse sur son impact climatique. Les perspectives de taxation du carbone lié à l'activité aérienne que la ministre a annoncé il y a quelques jours pourront appeler des réflexions de votre part.

Avant de passer la parole à ma collègue Josiane Costes, sénatrice du Cantal, nommée rapporteure le 14 mai dernier, je rappelle que le Sénat a constitué cette mission d'information à l'initiative du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

Mme la rapporteure va vous préciser les objectifs de cette mission.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Je remercie mon collègue et président d'avoir rappelé que le point central de nos travaux porte sur le rôle

des transports aériens pour le désenclavement des territoires non desservis efficacement par le rail ou par la route. Nous revenons de déplacements en régions où nous avons pu constater à Quimper, à Aurillac et à Rodez que certaines liaisons aériennes représentent un enjeu vital pour le développement économique et touristique. Dans ces trois cas, comme pour les autres lignes d'aménagement du territoire, ce qui justifie un soutien public de l'État et des collectivités locales est l'existence même d'une activité humaine, en particulier industrielle et commerciale, dans ces régions. Le transport aérien est le seul moyen rapide de rejoindre Paris et de permettre aux clients de ces entreprises de venir visiter les lieux de production. À Quimper, nous avons visité une entreprise emblématique de la Bretagne - Armor Lux - qui a besoin de recevoir des clients des quatre coins de la planète. Dans le Cantal, une usine fabrique des ponts exportés dans le monde entier et reçoit des clients d'Irak ou des Philippines. Sans ligne aérienne, ces entreprises délocaliseraient, ce qui provoquerait des destructions d'emploi. Il en va de même pour Rodez qui abrite l'entreprise Bosch et un des leaders mondiaux des semences agricoles.

M. Thomas Juin, par vos activités à La Rochelle et vos connaissances du maillage aéroportuaire de notre pays, votre avis nous est précieux. Compte tenu du nombre important d'aéroports dont dispose notre pays et qui est le fruit d'un héritage, j'ai constaté que les situations selon les régions pouvaient être très différentes quant aux collectivités propriétaires des aéroports, quant aux structures d'exploitation et, bien sûr, quant aux financeurs principaux : parfois la région comme en Bretagne, le département dans l'Aveyron ou la communauté d'agglomération à Aurillac.

Quel regard portez-vous sur le rôle des collectivités territoriales et notamment les régions dans le développement de stratégies aéroportuaires ? Comme nous avons constaté des différences d'approches importantes entre les régions, y-a-t-il des bonnes pratiques à retenir et diffuser ?

Après votre intervention, je vous poserai éventuellement d'autres questions qu'il s'agisse du système existant de taxe d'aéroport et de péréquation ou de l'avenir dans lequel se dessine une taxation d'abord du carbone à l'échelle nationale, puis européenne ou internationale.

M. Vincent Capo-Canellas, président. - L'entreprise qu'évoquait Mme Costes à Rodez est RAGT. Cette société a son siège à Rodez, communique avec 18 implantations dans le monde et a besoin de connexion à l'international.

Mme Josiane Costes, rapporteure. - Tout à fait, avec 700 employés sur place à Rodez.

M. Thomas Juin, président de l'Union des aéroports français. - Je souhaite revenir sur trois points essentiels pour notre secteur. D'abord son évolution et sa transformation au cours des dernières années, puis la question de la compétitivité et de la concurrence, enfin le sujet du

développement durable qui est particulièrement prégnant depuis quelques mois.

Sur l'évolution du transport aérien français, un record a été battu en 2018 puisque nous avons franchi pour la première fois les 200 millions de passagers et atteint le chiffre que vous avez évoqué de 206 millions. Le secteur évolue avec une croissance de 4,8 %, en retrait de la moyenne européenne qui se situe à 5,4 %. C'est le fruit d'une mutation engagée depuis une dizaine d'années et qui s'apparente à une révolution douce. Le secteur s'est adapté pour ouvrir l'accès à l'avion au plus grand nombre. Le temps où l'avion était réservé aux CSP+ est révolu et nous constatons des profils de voyageurs qui s'apparentent à la clientèle des TGV. L'avion répond à un besoin de mobilité des Français lié à l'arrivée des compagnies *low-cost* qui tire à 66 % la croissance du marché. Très décrié dans les premiers temps, ce modèle s'est imposé en Europe, tant dans le court que le moyen-courrier. Cette évolution joue un rôle dans le lien social. Sur certaines lignes, comme Caen-Toulouse ou Brest-Toulouse, la clientèle familiale et de loisirs représente plus de 50 % des passagers.

Nous vivons un changement de paradigme. Les aéroports ont fait évoluer leurs capacités pour accueillir ce trafic nouveau dans de bonnes conditions, hormis quelques exceptions notables, par exemple celle de Nantes-Atlantique qui est en forte croissance. Tous les aéroports ont été certifiés en 2017 selon la législation européenne.

Il faut noter la forte progression des lignes transversales. Contrairement à une idée reçue, le trafic aérien domestique ne se contracte pas. Depuis 15 ans, la progression est de 14,5 % pour le trafic local, dans une progression de 50,6 % du trafic global. Donc la progression est moindre qu'à l'international mais elle existe. Sur les lignes transversales, la dynamique est très forte depuis 2017. Les lignes domestiques représentent 27 % du trafic, soit 52 millions de passagers, et sont un vrai outil de développement et d'aménagement du territoire.

En France, le réseau TGV est organisé en étoile depuis Paris essentiellement. Tout l'intérêt de l'aérien est de contrebalancer ce rayonnement et d'apporter des liens entre les régions et les villes pour des besoins de trafic moins massifs que pour le TGV. La complémentarité des modes est claire et il n'y a pas de concurrence, ou marginalement, entre le train et l'avion. Une ligne inutile est une ligne qui ferme d'elle-même pour des raisons économiques.

Sur les villes à moins de 3 heures de Paris, le TGV prend l'ascendant pour les liaisons de point à point. Dans ce cas, si l'avion persiste, c'est essentiellement pour répondre à un besoin de correspondance, par exemple pour Nantes-Paris ou Lyon-Paris. Je rappelle que Nantes-Paris a rouvert, sans subvention, pour répondre à la demande de connexion aux aéroports

parisiens qui sont incontournables pour correspondre avec le reste du monde.

Sur les lignes d'aménagement du territoire, je considère qu'il s'agit d'un dernier recours lorsque tout le reste n'a pas marché. C'est un système par défaut.

Sur la compétitivité et la concurrence, l'élément essentiel dans le transport aérien est la notion de « coût de touchée » plus que celle du coût du billet. Lorsqu'une compagnie décide de s'intéresser à une région et à un aéroport, elle va regarder évidemment le potentiel de trafic mais aussi le prix à payer pour se poser. Elle fait ses comparaisons, non pas par rapport à un aéroport concurrent mais sur toute l'Europe, et fera ses arbitrages en fonction du pays, par exemple l'Espagne, où les coûts de touchée sont plus faibles. Ce sujet est extrêmement sensible et nous avons milité pour que la direction générale de l'aviation civile (DGAC) mette en place un observatoire des coûts de touchée. Il faudra regarder les résultats par catégorie d'aéroports et non par moyenne nationale, car il n'y a pas de sens à comparer petits, moyens et grands aéroports, avant d'envisager toute évolution des taxations. Les non-initiés peuvent penser que 1 ou 2 euros ne changeront pas grand-chose à la décision des passagers. Sauf que la décision de maintenir ou non une ligne ne revient pas au passager. C'est la compagnie qui décide et qui fait des choix aux dépens d'un aéroport ou d'une région en considération de sa marge si elle varie de 1 à 3 euros car on sait que le bénéfice par passager court et moyen-courrier est de 4 à 6 euros.

La décision du Gouvernement met à mal les coûts de touchée puisque rajouter une nouvelle taxe – cette fameuse écotaxe – ne nous va pas pour deux raisons. C'est une taxation franco-française. Nous avons compris pendant les Assises du transport aérien qu'il n'était pas souhaitable de s'orienter vers une surtaxation française et que toute évolution devait s'appréhender dans un cadre européen. En plus, cette taxe va financer d'autres modes de transports alors que nous avons également milité pour que toutes recettes du secteur aérien servent à sa propre transition écologique. C'est d'autant plus regrettable que les modes de transports qui vont bénéficier de ces recettes ne pourront pas se substituer à l'aérien. Dans la plupart des cas, l'avion a du succès car il permet de desservir des territoires lorsque le train ou la route ne le font pas efficacement. Ce qui nous paraît important est de mobiliser des moyens pour que le transport aérien diminue son empreinte carbone tout en répondant aux besoins de mobilité des Français.

Cette surtaxation française va s'aggraver à deux niveaux. Le *Brexit*, qui est annoncé pour le 30 octobre, va entraîner une fiscalité supérieure de 7 euros par passager pour tous les vols partant de France vers le Royaume-Uni. Si vous rajoutez cela à l'éco-taxe, ce sont 10 euros supplémentaires. Nous allons au-devant de déprogrammations de lignes sur les *low-cost* court-courriers. Cela tient à ce que la fiscalité française – taxe

d'aviation civile et taxe de solidarité – a un régime différent en pays tiers. La taxe « solidarité » nous inquiète également sur le fait qu'elle n'a pas été dupliquée par nos pays compétiteurs en Espagne ou ailleurs. Nous n'avons pas été entendus sur cette taxe qui représente 217 millions d'euros et dont le surplus sort du secteur aérien, certes pour le financement de la santé dans les pays en voie de développement ce qui est en soi une bonne cause. Mais il y a une fâcheuse habitude à puiser de l'argent sur l'aérien pour servir d'autres activités. Cela nous paraît extrêmement contreproductif, un non-sens économique pour la compétitivité et un non-sens environnemental puisque cela n'aidera en rien à la transition écologique du secteur aérien.

J'en viens au développement durable et voudrais rappeler que le secteur est mobilisé pour réduire son empreinte carbone. L'obsession des compagnies aériennes est de moins consommer de carburant. Les attaques dont nous sommes l'objet sont incohérentes avec l'empreinte carbone du secteur qui représente 2 % des émissions de CO₂ dans le monde. Ce n'est pas 20 %, c'est bien 2 %. Donc si nous supprimons les avions, 98 % des émissions carbone ne seraient pas résolues. Il ne s'agit pas de se défausser mais de le rappeler. L'avion représente 8,75 % des carburants consommés en France. L'élément factuel est que ce qui pollue, ce sont les mouvements d'avions, pas les passagers. Depuis 15 ans, la progression des mouvements est de + 0,3 %. Autant dire qu'il n'y a pas de progression alors que le nombre de passagers a progressé de 52 %. Les compagnies proposent des vols de plus forte capacité avec en moyenne 115 passagers par vol au lieu de 70 passagers il y a 15 ans. Cette contribution à la mobilité ne vient pas en proportion dégrader l'environnement, bien au contraire. Toute la chaîne du secteur est mobilisée. Les aéroports sont engagés dans le programme européen *Airport accreditation carbon* qui ouvre un processus de réduction de l'empreinte carbone vers l'objectif d'émission zéro en 2050. En France, 40 aéroports sont engagés, ce qui en fait le premier pays en Europe. Les nouveaux avions sont moins consommateurs de carburant et le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) bénéficie d'un soutien public.

Nous avons besoin de mobiliser les financements pour aller vers une rupture technologique à moyen et long termes. Sur le court terme, il faut rapidement déployer la filière biocarburant qui réduit sensiblement l'empreinte carbone de 40 % sur un avion. Donc, on ne comprend pas pourquoi nous ne sommes pas plus allants dans ce domaine car les avions sont en situation de fonctionner avec ce carburant. Il y a une filière de retraitement de déchets qui peut être développée et qui n'est pas en concurrence avec les terres arables. Il faut s'engager sur des mesures efficaces plutôt que sur des mesures de taxation qui n'auront aucun effet sur l'environnement.

Enfin sur l'intermodalité, il n'y a pas eu à mon sens, de la part du Gouvernement et des collectivités locales, suffisamment de prise en compte de l'accessibilité des aéroports. Je rappelle qu'une des principales sources de

pollution des aéroports provient de leurs moyens d'accès. C'est en train de changer, mais je pense qu'il faut prendre acte du rôle joué par les aéroports en lien avec les populations. Par exemple Toulouse-Blagnac n'est pas relié au réseau de métro de cette ville. Aéroport de Paris est le seul au monde de ce niveau qui n'a pas de desserte pratique en site propre. C'est assez révélateur de notre culture de ne pas avoir pris en considération la démocratisation du transport aérien.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez été particulièrement complet et nous vous en remercions. Vous avez abordé le trafic, les taxes, les coûts de touchée, le biocarburant et l'intermodalité entre autres.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Vous avez évoqué le problème des taxes. Le rôle de la taxe d'aéroport pour assurer le financement de la sûreté et de la sécurité est un enjeu important, notamment pour les petits aéroports et les collectivités qui en ont la charge. À terme, n'est-il pas souhaitable que l'État prenne en charge ces coûts et que la taxe d'aéroport soit supprimée ? Comment développer une complémentarité entre aéroports pour mieux mailler le territoire ? Lors de notre déplacement à l'aéroport de Quimper, nous avons vu que cet aéroport est adossé à celui de Brest. Ce modèle-là pourrait-il être dupliqué ? Enfin, comment améliorer le régime juridique des lignes d'aménagement du territoire pour assurer une meilleure qualité de service, par exemple via le recours à un intéressement ou à une formulation des obligations de service public (OSP) en termes de résultats ?

M. Thomas Juin. – La taxe d'aéroport a été instituée pour permettre le financement de tous les aéroports en France, afin qu'ils disposent du même standard de sécurité et de sûreté aéroportuaires, quelle que soit leur taille. Ce choix, qui consiste à faire supporter par l'usager la totalité des coûts de sécurité et de sûreté, n'est opéré que par la France. Dans d'autres pays, le coût est réparti entre la puissance publique et le passager, alors que dans d'autres pays, comme l'Espagne, la quasi-totalité est financée par la puissance publique. Il s'agit d'un élément fondamental dans la compétitivité des aéroports, notamment des petits aéroports. Une péréquation a été mise en place afin d'éviter que ceux-ci supportent des coûts extrêmement élevés. Elle consiste à appliquer une taxe de 1,25 euro payée par tous les passagers fréquentant les aéroports français. Elle permet de financer la sûreté dans l'ensemble des aéroports. Son fonctionnement n'est toutefois pas complètement satisfaisant : d'une part, les grands aéroports régionaux s'en plaignent, dans la mesure où ils sont exposés à la concurrence d'autres aéroports européens qui n'ont pas à l'assumer ; d'autre part, la taxe atteint son plafond de 14 euros dans les petits aéroports, auxquels s'ajoutent les 1,25 euro, ce qui constitue un différentiel de taxe très important, dissuasif pour les compagnies aériennes susceptibles d'opérer dans ces aéroports. Sinon, elles négocient des accords avec les aéroports concernés, mais dans des conditions d'insécurité juridique très forte. Pour répondre à votre

question, je dirais oui. La prise en charge de la taxe par la puissance publique se traduirait par une induction du trafic et permettrait de lever cette insécurité juridique. S'agissant de la complémentarité entre aéroports, celle-ci existe déjà, à deux niveaux : dans les régions qui mettent en place des délégations de service public (DSP) pour la gestion commune d'aéroports, mais également au sein d'entreprises privées répondant à des DSP, et qui parviennent à une mutualisation de leur gestion. Ce qui importe, c'est qu'il puisse y avoir une cohérence sur la vocation des aéroports, sur leur orientation (développement passagers ou de zones industrielles) à l'échelle d'une région. Des gains de mutualisation sont possibles mais restent marginaux. Les petits aéroports sont plutôt bien gérés en France. Il ne s'agit pas d'un problème de compétence, mais plutôt d'un problème structurel : si l'aéroport n'atteint pas un certain trafic, il connaît alors un déficit. S'agissant des lignes d'aménagement du territoire (LAT), nous avons fait, dans le cadre des assises du transport aérien, un certain nombre de préconisations. Globalement, il faudrait éviter toute surréglementation française. La surréglementation existante tient au fait que la réglementation était assujettie à la participation financière de l'État. Nous souhaiterions en revenir à une réglementation exclusivement européenne, qui apporte plus de souplesse, avec plus d'objectifs de résultats que de moyens. Le grand problème des lignes de service public est l'absence d'émulation. Parmi les candidatures que nous avons pu enregistrer en France en 2018, pour 69 % des dossiers en appel d'offres, il n'y avait qu'un seul candidat. Il faudrait également ouvrir davantage les OSP sur l'Europe. Or, la loi ne permet pas de déléguer aux régions les OSP européennes. On rencontre également un problème de prévisibilité du soutien de l'État. Il conviendrait que les critères soient homogènes et que chaque région bénéficie des mêmes critères d'accessibilité.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez abordé des sujets qui sont au cœur des travaux que nous avons menés, notamment lors des déplacements que la mission a été amenée à faire à Quimper, à Aurillac puis à Rodez. La question de la concurrence est un vrai sujet. Or, on se rend compte que, parfois, assez peu de compagnies sont capables d'opérer sur des lignes intérieures, en particulier dans le cas des lignes d'aménagement du territoire. Le prix du billet tient-il compte des subventions publiques ? N'a-t-on pas des situations monopolistiques ? Y a-t-il des mesures que l'on pourrait essayer de développer ? J'ai cru comprendre que vous appeliez à réfléchir sur les directives européennes et sur le cadre réglementaire français un peu rigide.

M. Thomas Juin. – Pour les LAT, nous connaissons en effet un déficit de compagnies sur le marché national. Le passage de la compagnie HOP à des avions de type jet va nécessairement induire de nouvelles limitations en termes d'offre. La plupart des lignes de service public sont des lignes à petit potentiel. Les turbopropulseurs sont donc les avions les plus adaptés, tant pour des raisons de coût que pour des raisons d'environnement. Ce sont de très bons avions tout aussi sûrs que des avions

à réaction. Il faut commencer par rendre les aéroports plus attractifs, en trouvant une solution qui fasse en sorte qu'ils ne soient pas surtaxés par rapport au marché tel qu'il existe. Je citerais l'exemple de l'aéroport de Caen qui, depuis deux ans, s'est développé de façon spectaculaire, avec une tendance de 50 % en 2018 et probablement la même pour 2019. Or, ce développement n'est pas lié aux LAT. Il s'agit d'un petit aéroport qui développe des liaisons vers de nombreuses villes, avec une concurrence qui s'est imposée entre plusieurs compagnies aériennes, ce qui a permis de développer des marchés. Les lignes d'aménagement du territoire (LAT) devraient donc constituer un dernier recours. Il faut s'interroger sur les raisons qui font qu'on ne peut pas faire autrement qu'y avoir recours : soit parce que le potentiel de la région est insuffisant, ce qui est assez rare ; soit parce que l'aéroport subit une attractivité insuffisante. C'est pourquoi il conviendrait de supprimer les contraintes franco-françaises (exemple des contraintes d'aller-retour ou d'amplitudes horaires...). Il faut donc s'adapter à ce qui existe aujourd'hui dans l'environnement européen pour les compagnies européennes. Cela permettrait, d'une part, d'avoir plus de candidatures de compagnies aériennes et, d'autre part, de réduire considérablement les coûts de l'OSP. Concrètement, on pourrait introduire des indicateurs de performance. Les conventions types issues de la réglementation française pourraient être remplacées par des clauses types permettant d'introduire des indicateurs de performance. L'objectif est d'aboutir à un résultat moins coûteux pour tout le monde.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Vous avez dit qu'avant de mettre en place une LAT, d'autres solutions étaient envisageables. Pourriez-vous nous donner des exemples concrets de ce qui pourrait être fait, avant ce que vous qualifiez de dernier recours ?

M. Thomas Juin. – Il faudrait regarder les potentiels de marché existants. Beaucoup d'outils permettent de l'analyser, notamment grâce au numérique. Les données sur le trafic, que les aéroports délivrent aux compagnies aériennes, sont aujourd'hui très précises sur les comportements des clients et les échanges entre telle ou telle région. On peut dire aujourd'hui que sur tel aéroport, des lignes pourraient être créées. Le premier point serait d'arriver à résoudre le problème d'attractivité de l'aéroport via l'attribution d'un outil aux régions qui pourraient faire le choix d'une compensation de ces taxes, ce qui n'est actuellement juridiquement pas possible. Enfin, il manque peut-être aussi une force de vente pour les régions. Nous avons des régions qui s'activent beaucoup pour la promotion de leurs destinations. Il serait important que les campagnes de promotion produites par les territoires soient plus coordonnées, notamment avec les aéroports. Or, cette promotion a un impact immédiat : elle permet d'accroître la réputation d'une destination (sa « e-réputation »). Concilier la e-réputation et la desserte aérienne permettrait de développer certaines régions.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On peut rappeler que le trafic en région progresse bien, notamment dans les grands aéroports régionaux. Tout n'est pas noir non plus.

M. Michel Canevet. – Un rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires et du Conseil supérieur de l'aviation civile a été publié. Celui-ci indique que l'équilibre budgétaire des aéroports est incertain avec moins de 500 000 passagers et impossible à moins de 200 000 passagers. Partagez-vous cette analyse ? Pour nous, il est important qu'il y ait des liaisons avec la capitale. Y a-t-il aujourd'hui des difficultés pour obtenir des créneaux permettant d'ouvrir ou de maintenir des lignes avec les aéroports parisiens ? Ou bien cela vous semble-t-il être un obstacle ? Serait-il possible de massifier les échanges entre les aéroports, soit par des systèmes de transport d'un aéroport à l'autre, soit par des étapes entre aéroports ? Quels dispositifs efficaces permettraient d'améliorer la desserte des territoires ? Pourrait-on, sinon, recourir à d'autres moyens de transport (hélicoptères, moyens de transport autonomes) ? Voyez-vous des perspectives pour le désenclavement des territoires ?

M. Éric Gold. – M. le président Juin, votre rôle est de défendre la communauté aéroportuaire, ce que vous faites parfaitement. Vous avez parlé d'arbitrages à venir sur la fermeture ou le maintien de certains aéroports, en partie à cause d'une taxation jugée trop importante. Je vais vous parler d'une façon provocatrice et faussement naïve. N'y a-t-il pas une contradiction entre un trafic aérien qui est en situation d'évolution importante depuis quinze ans et l'impossibilité à vos yeux de prendre en charge une taxation supplémentaire, notamment par des compagnies qui sont souvent en situation de monopole ?

M. Didier Mandelli. – J'ai une question, qui amène sans doute une réponse très courte. Elle concerne les taxations dont nous avons eu connaissance la semaine dernière. Je rappelle tout d'abord qu'en tant que rapporteur de la loi d'orientation des mobilités (LOM), j'ai pu voir qu'un grand nombre d'amendements avaient été déposés, mais pas adoptés, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, concernant la taxation de l'aérien. Un amendement a cependant été adopté à l'Assemblée nationale concernant le surplus de la taxe « Chirac » à laquelle vous avez fait allusion, à hauteur de 30 millions d'euros fléchés vers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Nous n'étions pas forcément demandeurs à ce stade, en attendant le projet de loi de finances pour 2020. Nous avons eu l'occasion d'aborder le sujet avec la ministre il y a quelques jours, dans le cadre de cette mission d'information. Nous n'avions pas eu de réponses de la ministre indiquant qu'une taxe supplémentaire allait être imposée sur l'aérien, ni sur le routier. Ma question est donc simple, car nous avons découvert la veille de la commission mixte paritaire sur la LOM cette nouvelle taxation : avez-vous été consulté en amont de cette annonce ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Il est vrai que lors de l'audition de Mme Borne, nous n'avions pas pressenti que la foudre allait frapper si vite. Vous avez sans doute plus d'éléments que nous sur ce point. Je vous passe donc la parole.

M. Thomas Juin. – Concernant la taxation, nous n'avons pas été consultés. Mme la ministre a eu la courtoisie de m'appeler la veille pour me prévenir. J'ai eu l'occasion de lui dire que c'était un marqueur qu'on ne souhaitait pas voir franchir. Ça a été un effet de surprise, un coup de semonce. Ça ne correspond en rien aux échanges que nous avons eus jusqu'à présent. Nous n'étions pas opposés à avoir une évolution de la fiscalité européenne sur le transport aérien, dès lors qu'elle était considérée à l'échelle européenne. Je rappelle que le secteur est extrêmement sensible, par rapport à des transporteurs qui ont tout de suite des coûts très importants, avec des marges faibles, ce qui implique de faire beaucoup de volume. Tout ça doit être regardé de près. On peut contribuer à la fiscalité, mais il faut être extrêmement vigilant, lorsqu'on commence à changer cela sans considérer les voisins et les concurrents. Nous n'avons pas été consultés mais prévenus.

Concernant la question sur les arbitrages, il ne s'agit pas d'arbitrages sur l'ouverture ou la fermeture des aéroports. Je ne considère pas qu'il y ait trop d'aéroports en France, contrairement à ce que l'on dit. Cela est surtout une question de vocation d'aéroports : tout aéroport n'a pas vocation à accueillir des passagers. Tout dépend de quel usage d'aéroports nous parlons.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Quand vous parlez d'absence de passagers, vous parlez d'absence de lignes régulières, n'est-ce pas ? Car il peut y avoir aussi du trafic d'affaires.

M. Thomas Juin. – Je parlais en effet d'aéroports avec des lignes. Mais vous faites bien de le rappeler, certains aéroports ont d'autres fonctions : usage de service public, d'aviation d'affaire, de formation aéronautique... Autant d'activités diverses et variées, fort utiles pour la région. Il s'agit en effet d'arbitrages sur la fermeture de lignes aériennes et non pas d'aéroports. Ce sont donc les compagnies aériennes qui arbitrent. C'est la résultante à la fois d'une insuffisance de rentabilité d'une ligne, notamment en raison d'une augmentation de taxes et d'un tassement du marché. L'effet taxe peut donc être redoutable. La prise en charge par la compagnie aérienne de la taxe aéroport est déjà une réalité. Aujourd'hui, les passagers payent à la compagnie aérienne cette taxe, qui est ensuite reversée à l'État, qui ensuite la reverse aux aéroports. Ce choix, compréhensible, n'a pas été fait par d'autres pays autour de nous. Ceci induit donc une taxe élevée par rapport à l'Espagne ou l'Italie. Il faudra donc regarder demain l'implication en termes de trafic pour les territoires enclavés s'il y avait un financement de la puissance publique.

Concernant la conception de liaisons avec escales, il existe une ligne de service public La Rochelle-Poitiers-Lyon. Cette liaison, qui est en cours de reconduction, fonctionne bien depuis des années. Elle permet de lier deux marchés. L'avion est rempli à près de 80 %. C'est donc possible. Il y a nécessairement pour la compagnie aérienne plus de coûts, puisqu'il y a un temps d'escale et un temps de vol supplémentaires. Cependant, cela coûte moins cher que s'il y avait deux lignes directes. Ce sont donc des lignes qui peuvent s'envisager, plutôt avec des turbopropulseurs qu'avec des jets, car cela coûterait trop cher. Il faut aussi qu'il y ait deux marchés pertinents, qui permettent de concilier les deux villes.

Concernant les créneaux d'Aéroports de Paris (ADP), il y a une impérieuse nécessité pour ces lignes de service public de pouvoir conserver des créneaux sur les aéroports parisiens. Le naturel conduirait nécessairement à réserver ces créneaux pour des avions beaucoup plus importants. Il faut à l'avenir pouvoir réserver des créneaux à Orly. La question de Roissy se pose également. Je sais que Roissy est dans des contraintes de trafic extrêmement fortes, avec des avions qui augmentent en capacité. Cependant, il est vrai que certains territoires mériteraient d'être mieux reliés à Roissy pour la connexion au monde.

Sur le déficit des aéroports, nous avons eu des échanges avec la Commission européenne. Vous savez que la Commission européenne, dans le cadre de ses lignes directrices, a considéré dans un premier temps que tous les aéroports devaient s'équilibrer. J'avais retenu l'expression « ceux qui ne le sont pas sortent du marché ». Autrement dit, le prisme de la Commission européenne était assez radical. Dans un monde libéralisé, il est vrai que ça fonctionne comme ça. Cependant, pour les petits territoires, cela ne peut s'accommoder de ce genre d'objectifs. La Commission est aujourd'hui en observation sur ces questions-là et semble plus nuancée. Nous avons une position qui est la suivante : en dessous de 500 000 passagers, on doit pouvoir justifier la possibilité d'avoir une contribution publique pour équilibrer les coûts d'exploitation d'un aéroport. En sachant qu'il y a des variantes et que tout dépend du profil de l'aéroport. Quand vous avez un aéroport qui est sur un bassin touristique, avec des compagnies purement *low-cost*, la compétition est très forte. L'aéroport aura donc des comptes qui seront un peu plus à la peine qu'un aéroport qui sera sur un bassin « affaires », avec des compagnies qui peuvent avoir des tarifs plus élevés. En résumé, en dessous de 500 000 passagers, on considère qu'on doit pouvoir garder cette liberté, en France, pour les collectivités de contribuer financièrement aux aéroports.

Mme Josiane Costes, rapporteure. – Monsieur le président, vous avez évoqué la possibilité d'ouvrir des OSP sur l'Europe. Pourriez-vous nous donner des exemples précis de lignes qui mériteraient cette ouverture ?

M. Thomas Juin. – Je ne vais pas vous citer des lignes en particulier. On voit clairement que les échanges se sont considérablement développés au

niveau européen avec l'aérien. Si vous regardez les bassins touristiques, vous avez clairement une économie qui fonctionne grâce à l'aéroport en provenance du Royaume-Uni, de l'Allemagne, de l'Espagne... Il y a aujourd'hui un certain nombre de pays européens qui sont en échange fort avec la France sur l'aérien. Vous avez des petits territoires qui mériteraient, je pense, de pouvoir rendre éligibles des liaisons avec ces bassins forts, notamment en import de passagers. Vous avez aussi des territoires avec des bassins d'entreprises qui ont des liens avec l'Allemagne, avec telle ou telle ville d'Europe. Pourquoi ne pourrait-on pas justifier, comme nous le faisons pour Paris, la nécessité de disposer d'une liaison aérienne qui permettrait de connecter certaines villes, pas forcément au quotidien ? On a eu un changement européen : ce n'est plus uniquement un enjeu de connexion Paris-province, mais région-région et parfois entre métropoles européennes où l'on identifie des axes forts.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – On doit peut-être se montrer prudents s'agissant des *low-cost*, concernant un certain nombre d'éléments d'accompagnement.

M. Thomas Juin. – La question des compagnies *low-cost* est un sujet sensible. Je rappelle que des aéroports de proximité ont été précurseurs avec ces compagnies dans les années 2000 pour une raison assez simple : ces aéroports étaient bien en peine à l'époque de développer une offre avec des compagnies françaises. Quand vous avez faim, vous êtes plus imaginatifs. Ils ont perçu auprès des compagnies *low-cost* une opportunité pour ré-ouvrir des marchés. Pour un aéroport comme Bergerac, par exemple, on prédisait, il y a quinze ans, sa fermeture. Il n'avait que 15 000 passagers et ne disposait que d'une ligne sur Paris. Cet aéroport a aujourd'hui 300 000 passagers, car il a pu développer des liaisons avec des compagnies aériennes. Aujourd'hui, ces compagnies aériennes, qui étaient décriées, sont non seulement présentes sur toute l'Europe, mais ont inspiré les autres compagnies pour développer une offre analogue. On voit maintenant même dans la stratégie d'Air France qu'il est bien de pouvoir disposer d'une compagnie *low-cost* qui se développe. Il y a donc eu l'avant : cela a été un défrichage, avec une Commission européenne qui n'était pas suffisamment claire dans les règles qu'elle appliquait, qui ont été révisées en 2014. Il y a aujourd'hui l'après : ces compagnies *low-cost* constituent, aujourd'hui et demain, l'essentiel du trafic court et moyen-courrier sur l'Europe. Il ne faut donc pas en avoir peur. Les choses sont en train de se régler : la Commission européenne a établi des règles. Cependant, il y a une pierre à l'édifice qui manque : c'est une Europe fiscale qui soit équitable. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation compliquée, car on concilie des accords avec ces compagnies *low-cost* et une fiscalité hétérogène, qu'on considère parfois comme déloyale par rapport à certains pays. Les lignes de service public – qui doivent être envisagées en dernier recours – permettraient d'intéresser un peu plus des compagnies aériennes qui ne sont pas prêtes à s'enfermer dans un carcan. Il faut de la souplesse dans l'aérien pour que la compagnie puisse faire évoluer sa liaison

en fonction du marché. Ce carcan empêche aujourd'hui toute possibilité de lignes opérées par des compagnies *low-cost*. Je pense que, demain, il faudra être plus souple et plus incitatif avec des règles qui doivent être respectées par toutes les compagnies aériennes.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez ouvert un champ en disant que nous n'étions pas si loin que ça dans le partage des données et la possibilité d'en déduire des hypothèses de nouvelles lignes. Que manque-t-il ? Vous évoquez le fait qu'avec le numérique, les aéroports ont ces données. On a bien compris que les transversales se sont développées. Nous avons procédé avec la rapporteure et les membres de la mission à une audition des « petites compagnies ». Nous avons senti de leur côté qu'il y avait cette recherche-là. Les technologies vont-elles être matures ? Certains commencent, semble-t-il, à développer des logiciels pour déterminer l'existence d'un marché, par exemple en s'appuyant sur les données téléphoniques. Vous qui êtes professionnels sur le terrain, pensez-vous que cela va favoriser une éclosion des lignes ? Qu'attendriez-vous de la mission, en termes de proposition ?

M. Thomas Juin. – Cela serait une très bonne idée d'engager une vraie réflexion. Je pense qu'elle est attendue. Je rappelle que le paysage aéroportuaire français est très varié, très divers. On ne peut pas parler d'une seule voix. Vous avez bien entendu Aéroports de Paris, qui représente plus de 50 % du trafic, qui a des atouts considérables. Ce sont également des atouts pour la France. On parle beaucoup de la privatisation – ce n'est pas le sujet aujourd'hui – mais on a à l'heure actuelle un aéroport qui a une capacité de développement. C'est une chance pour la France, mais aussi pour nos régions, car cela leur permet de se connecter. Vous avez ensuite les sociétés aéroportuaires, avec plus de 5 millions de passagers. Elles sont dans une vraie dynamique, sans précédent. Nous nous plaignions dans le passé que ces aéroports étaient vraiment à la peine ; ils sont en train de rattraper le retard. Il y a une vraie compétition qui s'est instaurée, qui est à l'avantage des aéroports. Je pense qu'il faut être vigilant sur les taxes, car c'est extrêmement prégnant, surtout quand une compagnie décide d'implanter telle ou telle base sur tel ou tel aéroport en France. Il y a une vraie connectivité qui se met en place et je pense que les régions le voient. Cela permet surtout à nos concitoyens de considérer le transport aérien différemment.

Enfin, il y a toute cette frange d'aéroports, qui se situent entre 100 000 passagers et 1,5 à 2 millions de passagers, pour lesquels je pense qu'il y a une réflexion, une mission à mener. Il y a un certain nombre d'aéroports qui sont à la peine, qui sont sous exploités, sur ces territoires enclavés. Que manque-t-il ? La mission, justement, sera là pour le dire. Il doit y avoir une réelle coordination de cette force de vente qui existe en France dans les territoires. Il y a certes Atout France. Mais je pense qu'il faudrait fédérer, autour des aéroports, une force de vente des territoires. Les aéroports sont

une vraie contribution pour donner un certain nombre d'informations aux territoires. Il faut donc une coordination entre la mission touristique et l'aéroport. Les connaissances progressent tous les ans, avec des données nouvelles. Il y a une analyse comportementale, même téléphonique, qui permet d'avoir des précisions et des discussions avec les compagnies aériennes qui sont bien différentes de ce qu'elles étaient dans le passé. On ne parle plus d'intentions, mais on apporte des éléments factuels. On est en train de progresser. Il faudrait, je pense, le considérer dans cette mission. Il faut enfin donner un outil aux régions en question pour pouvoir transformer l'essai. On ne peut pas le faire aujourd'hui, au vu de la réglementation européenne, de ses lignes directrices et du choix fait par la France d'une taxation franco-française. On ne trouvera pas la décision au niveau de l'Europe, car elle a établi ses règles. La main revient donc à l'État français et à la puissance publique. Il faut pouvoir concilier ce choix de financer un certain nombre de missions régaliennes par le transport aérien avec cette nécessité pour ces aéroports de proximité de rester dans la course. Ils essayent tant bien que mal de rester dans la course, mais avec une insécurité juridique qui n'est pas tenable dans le temps. Une vraie réflexion sur cette frange d'aéroports permettrait à la fois de compléter le trafic de ces aéroports et d'y inclure, non exclusivement, les lignes d'aménagement du territoire. Il faut donc voir comment ces aéroports peuvent plus contribuer à l'aménagement de leur territoire.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Vous avez abordé deux points s'agissant du développement durable. Le premier concerne le programme de l'association européenne des aéroports vers une neutralité carbone. Pouvez-vous nous dire en quelques mots de quoi il s'agit pour pouvoir partager l'information là-dessus et voir en quoi cela peut répondre à la problématique environnementale qui existe ? Deuxièmement, vous avez dit un mot sur les biocarburants. Que manque-t-il pour que cela marche ? S'agit-il d'un problème de filière, mais peut-être aussi d'un problème d'infrastructures dans les aéroports pour ces biocarburants ? S'agit-il d'un problème de financement ou d'un problème technique ?

M. Thomas Juin. – Concernant les biocarburants, il ne s'agit pas d'un problème technique, car les avions peuvent accueillir ce carburant utilisable, et déjà en partie utilisé. Je pense qu'il faut qu'on arrive à concilier un objectif plus ambitieux que celui aujourd'hui retenu – 2% en 2025 – avec un financement à la clé qui permette à la filière de s'inscrire dans un développement plus ambitieux. Il y a aujourd'hui des pétroliers qui sont présents sur les aéroports et qui n'ont pas intégré cette donnée, car il n'y a pas demain d'usage prévu, les coûts de ces biocarburants étant trop élevés. Nous n'irons pas naturellement vers le développement des filières. Il faut donc, au niveau du secteur, une coordination avec une mission au niveau de l'État pour que l'on puisse arriver à des ambitions plus fortes qui permettront de baisser le prix de ces biocarburants, avec des financements à la clé qui conduiront la filière à aller vers des investissements en

conséquence. Je crois qu'il y a aujourd'hui une ambition trop timide pour véritablement enclencher le processus. Je pense qu'il faut fixer des objectifs plus importants, avec des moyens en face qui doivent être étudiés en coordination avec les compagnies aériennes et surtout les pétroliers, qui doivent rapidement être associés. Il faut des ambitions plus fortes et une mise en place de moyens pour engager cette filière. Aujourd'hui, l'objectif de 2 % en 2025 n'est pas très cohérent avec la problématique dont on parle. Ce n'est surtout pas une taxe sur les activités du secteur qui va permettre d'avancer.

Concernant la neutralité carbone, je vais céder la parole à Nicolas Paulissen, qui a travaillé sur ce sujet avec la cellule Europe, pour apporter des éléments techniques.

M. Nicolas Paulissen, délégué général. – Il s'agit d'un engagement de notre organisation professionnelle, *Airports Council International Europe*, dont l'UAF est un membre actif. Les aéroports européens se sont engagés à atteindre le zéro émissions nettes de carbone. Ils se sont donc engagés à ne plus avoir d'émissions de carbone, sans compensations, qui ne sont pas prises en compte. Les émissions résiduelles devront être traitées par captation ou stockage. On abandonne l'idée de compensations. On pouvait jusqu'ici compenser par l'achat de terrains, par la plantation d'arbres... Il s'agit donc d'un engagement beaucoup plus contraignant que le zéro carbone avec compensations. Il faudrait donc des progrès technologiques pour améliorer la captation et le stockage de ces émissions. C'est un objectif pour 2050 qui concerne l'ensemble des aéroports. Mais on ne doute pas que certains aéroports atteindront ces objectifs avant cette date, qui a été choisie car l'objectif concerne tous les pays européens, lesquels ne sont pas tous en capacité d'apporter à leurs aéroports tous les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il fallait laisser le temps à tous les pays d'être au même niveau.

M. Thomas Juin. – Concernant le court terme, on a une problématique car cet engagement représente un coût. Nous sommes en train de travailler pour que les aéroports de proximité et les petits territoires puissent s'engager dans ce processus. Cela signifie un état des lieux de leur empreinte carbone. Il y a une quarantaine d'aéroports qui ont fait cet état des lieux en France. Il y a aussi trois niveaux avant d'atteindre l'émission zéro en 2050. Le niveau 3 +, qui a déjà été obtenu à Nice, à Lyon, à Cannes et à Saint-Tropez, correspond à un aéroport carbone neutre par de la compensation. Pour que les plus petits aéroports puissent aller dans cette direction – car l'objectif n'est pas de rester à un état des lieux mais de réduire son impact –, nous sommes en train de mettre en place une démarche pour bénéficier de financements pour accompagner ces petits aéroports. L'UAF a donc vraiment une ambition pour que tous les aéroports, quelle que soit leur taille, soient à terme sur une hypothèse d'aéroport en carbone neutre.

Simplement un mot pour conclure, sur le fait que l'on entend régulièrement des critiques des dépenses effectuées dans le secteur du transport aérien. Le secteur aérien est historiquement plutôt discret en termes de *lobbying*. Le secteur s'exprime toutefois de plus en plus fréquemment depuis quelque temps, parce que nous considérons que nous ne valorisons pas suffisamment notre secteur et l'apport qu'il représente sur l'économie, mais également les efforts qui sont engagés quant à la réduction de son empreinte écologique. Nous nous sommes engagés à réduire en 2050 de 50 % les émissions du secteur par rapport à 2005. Au vu de la croissance attendue, cela signifie que l'on aboutira à la construction d'avions n'émettant aucun carbone. Nous ne savons pas le faire aujourd'hui.

Le transport aérien est donc très engagé pour l'environnement, apporte énormément à l'économie, et c'est également l'un des secteurs les plus vertueux en termes de dépenses publiques. Il ne représente que 5 % des dépenses publiques consacrées aux transports en France, et 0,5 % de la dépense globale des collectivités territoriale dans ce domaine. Il n'y a donc pas une abondance de dépenses publiques pour notre secteur et il est important de véritablement optimiser l'utilisation de nos aéroports. Il nous faut aujourd'hui, au lieu de sous-exploiter les aéroports en France, regarder comment, demain, ces aéroports peuvent encore mieux contribuer à l'aménagement du territoire.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je vous remercie. Votre audition nous ouvre un grand nombre de champs, notamment sur l'idée que le partage des données ainsi qu'un assouplissement du cadre réglementaire devraient apporter plus d'émulation et de concurrence. Merci à tous les deux : cette audition nous a permis de compléter notre information et sera sans doute source d'inspiration pour la rapporteure et les membres de la mission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

I. AUDITIONS EN RÉUNION PLÉNIÈRE

Jeudi 6 juin 2019

Groupe Aéroport de Paris

M. Augustin de Romanet, président-directeur général

Mardi 18 juin 2019

Table ronde sur la continuité territoriale et les lignes d'aménagement du territoire

M. Alain Battisti, président de Chalcir

M. Guillaume Collinot, directeur général de Twin Jet

M. Philippe Dandrieux, président du Directoire d'Air Corsica

M. Dominique Dufour, secrétaire général de Air Austral

Mercredi 19 juin 2019

Table ronde sur l'économie du transport aérien

M. Yves Crozet, professeur émérite (IEP Lyon)

M. Paul Chiambaretto, professeur à la Montpellier Business School et chercheur associé à Polytechnique, spécialiste du transport aérien

Mardi 2 juillet 2019

M. Patrick Gandil, directeur général de l'aviation civile

Jeudi 4 juillet 2019

Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

M. Pierre-Olivier Bandet, directeur général-adjoint de la compagnie Air France HOP !

II. AUDITIONS DE MME LA RAPPORTEURE, OUVERTES AUX MEMBRES DE LA MISSION

Jeudi 23 mai 2019

Direction générale de l'aviation civile

M. François Théoleyre, adjoint au directeur du transport aérien

M. Maxime Millefert, chef de la mission droit des passagers à la Direction du transport aérien

Mardi 4 juin 2019

Commissariat général à l'égalité des territoires

Mme Annabelle Ferry, experte des politiques de mobilité et de transport au CGET

Conseil supérieur de l'aviation civile (mission sur le « maillage aéroportuaire français »)

M. Kévin Guittet, sous-directeur des études, des statistiques et de la prospective (DTA/SDE)

M. Sylvain Four, adjoint à la sous-directrice des aéroports (DTA/SDA)

M. Philippe Lambert, chef du bureau des études économiques (DTA/SDE/SDE3)

Mme Joséphine Chevalier, doctorante au Laboratoire Ville Mobilité Transport

Syndicat des Compagnies Aériennes Autonomes (SCARA)

M. Jean-François Dominiak, président

M. Jean-Pierre Bes, secrétaire général

Mercredi 5 juin 2019

Direction de la sécurité de l'aviation civile

M. Patrick Cipriani, directeur

Mardi 11 juin 2019

Easyjet

M. François Bacchetta, directeur général

Mme Carinne Heinen, responsable des relations publiques

Mercredi 12 juin 2019

Board of Airlines Representatives France (BAR France)

M. Jean-Pierre Sauvage, président

M. Yves Ezanno, secrétaire général

Mardi 18 juin 2019

SNCTA

M. Vincent Labonne, secrétaire national

M. Loïc Parisi, secrétaire national

USAC-CGT

M. Hervé Sibille, secrétaire national

M. Jean-Pierre Le Saout, membre du bureau national

UNSA-ICNA

M. Christophe Merlin, secrétaire national

M. Sylvain Hérivaux, secrétaire national

Syndicat national de la navigation aérienne - FO

M. Laurent Notebaert, secrétaire général

Aéroport de Nice

M. Dominique Thillaud, président du directoire

M. Jacques Hérisson, directeur des relations institutionnels et environnement

Jeudi 20 juin 2019

Direction générale des collectivités locales

M. David Myard, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Laurent Pétiau, adjoint à la cheffe du bureau des services publics locaux

Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

M. Bruno Gazeau, président

Mme Anne-Marie Ghémard, vice-présidente

Mardi 25 juin 2019

Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM)

M. Alain Battisti, président de la FNAM et de Chalcir aviation

M. Georges Daher, délégué général

Mme Brigitte Barrand, directeur des affaires publiques

Mardi 2 juillet 2019

Entreprise Avions de transport régional (ATR)

M. Stefano Bortoli, président exécutif

M. Frédéric Torrea, secrétaire général

Mme Solène Flahault, chef des affaires publiques et de l'environnement

Cabinet Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

M. Bertrand Jéhanno, conseiller en charge de l'aérien

M. Marc Borel, directeur général adjoint de l'aviation civile

Association des maires de France

M. Bernard Vauriac, Maire de Saint-Jory-de-Chalais

Mme Louise Larcher, conseillère

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Mme Jade Van Standen, Relations avec le Parlement

Assemblée des communautés de France

M. Olivier Crépin, conseiller économie et mobilités

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le parlement

Mercredi 3 juillet 2019

Objectifs Capitales

M. Patrick Wolff, président

Des ailes pour l'ouest

M. Mathias Crouzet, vice président

M. Anthony Texier, secrétaire général

Mardi 9 juillet 2019

Table ronde sur le transport aérien dans les outre-mer

M. Antoine Karam, sénateur de Guyane

Mme Catherine Conconne, sénatrice de Martinique

M. Maurice Antiste, sénateur de Martinique

Mme Ericka Bareigts, députée de La Réunion

M. Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy

M. Stéphane Artano, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon

Lundi 15 juillet 2019

CGT Transports

M. Fabrice Michaud, secrétaire général

Mme Valérie Raphel, co-responsable de la branche transport aérien

UNSA Aérien

M. Laurent Dalonneau, président

CFTC Transports

M. Rachid Ikaen, secrétaire général adjoint Secteur Mobilité

Mme Sonia Belmokthar

SUD Aérien

M. Bruno Lévêque

M. Tayeb Khouira

Union française contre les nuisances des aéroports (UFCNA)

Mme Dominique Lazarsky, vice-présidente

M. Alain Péri, vice-président

Mme Françoise Brochot, administratrice

M. Michel Dumas, secrétaire

M. Patric Kruissel, administrateur

M. Luc Offenstein, administrateur

Mardi 16 juillet 2019

ATR (*Démonstration d'outil de création de routes*)

M. Tarek Ben Omrane, directeur Marketing

Mme Solène Flahault, chef des affaires publiques et de l'environnement

M. Damien Bonneau, Marketing Data Scientist

Régions de France

M. Mathieu Bergé, vice-président de la commission transports, infrastructures de la région Nouvelle Aquitaine

Direction générale aux outre-mer

M. Paul-Marie Claudon, adjoint au sous-directeur des politiques publiques

M. Éric Azoulay, adjoint au sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État

M. Yves Goument, chargé de mission sur la continuité territoriale à la sous-direction des politiques publiques

Global Bioenergies

M. Bernard Chaud, directeur de la stratégie industrielle

M. Fred Guillo, consultant

M. Rémi Leturcq, chargé de mission

*Jeu***di 18 juillet 2019**

Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

M. Gilles Leblanc, président

Mme Amel Issa, collaboratrice

Mardi **23 juillet 2019**

Ryanair

M. David O'Brien, directeur commercial

M. Niall O'Connor, directeur développement des routes

Mme Monika Rybakowska, responsable des affaires publiques

III. PROGRAMMES DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Quimper (Finistère)

(Lundi 24 juin 2019)

Délégation

M. Vincent Capo-Canellas, président de la mission, sénateur de la Seine-Saint-Denis

Mme Josiane Costes, rapporteure de la mission, sénatrice du Cantal

Mme Victoire Jasmin, vice-présidente de la mission, sénatrice de la Guadeloupe

M. Philippe Canévet membre de la mission, sénateur du Finistère

M. Philippe Paul, sénateur du Finistère

Programme et personnes rencontrées

Préfecture du Finistère

M. Pascal Lelarge, Préfet du Finistère

Table Ronde avec les représentants des collectivités territoriales et la Chambre de commerce et d'industrie Bretagne Ouest (CCIBO)

M. Gérard Lahellec, vice-président de la Région Bretagne chargé des transports et des mobilités

M. Jean-François Garrec, Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Quimper

Mme Armelle Huruguen, Vice-Présidente du Département du Finistère, en charge de l'aménagement

M. André Guenegan, Adjoint au Maire de Quimper, Vice-Président de Quimper Bretagne Occidentale délégué aux transports

M. Thierry Piriou, Président de Morlaix Communauté

M. Alain Decourchelles, Maire de Pluguffan, Vice-président de la Communauté d'agglomération de Quimper Bretagne occidentale

M. Mériadec Le Mouillour, Directeur Général de la CCIMBO et de la société ABO (Aéroports de Bretagne Ouest)

M. Loïc Abjean, Directeur de l'aéroport de Quimper Bretagne

Table ronde avec une délégation de chefs d'entreprises dans les locaux de l'entreprise Armor Lux

M. Jean-Guy Le Floch (Armor Lux)

Mme Stéphanie Vercoutter Bouvier (Krampouz)

M. Yann Halna du Fretay (MEDEF 29)

M. Stéphane Bidamant (MEDEF 29)

Mme Gwenola Bayes (dirigeante Hôtel Restaurant de la Pointe de Moustierlin)

M. Pierre-Yves Biger (Axa)

M. Jean-François Hug (Chancerelle)

M. Laurent Bruchon (ville de Quimper)

M. Claude Ravalec (Ravalec traiteur)

M. Jean-Louis Giraud (Bolloré)

M. Benoit Le Corre (Verlingue)

Mme Sophie Caillarec (Capic)

M. Laurent Jamier (Meralliance)

Mme Michèle Kersaudy (Chenille et Papillon Chaussures)

M. Etienne Picard et Gustave Garcia (Britanny Aviation)

Déplacement à Aurillac (Cantal)

(Jeudi 11 juillet 2019)

Délégation

M. Vincent Capo-Canellas, président de la mission, sénateur de la Seine-Saint-Denis

Mme Josiane Costes, rapporteure de la mission, sénatrice du Cantal

M. Sébastien Meurant, membre de la mission, sénateur du Val-d'Oise

M. Éric Gold, membre de la mission, sénateur du Puy-de-Dôme

M. Bernard Delcros, sénateur du Cantal

Programme et personnes rencontrées

Préfecture du Cantal

Mme Nathalie Guillot-Juin, sous-préfète

Rencontres sur le thème de l'attractivité économique et touristique

M. Bernard Villaret, président de la CCI

M. Christian Vabret, président de la CMA

M. Patrick Escure, président de la CA

M. Jean-Vincent Gauzentes, directeur de l'entreprise LIAL MC (Laboratoire Interprofessionnel d'Analyses laitières Massif Central)

M. Laurent Ladoux, Olano (transport)

M. Raymond Lozano, Qualipac (industrie du luxe)

M. Philippe Matière, Matière SA (infrastructures et ponts)

M. Matthieu Piganiol, président de Piganiol (parapluies)

M. Jean-Pierre Astruc, président de l'office du tourisme

Table ronde des financeurs de la ligne aérienne d'aménagement du territoire Aurillac-Paris

M. Bruno Faure, président du département

M. Michel Roussy, président de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac (CABA)

Mme Angélique Brugeron, conseillère régionale

M. Serge Destannes, directeur général des services de la CABA

M. Bertrand Claux, Directeur de cabinet de la CABA

Mme Marie-Pierre Bel Berbel, directrice adjointe à la direction des transports de la région

Mme Céline Boulineau, chargée de mission « service aérien » de la région

Déplacement à Rodez (Aveyron)

(Vendredi 12 juillet 2019)

Délégation

M. Vincent Capo-Canellas, président de la mission, sénateur de la Seine-Saint-Denis

Mme Josiane Costes, rapporteure de la mission, sénatrice du Cantal

M. Jean-Claude Luche, membre de la mission, sénateur de l'Aveyron

M. Alain Marc, sénateur de l'Aveyron

Programme et personnes rencontrées

Préfecture de l'Aveyron

Mme Catherine Sarlandie de La Robertie, préfète

Table ronde des financeurs de la ligne aérienne d'aménagement du territoire Rodez-Paris

M. Jean-François Galliard, président du Conseil départemental et du Syndicat mixte

M. Christian Teyssèdre, maire de Rodez et président de Rodez agglomération

M. Daniel Segonds, président de la SAEML Air12

M. Eric Bometon, directeur général de l'aéroport

M. Régis Chanteau, directeur mobilités, infrastructures et développement de la région Occitanie

Table ronde à la CCI des entreprises et acteurs économiques utilisateurs de la ligne aérienne Rodez-Paris

M. Dominique Costes, président de la chambre de commerce et d'industrie

M. Jacky Brossy, vice-président de la chambre de métiers et de l'artisanat

M. Laurent Guerreiro, Directeur général de Ragt (semences agricoles)

M. Benoît Courtin, directeur des ressources humaines de Bosch

M. Benoit Bougerol, maison du livre

M. Serge Clamagirand, Alliance Porci d'Oc

M. Jean-Paul Bouyssou, Ruban Bleu

IV. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Sénateurs

M. Antoine Karam (LaRem – Guyane)

M. Gérard Poadja (UC – Nouvelle-Calédonie)

M. Michel Magras (LR – Saint-Barthélemy)

Député

M. David Lorion (LR – La Réunion)

Collectivités territoriales

Région Auvergne-Rhône-Alpes

Région Normandie

Région Pays de la Loire

Associations

Association des départements de France

Union française contre les nuisances des aéroports (UFCNA)

Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM)

Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA)

Entreprises

Air France

ATR

EasyJet

Ryanair

ANNEXES

Paris, le 25 juin 2019



DIRECTION
DE L'INITIATIVE
PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

DIVISION
DE LA LÉGISLATION
COMPARÉE

ANNEXE 1

Le soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement

La division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur les politiques de soutien au transport aérien comme instrument de développement et de désenclavement territorial. La division s'est concentrée sur un échantillon de six pays (Australie, Canada, Colombie, Espagne, Italie, Suède) dont elle a examiné la réglementation en détail.

Ces pays offrent des exemples des différentes politiques possibles en mettant l'accent tour à tour sur la détermination d'obligations de service public contre des compensations financières, sur la maîtrise publique ou parapublique directe de compagnies aériennes, sur la subvention aux infrastructures aéroportuaires ou sur le soutien au pouvoir d'achat des résidents des zones enclavées ou isolées.

1. Italie

a. Les caractéristiques du système aéroportuaire italien

Quoique comparable à la France par sa superficie et sa population globales, ainsi que par l'organisation administrative de l'État, l'Italie présente des caractéristiques géographiques, démographiques et politiques qui différencient nettement l'organisation de son système de transport aérien et aéroportuaire.

Du point de vue purement géographique, il faut distinguer la masse homogène de l'Italie du Centre-Nord organisée autour de la plaine du Pô, la longue péninsule étroite et montagneuse s'avancant profondément dans la Méditerranée et le complexe des îles dont deux massives, la Sardaigne et la Sicile. Le Sud de l'Italie qui forme un cul de sac est manifestement plus enclavé que le Nord



et le Centre et bénéficie d'un réseau ferroviaire et routier beaucoup moins dense, tant régionalement qu'au niveau des interconnexions nationales. Les îles posent un problème spécifique, même si la Sicile bénéficie de la liaison routière par le pont de Messine. Les lignes à grande vitesse s'étant très récemment étendues notamment à la côte Adriatique, l'enclavement concerne surtout désormais la Calabre, la Sardaigne et les îles isolées dépendantes de la Sicile comme Lampedusa et Pantelleria.

Du point de vue démographique, l'Italie est marquée par un polycentrisme urbain très marqué. Il n'existe aucune mégapole, mais un réseau hiérarchisé de villes dominé par Rome, Milan et Naples au centre, au Nord et au Sud. Le Nord et le Centre connaissent un maillage étroit de villes grandes et moyennes, qui est beaucoup moins serré dans le *Mezzogiorno*. En matière de transport aérien, cela génère une dissémination de petits aéroports qui peuvent se livrer une concurrence sous-optimale dans des bassins de population limités. Certains sont très dépendants de compagnies low-cost. La difficulté d'assurer la complémentarité des escales petites et moyennes au sein d'un même bassin ne facilite pas la tâche des pouvoirs publics nationaux et régionaux dont les moyens de soutien limités se trouvent inévitablement dispersés. C'est particulièrement vrai dans le *Mezzogiorno*, où par exemple des régions peu dotées comme les Pouilles et la Calabre¹ doivent chacune veiller sur 3 aéroports et la Sicile sur 6 dont 2 sur de petites îles isolées. En outre, le polycentrisme italien explique également que la politique de continuité territoriale pour les zones isolées passe par des liaisons avec plusieurs points d'entrée. Comme on le verra en détail plus loin, les trois aéroports de Sardaigne sont par exemple reliés par des lignes de service public, à deux grands aéroports nationaux, Rome Fiumicino et Milan Linate².

Du point de vue politique et juridique, l'Italie se présente comme un État régional dont les régions concourent à l'exercice de la puissance législative. L'article 117 de la Constitution fixe la répartition des compétences entre l'État et les régions. La régulation des grands réseaux de transport et de navigation, des ports et aéroports civils ne fait partie ni du domaine de compétence exclusif de l'État, ni du domaine de compétence générale résiduelle des régions, mais du domaine d'exercice concurrent dans lequel l'État

¹ Pour donner un repère, la Calabre a une superficie légèrement plus grande que l'Île de France, deux fois plus petite que la Normandie et compte moins de 2 millions d'habitants.

² Rome Fiumicino est le plus grand aéroport d'Italie et le hub international d'Alitalia. Milan Linate est le deuxième aéroport de la capitale économique du pays. Pendant sa fermeture temporaire au deuxième semestre 2019, les lignes de service public sont réaffectées vers Malpensa, le plus grand aéroport de Milan mais très éloigné de la ville.



fixe les grands principes directeurs et la région les mesures sectorielles spécifiques. On peut donc considérer que l'État et les régions doivent collaborer pour mettre sur pied la politique des transports d'intérêt national. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle confirme par ailleurs que les transports publics d'intérêt local sont du ressort des régions au titre de leur compétence générale résiduelle.³

Toutefois, pour apprécier l'étendue réelle de la responsabilité de l'État dans le domaine des transports, notamment du transport aérien, il convient de relever que le même article 117 de la Constitution italienne lui attribue notamment, à titre exclusif, la réglementation de la concurrence et la détermination des niveaux de prestations garantis sur l'ensemble du territoire national en matière de droits civils et sociaux. Il revient donc à l'État de définir l'organisation générale du système aéroportuaire, la politique de continuité territoriale et les règles de mise en concurrence, en dialogue avec les régions. Il appartient aux régions qui bénéficient de liaisons aériennes de service public de lancer les appels d'offre européens, de désigner les attributaires et de veiller à la bonne exécution de la prestation.

Pour disposer d'une vision systémique de son organisation aéroportuaire afin d'en assurer un développement cohérent et efficace, le législateur italien a prévu :

- l'identification et la classification des aéroports d'intérêt national par décret du Président de la République sur proposition du ministre des transports avec l'accord de la Conférence permanente pour les rapports entre l'État et les régions ;

- la constitution d'un comité de coordination technique auprès du ministre des transports composé de représentants du gouvernement, des régions et du secteur aéronautique pour coordonner les politiques de développement des aéroports d'intérêt régional.⁴

Le plan national des aéroports est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016.⁵ Les aéroports d'intérêt national ont été identifiés sur la base de critères fixés par la loi : il s'agit des sites nécessaires à l'exercice des compétences exclusives de l'État dans tous les

³ Corte Costituzionale, sentenza n. 222/2005 du 8 juin 2005.

⁴ Art. 698, *codice della navigazione*. Rédaction issue du D.L. n. 151 du 15 mars 2006 (art. 5).

⁵ Decreto P.R. n. 201 du 15 septembre 2015. Les aéroports qui ne présentaient pas d'intérêt national avaient déjà été transférés au domaine public régional par le décret législatif n. 85/2010 du 28 mai 2010 (art. 5). Les aéroports identifiés a posteriori comme d'intérêt régional qui appartenaient encore au domaine de l'État ont été également transférés aux régions par une clause-balai du décret de 2015 (art. 11).



domaines (sécurité, économie, environnement, égalité des droits notamment), en tenant compte de la taille et de la typologie du trafic, de leur implantation territoriale, de leur rôle stratégique, ainsi que de leur éventuelle participation aux réseaux de transports transeuropéen. La construction du plan national est particulièrement intéressante puisqu'elle intègre pleinement les considérations d'aménagement du territoire pour articuler différentes classes d'aéroport qui répondent à des vocations et des missions d'intérêt général différentes.

Le territoire italien a été ainsi divisé en dix bassins territoriaux de trafic, tels que leurs confins sont situés à 2 heures de conduite en voiture au plus d'un aéroport considéré comme stratégique, soit pour son insertion dans le trafic international, soit pour l'importance relative de son trafic à l'échelle nationale. Ces bassins de trafic ne représentent pas du tout la même population, ni le même trafic. Le *Mezzogiorno* enclavé est bien pris en compte et compte 6 bassins dont 2 en Sicile.⁶ Dans ces dix bassins, ont été identifiés 38 aéroports d'intérêt national, dont 12 présentant une importance stratégique particulière, dont 3 portails intercontinentaux⁷. Il est intéressant d'examiner les choix des aéroports d'intérêt national sans particulière saillance stratégique comme Bergame, Brescia, Cuneo, Gênes, Trieste, Trévise, Rimini, Parme, Ancône, Pérouse, Pescara, Salerne, Brindisi, Tarente, Reggio Calabria, Crotone, Comiso, Trapani, Olbia, Alghero, Pantelleria, Lampedusa. Hormis quelques chefs-lieux de petites régions, il s'agit surtout de villes moyennes typiquement chefs-lieux d'une province, réparties de façon homogène sur le territoire italien. L'intérêt national est ici clairement indexé sur la préservation du développement territorial.

En outre, aux termes du décret, ces aéroports d'intérêt national sans particulière saillance stratégique sont tenus à certaines obligations dont l'État vérifie le respect. Ils doivent être en mesure de jouer un rôle bien défini au sein de leur bassin sur la base d'une spécialisation fonctionnelle. Ils doivent aussi être en mesure de démontrer leur capacité à atteindre l'équilibre financier et leur solvabilité, au moins sur trois ans. Un plan industriel et un plan économique et financier doivent être présentés à l'appui.⁸

⁶ Les dix bassins sont : le Nord-Ouest (Piémont-Lombardie), le Nord-Est (Vénétie, Frioul, Trentin), le Centre-Nord (Émilie-Romagne, Toscane, Marches), le Centre (Latium, Ombrie, Abruzzes), la Campanie (autour de Naples), l'Adriatique (Pouilles), la Calabre, la Sicile orientale, la Sicile occidentale et la Sardaigne.

⁷ Rome Fiumicino, Milan Malpensa et Venise.

⁸ DPR 201/2015, art. 4.



Toutefois, il est prévu une exception « pour les aéroports qui assurent la continuité territoriale de régions périphériques et d'aires en voie de développement ou particulièrement défavorisées, dans la mesure où n'existe aucune autre modalité de transport, en particulier ferroviaire, adéquate pour garantir une telle continuité. »⁹ Bien qu'ils ne soient pas listés, il n'est pas difficile de conclure que les aéroports des îles Pantelleria et Lampedusa dépendantes de la Sicile, d'Olbia et Alghero en Sardaigne, de Crotone et Reggio Calabria en Calabre sont dispensés de ces obligations, et notamment de l'objectif d'équilibre économique et financier à moyen terme, en raison de leur rôle indispensable dans le développement de régions très enclavées.

Il convient de remarquer le souci marqué de complémentarité entre les modes de transport soit pour prévenir la dispersion des ressources publiques, soit pour accroître la zone de rayonnement des aéroports existants au bénéfice des régions les plus mal desservies. En particulier, le ministre des infrastructures et des transports a la charge de favoriser toute action pour préserver les intérêts des régions dans lesquelles n'existent aucun aéroport d'intérêt national en veillant à l'optimisation des connexions intermodales avec les aéroports les plus proches.¹⁰

b. Le cadre juridique des aides au développement de routes aériennes

Les liaisons vers des régions enclavées sont souvent structurellement déficitaires et risquent de disparaître dans un environnement concurrentiel normal. Toutefois, des aides sont autorisées sous certaines conditions dès lors que le développement régional constitue un motif d'intérêt général suffisant. Pour respecter le droit communautaire, les aides au développement de liaisons aériennes doivent assurer des conditions équitables et non-discriminatoires d'accès aux infrastructures, notamment aéroportuaires, aux opérateurs, c'est-à-dire aux compagnies aériennes. Cette règle est expressément reprise dans la législation italienne.¹¹ La directive de 2009 sur les redevances aéroportuaires¹² prévoit que les aides au lancement de nouvelles routes aériennes pour promouvoir le développement des régions défavorisées ou ultrapériphériques ne peuvent être concédées qu'en conformité avec

⁹ DPR 201/2015, art. 7.

¹⁰ DPR 201/2015, art. 13. Il n'existe pas d'aéroport d'intérêt national dans le Val d'Aoste, le Trentin-Haut-Adige, le Molise et la Basilicate, plutôt des régions montagneuses et rurales à l'habitat peu nombreux et dispersé.

¹¹ Art. 37, al.2, a), *decreto legge* n.201/2011.

¹² Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires



le droit communautaire, dont le principe de non-discrimination précité est un élément central. Spécifiquement, la même directive impose aux États membres de s'assurer que les taxes d'aéroport ne créent pas de discrimination entre les utilisateurs, tout en autorisant une modulation de ces taxes pour des motifs d'intérêt général, y compris environnementaux, sur la base de critères pertinents, objectifs et transparents.¹³

Dans ce cadre, la législation italienne prévoit que les gestionnaires d'aéroport qui octroient des concours financiers, des subventions ou toute autre forme de financement à des opérateurs aériens en fonction du lancement et du développement de routes destinées à satisfaire et promouvoir la demande dans leur zone de chalandise doivent mettre sur pied des procédures de choix des bénéficiaires qui soient concurrentielles, transparentes et susceptibles de garantir la plus large participation des opérateurs potentiellement intéressés. Le ministre des infrastructures et des transports en définit les modalités dans des lignes directrices. Il revient à l'établissement public en charge du contrôle de l'aviation civile (*Ente Nazionale per l'Aviazione Civile* – ENAC) de vérifier la transparence et l'effectivité de la mise en concurrence menée par le gestionnaire d'aéroport, en lien avec l'Autorité indépendante de régulation des transports (*Autorità di regolazione dei trasporti* – ART).¹⁴

En 2016, le ministre des infrastructures et des transports a publié de nouvelles lignes directrices relatives aux incitations financières au lancement et au développement de liaisons aériennes pour tenir compte de l'évolution de l'interprétation des règles européennes conformément à la communication de la Commission 2014/C 99/03 du 4 avril 2014, ainsi qu'à la jurisprudence de la CJUE¹⁵.

En principe, les conditions commerciales incluses dans les accords entre les gestionnaires d'aéroport publics et les compagnies

¹³ Cette disposition a été transposée en droit italien par l'article 75 du décret-loi n.1/2012.

¹⁴ Art. 13, al. 14&15 du décret-loi n. 145/2013 du 23 décembre 2013.

¹⁵ La CJUE a tranché notamment plusieurs litiges concernant l'aéroport de Charleroi soutenu par des aides publiques pour attirer la compagnie à bas coût Ryanair. Après la publication des lignes directrices, ce corpus s'est encore étoffé de deux décisions importantes. En 2017, elle a accepté de faire valoir le droit du travail belge au profit des salariés de Ryanair qui y travaillaient. Après plusieurs contentieux sur les aides régionales, elle a finalement validé en 2018 la décision de la Commission européenne qui après enquête avait considéré comme trop basses les redevances de concession accordées par la Belgique via la Région Wallonne à l'exploitant de l'aéroport, ce qui constituait une forme d'aide d'État illégale depuis 2014. La Commission avait demandé à la Belgique de rehausser de 3 à 15 millions la redevance de concession et de récupérer les sommes antérieures non perçues. La Cour a suivi son diagnostic. Cf. CJUE, affaire T-818/14, *Aéroport de Bruxelles Sud – Charleroi*, 25 janvier 2018.



aériennes ne constituent pas des aides d'État s'ils passent le test de l'opérateur d'économie de marché dit test MEO (*Market Economy Operator*) issu du droit communautaire. C'est le cas lorsque le gestionnaire public de l'aéroport considère au terme d'une analyse comparative que le prix pratiqué pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché ou lorsque le gestionnaire estime, au moyen d'une analyse *ex ante*, que l'accord commercial génère sur la durée un bénéfice marginal à l'avantage de l'aéroport. Dès lors que les aéroports desservent un bassin isolé ou enclavé et peinent à attirer des compagnies aériennes, il est raisonnable de penser que les accords commerciaux ne satisferont pas le test MEO. Les lignes directrices de 2016 viennent alors préciser les conditions dans lesquelles des accords entre aéroports publics et compagnies aériennes pour développer des liaisons aériennes au service du développement régional peuvent être valablement conclus et appliqués lorsqu'ils échouent au test MEO.

Ces conditions commerciales constituent des aides soumises au contrôle de la Commission mais ne sont pas pour autant illégales si la procédure de choix du bénéficiaire des aides assure une compétition large et transparente en garantissant que chaque candidat potentiel dispose de la même information et participe à armes égales. D'après les lignes directrices de 2016, les gestionnaires d'aéroport sont à ce titre obligés de :

- publier semestriellement sur leur site internet le programme complet des aides qu'ils entendent mettre en œuvre dans l'année et sur les années à venir en spécifiant leur typologie, leur durée, les montants financiers globaux, les bénéfices attendus en échange de l'octroi de l'aide, les conditions que doivent respecter les compagnies aériennes (flotte, part de marché, respect des normes antimafia, respect des obligations fiscales) ;
- actualiser les programmes d'aide au fil de l'eau ;
- publier également sur internet, dans les 15 jours suivant l'octroi d'une aide ne satisfaisant pas le test MEO, les résultats de la procédure et transmettre ces derniers à l'ENAC et à l'ART pour qu'ils exercent leur contrôle ;
- publier avant le 31 janvier de l'année suivante le volume global des incitations financières qui ne satisfont pas le test MEO et en donner communication à l'ENAC et à l'ART.¹⁶

Le gestionnaire de l'aéroport a la liberté de choisir le bénéficiaire de l'aide qu'il juge le plus adapté pour le

¹⁶ Art. 6, *Linee guida inerenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo du rotte aeree di vettori*, Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, 11 août 2016.



développement des liaisons aériennes et du trafic, dès lors que ces conditions procédurales sont remplies.

c. Les cahots de la politique de continuité territoriale

Si la définition d'une stratégie de développement aéroportuaire et l'établissement d'un cadre transparent d'octroi d'aides au développement de lignes aériennes répondent avant tout à une logique de développement économique, notamment tourné vers le marché touristique international, l'Italie apporte aussi un soutien au transport aérien sous la forme d'une politique de continuité territoriale qui vise en outre à garantir le droit à la mobilité des citoyens des régions enclavées et renforcer la cohésion du pays. Les pouvoirs publics imposent alors des obligations de service public (*oneri di servizio pubblico* – OSP) aux compagnies aériennes opérant les liaisons aériennes concernées, qui peuvent donner lieu à une compensation financière et à des attributions exclusives.

Le cas de la Sardaigne, qui a donné lieu à de nouveaux développements à rebondissements en 2019, est le plus emblématique. C'est celui qu'on traitera tout en relevant qu'une politique de continuité territoriale de moindre envergure est aussi mise en place pour les îles isolées de Sicile, ainsi que l'île d'Elbe selon des modalités parallèles.¹⁷

Pour garantir la continuité spécifiquement avec ce territoire dans le respect des règles européennes¹⁸, le législateur a confié en 1999 au ministre des transports le pouvoir et la mission de prévoir par décret :

- les charges de service public pour les liaisons entre les aéroports de Sardaigne et les principaux aéroports nationaux ;

- conjointement avec le président de la région autonome de Sardaigne, l'organisation d'un appel d'offres européen pour l'attribution des liaisons, dans la mesure où aucune compagnie n'a mis en place à son propre compte de liaison aérienne respectant les charges de service public. Les compagnies retenues à l'issue de la procédure bénéficient d'une compensation financière plafonnée au titre des frais qu'elles engagent pour assurer la ligne de service

¹⁷ L'île d'Elbe est reliée par continuité territoriale aux trois aéroports de Pise, Florence et Milan-Linate, Pantelleria aux trois aéroports de Trapani, Catane et Palerme, Lampedusa uniquement à Palerme et Catane.

¹⁸ Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, puis Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.



public. L'exploitation des liaisons peut être concédée en monopole à un attributaire unique pour quatre ans.¹⁹

Les charges de service public ne sont toutefois pas définies par le ministre seul mais par une conférence mixte État-région présidée par le président de région, qui doit indiquer la classification et les niveaux des tarifs, les bénéficiaires de rabais particuliers, le nombre des vols, les horaires des vols, les types d'avions mobilisés, la capacité d'offre de places.²⁰ C'est à la conférence que revient également d'identifier les principaux aéroports nationaux qui doivent être reliés aux trois aéroports de Sardaigne Cagliari, Olbia et Alghero. En l'occurrence, ont été retenus Rome Fiumicino et Milan Linate.²¹

La loi de finances pour 2007 a transféré la responsabilité de la continuité territoriale à la région autonome de Sardaigne, qui à partir de 2010 devait en assumer la charge financière.²² La région a adopté des lois régionales pour établir un plan de couverture financière de la continuité territoriale mais ces moyens sont restés trop limités surtout à la suite de la crise économique, si bien qu'en 2016, l'État italien a consenti 120 millions € à la Sardaigne pour soutenir la politique de continuité territoriale.²³

La continuité territoriale avec la Sardaigne a donné lieu à de multiples remises en concurrence et réattributions à diverses compagnies en 2013, en 2015, en 2017 puis en 2019. On s'intéressera au régime actuel mis en place, partiellement et avec difficultés, depuis le printemps 2019, et qui devait courir initialement jusqu'en 2022. Les obligations de service public et le cadre de l'appel d'offres européen sont définis conformément à la loi par un décret du ministre des infrastructures et des transports de 2018 qui déclare services d'intérêt économique général la desserte des 6 lignes aériennes entre les aéroports de Sardaigne, Rome et Milan.²⁴

Des conditions sont imposées aux compagnies aériennes en matière de fréquence, d'horaires, de calendrier, de places offertes sur les six lignes. On notera que le cahier des charges impose une

¹⁹ Art. 36 al. 1, Loi n. 144/1999 du 17 mai 1999, *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*. On peut remarquer que ce véhicule législatif n'est pas un texte sur les transports mais davantage un texte portant diverses dispositions en matière sociale.

²⁰ Art. 36 al. 3, Loi n. 144/1999.

²¹ La tentative en 2015 d'étendre la continuité territoriale pour soutenir les lignes vers Bologne, Florence, Turin, Naples et Vérone n'a pas eu de suite après que la Commission européenne a estimé qu'il s'agissait d'un contournement des règles communautaires.

²² Art. 1^{er}, al. 837 & 840, Loi n. 296/2006 du 27 décembre 2006.

²³ 30 millions € par la loi n°9 du 22 janvier 2016 et 90 millions € par la délibération du comité interministériel de programmation économique n°54 du 1^{er} décembre 2016.

²⁴ Décret n. 367 du 8 août 2018, MIT, *Imposizione di oneri di servizio pubblico - Sardegna*



augmentation d'environ 50 % du nombre de places offerts dans les vols en continuité territoriale sur les prochaines trois années et on se concentrera sur l'imposition de tarifs préférentiels.

Les résidents de Sardaigne bénéficient d'un tarif réduit maximal (*tariffa onerata agevolata massima* - TAM) identique sur 12 mois de l'année. Leur est assimilé pour le bénéfice du TAM un groupe constitué par les personnes handicapées dont le taux d'invalidité est supérieur à 80 %, les jeunes de 2 à 21 ans, les étudiants jusqu'à leur 27 ans et les personnes de plus de 70 ans, sans discrimination liée à la nationalité ou au lieu de résidence. Les autres passagers bénéficient aussi d'un plafonnement du prix des billets, mais le plafond est fixé au double du TAM pour la basse saison (1^{er} octobre - 31 mai) et au triple du TAM pour la haute saison (1^{er} juin - 30 septembre).

*Schéma tarifaire des lignes de continuité territoriale vers la Sardaigne
(hors taxes)*

Lignes	Tarif préférentiel maximal pour résidents et assimilés (TAM)	Tarif plafonné pour les autres passagers (octobre-mai)	Tarif plafonné pour les autres passagers (juin-septembre)
Alghero - Rome	40 €	80 €	120 €
Alghero-Milan	49 €	98 €	147 €
Cagliari - Rome	40 €	80 €	120 €
Cagliari -Milan	49 €	98 €	147 €
Olbia - Rome	40 €	80 €	120 €
Olbia - Milan	49 €	98 €	147 €

Source : décret ministériel n°367/2018 – annexe technique

Une fois constaté qu'aucune compagnie aérienne n'assumait à son propre compte, sans compensation financière, l'ensemble des obligations de service public, il est revenu à la région Sardaigne de lancer l'appel d'offres et de sélectionner les titulaires pour chacune des 6 lignes aériennes.

Les retournements et coups de théâtre se sont cependant succédé rapidement sans que le nouveau régime puisse être installé. En effet, Alitalia s'est vu attribuer provisoirement le 15 janvier 2019 la totalité des lignes de continuité territoriale après avoir baissé de 30 % son offre financière par rapport à l'exploitation précédente. Or, parmi 10 autres compagnies était aussi en lice Air Italy (Ex-Meridiana) une



compagnie sarde basée à Olbia, qui après des déboires financiers a été rachetée pour moitié par Qatar Airways. La perte de l'exploitation de la continuité territoriale Olbia-Rome et Olbia-Milan qu'elle gérait jusque-là signifiait directement des pertes d'emploi chez Air Italy qui, sous la pression de son actionnaire, devait se rapatrier sur Milan. La région Sardaigne, l'État, Alitalia et Air Italy ont donc engagé des négociations pour revenir sur le résultat de l'adjudication provisoire et restaurer le *statu quo ante*. Un accord transitoire a été trouvé avec les compagnies pour éviter une rupture à Pâques de la continuité territoriale et un compromis s'est imposé fin mai 2019 afin de conserver la continuité territoriale en provenance et à destination d'Olbia dans les mains d'Air Italy, en réservant un aller-retour à Alitalia pendant la haute saison, contre le renoncement d'Air Italy à toute compensation financière. La voie juridique demeure étroite, mais l'abandon des concours publics était le seul moyen de renverser l'adjudication provisoire et de régulariser la nouvelle attribution, d'une part du point de vue formel et procédural, d'autre part, du point de vue matériel pour éviter d'être sanctionné pour l'octroi d'une aide d'État illégale et discriminatoire à une compagnie aérienne locale.

Les difficultés ne se sont pas limitées à ce point. Ryanair a ainsi annoncé un recours auprès des instances européennes après l'adjudication provisoire. Surtout, le contexte politique ne peut pas être ignoré. Les élections régionales de février 2019 ont en effet conduit à un basculement de la majorité en Sardaigne et à un changement d'exécutif régional. La nouvelle équipe a annoncé en avril 2019 la suspension de la procédure d'appel d'offres, qui devrait être relancée sur d'autres bases. Un décret du ministre des transports²⁵ a validé ce changement de pied pour modifier drastiquement la portée des obligations de service public adoptées en août 2018 : elles ne s'imposent plus que pour la liaison avec Olbia, tandis que les liaisons avec Cagliari et Alghero sont sorties de leur champ d'application et renvoyées aux dispositions antérieures approuvées en 2013. Des discussions avec la Commission européenne engagées le 28 mars et le 1^{er} avril 2019 mentionnées en visa du décret, il transparaît que les autorités européennes étaient favorables à la suspension de l'appel d'offres pour Cagliari et Alghero et n'avaient pas d'objection à l'exercice par Air Italy de la continuité territoriale avec Olbia sans compensation financière.

Plus généralement, la politique de continuité territoriale italienne a perdu beaucoup d'ampleur dans les dix dernières années pour se recentrer soit sur la desserte de petites îles très isolées et

²⁵ Décret du ministre des infrastructures et des transports du 11 avril 2019 modifiant le décret du 8 août 2018.



dépendantes, soit sur un soutien indirect au développement économique et au tourisme en Sardaigne. En effet, si l'on répertorie l'ensemble des dispositions législatives qui permettraient d'imposer des OSP sur des lignes aériennes, on constate que la plupart sont inutilisées. Au moins neuf aéroports supplémentaires pourraient prétendre à des liaisons vers Rome et Milan sous un régime d'obligations de service public.²⁶ Certains ont en réalité virtuellement cessé tout trafic comme Bolzano dans les montagnes du Trentin ou Foggia dans les Pouilles ; d'autres ont bénéficié un temps d'une activation des OSP comme Reggio Calabria en Calabre mais les appels d'offres suivants ont été infructueux. Il est très difficile d'agir si les compagnies aériennes considèrent que le marché est trop restreint. L'État italien comme Alitalia, tous deux très endettés, ne peuvent assumer ces charges financières.

Des efforts récents pour le désenclavement de la Calabre

L'État italien a récemment entrepris d'accroître ses efforts de désenclavement de la Calabre grâce au transport aérien. L'affiliation du ministre des transports italien actuel Toninelli au Movimento 5 Stelle, particulièrement implanté dans le Sud de l'Italie, a sans doute joué un rôle de catalyseur dans les décisions récentes.

D'une part, se prépare depuis le début de l'année l'extension vers cette région de la politique de continuité territoriale avec la définition des obligations de service public sur les liaisons Crotone-Rome et Crotone-Milan et l'élaboration d'un décret ministériel nécessaire. Le processus administratif a été lancé en janvier et la région de Calabre a transmis le 22 février 2019 au ministre des transports une lettre d'intention et un mémoire technique, couvrant aussi des hypothèses de liaison avec Turin et Venise.

D'autre part, l'État italien a apporté un soutien budgétaire direct à deux infrastructures aéroportuaires de Calabre. La loi de finances pour 2019 (art. 1^{er} al. 133) a ainsi autorisé le versement de :

- 3 millions € par an sur le triennat 2019-2021 à l'aéroport de Crotone pour garantir un système de liaison aérienne pérenne et assurer la continuité territoriale ;

- 15 millions € sur 2019 et 10 millions € sur 2020 pour couvrir les travaux de restructuration et de mise en sécurité de l'aéroport de Reggio Calabria.

²⁶ En général, il s'agit de dispositions introduites en loi de finances qui autorisent l'extension du dispositif législatif de continuité territoriale pour la Sardaigne datant de 1999, le premier en date, aux dessertes nationales de certains aéroports périphériques : Albenga, Aoste, Bolzano, Cuneo, Tarente, Trapani, Crotone (art. 82, loi n. 289/2002), Reggio Calabria et Foggia (art. 206, loi n. 350/2003).



2. Espagne

a) Une proximité en trompe-l'œil avec l'Italie

L'Espagne présente un certain nombre de points communs avec l'Italie comme le caractère d'État régional, polycentrisme urbain, les contraintes insulaires avec les archipels des Baléares et des Canaries²⁷, de forts contrastes de développement entre Madrid et la Catalogne d'un côté, de provinces rurales, défavorisées et enclavées comme l'Estrémadure, de l'autre. À ces caractéristiques s'ajoutent le cadre partagé du droit communautaire, en particulier la directive de 2009 sur les redevances aéroportuaires, le règlement de 2008 sur les services aériens et les orientations en matière d'aides d'État. C'est pourquoi l'on s'attachera aux nuances entre les deux pays.

Il convient d'abord de noter que l'article 149 de la Constitution espagnole attribue la compétence exclusive en matière de transport aérien à l'État qui agit par l'intermédiaire de la Direction générale de l'aviation civile rattachée au ministère du ministère du Développement, des Infrastructures et des Transports (*Ministerio de Fomento*). Les Communautés autonomes peuvent solliciter l'action de l'État et collaborer à la mise en œuvre de la politique mais elle joue un rôle plus directement subordonné qu'en Italie.

En outre, l'Espagne est considérée comme un exemple de politique orientée vers les passagers résidant dans les zones isolées qui bénéficient de remises tarifaires, ce qui n'est pas sans conséquence budgétaire, les sommes allouées étant considérables.

Si elle n'ignore pas la politique de soutien aux lignes par l'imposition d'obligations de service public, très commune au sein de l'Union européenne, cette politique semble plus détachée d'enjeux touristiques qu'en Italie.

b) Les bonifications tarifaires pour les résidents des régions isolées

Depuis 1960, les résidents des territoires non continentaux d'Espagne, les Canaries, les Baléares et les enclaves de Ceuta et Melilla sur la côte marocaine, bénéficient de réductions tarifaires sur toutes les liaisons aériennes vers le reste du territoire national.²⁸ Ces réductions prennent la forme de rabais proportionnel : les résidents ne paient qu'une fraction déterminée du billet d'avion au tarif

²⁷ Les Canaries sont des régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

²⁸ On considère que cela représente environ 70 dessertes aériennes différentes. Pour la ville de Ceuta, la réduction porte uniquement sur les liaisons avec les aéroports andalous de Malaga, Jerez ou Séville, d'après le ministère du développement économique



normal pour le reste des autres passagers. Autrement dit, il s'agit d'une réduction forfaitaire non plafonnée sur le prix du marché. Le rabais vaut pour chaque trajet, simple ou aller-retour. Les résidents concernés sont déterminés sans discrimination de nationalité dès lors qu'ils bénéficient d'un droit ou d'un titre de séjour.

Initialement fixée à 33 % du prix, ce rabais a été relevé à 50 % puis à 75 % par la loi de finances pour 2018 qui lui accorde expressément une validité pérenne et non seulement restreinte à l'année budgétaire en cours.²⁹ Le même rabais est par ailleurs appliqué aux liaisons maritimes. Une réduction cumulable de 5 à 10 % est également accordée aux familles nombreuses.³⁰

Depuis le 1^{er} novembre 2014, les résidents des Canaries, des Baléares, de Ceuta et Melilla peuvent faire certifier leur qualité de bénéficiaire de la bonification tarifaire en amont de l'achat grâce à la plateforme numérique SARA opérant un système d'accréditation de résidence automatique. Sans accréditation préalable, le billet peut être acheté mais il faudra présenter à l'embarquement aux agents de la compagnie aérienne les justificatifs de résidence nécessaire pour en faire usage.

Ce système est souvent critiqué pour son coût. Il est indéniable qu'en l'absence de plafonnement du prix des billets, la subvention par le budget de l'État dans une logique de guichet est massive. On peut estimer à 300-350 millions € par an la charge financière pour l'État espagnol lorsque le rabais représentait 50 % du prix. Cela doit être ramené aux quelques 9 millions de trajets subventionnés dont 400 000 environ au titre des familles nombreuses. Ce coût déjà très dynamique avec une hausse de 23 % entre 2014 et 2017 va encore augmenter de 10 à 15 % avec la hausse du rabais d'après le ministère du Développement, des Infrastructures et des Transports. On considère que ces sommes sont supérieures à la totalité des dépenses publiques de compensation d'OSP sur le transport aérien dans l'Union européenne.

²⁹ Disposition additionnelle 147, *Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018*, du 3 juillet 2018.

³⁰ Décret Royal 1621/2005 du 30 décembre 2005 *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003 de Protección a las Familias Numerosas*



Évolution du coût budgétaire 2014-2017 (rabais à 50%)

	Budget 2014 (millions €)	Budget 2017 (millions €)
Bonification résidents des Canaries	189	238
Bonification résidents des Baléares	83	94
Bonification résidents de Ceuta et Melilla	9	10
Supplément familles nombreuses	1	4
Total	281	346

Source: Plan estratégico de subvenciones 2018-2021 – Ministerio de Fomento

Le soutien public peut en lui-même participer à l'inflation des prix. On constate que les dessertes internationales vers les Canaries sont souvent moins chères que les dessertes nationales. Au final, les résidents locaux peuvent continuer à payer leurs billets à des prix élevés d'où la pression pour rehausser le pourcentage de rabais qui leur est octroyé.

Pour tenter de répondre aux critiques, en 2018 parallèlement à la hausse du rabais, le législateur espagnol a demandé aux autorités nationales de la concurrence de surveiller spécifiquement les compagnies aériennes qui pourraient avoir formé des ententes et des cartels. Il leur a également donné la faculté de fixer des prix maximaux de référence sur les lignes sur lesquelles auraient été imposées des obligations de service public.

c) La définition de services de transport aérien d'intérêt public

En Espagne, contrairement à l'Italie, l'octroi de rabais aux résidents de zones très isolées est essentiellement déconnecté des obligations de service public qui sont imposées éventuellement sur certaines liaisons aériennes. D'ailleurs, une seule liaison aérienne entre des zones bénéficiant du rabais tarifaire et l'Espagne continentale fait aussi l'objet d'OSP, à savoir la desserte Minorque-Madrid. À moins d'une évolution sur la base de la disposition adoptée en loi de finances pour 2018, ces deux instruments de soutien à la connectivité aérienne des territoires isolés sont totalement découplés et exclusifs l'un de l'autre.

La définition d'obligation de service public est beaucoup moins développée que la bonification tarifaire en Espagne. Elle est donc globalement beaucoup moins coûteuse pour les pouvoirs



publics³¹, puisqu'au budget 2018, la prise en charge du déficit d'exploitation des compagnies aériennes sur les lignes de service public représentait 4,1 millions € contre 382 millions € pour les rabais tarifaires aux résidents non-continentaux et 4,4 millions € pour le rabais supplémentaires aux familles nombreuses.

Les premières lignes de service public ont été créées sur le fondement d'une loi portant diverses dispositions d'ordre fiscal et social en 1997³². Ce texte ne visait que les routes interinsulaires au sein des archipels des Canaries et des Baléares, après consultation des exécutifs des Communautés autonomes.

Le nouveau fondement juridique en droit interne se trouve dans la loi d'économie durable de 2011 qui définit les services de transport d'intérêt public comme les prestations que les opérateurs économiques ne fourniraient pas s'il fallait prendre en compte uniquement leur propre intérêt commercial, alors que ces prestations se révèlent nécessaires pour assurer un service de transport entre certaines localités définies ou pour garantir une prestation acceptable en termes de fréquence, de prix, de qualité et d'accès universel. Conformément au droit communautaire, les opérateurs fournissant des services d'intérêt public peuvent bénéficier de subventions publiques comme compensation aux obligations de service public qu'ils assument. L'attribution des aides n'intervient qu'après une mise en concurrence et ne peut couvrir que la prestation assurée sur le marché géographique déficitaire visé, à l'exclusion de toute subvention croisée.³³

Il appartient au Conseil des ministres sur proposition du Ministre du ministère du Développement, des Infrastructures et des Transports, après avis de la Commission gouvernementale aux affaires économiques (*Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos*)³⁴ de prendre la décision formelle d'imposer des OSP sur des services de transport d'intérêt public, tandis que revient au ministre du Développement, des Infrastructures et des Transports la responsabilité d'établir les conditions sur les prestations et des compensations économiques suffisantes pour couvrir les coûts et laisser un bénéfice raisonnable à l'opérateur. Si l'accès au marché est restreint voire exclusif au bénéfice d'un seul opérateur, le montant final de la compensation est définie au cours d'une procédure

³¹ Une analyse économique d'efficacité demanderait cependant de considérer le coût par passager qui ne nous est pas connu.

³² Art. 103, *Ley 66/1997 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, du 30 décembre 1997.

³³ Art. 95, al. 1 & 2, *Ley 2/2011 de Economía sostenible*, du 4 mars 2011.

³⁴ Il s'agit d'une structure de concertation interministérielle sous la présidence du ministre de l'Économie, secondé par le ministre du Budget.



d'appel d'offres publiques transparente, équitable et non-discriminatoire « dans laquelle doit être appréciée comme elle se doit l'offre qui demande une moindre compensation ».³⁵

Il existe aujourd'hui 20 liaisons aériennes soumises à des OSP en Espagne : 13 liaisons entre les îles des Canaries depuis 1998, 3 liaisons entre les îles des Baléares depuis 2003, auxquelles se sont ajoutées une liaison entre Minorque et Madrid, une liaison interne à l'Andalousie entre Almeria et Séville, et depuis 2018, deux liaisons entre Badajoz (Estrémadure) et Madrid et Barcelone. En 2017, on notera que 12 liaisons avec OSP (la plupart des liaisons intra-Canaries et toutes les liaisons intra-Baléares) ne donnait pas lieu à une compensation financière publique. En revanche, la ligne Almeria-Séville représentait la moitié du coût total de la politique d'OSP en Espagne en 2017 soit 2 millions €. Il convient de noter que malgré la compétence décisionnelle du ministère national des infrastructures et des transports, ces sommes sont à la charge des Communautés autonomes.

Le développement des OSP sur les lignes Badajoz-Madrid et Badajoz-Barcelone en 2018³⁶ constitue un tournant. Il ne s'agit pas de soutenir les dessertes insulaires mais de relier un territoire très enclavé et défavorisé de l'Espagne continentale avec les deux principaux pôles économiques du pays. Les principales OSP se déclinent ainsi³⁷ :

- 11 vols aller-retour Badajoz-Madrid et 4 vols Badajoz-Barcelone par semaine ;

- 2 vols par jour travaillé de la semaine et un le dimanche sur Badajoz-Madrid avec des plages horaires précises et liberté d'organisation sur Badajoz-Barcelone ;

- une capacité minimale annuelle de 54 000 sièges sur Badajoz-Madrid et de 20 000 sièges sur Badajoz-Barcelone ;

- une limitation à 2% des annulations de vols ;

- 90 % des vols ne devront pas connaître un retard de plus de 15 mn ;

- des tarifs de référence fixés à 90 € pour Badajoz-Madrid et 140 € pour Badajoz-Barcelone, les tarifs maximaux ne pouvant leur être supérieurs de plus de 25 %. Les promotions ne pourront pas être soumises à condition si elles ne constituent pas des rabais supérieurs à 20 % du tarif de référence.

³⁵ Art. 95, al. 3, *Ley 2/2011 de Economía sostenible*, du 4 mars 2011.

³⁶ Accord du Conseil des ministres du 23 février 2018.

³⁷ Décision 2913/2018 du 27 février 2018 de la Direction générale de l'Aviation civile espagnole.



Par adjudication publique, la compagnie régionale valencienne Air Nostrum s'est vu attribuer en septembre 2018 les lignes de service public Badajoz-Madrid et Badajoz-Barcelone pour trois ans. Sur cette période, elle recevra 10,5 millions € sur le budget de la région Estrémadure. Globalement, cela représente une augmentation d'environ 3 millions € par an des fonds publics consacrés aux lignes aériennes de service public.

3. Suède

a) *La mesure de l'accessibilité des territoires*

La question de l'accessibilité de toutes les parties du territoire suédois est au centre de la politique des transports mise en place, notamment, par *Trafikverket*, l'autorité en charge des transports. Une analyse menée en 2015-2016 sur les 290 communes que compte la Suède mesure le degré d'accessibilité du territoire à partir de 8 critères³⁸ :

- critère 1 : se rendre à Stockholm. 202 communes ont une accessibilité bonne, 59 acceptable et 29 médiocre. Ces dernières se situent principalement dans le Norrland et dans les communes limitrophes des frontières finlandaise et norvégienne ;

- critère 2 : venir de Stockholm. 183 communes ont une accessibilité bonne, 65 acceptable et 42 médiocre. Le rapport l'explique par la structure des vols en provenance et en direction de Stockholm, qui quittent les aéroports de la capitale en matinée et y retournent dans l'après-midi, soit un temps sur place trop court ;

- critère 3 : l'accessibilité des voyages internationaux, mesurée par la possibilité de se rendre dans les grands aéroports suédois offrant de plus grandes possibilités de voyages. 123 communes sont identifiées comme ayant une bonne accessibilité selon ce rapport, 95 une accessibilité acceptable et 72 une accessibilité médiocre ;

- critère 4 : l'accessibilité des métropoles. 224 communes ont une bonne accessibilité, 44 une acceptable et 22 une médiocre. Celles-ci se trouvent principalement dans les terres intérieures du nord de la Suède ;

- critère 5 : l'accès aux hôpitaux régionaux ou universitaires est bon dans 198 communes, acceptable dans 68 et médiocre dans 24. C'est encore une fois le nord de la Suède qui connaît les plus grandes difficultés d'accessibilité ;

³⁸ https://www.trafikverket.se/contentassets/a63eef605b3644caad0758ca6dbb346a/rapport_nationell_behovsanalys_160121.pdf



- critère 6 : l'accès aux universités et écoles supérieures est bon dans 212 communes -situées essentiellement dans la moitié sud de la Suède dans le triangle Stockholm-Malmö-Göteborg-, acceptable dans 49 d'entre elles et médiocre dans 29 ;

- critère 7 : l'accès aux villes de plus de 50 000 habitants est bon dans 206 communes, acceptable dans 68 et médiocre dans 16. Pour ce critère aussi, c'est dans le nord de la Suède que les difficultés sont les plus importantes, ainsi que sur l'île de Gotland ;

- critère 8 : l'industrie hôtelière. Peu de communes connaissent des lacunes considérant ce critère (10 communes ont un indicateur médiocre contre 240 bon et 40 acceptable), elles se trouvent cependant dans le nord de la Suède.

À partir de cet état des lieux, *Trafikverket* a extrait les 58 communes ayant obtenu au moins 3 notes « médiocre » sur les 8 critères pris en compte et les a classées en 3 sous-catégories : le premier groupe de 40 communes doit faire l'objet de mesures d'accessibilité prioritaires continues ou accrues, le deuxième groupe de 6 communes nécessite des études complémentaires et le dernier groupe de 12 communes ne requiert pas de mesures d'accessibilité prioritaires.

b) Une politique de soutien aux lignes aériennes

Prenons un exemple ancien qui illustre les premiers développements de la politique suédois de connectivité aérienne. Dans les années 80, la Suède a décidé que, dans le Nord, le comté de Jämtlands autour d'Östersund dépendrait désormais du secteur d'Umeå en matière de santé. Pour mener à bien cette réforme, le Parlement suédois a demandé d'assurer une bonne et rapide liaison entre les deux villes. Des lignes de transport aérien peu rentables ont donc eu la possibilité de se maintenir. Une connexion directe par vol était en effet nécessaire, compte tenu de la distance qui séparait Östersund et Umeå. L'État devait donc, par le biais de marchés publics mettant en concurrence différents opérateurs aériens, garantir la continuité du trafic aérien entre les deux villes, dont la ligne devrait comporter au moins deux allers-retours par jour afin de garantir une bonne circulation autant pour les patients que pour les autres voyageurs.

Dès sa création en 1999, l'autorité suédoise chargée des transports³⁹ a récupéré la responsabilité de cette ligne Östersund- Umeå et de la gestion des relations avec les transporteurs aériens. En 2002, 10 autres accords similaires ont été signés, essentiellement pour des liaisons entre l'aéroport de Stockholm-Arlanda et des communes de

³⁹ L'autorité des transports s'appelait alors *Rikstrafiken*, elle a été englobée dans *Trafikverket* en 2011



quelques milliers d'habitants des provinces du Nord frontalières de la Norvège et de la Finlande. S'il a été envisagé en 2010 d'en supprimer quelques-unes, les lignes existantes ont finalement toutes été reconduites.⁴⁰ Le coût total, à cette période, était de 89 millions de couronnes suédoises par an, soit environ 8,32 millions d'euros.

Le rapport pour l'aviation 2019-2023⁴¹, publié par *Trafikverket* fin 2017, souligne qu'il existe un véritable engagement gouvernemental en faveur du trafic aérien depuis 15 ans. Les accords relatifs aux lignes ont été reconduits pour la période 2015-2019 et une obligation de service public a été mise en place pour 10 lignes. L'analyse des besoins effectuée dans le cadre de ce rapport montre que 7 destinations (Gällivare, Arvidsjaur, Lycksele, Hemavan, Vilhelmina, Sveg et Pajala) connaissent encore des problèmes d'accessibilité, que la politique aérienne a toutefois permis d'améliorer sans qu'une alternative soit d'ailleurs crédible. Les trois autres communes (Torsby, Hagfors et Kramfors) connaissent toujours une accessibilité moindre, tout en étant acceptable, et des temps de trajet longs.

Selon un procédé classique et validé par le droit communautaire, les obligations de service public sont précisées dans un cahier des charges que les entreprises de transport aérien exploitantes s'engage à respecter contre une éventuelle compensation financière. L'exploitant de la ligne Lycksele⁴²-Stockholm, par exemple, devra à compter du 26 octobre 2019, date de renouvellement des contrats d'exploitation :

- offrir au moins 34 000 places par an, deux allers-retours par jour du lundi au vendredi et un aller-retour les dimanches et jours fériés;
- respecter les horaires de vol prédéfinis, qui peuvent toutefois être ajustés après consultation de la commune concernée ;
- respecter un préavis de 7 mois si l'entreprise décide d'arrêter les liaisons aériennes régulières sur cette ligne ;
- plafonner le prix des billets, en l'espèce au plus 1 110 SEK (104 €) pour un aller-simple, et les réductions pour les enfants (700 SEK, soit 65,50 €, pour un enfant entre 2 et 12 ans) et les étudiants ;

⁴⁰ Pour être parfaitement exact, une liaison de service public n'avait pas été reconduite dès 2008.

⁴¹ <https://www.trafikverket.se/contentassets/9c2ecf747db449a583f18e9230961a6c/flygutredning-2019-2023-remissversion-20171011.pdf>

⁴² Une commune d'environ 8 500 habitants de la Laponie suédoise.



- respecter des obligations quant à la disponibilité des billets (achat possible sur internet ou chez des distributeurs, information et réservation possible au plus tard deux mois à l'avance) ;

- rendre compte chaque mois de la façon dont le transporteur s'est conformé à ses obligations et fournir des informations telles que le nombre de places offertes, le nombre de vols effectués, le nombre de tickets vendu.

Il convient de remarquer que sur les dix lignes aériennes de service public, deux ne donnent lieu à aucune compensation financière Arvidsjaur-Stockholm et Gällivare-Stockholm. *Trafikverket* a conclu des accords financiers avec les compagnies aériennes sur les lignes à la rentabilité insuffisante pour que le trafic commercial puisse seul garantir l'accessibilité pérenne de zones isolées. *Trafikverket* vise un taux de couverture des coûts par les billets d'au moins 20 %. C'est le cas pour toutes les lignes à l'exception de Pajala-Luleå (9 %) qui, malgré une différence importante entre le coût du trafic et le coût du billet, connaît malgré tout un important accroissement de son accessibilité par l'aérien.

Répartition du financement des lignes aériennes soutenues

Ligne	Montant de la compensation en 2016	Recettes de la vente des billets	Total	Part des recettes des billets
Arvidsjaur-Arlanda Stockholm	0 SEK	12 808 531 SEK (1 198 510 €)	12 808 531 SEK (1 198 510 €)	100%
Gällivare-Arlanda Stockholm	0 SEK	37 505 057 SEK (3 509 629 €)	37 505 057 SEK (3 509 629 €)	100%
Hagfors-Arlanda Stockholm	8 066 665 SEK (754 807 €)	2 475 775 SEK (231 741 €)	10 542 440 SEK (986 548 €)	23%
Hemavan-Arlanda Stockholm	12 256 125 SEK (1 146 113 €)	13 530 814 SEK (1 265 313 €)	25 786 939 SEK (2 411 426 €)	52%
Lycksele-Arlanda Stockholm	11 239 285 SEK (1 051 126 €)	16 112 229 SEK (1 506 855 €)	27 351 514 SEK (2 557 981 €)	59%
Pajala-Luleå	10 800 000 SEK (1 010 053 €)	1 011 210 SEK (94 571 €)	11 811 210 SEK (1 104 624 €)	9%
Sveg-Arlanda Stockholm	17 141 670 SEK (1 603 217 €)	5 283 919 SEK (494 191 €)	22 425 589 SEK (2 097 408 €)	24%
Torsby-Arlanda Stockholm	8 066 665 SEK (754 471 €)	2 917 237 SEK (272 789 €)	10 983 902 SEK (1 027 260 €)	27%
Vilhelmina-Arlanda Stockholm	12 256 125 SEK (1 145 953 €)	13 453 212 SEK (1 257 935 €)	25 709 337 SEK (2 403 888 €)	52%
Östersund-Umeå	9 075 000 SEK (848 771 €)	7 052 764 SEK (659 634 €)	16 127 764 SEK (1 508 405 €)	44%

Source : *Trafikverket, rapport pour l'aviation 2019-2023, page 46*



L'autorité suédoise des transports insiste sur le fait que si le transport aérien offre généralement d'importants gains d'accessibilité, il s'agit en même temps d'un moyen de transport coûteux, en termes à la fois de coût par ligne et par passager, qui ne devrait donc être utilisé qu'en l'absence d'autres options demandant un effort plus raisonnable.

c) Le soutien aux aéroports non détenus par l'État

La Suède distingue les aéroports détenus par l'État (*statliga flygplatserna*) des aéroports qui ne le sont pas (*icke statliga*), sans qu'ils soient pour autant privés. Les collectivités territoriales ont un important rôle à jouer en la matière. Il existe en Suède 10 aéroports qui appartiennent à l'État : Kiruna, Luleå, Umeå, Åre-Östersund, Stockholm Arlanda, Bromma Stockholm, Visby, Ronneby, Göteborg-Landvetter et Malmö.

Trafikverket gère une aide d'exploitation annuelle à destination des aéroports non étatiques. Le document stratégique sur l'avenir des voyages et des transports (2008/09 :35) précise la répartition des activités en la matière : l'État est responsable des 10 aéroports précités tandis que les départements/comtés ou les régions doivent se voir accorder les conditions permettant de prendre une plus grande responsabilité dans les autres aéroports.

Une commune ayant sur son territoire un aéroport non détenu par l'État peut recevoir une dotation nationale d'exploitation annuelle pour couvrir une partie du déficit de l'activité aéroportuaire. Il existe deux types d'aides :

- l'aide pour les aéroports ayant un trafic relevant d'une obligation de service public ;
- l'aide pour les aéroports inclus dans des plans régionaux d'infrastructures de transport.

Le règlement suédois 2006 : 1577 sur les aides d'État pour les aéroports non étatiques⁴³ présente les dispositions sur la répartition des aides à destination des aéroports qui répondent à une obligation de service public conformément à l'article 16 du règlement européen de 2008 sur les services aériens. L'aide est versée à la commune sur laquelle l'aéroport est implanté. Selon ce texte, *Trafikverket* peut décider d'allouer une aide pour couvrir le déficit réel pour l'année d'exploitation en question d'un aéroport. L'excédent éventuel devra être remboursé ou déduit pour l'année d'activité suivante. Le règlement de *Trafikverket* 2018 : 1 du 13 juillet

⁴³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20061577-om-statsbidrag-for-icke_sfs-2006-1577



2018 modifiant le règlement 2013 :2 sur l'aide d'exploitation aux aéroports non détenus par l'État⁴⁴, précise que l'aide versée ne peut pas être d'un montant supérieur à celui du déficit estimé de l'aéroport. Le résultat d'exploitation de l'aéroport doit être remis à *Trafikverket* par la commune qui a reçu l'aide. Le calcul du montant de l'aide est effectué selon un modèle qui se base sur les coûts et les revenus pendant l'année calendaire précédant l'année de l'aide. La commune qui demande une aide d'exploitation doit remettre des informations et justificatifs pour permettre le traitement de la demande. Celle-ci doit parvenir à *Trafikverket* avant le 15 janvier de l'année où l'aide est versée. La commune ayant reçu une aide doit transmettre le rapport annuel de l'aéroport au plus tard le 1^{er} septembre.

S'agissant de la seconde catégorie d'aide, le règlement 1997 : 263 sur les plans relatifs aux infrastructures de transport régionales⁴⁵ prévoit en son article 3 qu'un plan régional peut inclure des aides pour les aéroports non détenus par l'État considérés comme stratégiquement essentiels pour la région, dès lors que le droit communautaire en matière d'aides d'État est respecté. Les aides de cette catégorie sont distribuées par les autorités chargées de la mise en œuvre des plans d'infrastructure régionaux (la préfecture ou la région), qui peuvent l'attribuer à d'autres mesures du plan prioritaires. Les aéroports ne disposent donc pas d'un droit à ce soutien, celui-ci est décidé en opportunité par les régions ou les préfectures. Un aéroport connaissant un trafic de plus de 200 000 passagers par an doit être qualifié par la commune comme fournissant un service d'intérêt économique général. Pour un aéroport ayant un trafic inférieur à 200 000 passagers par an, l'aide est accordée conformément au règlement européen d'exemption par catégorie. La demande doit être faite entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre d'une année pour que *Trafikverket* puisse statuer et verser l'aide sur l'année en cours.

Depuis 2011, l'aide aux aéroports non étatiques est répartie ainsi : environ 63 millions de couronnes (5,9 millions €) sont destinés aux aéroports dont le trafic relève d'une obligation de service public et environ 40 millions de couronnes (3,7 millions €) sont distribués chaque année via les plans d'infrastructure régionaux.

⁴⁴ <http://webapp.trafikverket.se/TRVFS/pdf/2018nr001.pdf>

⁴⁵ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1997263-om-lansplaner-for-regional_sfs-1997-263



4. Canada

a) *Un mouvement historique de dérégulation*

Les besoins particuliers des communautés isolées, notamment dans les provinces du Grand Nord (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), dont la connexion avec le reste du pays, l'accès aux soins, l'approvisionnement tout au long de l'année et le développement économique dépendent étroitement de services de transport aérien, ont été reconnus dès les années 1960 par les autorités fédérales canadiennes. Néanmoins, le mouvement de dérégulation engagé dans les années 1980 avant de s'accélérer dans la décennie suivante a profondément modifié le cadre de la politique aérienne canadienne.⁴⁶

Dès 1967, le législateur confiait la tutelle du secteur du transport aérien à l'État fédéral, qui était notamment propriétaire des aéroports. Les aéroports reculés incapable de s'autofinancer étaient soutenus par un fonds de consolidation, auquel s'est ajoutée en 1974 une taxe sur les services aériens pour assurer une couverture supplémentaire des déficits d'exploitation. La politique de connectivité et de désenclavement s'appuyait enfin sur Air Canada la compagnie nationale propriété de l'État, et des compagnies régionales, auxquelles étaient assignées des missions de service public.

Puis en 1988 s'amorça un programme de transfert des aéroports de l'État à d'autres opérateurs, tandis que se perpétuait le soutien financier public pour réduire les coûts d'exploitation et améliorer la sûreté des installations. Cette décentralisation s'accompagna d'une dérégulation de l'attribution des licences afin d'accroître la concurrence dans le secteur aérien sur le modèle américain. Toutefois, jusqu'à l'adoption en 1996 de la loi sur les transports encore en vigueur⁴⁷, une forme de régulation subsistait sur les dessertes du Nord du Canada qui étaient considérées comme trop fragile pour soutenir d'emblée ce choc concurrentiel. Outre des dispositions explicites d'encadrement pour préserver l'accès aux régions les plus reculées du Canada, l'État fédéral avait mis en place en 1988 un programme d'aides directes aux compagnies aériennes sur les lignes du Nord, les compagnies bénéficiaires étant sélectionnées au terme d'un appel d'offres et d'un cahier des charges précisant leurs obligations. Le régime était alors proche de ce qui deviendra le modèle adopté dans l'Union européenne.

⁴⁶ R. de Neufville & A. Costa, « Air Accessibility in Northern Canada: Prospects and Lessons for Remoter Communities », ResearchGate, janvier 2011.

⁴⁷ Loi sur les transports au Canada, (L.C. 1996, ch. 10), dernière modification le 3 avril 2019.



La rupture avec ce système est consommée en 1996 quand le législateur canadien fait le choix ferme de l'ouverture généralisée à la concurrence. Dans sa version actuelle, la politique nationale des transports vise l'instauration d'« *un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible* ». Il n'est fait aucune mention d'un objectif de désenclavement, de continuité territoriale ou de cohésion nationale. Si le transport aérien, en particulier, veut contribuer « *à la satisfaction des besoins de ses usagers et au bien-être des Canadiens* » et à « *la compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada* », il faut reconnaître que « *la concurrence et les forces du marché, au sein des divers modes de transport et entre eux, sont les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces* ». ⁴⁸ La réglementation publique joue un rôle subsidiaire et proportionné lorsque le jeu des forces du marché ne permet pas d'atteindre certains résultats notamment environnementaux ou sociaux.

Les autorités provinciales se voient également transférer une partie des compétences, ainsi que la propriété de nouvelles installations, notamment de 8 aéroports arctiques. Certaines autorités ont pu ensuite faire le choix de privatiser certains aéroports trop lourds d'entretien.

Parallèlement est créée en 1996 NAV Canada. Juridiquement, il s'agit d'une société privée sans capital-actions et sans but lucratif qui trouve son financement par l'émission de titres de créance sur le marché. Son objet est de contrôler la sécurité du trafic aérien et de soutenir la planification des vols qui était auparavant une compétence du ministre fédéral des transports. La loi sur la navigation aérienne de 1996 a permis au ministère baptisé Transports Canada de céder à la société ces droits et compétence. ⁴⁹ La société fournit aux usagers les services de navigation aérienne civile octroyés auparavant par le ministère. NAV Canada ne représente pas Transports Canada et n'est pas son mandataire. La société est dirigée par un conseil d'administration comptant des représentants du gouvernement fédéral, des compagnies aériennes et des personnalités indépendantes.

Un chapitre en vigueur de la loi constituant NAV Canada et encadrant son activité est de surcroît consacré aux services aux régions nordiques ou éloignées. Il décrit essentiellement la

⁴⁸ Art. 5, Déclaration, Loi sur les transports, 1996.

⁴⁹ Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile, L.C. 1996, ch. 20.



procédure de suppression ou de réduction des services sur ces lignes aériennes sous l'égide de NAV Canada, qui a également repris les attributions en la matière du ministère fédéral des transports. Si NAV Canada considère qu'une réduction ou suppression du service est susceptible d'avoir des conséquences significatives pour un groupe important d'utilisateurs ou de résidents, elle en informe à titre de préavis les organisations représentant les utilisateurs et le gouvernement de chaque province concernée.⁵⁰ Un rejet de la proposition de réduction ou suppression est possible soit par un gouvernement provincial, soit par des utilisateurs représentant au moins un tiers des revenus perçus par NAV Canada au titre des services de navigation aérienne civile dans l'aérodrome.⁵¹ NAV Canada peut toutefois passer outre ce rejet avec l'agrément du ministre fédéral des transports.⁵²

b) Des compagnies régionales, bras armés des communautés Inuits et Premières Nations dans le Grand Nord

Dans la mesure où Air Canada, privatisée en 1989, assumait une position dominante, encore plus manifeste après le rachat de Canadian Airlines en 2000, le législateur avait entendu prémunir les communautés reculées ou situées dans le Grand Nord contre des ruptures ou des cessations unilatérales de service pour des questions de rentabilité exacerbées lors de l'ouverture à la concurrence. Pendant une période transitoire, l'opérateur dominant et ses filiales devaient poursuivre l'exploitation de ces dessertes, à moins qu'un autre opérateur n'entre sur le marché et fournisse ce service dans des conditions de coûts et de qualité similaires.

La période transitoire est achevée. Désormais les services aériens aux régions les plus éloignées ou la zone arctique sont entrés dans un régime de pleine concurrence où Air Canada et diverses compagnies aériennes régionales se disputent le marché. Il convient toutefois de remarquer que les compagnies régionales sont fortement soutenues par les communautés Inuits et des Premières Nations indiennes (*First Nations*).

C'est le cas de la société Makivik qui gère les indemnités versées par le Québec à la population Inuit (environ 13 000 personnes) du nord de la province aux termes de la Convention de la Baie James de 1975. Cette société d'investissement, qui doit promouvoir le développement économique et social du Nunavik, est dirigée par un conseil d'administration et un comité exécutif élus par la population. Elle possède les compagnies Air

⁵⁰ Art. 18, Loi fédérale sur la navigation aérienne, 1996.

⁵¹ Art. 19, Ibid.

⁵² Art. 20, Ibid.



Inuit et surtout First Air. Air Inuit assure la desserte des aérodrômes isolés du Nord du Québec et les relie à Montréal et Québec Ville. First Air a une vocation beaucoup plus large, cette compagnie opérant autour de ses bases des aéroports d'Ottawa (Ontario), de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) et d'Iqaluit (Nunavut) un vaste réseau reliant des capitales provinciales (Edmonton, Winnipeg, Montréal) et une trentaine d'aérodrômes arctiques du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest.

Air North et Canadian North, les deux autres opérateurs majeurs qui relient les trois provinces du Nord aux principales villes et aux poumons économiques du pays, obéissent à un schéma analogue. Air North qui relie Whitehorse et les autres aéroports du Yukon avec Vancouver, Calgary, Edmonton et Ottawa est la propriété à 49 % de la Communauté Première Nation Vuntut Gwitchin qui a réglé un conflit territorial avec les autorités canadiennes en 1995. De même, Canadian North, initialement une filiale de Canadian Airlines, a été rachetée par des communautés Inuit et est désormais la propriété de l'*Inuvialuit Development Corporation*, une société d'investissement au bénéfice des populations Inuits de l'Ouest canadien.

La multiplication des opérateurs aériens sur des marchés étroits n'étant pas viable, un mouvement de consolidation s'est amorcé. Le gouvernement fédéral canadien a autorisé le 19 juin 2019 la fusion entre First Air et Canadian North en l'encadrant de conditions strictes : pas d'augmentation des tarifs ni pour les passagers, ni pour le fret ; pas de réduction des horaires hebdomadaires sur l'ensemble combiné des dessertes du réseau fusionné ; fourniture de rapports financiers et comptables trimestriels au ministère fédéral des transports.

c) Un soutien aux aéroports

Le gouvernement fédéral canadien a mis en place divers instruments financiers pour soutenir les aéroports isolés ou mal desservis. Ainsi, depuis 1972, le Programme de subvention au fonctionnement et à l'entretien (PSFE) des aéroports géré par Transports Canada offre un soutien financier aux aéroports des zones reculées qui souffrent d'un déficit d'exploitation. Son financement est versé directement à l'exploitant quel que soit son statut et permet de couvrir divers frais, y compris le salaire et les avantages sociaux des employés, la location de terrains, des équipements et les couvertures assurantielles.

Conçu comme un moyen de sécuriser la liaison entre des aéroports isolés et le réseau national, le PSFE couvrait initialement 32 aéroports avant de se restreindre drastiquement. Sur la dernière



période quinquennale de financement entre 2010 et 2015, seuls 7 puis 4 aéroports ont été aidés sur le PSFE pour des sommes comprises entre 50 000 et 1,1 million de dollars canadiens par aéroport par an, soit de 33 000 € à 730 000 €. Trois aéroports éloignés propriétés de collectivités territoriales et exploités par ces collectivités territoriales ont cessé de recevoir l'aide du PSFE en 2013, si bien que ne restaient financés en 2015 que 4 aéroports québécois propriété de l'État mais exploités par l'administration locale ou un organisme à but non lucratif.⁵³ Autrement dit, seuls les aéroports appartenant à Transports Canada sont éligibles au PSFE depuis 2013.

En conclusion de son rapport d'évaluation de cette politique en 2016, Transports Canada estime que le PSFE a atteint ses objectifs, les aéroports étant demeurés ouverts à l'année et ayant conservé leur permis d'exploitation grâce à un niveau de sécurité suffisant. Il en est conclu que le PSFE continue de répondre à un réel besoin, à l'exception d'un aéroport bénéficiaire, et s'harmonise avec le cadre général de la politique fédérale des aéroports.⁵⁴ Une suppression du PSFE n'entraînerait aucune économie pour le budget fédéral dans la mesure où les 4 aéroports éligibles devraient être exploités par leur propriétaire, l'État fédéral représenté par Transports Canada, soit en régie, soit par concession, pour des sommes équivalentes.

Bien qu'il ne soit pas ciblé sur les zones reculées ou arctiques, le programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA) offre un levier intéressant. Depuis 1995, il permet de financer les projets d'améliorations des aéroports régionaux. À ce titre les aéroports dont est responsable Transports Canada n'y sont pas éligibles, si bien qu'il n'y a pas de chevauchement avec le PSFE. En sus de la qualité d'aéroport régional, il faut également offrir toute l'année un service de vols commerciaux pour au moins 1 000 passagers et au plus 525 000 passagers par an pour bénéficier du PAIA.⁵⁵

Le PAIA est devenu un instrument significatif de soutien aux aéroports dont l'emplacement géographique et la taille pèsent sur la rentabilité. D'après Transports Canada, 904 projets dans 182 aéroports ont été aidés grâce au PAIA pour un montant de 786 millions de dollars canadiens, soit environ 525 millions € depuis sa création. On peut citer comme projets récemment financés des

⁵³ Transports Canada, *Évaluation du programme de subvention au fonctionnement et à l'entretien des aéroports*, juillet 2016, p. 2.

⁵⁴ Transports Canada, op. cit., p. 8.

⁵⁵ La condition plancher de 1 000 passagers à l'année ne s'applique pas aux 13 aéroports identifiés éloignés en annexe de la politique nationale des aéroports (8 au Québec, 2 au Manitoba, 1 en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique).



réfections de pistes au Québec, au Nunavut, en Alberta et au Saskatchewan pour des montants compris entre 5 et 12 millions de dollars canadiens, soit entre 3,5 et 8 millions € par opération.

Ce programme finance ainsi les projets liés à l'amélioration de la sécurité, à la protection des équipements aéroportuaires et des pistes et à la réduction des coûts d'exploitation. Les projets prioritaires sont les projets de remise en état d'installations et l'achat d'équipements de sauvetage, ainsi que l'achat d'équipements mobiles lourds et l'amélioration de la sécurité dans les aérogares. Les projets d'immobilisations tels que l'achat d'un terrain, la réalisation d'études de faisabilité ou l'agrandissement d'installations sans motif de sécurité ne sont, ne revanche, pas financés sur le PAIA.

Enfin, il existe un programme de soutien très ciblé, le programme de l'initiative d'adaptation des transports dans le Nord, qui finance l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets. Il s'agit d'accroître les connaissances scientifiques sur l'impact du changement climatique sur les réseaux de transport dans les zones arctiques, de développer des outils et des pratiques innovantes pour y répondre, et de former les populations du Grand Nord. Les fonds sont alloués dans la limite de 50 000 dollars canadiens par projet sur la période 2019-2021.

L'initiative des corridors de commerce et de transport au Canada

Bien qu'elle ne soit pas uniquement concentrée sur le transport aérien, ni sur le transport de passagers, il convient de mentionner un nouveau programme d'investissement massif du Canada dans le droit fil du plan stratégique pour les transports à horizon 2030. L'initiative des corridors de commerce et de transport a été adoptée en 2017 par le gouvernement fédéral afin d'améliorer la fiabilité des transports et l'efficacité des échanges en réduisant les goulets d'étranglement et en favorisant les flux de personnes et de marchandises ainsi que le renforcement des infrastructures commerciales du pays.

Le Fonds national des corridors de commerce (FNCC) auquel l'initiative s'adosse devrait investir 2 milliards de dollars canadiens, soit 1,3 milliard € sur 11 ans. Au sein du fonds, 400 millions de dollars canadiens, soit 265 millions €, ont été réservés à des investissements dans les infrastructures de transport au Yukon, dans les territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Source : Transports Canada, Rapport annuel 2017.



5. Australie

Le gouvernement fédéral australien organise et finance un programme de soutien au transport aérien régional, le *Regional Aviation Access Program* (RAAP)⁵⁶, qui vise les dessertes aériennes des zones isolées qui ne sont pas commercialement viables mais qui sont essentielles au bien-être social et économique des communautés locales. Ce programme est subdivisé en trois composantes :

- le plan de subvention des services aérien reculés (*Remote Air Services Subsidy* - RASS) ;
- le programme de modernisation des aérodomes reculés (*Remote Aerodrome Upgrades* - RAU) ;
- le programme d'inspection des aérodomes reculés (*Remote Aerodrome Inspection* - RAI).

Depuis 1983, le RASS permet de subventionner des lignes de service public régulières, typiquement un aller-retour hebdomadaire, qui permettent de desservir des communautés isolées et reculées. 85 % du territoire australien est considéré comme reculé. La ligne est indispensable tant pour la mobilité des personnes que pour l'approvisionnement matériel. En 2018, 257 communautés locales étaient concernées, allant d'un élevage de bétail familial avec 6 personnes jusqu'à des tribus aborigènes de quelques centaines de personnes.

La sélection des communautés est le fruit soit d'une stratégie du Gouvernement fédéral qui cible des bénéficiaires comme certaines tribus aborigènes par exemple, soit d'un processus de sélection sur candidature spontanée des communautés. Une fois une communauté déclarée éligible en raison de son isolement et de son besoin de ravitaillement hebdomadaire, le ministère des transports doit produire une estimation du coût et des moyens financiers mobilisables et une compagnie aérienne doit accepter de desservir l'aérodrome de la communauté en accord avec les réglementations de sécurité de l'aviation civile. Les subventions remboursent les surcoûts d'exploitation de l'opérateur aérien auquel elles sont directement versées.

Le budget global qui leur est consacré est de 14 millions AUD, soit environ 8,5 millions €. Il s'agit d'une enveloppe maximale, qui limite aussi le nombre de communautés bénéficiaires.

⁵⁶ Australian Government, Department of Infrastructure and Regional Development, *Regional Aviation Access Program – Consolidated Program Guidelines*, Juillet 2015.



Sur la période 2015-2019, le gouvernement fédéral australien a également mobilisé 33,7 millions AUD, soit environ 20,7 millions € pour financer la modernisation des aérodrômes utilisés par les communautés aborigènes isolées, que cela soit pour du trafic de passagers ou de biens et services, comme l'aide du service médical mobile (*Royal Flying Doctor Service*). Les travaux doivent viser à améliorer la sécurité, accroître la résilience aux conditions météorologiques difficiles ou rendre possible les opérations de nuit. Le principe demeure le cofinancement, le gouvernement fédéral prenant à sa charge 30 à 50 % des coûts, le reste étant financé en général par les États fédérés ou les entités publiques particulières gérant le territoire d'une communauté. Le bénéficiaire du financement ou l'agence de l'État fédéré qui agit en son nom doit faire la preuve de sa capacité technique à assurer la maîtrise d'ouvrage des projets envisagés ; à défaut, le ministère fédéral des infrastructures peut désigner un directeur de projet.

Le programme d'inspection vise à aider les communautés aborigènes à remplir les obligations de sécurité qui s'imposent aux aérodrômes isolés qu'elles gèrent. Il ne s'agit pas de financer des travaux de remédiation ou de correction, ni de couvrir des charges d'exploitation de l'aérodrome. Outre les services d'inspection technique, des formations de personnel et du conseil sur mesure peuvent être offerts. Le ministre des infrastructures a approuvé le soutien en matière d'inspection technique auprès de 59 communautés du Nord de l'Australie.

6. Colombie

La Colombie, à l'instar d'autres pays d'Amérique du Sud comme la Bolivie ou l'Équateur, a choisi de mobiliser une compagnie aérienne à capitaux publics pour assurer la connectivité de ses régions les plus isolées, notamment montagneuses, en opérant des routes non rentables. La compagnie aérienne Satena (*Servicio Aéreo a Territorios Nacionales*) fonctionne comme un instrument d'intégration régionale du pays reliant les régions éloignées du pays à l'économie et à la vie nationale par le biais du transport aérien.

Créée en 1962 et constituée d'abord comme établissement public sous l'égide des Forces armées colombiennes⁵⁷, la Satena est

⁵⁷ Décret n° 940 du 12 avril 1962. La Satena est transformée rapidement en établissement public sous tutelle du ministre de la Défense par la loi colombienne n° 80 du 12 décembre 1968. Ces agents bénéficiaient d'un statut spécial exorbitant du droit du travail commun. Son organisation interne demeure largement déterminée



une société d'économie mixte depuis 2010.⁵⁸ Instituée par la loi comme une société anonyme par actions dont l'État conserve au moins 51 % du capital, elle développe une activité à caractère industriel et commercial. À ce titre, elle est soumise aux règles communes du droit privé et du droit du travail en tant qu'elle participe au marché du transport aérien dans les mêmes conditions que ces concurrents.

Il convient de noter une particularité : les avions de la compagnie conservent la qualité d'avions militaires et demeurent soumis à la réglementation aérienne propre à ce type d'appareils. Toutefois, en matière de responsabilité contractuelle et extracontractuelle, le droit commun s'applique.

Si la Satena assure le service de transport aérien de marchandises et de passagers dans les régions les moins développées du pays en situation de quasi-monopole sur environ 50 trajets protégés, elle offre aussi ses services sur des lignes commerciales rentables où elle se trouve en concurrence avec d'autres compagnies aériennes privées. Les financements croisés sont autorisés et elle couvre ses charges d'exploitation sur les dessertes de service public grâce aux profits réalisés sur les lignes commerciales et aux subventions publiques.

Par ailleurs, l'agence du transport aérien rattachée au ministère des transports⁵⁹ (*Aeronáutica Civil de Colombia*) a défini en 2018 à partir d'une conférence sectorielle les axes d'évolution de sa politique. Son plan stratégique pour le secteur aérien à horizon 2030 identifie principalement deux objectifs :

- l'élaboration d'une politique post-conflit armé, avec la promotion du tourisme et le renforcement de la connectivité des territoires isolés ou enclavés par le biais de systèmes souples dont les aérotaxis ;

- la stimulation de la création de compagnies aériennes à bas coût et la mise en place de mécanismes de réduction tarifaire afin que le transport aérien soit accessible à toute la population.⁶⁰

Sans renoncer à consacrer une compagnie nationale publique au désenclavement aérien, la Colombie tente de stimuler l'offre d'opérateurs privés. En outre, l'autorité aéronautique

⁵⁸ Art. 1 & 5, Ley 1427 du 29 décembre 2010 *por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena)*.

⁵⁹ Décret 260 du 28 janvier 2004 du Président de la République de Colombie.

⁶⁰ Aeronáutica Civil, *Foro sector aéreo 2030 ¿Hacia dónde debe ir la aviación en Colombia ? retos y líneas de Acción*, Bogota, 9-10 avril 2018.



colombienne, par la décision du 31 janvier 2019⁶¹ a validé et pérennisé les services aériens commerciaux de transport public non-régulier de passagers (*aerotaxi*). Ce type de service n'est pas soumis aux modalités de fréquence, de conditions de service et de créneaux fixes annoncés au public des lignes régulières. Les compagnies d'aérotaxis sont autorisées à exercer leurs activités à la condition que les itinéraires proposés ne soient pas exploités au préalable par une compagnie de transport régulier. Bien qu'une situation d'isolement et d'enclavement persiste dans certaines régions, la faculté octroyée de fournir un service de manière non-régulière sur 26 trajets non-conventionnels a permis de renforcer la connectivité.

⁶¹ Décision du 31 janvier 2019 *por la cual se adoptan medidas tendientes a facilitar la conectividad aérea en el país.*

Paris, le 24 septembre 2019

MISSION D'INFORMATION
« TRANSPORTS AÉRIENS ET
AMÉNAGEMENT DES
TERRITOIRES »

ANNEXE 2

**Les résultats de la consultation en ligne
organisée sur l'espace participatif du Sénat
pour la mission d'information
« Transports aériens et aménagement des territoires »**

La consultation en ligne sur la plateforme participative du Sénat, organisée entre le 14 juin et le 21 juillet 2019 pour la mission d'information « Transports aériens et aménagement des territoires », a recueilli **512 réponses et 180 contributions libres**.

I. ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

Dans **80,5 % des cas, les internautes ont répondu à titre particulier** contre 14,6 % à titre professionnel et 2,9 % pour le compte d'un collectif ou d'une association.

La première série de questions concernait **les besoins de mobilité** :

- 81 % des besoins exprimés concernent des **liaisons radiales des régions vers Paris**, suivi dans 45,9 % des cas des liaisons transversales interrégionales, infrarégionales (18,6 %) et vers l'outre-mer (10,35 %)¹ ;
- **trois principaux motifs de déplacements** sont avancés : le développement économique (64,6 %), les déplacements familiaux ou personnels (58,2 %) et le tourisme (57,4 %). Les évacuations sanitaires et besoins de santé sont évoqués dans 12,5 % des cas ;
- **le temps de trajet en train comme alternative au même trajet en avion est majoritairement supérieur à 5 heures (58,4 %)**. Les temps de trajets supérieurs à 4 heures représentent 68,4 % des réponses et les temps supérieurs à 3 heures de trajets 81,6 % des réponses.

S'agissant de **l'accessibilité des aéroports** :

- **l'accessibilité en train ou métro est jugée mauvaise à 74,6 %** et bonne à 15,0 % ;
- **en bus, elle est mauvaise à 59,8 %** et bonne à 26,6 % ;
- alors que l'accès par taxi et véhicule particulier reste bon dans 91,0 % des réponses.

¹ A noter que le total dépasse 100 % car plusieurs réponses étaient possibles.

Sur les **avantages et inconvénients de l'avion** :

- les avantages sont principalement la rapidité pour effectuer des trajets **aller-retour en une journée** (80,3 %) suivie de la **connectivité à un hub** assurant la correspondance avec les liaisons internationales (48,9 %) et la **continuité territoriale** (48,2 %) ;

- les inconvénients les plus cités sont le prix (64,3 %), **l'impact négatif sur le climat** (43,7 %) et les **nuisances sonores et environnementales** (32,4 %). Ces deux derniers sujets environnementaux réunissent 76,1 % des avis.

S'agissant de la **qualité des services aériens** :

- la qualité de l'accueil est bonne (69,3 %) ;

- la fiabilité des vols (déroutement et sécurité) est également reconnue (60,2 %) ;

- en revanche, **la ponctualité du service n'est reconnue que dans 40,4 % des réponses** et jugée mauvaise à 37,1 %.

Sur le plan environnemental :

- **le train, le bus ou l'automobile ne remplacent pas l'avion pour 53,3 % des internautes**, contre 38,7 % d'avis contraire (8 % ne se prononcent pas) ;

- **l'éventuelle taxation carbone du transport aérien ne doit pas pénaliser les territoires enclavés à 71,3 %**, contre 19,3 % (9,4 % ne se prononcent pas).

II. EXTRAITS DES CONTRIBUTIONS LIBRES

Les **180 contributions libres** reflètent principalement et de manière équilibrée **deux types d'avis** :

- ceux qui soulignent **l'utilité des lignes d'aménagement du territoire** pour le développement économique et les besoins personnels ou professionnels de mobilité ;

- ceux qui appellent à **bannir le transport aérien en raison de son impact climatique**.

Par ailleurs, certains internautes formulent des **propositions sur le renforcement des investissements dans le rail, l'intermodalité, la fiscalité ou le changement des comportements de mobilité**.

Des extraits de ces contributions libres sont publiés dans l'encadré ci-après, dans le respect de l'anonymat des internautes. Lorsqu'une association ou une entreprise a souhaité signé « en clair » sa contribution, il en est fait mention.

VERBATIMPour :

« L'enclavement de notre territoire fait de l'avion une alternative incontournable à des heures et des heures de voyage en train ou en voiture »

« Pour rejoindre l'autoroute, il faut plus d'une heure. Le train est presque inexistant et il faut environ 6 heures. L'avion est la seule solution pour rejoindre Paris en environ 3 heures de porte à porte (embarquement + vol + Orlyval). Pour les études supérieures et les voyages d'affaires, il n'y a pas d'alternative »

« Depuis que je suis veuve, c'est idéal de pouvoir venir chez mon fils en avion (Nice – Paris). Rassurant, moins fatigant, plus rapide, très important pour moi de pouvoir me rapprocher de mon fils régulièrement »

« La ligne aérienne doit être encore plus soutenue, confortée et fiabilisée car elle est essentielle à la vie économique du Cantal. L'Etat devrait cesser le déménagement des territoires et penser aménagement et cesser de vouloir tout attirer dans les métropoles saturées »

« Attention au prix élevé des billets » « Peut-on envisager un tarif résident ? »

« Aux Antilles nous n'avons aucune alternative viable pour circuler librement de par notre région ou tout simplement le monde »

« Je suis à la Guadeloupe et pour se déplacer la population n'a pas beaucoup d'alternatives »

« Merci de ne pas supprimer les avions vers les territoires défavorisés. Regarder l'emploi des aéroports en province »

« Le choix naturel de l'aérien pour le désenclavement semble palier ce qui est le résultat de choix politiques décidés il y a des dizaines d'années de désorganisation et de destruction de la structure même du réseau ferré »

« Le secteur de l'aérien est parmi ceux qui innove le plus pour la transition écologique, et la réduction de son impact environnemental. De plus, il ne représente que 2 % de l'émission des GES »

Contre :

« L'impact négatif du transport aérien sur l'environnement est un frein de plus en plus majeur pour son développement »

« Il me semble urgent que, au minimum au niveau européen, des taxes équivalentes à celles supportées par les autres modes de transport, soient appliquées à l'aérien »

« L'urgence écologique impose des mesures drastiques de modification de notre manière de consommer »

« La proposition de loi visant à interdire les transports aériens intérieurs si le train le permet est une bonne idée (avec un prix similaire évidemment). Si une taxe carbone n'est pas envisageable au niveau national, le projet doit se porter au niveau européen »

« Il n'y a pas d'aviation verte. [...] Les désordres climatiques engendrés par les industries polluantes ne sont plus acceptables. L'argument de la compensation carbone est caduque : il faut cesser de polluer »

« L'aérien devient un pollueur majeur, dû au fait que les autres moyens de transport ont considérablement réduit leur impact environnemental »

« Je n'ai jamais pris l'avion de ma vie, et je continuerai. Je voyage pourtant et oui 10 heures de trains de me font pas peur. J'arrive même à aller dans les endroits reculés de la France ! C'est là qu'en termes de mobilité, ce n'est pas l'avion qui manque (!!!!), mais plutôt souvent des bus qui relieraient les villages entre eux et jusqu'à la gare la plus proche »

« Il faut en finir avec l'avion, la question ne se pose même pas. La maison brûle, il est irresponsable de continuer à rajouter du carburant »

« Les trajets de l'ordre de 500 à 600 km ne devraient pas disposer de liaison aérienne, à condition d'avoir une offre ferroviaire digne de ce nom (trains de nuit confortables et modernes en particulier) »

Propositions :

« Repensons les transports dans leur globalité. Travaillons sur les synergies air/fer/route »

« Il faut développer les trains interrégionaux, c'est la meilleure alternative à l'avion et à la voiture »

« L'intermodalité est un élément essentiel de la mobilité. Le nombre d'aéroports connectés au réseau de trains est insuffisant en France. Il faut également améliorer l'accessibilité par des liaisons bus/TRAM »

« Le secteur aérien est un secteur confronté à une compétition mondiale et pas seulement locale. Créer des taxes spécifiques ou des spécificités purement françaises reviendrait à pénaliser fortement notre secteur aérien »

« Il faut: 1. Réduire les besoins de mobilité par l'aménagement du territoire (pourquoi tout se passe encore à Paris?) et le numérique 2. Investir massivement dans le train et en réduire le coût 3. Utiliser toutes les mesures possibles pour réduire l'impact de l'avion: retour du turbopropulseur, taxation du kérosène, arrêt des subventions aux dessertes et aux aéroports déficitaires »

« Le transport aérien est visé aujourd'hui car il est le plus visible et véhicule probablement encore une image de transport réservé à quelques privilégiés malgré la "démocratisation" considérable de ce mode de transport depuis plus de 30 ans. Avec la montée, à juste titre, des préoccupations environnementales, l'image perdurant quand il s'agit de créer une nouvelle taxe, le transport aérien s'impose encore dans les esprits. Ramené au passager le transport aérien français pollue moins qu'une voiture individuelle à énergie fossile, par passager. Curieusement le transport maritime par cargo (qui achemine 90 % des marchandises de la planète) et les navires de croisière ne font l'objet d'attention que depuis peu de temps. Le fuel lourd produit par ces navires s'accompagne pourtant d'importantes émissions d'oxydes de soufre, d'azote ainsi que de particules fines. [...] Contrairement à l'avion, il est possible aujourd'hui de construire des navires hybrides. La technologie ne permet pas de développer de carburant alternatif au kérosène mais juste de mixer des carburants alternatifs avec celui-ci. La taxation "carbone" du transport aérien à l'échelle de la France serait une erreur car elle s'avérerait préjudiciable à l'économie des compagnies aériennes françaises qui évoluent dans un environnement européen et mondial concurrentiel. Plus clairement ce serait se tirer une balle dans le pied en favorisant la concurrence. A l'heure où la question d'une taxation kérosène se pose pour certains, sait-on, par exemple, qu'une compagnie comme Air France paie déjà 40 millions d'euros/an de compensation carbone? Sait-on qu'en Suède, pays d'où vient le "flygskam" le transport aérien y est deux fois moins taxé qu'en France? Par comparaison le transport aérien français est de loin le plus taxé d'Europe. Une taxation à l'échelle européenne peut donc éventuellement s'envisager mais à condition qu'elle n'entraîne aucun surcoût pour le passager. Elle doit donc être précédée d'une remise à plat des taxes et redevances [...]. En France pourquoi ne pas pratiquer la complémentarité train-avion plutôt que la concurrence inter modale? Des plateformes multimodales pourraient être envisagées tout comme la possibilité de créer des transporteurs qui pourraient combiner plusieurs modes de transports (administrateur salarié Air France) »

« Plutôt que d'interdire des liaisons court-courrier, il vaut mieux rendre le trafic aérien neutre en impact environnemental et intégrer le coût environnemental dans le prix du billet »

« Aucun aéroport du secteur (Aurillac, Brive ou Rodez) ne permet de se rendre à l'Ouest de la France (Nantes ou Rennes). Il est plus facile d'aller en Irlande ou en Angleterre »

« Avec les nouvelles générations d'avion (150 à 200 places économes en carburant et à long rayon d'action), je pense qu'il faut stopper la création d'un monstre à Roissy CDG (T4 et privatisation) et multiplier les lignes directes de point à point sans passer par un hub »

« Concernant l'avion Paris est beaucoup trop mise en avant et les grands aéroports régionaux pas assez aidés. Il est obligatoire de passer par Paris même quand on habite à Lyon pour des voyages en Amérique par exemple »

MINISTÈRE
DE LA COHESION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC
LES COLLECTIVITÉS LOCALES

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Les Ministres

Paris, le 12 mars 2019

NOTE

relative aux compétences des collectivités territoriales en matière d'exploitation des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien public

NOR: TERB1909712N

à

**Mesdames et messieurs les préfets de région,
Mesdames et messieurs les préfets de département**

La présente note a pour objet de rappeler le cadre juridique en vigueur permettant aux différentes collectivités territoriales, dans le respect de leurs compétences respectives, d'intervenir dans la gestion et l'exploitation des aéroports, ainsi que dans l'organisation et le financement des services de transport aérien public, selon leurs spécificités, dans le cadre issu de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Le groupe de travail sur les liaisons d'aménagement du territoire, mis en place dans le cadre des Assises du transport aérien organisées par la direction générale de l'aviation civile, a identifié une demande de présentation des modalités d'intervention des collectivités territoriales dans la gestion et l'exploitation des aéroports, ainsi que dans l'organisation et le financement des services de transport aérien public.

1) La gestion et l'exploitation des aéroports demeurent une compétence partagée entre les collectivités territoriales

Conformément aux dispositions des articles L.6311-1, L.6311-2 et L.6321-2 du code des transports : « *l'Etat est compétent pour créer, aménager et exploiter les aérodromes d'intérêt national ou international [...] ainsi que ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat* » ; « toute

personne de droit public ou de droit privé peut créer, aménager et exploiter tout autre aéroport » ; « l'exploitation des aéroports ouverts à la circulation aérienne publique [...] peut être assurée directement par la personne publique ou privée dont ils relèvent [...] ou confiée par cette personne à un tiers ».

Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent donc participer, seuls ou conjointement avec d'autres acteurs, à la gestion ou à l'exploitation d'un aéroport. La loi NOTRe n'ayant pas modifié l'ordonnancement juridique en la matière, un aéroport peut notamment continuer à être géré ou exploité par un syndicat mixte ou une société d'économie mixte faisant intervenir des collectivités territoriales. Il est rappelé par ailleurs qu'un aéroport peut également être géré ou exploité par une chambre de commerce et d'industrie (CCI).

2) Les liaisons aériennes soumises à des obligations de service public (OSP)

Les services aériens intracommunautaires relèvent du règlement européen (CE) n°1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans l'Union européenne (UE), complété des lignes directrices interprétatives relatives aux obligations de service public, publiées le 17 juin 2017 par la Commission (Communication 2017/C 194/01).

Le droit européen reconnaît deux niveaux d'intervention publique pour l'exploitation de liaisons aériennes, en dérogation au principe de libre prestation des services aériens au sein de l'UE :

- d'une part, des OSP « ouvertes » : une personne publique fixe ses exigences en matière de continuité, de régularité, de prix ou de capacité minimale d'un service de transport afin de garantir l'accès aux régions isolées ou en développement, lorsque le marché n'y pourvoit pas ;
- d'autre part, des OSP « restreintes », correspondant en France aux « délégations de service public » : après avoir constaté que les exigences fixées dans le cadre des obligations de service public « ouvertes » ne sont pas atteintes, une personne publique peut attribuer le monopole de la gestion du service de transport en question à une personne privée, après appel d'offres et avec une éventuelle compensation financière.

Les dispositions générales de la loi NOTRe relatives à la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales doivent s'articuler avec les dispositions spéciales du code des transports, notamment son article L.6412-4, selon lequel l'Etat 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.

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'Etat, 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'Etat 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'Etat 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'Etat, 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 NOTRe, 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 NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015 relative aux conséquences de la suppression de la clause générale de compétence des régions et départements prévue par la loi NOTRe.

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

Les personnes publiques compétentes ont vocation à financer la liaison, qu'il s'agisse de la région, du département pour les liaisons touristiques, ou encore de toute collectivité ou EPCI à fiscalité propre auquel la compétence a été déléguée en application de l'article L. 1111-8 précité. Dans cette hypothèse, les conditions financières de la liaison sont établies entre la collectivité délégante et le délégataire. L'Etat peut participer, le cas échéant, au financement de la liaison.

3) Les autres liaisons aériennes

L'instauration d'obligations de service public, dans le cadre décrit en section 2), constitue la seule exception au principe général de libre prestation des services aériens au sein de l'Union européenne, reconnue par le règlement (CE) n°1008/2008.

Tout financement public d'une liaison aérienne qui n'entre pas dans ce cadre doit respecter les règles européennes en matière d'aides d'Etat, quel que soit le cadre contractuel avec la compagnie aérienne dans lequel la collectivité entend inscrire le financement public (concession de services, marché public, etc.). La seule forme d'aides d'Etat aux compagnies aériennes reconnue compatible avec le marché intérieur par les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes publiées le 4 avril 2014 par la Commission (Communication 2014/C 99/03) est une aide pour le lancement d'une nouvelle liaison prenant la forme d'une réduction sur les tarifs des redevances aéroportuaires, limitée à 50% sur trois ans maximum.

Dans le respect de ces règles européennes, les collectivités territoriales peuvent participer au financement de services aériens, sur la base de leurs compétences respectives. Depuis la loi NOTRe, seule la région est compétente au titre de ses compétences en matière de transport intermodal et

d'aménagement du territoire. Il paraît cependant possible d'admettre là aussi que le département est également compétent lorsque la liaison aérienne a « *un caractère touristique indiscutablement prépondérant* ».

Nos services respectifs sont à votre disposition pour toute information supplémentaire sur ces questions.

La ministre auprès du ministre d'Etat,
ministre de la transition écologique et
solidaire, chargée des transports

Le ministre auprès de la ministre
de la cohésion des territoires et
des relations avec les collectivités
territoriales, chargé
des collectivités territoriales

La ministre de la cohésion des
territoires et des relations avec les
collectivités territoriales

Elisabeth BORNE

Sébastien LECORNU

Jacqueline GOURAULT