



L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DES AÉROPORTS SECONDAIRES EUROPÉENS À L'ÉPREUVE DES DYNAMIQUES DE CONCURRENCE FISCALE

Documents de travail GREDEG
GREDEG Working Papers Series

ESTELLE MALAVOLTI
FRÉDÉRIC MARTY

GREDEG WP No. 2026-01

<https://ideas.repec.org/s/gre/wpaper.html>

Les opinions exprimées dans la série des **Documents de travail GREDEG** sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'institution. Les documents n'ont pas été soumis à un rapport formel et sont donc inclus dans cette série pour obtenir des commentaires et encourager la discussion. Les droits sur les documents appartiennent aux auteurs.

*The views expressed in the **GREDEG Working Paper Series** are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the institution. The Working Papers have not undergone formal review and approval. Such papers are included in this series to elicit feedback and to encourage debate. Copyright belongs to the author(s).*

L'équilibre économique des aéroports secondaires européens à l'épreuve des dynamiques de concurrence fiscale⁺

Estelle Malavolti

Ecole Nationale de l'Aviation Civile

Toulouse School of Economics (Université Toulouse 1 Capitole)

Frédéric Marty

CNRS – GREDEG – Université Côte d'Azur

OFCE – Département Innovation et Concurrence

GREDEG Working Paper No. 2026-01

⁺ Les auteurs remercient Chiara Campi pour son travail de suivi et d'analyse des contentieux liés aux aides d'Etat aux aéroports dans le cadre du stage réalisé en 2025 au sein de l'équipe de recherche Ccorsé du GREDEG – CNRS.

Résumé : L'encadrement des aides d'Etat se caractérise en droit de l'Union européenne par un double objectif de prévention des distorsions de concurrence entre firmes et de phénomènes de concurrence fiscale entre territoires. Ces phénomènes de concurrence fiscale se caractérisent par des possibilités d'arbitrage en termes de localisation en fonction de la pression fiscale et de l'offre de biens publics. Même s'ils participent potentiellement d'une concurrence par comparaison dont les effets peuvent être positifs, ils peuvent être instrumentalisés par les firmes et conduire à la fois à une instabilité des choix de localisation et à une course vers le moins disant fiscal particulièrement préjudiciables non seulement en termes économiques mais également en termes d'intégration européenne. Le cas du transport aérien de passagers, caractérisé par de fortes surcapacités pour certains aéroports et le développement des compagnies à bas coûts, illustre de telles dynamiques. A l'heure de la révision des lignes directrices de 2014 sur les aides aux aéroports et aux compagnies aériennes, cette contribution vise à présenter les dynamiques économiques sous-jacentes, les enjeux concurrentiels et leurs conséquences sur le marché intérieur.

Mots clés : aides d'Etat, marché intérieur, fragmentation, concurrence fiscale, compagnies aériennes à bas coûts, aéroports

Codes JEL : K21, L13, L51, L93

Abstract: The framework governing State aid under European Union law is characterised by a dual objective: the prevention of distortions of competition between undertakings and the avoidance of phenomena of fiscal competition between territories. Such forms of fiscal competition arise from opportunities for location-based arbitrage, driven by differences in tax burdens and in the provision of public goods. While they may, in principle, form part of a process of yardstick competition whose effects can be beneficial, they may also be instrumentalised by undertakings, thereby leading both to instability in location choices and to a race to the bottom in taxation. These developments are particularly detrimental not only from an economic perspective but also with regard to European integration. The passenger air transport sector, marked by significant overcapacity at certain airports and by the expansion of low-cost carriers, provides a salient illustration of such dynamics. At a time when the 2014 Guidelines on State aid to airports and airlines are under review, this contribution seeks to set out the underlying economic dynamics, the competitive issues at stake, and their implications for the internal market.

Keywords: State aids, internal market, fragmentation, tax competition, low-cost carriers, airports

JEL codes: K21, L13, L51, L93

La transformation du modèle économique du secteur du transport aérien de passagers en Europe, entamée depuis les années 1990, a connu une nouvelle accélération avec la pandémie de mars 2020. Les compagnies à bas coût voient leur part du trafic croître non seulement du fait de l'adaptation de leur modèle économique et de leurs prix à une clientèle loisirs de plus en plus importante et de l'attrition des dessertes des compagnies nationales¹. En 2023, les compagnies à bas coûts comptaient pour 43% des passagers transportés et 61% des dessertes sur le marché français².

Cette évolution n'est pas sans conséquences en termes spatiaux tant pour chaque Etat membre que pour le marché intérieur. En effet, les compagnies à bas coûts se caractérisent par des choix de localisation particulièrement instables. Il peut exister une relative substituabilité des aéroports à la fois sur une base géographique (chevauchement des aires d'attraction³) et par rapport aux souhaits de la clientèle loisir (destinations « plages », « grandes capitales », ...). En d'autres termes des infrastructures très éloignées peuvent être mises en concurrence les unes avec les autres, les voyageurs pouvant être indifférents au choix d'une localisation par rapport à un éventail de sites touristiques ayant des caractéristiques proches. Ce qui va compter pour le consommateur, c'est la nature directe du trajet et la planification des voyages (jours, fréquence).

L'importance du trafic loisir, de la place des compagnies à bas coûts dans le transport aérien et de la concentration des compagnies aériennes historiques vers les *hubs* (l'aéroport Charles De Gaulle dans le cas français) fait que de nombreux aéroports secondaires dépendent de façon croissante d'un nombre très réduit d'opérateurs⁴. Le rapport de juin 2023 de la Cour des comptes montre par exemple que plus des trois-quarts du trafic d'aéroports comme Nîmes, Béziers, Carcassonne ou La Rochelle est assuré par de telles compagnies.

¹ Chiambaretto P. et Combe E., (2023), *Le transport aérien*, Repères La Découverte.

² Direction générale de l'aviation civile, (2024), *Observatoire de la concurrence 2023*, étude de la sous-direction des études, des statistiques et de la prospective de la direction du Transport aérien, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/observatoire_concurrence_2023_V-11-25.pdf

³ Voir à ce sujet le rapport de la Cour européenne des comptes (2016) et le rapport de la Cour des comptes sur le maillage aéroportuaire français (2023) pour une illustration des surcapacités tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui de la France.

Cour des comptes européennes, (2016), *Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE : des investissements peu rentables*, Rapport spécial, n°21/2014, décembre.

Cour des comptes, (2023), *Le maillage aéroportuaire français*, Rapport public thématique, juin.

⁴ Nous utilisons le terme d'aéroports secondaires. Nous aurions pu à l'instar de la Cour des comptes utiliser le terme d'aéroports intermédiaires, la Commission européenne celui d'aéroports régionaux.

Le modèle économique de ces compagnies les rend particulièrement sensibles aux tarifs aéroportuaires. Les charges aéroportuaires recouvrent des taxes mais également des redevances qui peuvent différer d'un aéroport à l'autre. Dans la mesure où ces compagnies se livrent une concurrence par les prix, elles sont particulièrement susceptibles de voir leurs choix de localisation affectés par les tarifs⁵, qu'il s'agisse des taxes (dans le cas de la concurrence entre Etats membres) ou des redevances. Dans la mesure où la densité des aéroports dans l'UE peut créer des chevauchements d'aires d'attraction entre des infrastructures situées dans des Etats membres distincts (Perpignan et Gérone ou encore Metz-Nancy et Luxembourg-Findel par exemple), les deux facteurs peuvent se cumuler et rendre d'autant plus instables les dessertes assurées par ces opérateurs⁶.

Dans le même temps, au-delà de l'attractivité intrinsèque de leur *hinterland*, la concurrence entre les aéroports se fait en grande partie par les prix et donc sur le montant des redevances (le niveau des taxes n'étant pas susceptible d'aménagements ; les fréquences ne sont pas un point bloquant car les plateformes aéroportuaires considérées ne sont pas congestionnées). Les ristournes sur les tarifs sont un paramètre essentiel de la concurrence entre aéroports pour attirer les compagnies. Accepter des conditions de transactions dégradées peut être un comportement économique rationnel pour les aéroports. Cela leur permet de remplir les objectifs des contrats de concession (maintien ou développement des dessertes) voire d'équilibrer leur budget si la baisse des revenus aéronautiques est plus que compensée par des revenus additionnels provenant d'activités commerciales (parkings, boutiques, ...). En effet, les activités commerciales et aéronautiques ne sont pas liées directement car la destination n'est pas identique, en revanche, ce sont les passagers aériens qui forment la demande pour les activités commerciales. Ainsi, l'activité aéronautique exerce une externalité positive sur l'activité commerciale : les recettes commerciales sont positivement affectées par la présence de

⁵ Voir par exemple la décision de Ryanair annoncée en juillet 2025 d'arrêter ses opérations à Bergerac, Brive-La-Gaillarde et Strasbourg arguant du triplement de la taxe de solidarité sur les billets d'avion dans le budget 2025 (<https://www.la-croix.com/economie/ryanair-la-compagnie-delaisse-trois-aeroports-francais-pour-protester-contre-les-taxes-20250730>) ou encore l'annonce en octobre 2025 de la réduction de son activité en Allemagne sur des bases comparables (<https://www.air-journal.fr/2025-10-16-en-raison-de-taxes-exorbitantes-ryanair-reduit-drastiquement-son-offre-en-allemagne-5266488.html>). La compagnie communique elle-même sur les taxes gouvernementales et les frais réglementaires en évaluant l'impact de ces derniers sur chaque billet à 5 euros en Belgique (pour les vols de plus de 500 km), à 12 euros en Autriche (au-delà de 350 km), à 15,53 euros en Allemagne, à 29,40 euros aux Pays-Bas mais seulement à 1,37 euros en Croatie et à 0,90 euros en Finlande (<https://www.ryanair.com/fr/fr/informations-utiles/centre-daide/Government-tax-table/taxe-gouvernementale>). Au-delà des valeurs absolues, la question est celle de l'hétérogénéité des tarifs au sein de l'U.E.

⁶ Marty F., (2005), « Politiques d'attractivité des territoires et règles européennes de concurrence – le cas des aides versées par les aéroports aux compagnies aériennes », *Revue de l'OFCE*, 2005/3, pp.97-125.

davantage de passagers dans l'aéroport. L'aéroport se comporte alors comme une plate-forme biface dont le modèle économique admettrait une perte relative sur un versant d'activité (les redevances aéroportuaires) pour générer plus de revenus sur le versant commercial (le produit des sous-concessions)⁷.

Cependant, les redevances sont réglementées par un mécanisme de prix plafonds. Il s'agit *a priori* de limiter la capacité d'extraction du surplus par un aéroport conçu comme doté d'un pouvoir de monopole. Cela est vrai pour les aéroports congestionnés, les *hubs* ou certaines plateformes insulaires mais ne peut être tenu pour les aéroports régionaux. Le fait que ces aéroports s'engagent dans une concurrence par les prix pour attirer des compagnies aériennes et le fait que celles-ci puissent facilement arbitrer entre ces derniers conduisent à relâcher cette hypothèse de monopole. Il s'agit plutôt d'une situation d'oligopsonie : quelques compagnies clientes ont un pouvoir de marché vis-à-vis de l'opérateur aéroportuaire. La conséquence de ce pouvoir de négociation asymétrique tient aux ristournes appliquées sur un tarif qui doit permettre un équilibre budgétaire. Il en résulte des pertes au moins sur le versant aéronautique de l'activité. Si les revenus commerciaux sont pris en considération dans ses comptes ou si leur hausse ne compense pas les pertes liées aux ristournes, le déficit de l'aéroport devra être couvert par des aides d'Etat.

Il en résulte un problème de soutien public à des opérateurs privés susceptible d'introduire des distorsions de concurrence sur le marché ou de provoquer des phénomènes de course à la subvention. L'encadrement des aides d'Etat est alors l'outil pertinent de politique publique pour s'assurer de la nécessité des soutiens, de leur proportionnalité et de leurs effets incitatifs. Ce faisant de nombreux contentieux ont été engagés dès le début des années 2000 conduisant la Commission à édicter de nouvelles lignes directrices en 2014⁸ visant à offrir un cadre transitoire assouplissant les conditions d'acceptation des aides au démarrage et dans certains cas des aides à l'exploitation.

⁷ Marty F. and Malavolti E., (2017), "State Aids granted by regional airports: a two-sided market analysis", *Transportation Research Procedia*, volume 25, pp.30-40.

Martimort D., Pommet G. and Pouyet J., (2022), "Optimal regulation design of airports: Investment incentives and impact of commercial services", *Transportation Research Part B: Methodological*, 164. p. 25-44.

⁸ Commission européenne, (2014), *Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes*, 2014/C 99/03, Journal officiel de l'Union européenne, 4 avril, C99/3.

Ce cadre transitoire d'une durée de dix ans a été prolongé par la Commission européenne jusqu'au printemps 2027 pour tenir compte du bouleversement de l'équilibre économique du secteur suite à la pandémie. Dans l'optique de cette révision, la Commission réaffirme que « les aéroports et les compagnies aériennes doivent normalement supporter leurs propres coûts d'exploitation » annonçant donc un possible retour à une position plus traditionnelle en matière d'encadrement des aides d'Etats⁹.

A l'approche de la révision des lignes directrices, un retour sur le fondement économique des soutiens des aéroports aux compagnies à bas coûts, sur leurs effets potentiels sur le marché intérieur et sur leur encadrement concurrentiel et réglementaire est nécessaire. L'objectif de ce chapitre est donc d'analyser les conditions de la concurrence entre aéroports pour attirer les compagnies à bas coûts (I) et d'en saisir les enjeux réglementaires, notamment au regard du fonctionnement du marché intérieur (II).

I. Analyse économique

Deux dimensions sont à considérer, la première tient au pouvoir de monopsonie des compagnies à bas coûts (A), la seconde aux possibles effets de concurrence fiscale entre aéroports (B).

A. *Un modèle de monopsonie*

Les relations entre les compagnies aériennes à bas coûts et les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires ne peuvent être exclusivement envisagées sous l'angle des infrastructures essentielles. Un aéroport secondaire ne bénéficie pas d'un statut de partenaire commercial incontournable. L'opérateur à bas coûts peut aisément faire jouer la concurrence entre infrastructures¹⁰. Ses coûts de redéploiement sont d'autant plus faibles qu'il n'a pas établi de base sur l'infrastructure concernée et que les services d'escale ont été pris en charge par les aéroports ou sont externalisés. L'option de sortie n'est pas coûteuse. En parallèle, la plate-forme aéroportuaire doit investir dans les infrastructures nécessaires à la réalisation des opérations

⁹ Commission européenne, (2023), *communication de la Commission prolongeant la période transitoire prévue par les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes en ce qui concerne les aéroports régionaux*, 2023/C 244/01, Journal officiel de l'Union européenne, 11 juillet, C 244/1.

¹⁰ Cette concurrence est d'autant plus vive que le maillage aéroportuaire est dense. La Cour des comptes montre dans son évaluation de 2023 que la France compte quelques 41 aéroports ayant reçu entre 1000 et 3 millions de passagers en 2019 contre 30 en Espagne, 28 en Allemagne et 20 en Italie. Cour des comptes, (2023), *op. cit.*, p.17.

aériennes. Ceux-ci se traduisant en coûts fixes très élevés¹¹ et non-redéployables vers d'autres activités. L'amortissement de ses coûts se fait sur une période longue, provoquant un biais à la stabilité et au contrat de long terme pour la présence des compagnies aériennes. En outre, le gestionnaire d'infrastructure 'joue' en premier en ce qu'il doit amortir des actifs déjà déployés. Sa « sortie du marché » (i.e. la cessation de ses activités) serait économiquement extrêmement coûteuse et politiquement impossible. La situation du gestionnaire de l'infrastructure aéroportuaire est également critique dans le cadre d'une délégation au privé, en ce que le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls.

La négociation est également biaisée par deux facteurs. Premièrement, des solutions alternatives existent pour les compagnies à bas coûts. Elles sont d'autant plus nombreuses que les aéroports secondaires européens sont en surcapacités¹², avec des chevauchements d'aires d'attractions¹³. En outre, les clients « loisirs » sont relativement indifférents entre des destinations jugées substituables même si elles sont éloignées géographiquement dès lors qu'elles ont des caractéristiques équivalentes. Deuxièmement, l'aéroport ne dispose que d'un vivier de compagnies à bas coûts limité. La fermeture d'une desserte est transparente pour les autres opérateurs de ce segment de marché. Dès lors qu'une compagnie ferme une route (si ses conditions ne sont pas acceptées) alors le pouvoir de négociation des compagnies à bas coût restantes sera d'autant plus élevé. Le gestionnaire d'aéroport fait face à une situation d'oligopsonie étroit voire de monopsonie si une seule compagnie à bas coût réalise une part essentielle du trafic de l'aéroport.

¹¹ Les infrastructures s'amortissent sur une très longue période. Le remboursement de la dette afférente ne peut être garanti par un engagement de long terme des compagnies aériennes utilisatrices, ce qui réduirait le coût de la dette dans un modèle de financement de projet avec adossement. Ainsi, l'aéroport fait non seulement face à une incertitude quant à son équilibre économique mais également à un coût de la dette particulièrement élevé. L'évaluation de la Cour des comptes publiée en 2023 révèle qu'en moyenne les charges fixes représentent 70 à 90% des coûts des aéroports (Cour des comptes, (2023), *op. cit.*, p.45). Qui plus est, ces charges sont en grande partie indépendantes de la taille de l'aéroport, ce qui compromet la capacité des aéroports dont les flux de passagers sont les plus faibles et conduit à considérer que cet équilibre est hors d'atteinte pour les infrastructures comptant moins de 700 000 passagers annuels.

¹² Dans le cas français notamment la concurrence des lignes ferroviaires à grande vitesse constitue une fragilité additionnelle. Le cas de l'aéroport de Strasbourg peut illustrer une telle vulnérabilité aggravée par la proximité de l'aéroport de Baden-Baden et celle (relative) de Bâle-Mulhouse qui offre de surcroît un régime fiscal plus favorable aux compagnies.

¹³ La vulnérabilité de l'aéroport va être d'autant plus forte que les chevauchements d'aires d'attraction sont significatifs (la Cour des comptes cite dans son rapport les possibilités d'arbitrages entre Bergerac, Brive et Limoges pour « l'import de ressortissants britanniques » ou encore ceux de Montpellier, Béziers et Nîmes, les deux dernières cités étant localisés respectivement à 48 et à 39 minutes de route de la plateforme montpelliéenne). La position de négociation va également dépendre du potentiel économique de leur *hinterland* est faible. Une faible attractivité touristique peut contraindre le gestionnaire d'aéroport à plus se comporter comme un exportateur de touristes que comme un importateur avec d'éventuelles retombées commerciales tant pour lui que pour le territoire sur lequel il est implanté. La situation d'aéroports comme Figari ou Aurillac n'est donc pas tout à fait comparable en matière de pouvoirs de négociation.

Cour des comptes, (2023), p.26 et p.41.

Ainsi, l'asymétrie dans les pouvoirs de négociation et le phasage du jeu (l'aéroport investit le premier et doit amortir ses infrastructures sur une très longue période) font que la compagnie à bas coût jouit d'un *buyer power* écrasant. Elle peut, en principe, extraire tout le surplus potentiel de la transaction. Elle peut même conduire l'aéroport à accepter des conditions contractuelles qui le conduisent à opérer sous son seuil de rentabilité. En effet, il peut être préférable pour un opérateur économique d'accepter une transaction tant qu'il opère au-delà du seuil de fermeture, i.e. une situation dans laquelle on couvre les coûts variables et une partie des coûts fixes. En d'autres termes, le gestionnaire d'infrastructure perd moins en acceptant le contrat que ce qu'il perdrait en le refusant. Cela permet d'attendre des jours meilleurs ou de retarder la sortie. L'asymétrie des pouvoirs de négociation conduit à accepter des conditions de contractualisation déséquilibrées, faute de mieux.

B. Du monopsonie à la concurrence fiscale

Le modèle de monopsonie n'est pas propre aux aéroports secondaires. La même logique s'applique dans la grande distribution ou dans les marchés numériques dans le cadre des relations *platform to business*. Dès lors que les pouvoirs de négociation sont asymétriques, la partie contractante qui dispose d'une solution alternative est capable d'extraire la totalité du surplus au détriment de celle qui est placée dans une situation de dépendance¹⁴. Le secteur de la grande distribution qui illustre bien les effets économiques de conditions de transactions déséquilibrées : des cas de vente à pertes peuvent être observés au travers de remises commerciales *ex post* de type marges-arrières ou de clauses contractuelles activées sans contrepartie etc... La partie dotée d'une position de négociation privilégiée peut abuser de son pouvoir économique pour extraire une part indue du surplus de son contractant.

Cette situation de dépendance économique peut être doublée d'une situation de dépendance technique dès lors que des investissements spécifiques ont été réalisés. La littérature sur les *hold-up* contractuels montre que la partie qui a réalisé des investissements spécifiques en début de relation contractuelle peut être victime d'un comportement opportuniste de la part de sa contrepartie (i.e. un risque d'aléa moral). La partie qui n'a pas réalisé les investissements peut menacer de rompre le contrat et obtenir une renégociation dans des conditions particulièrement

¹⁴ Marty F., (2019), "Plateformes de commerce en ligne et abus de position dominante : réflexions sur les possibilités d'abus d'exploitation et de dépendance économique", *Revue Juridique Thémis de l'Université de Montréal*, volume 53, pp. 73-104.

favorables. La partie exposée ne pouvant redéployer ses investissements, elle n'a d'autre choix que d'accepter des conditions contractuelles très dégradées¹⁵ pouvant aller jusqu'à opérer en-deçà du seuil de rentabilité.

Le secteur aéroportuaire peut connaître des phénomènes équivalents. Des clauses contractuelles déséquilibrées peuvent être acceptées pour s'assurer d'un certain volume d'activité. Il ne s'agit pas cependant d'éviter (transitoirement) la sortie du marché comme cela peut être le cas dans le commerce électronique ou la grande distribution. En effet, même si la gestion de l'infrastructure est concédée au privé, nulle 'sortie' peut être envisagée. Les pouvoirs publics propriétaires des infrastructures ne peuvent renoncer à une exploitation de l'aéroport pour le transport de passagers, pour des raisons de continuité du service public, de connectivité des territoires etc...

Il résulte de cette contrainte pesant sur les gestionnaires de l'aéroport, un risque additionnel d'extraction de surplus (i.e. de minimisation du montant de la redevance, voire de redevance négative après prélèvement de *marges-arrières* sous la forme de contrats pour prestations accessoires) d'autant plus élevé. L'impact peut s'avérer d'autant plus important que les gestionnaires d'infrastructures peuvent compter sur une *contrainte budgétaire molle*, c'est-à-dire une forte certitude que l'actionnaire (en l'espèce des collectivités territoriales) le refinancera pour compenser ses pertes, notamment au travers d'aides d'Etat.

Le risque de concurrence fiscale auquel sont exposés les gestionnaires d'infrastructures pour attirer les compagnies à bas coûts peut conduire à un phénomène doublement préjudiciable.

En termes économiques tout d'abord, la concurrence pour attirer les bases fiscales peut soit conduire à une situation préférable en termes de bien-être collectif (une concurrence par les mérites conduisant à la sélection du couple optimal pression fiscale/offre de biens publics, soit à un alignement par le bas¹⁶. Ce dernier serait collectivement préjudiciable en ce qu'il

¹⁵ Lacave I.S. and Gutiérrez N.B., (2010), "Specific Investments, Opportunism and Corporate Contracts: A Theory of Tag-along and Drag-along Clauses", *European Business Organization Law Review*, 11(3), pp.:423-458.

¹⁶ Deux hypothèses peuvent être élaborées quant aux effets de la concurrence fiscale. La première est celle d'un processus vertueux de modération tarifaire dans la logique d'une concurrence par comparaison (*yardstick competition* ou modèle à la Tiebout). La seconde est celle d'une dynamique de moins disant qui conduirait à un déficit structurel des aéroports qui ne serait comblé que par des financements publics conduisant ainsi à une triple inefficience en termes de concurrence entre compagnies, de concurrence entre aéroports et directement de bien-être au travers des effets incitatifs et des coûts pour les finances publiques.

impliquerait un sous financement de l'offre de biens publics au risque de produire des externalités négatives. Cette concurrence peut également causer des dommages allocatifs. La pression fiscale augmente sur les bases fiscales non mobiles dès lors que les opérateurs économiques qui peuvent se déplacer (i.e. les bases fiscales mobiles) peuvent aisément échapper à l'impôt. Ici, le risque de « délocalisation » correspond à celui d'une fermeture de la desserte et d'un transfert vers un autre aéroport. *A minima*, les compagnies à bas coûts bénéficient de réduction sur leurs redevances et ce manque à gagner ne sera pas reporté sur d'autres compagnies aériennes moins susceptibles de fermer leurs routes mais augmentera le déficit de l'opérateur gestionnaire de l'infrastructure, lequel sera comblé par le contribuable. Notons que le modèle de concurrence fiscale ici appliqué est indifférent à la forme que prend le soutien. Il peut s'agir de subventions, de dépenses fiscales (réduction des redevances etc...). Plus la concurrence en prix entre aéroports est intense (i.e. s'ils sont 'substituables' et si leur facteur de différenciation tient à la modulation des redevances) plus ce phénomène peut produire des effets économiques négatifs.

En termes concurrentiels, un second problème est à relever. Il tient au risque de fractionnement du marché intérieur. En effet, le mécanisme de concurrence fiscale que nous venons de détailler peut également s'exercer d'un Etat membre l'autre. De nombreux aéroports peuvent entrer en concurrence géographique avec des aéroports situés dans d'autres Etats membres. Par exemple, les aéroports de Lille et de Charleroi se caractérisent par des chevauchements de leurs zones d'attraction. De la même façon, des touristes irlandais peuvent arbitrer entre des vacances aux îles baléares ou en Sardaigne en fonction des dessertes aériennes et du prix des billets. Pour un touriste français, pour une destination de week-end Vienne, Berlin ou Prague peuvent être substituables. Le risque est que les Etats membres via leurs collectivités territoriales ne s'engagent dans une course à la subvention.

Les aides doivent être considérées dans leur temporalité et dans leur diversité. En effet, attirer des compagnies aériennes et/ou les conduire à augmenter le nombre de routes exploitées passe par des aides ou des mesures de soutien directes accordées par l'exploitant de l'infrastructure aéroportuaires. Ces mesures de soutien peuvent prendre la forme de ristournes sur les redevances d'accès ou de mesures de soutien indirect tel le cofinancement de campagnes

Sur le modèle de Tiebout voir par exemple :

Charmes E., (2012), « Une approche théorique des villes : l'actualité du modèle de Charles Tiebout », *L'Economie Politique*, 2012/1, n°53, pp.40-53

promotionnelles ou l'achat de prestations mercatiques¹⁷. Elles ont pour conséquence potentielle, en d'autres effets, de générer un manque à gagner pour les exploitants aéroportuaires, lequel devra être couvert par une seconde aide, versée par la collectivité locale propriétaire de l'infrastructure par exemple sous la forme d'une subvention d'équilibre. En d'autres termes, l'aide versée à la compagnie aérienne sera à terme compensée par une aide d'Etat (si les retombées de l'accroissement du trafic sur les recettes commerciales ne permettent pas au gestionnaire de l'aéroport d'équilibrer ses comptes¹⁸). Cette aide a deux aspects négatifs considérée sous le prisme de l'économie publique : le coût marginal des fonds publics¹⁹ et les effets dynamiques en termes de concurrence fiscale i.e. les externalités négatives produites sur les autres aéroports qui peuvent conduire à une course à la subvention.

Au-delà du chaînage entre les différentes formes d'aides²⁰, il convient de souligner la diversité des modalités de soutiens dont peuvent bénéficier les compagnies. Tout d'abord, le droit européen permet une modulation des redevances aéroportuaires. Des ristournes sur les redevances ne sont pas interdites *per se* dès lors qu'elles sont attribuées sur la base de critères objectifs et transparents. Il en va ainsi des modulations utilisées à des fins environnementales²¹,

¹⁷ Nous utiliserons ensuite le terme anglais de *marketing*.

¹⁸ La question de l'appropriation des retombées se pose également : dans le cadre d'un modèle biface les bénéfices en termes d'accroissement du trafic doivent permettre d'équilibrer les comptes du gestionnaire d'infrastructure et n'appelle pas en principe le versement d'une subvention d'équilibre. Les choses diffèrent dès lors qu'il s'agit de retombées pour le territoire. Non seulement les évaluations sont bien plus incertaines mais la subvention d'équilibre est alors nécessaire. L'aéroport ne peut opérer dans cette logique qu'en déficit ce qui pose un problème d'incitation.

Sur les retombées économiques régionales des aéroports secondaires, voir :

Pot F.J and Koster S., (2022), "Small airports: Runways to regional economic growth?", *Journal of Economic Geography*, 98, art. 103262.

¹⁹ L'évaluation des effets économiques nets d'un euro de dépense publique suppose de prendre en compte le coût de perception de cet euro et les effets induits par le prélèvement fiscal. Si le coût marginal des fonds publics est de 1,2 cela signifie qu'une dépense d'un euro sera efficace si ses retombées dépassent la valeur de 1,2 euro.

Voir pour une synthèse sur le coût marginal des fonds publics :

Beaud M., Blayac T., Bougette, Khoudmi S., Mahenc P. et Mussard S., (2013), *Estimation du coût d'opportunité des fonds publics pour l'économie française*, Etude pour le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, LAMETA, CNRS, Université de Montpellier 1.

²⁰ *Rapport d'information sur les dépenses de soutien aux aéroports*, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale (Rapport n° 1659 présenté par Mme Christine Arrighi le 2 juillet 2025).

²¹ Ces modulations sont définies à l'article L.6325-1, alinéa 3 du code des transports. Ces modulations peuvent viser à inciter les compagnies à limiter les nuisances liées aux atterrissages de nuit ou encore à utiliser des aéronefs moins bruyants. Par exemple dans sa demande d'homologation des redevances aéroportuaires présentée à l'ART le 18 décembre 2025, les aéroports de la Côte d'Azur proposent une modulation en faveur des avions électriques pour l'aérodrome de Cannes-Mandelieu.

Autorité de Régulation des Transports, (2025), décision du 18 décembre 2025 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1er janvier 2026.

des modulations visant à améliorer l'utilisation des infrastructures²² ou encore de celles répondant à la correction de défaillances de marché en ce qu'elles garantissent la connectivité des territoires²³. Ces aides peuvent soulever des questions en termes de bon usage des deniers publics²⁴ et de concurrence entre aéroports, notamment si des aéroports versant de telles aides sont en concurrence avec d'autres infrastructures, mais n'induisent pas en elles-mêmes des distorsions de concurrence entre compagnies aériennes (dans la mesure où elles sont ouvertes à toutes).

Il en va différemment des différents partenariats que peuvent conclure les gestionnaires d'aéroports avec des compagnies aériennes. Il s'agit d'accord bilatéraux bénéficiant à un acteur donné et dont les conditions d'octroi ne suivent pas des règles définies *ex ante* et peuvent s'avérer opaques, discriminatoires (vis-à-vis des compagnies concurrentes) et déséquilibrées²⁵.

Il est déjà à noter que des distorsions fiscales existent entre les aéroports des états membres dans la mesure où les tarifs combinent des redevances mais également des taxes qui sont fixées par les Etats membres. Le problème d'une logique de concurrence fiscale c'est qu'elle a pour effet de fragmenter le marché intérieur et de favoriser la mise en œuvre de stratégies non coopératives entre les Etats membres. Elle peut avoir à ce titre les mêmes effets pervers que certaines mesures de politique industrielle. La politique de concurrence est alors l'instrument nécessaire pour éviter que certaines entreprises puissent bénéficier d'un avantage indu dans la concurrence. Le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité des soutiens que pourrait obtenir une compagnie aérienne donnée est assuré par l'encadrement européen des aides publiques. L'intervention des Etats membres dans l'économie n'est en rien interdite par le Traité. Elle doit cependant éviter d'introduire des distorsions de concurrence. Il peut donc être possible de soutenir la création d'une desserte si ce support est nécessaire à la correction d'une défaillance de marché, laquelle pourrait par exemple tenir à une aversion au risque excessif des financeurs. Le Traité est également indifférent au régime de propriété des entreprises. Une

²² Une telle modulation peut correspondre à une différenciation en fonction des saisons. Pour reprendre l'exemple des aéroports de la Côte d'Azur cité *supra*, la proposition faite à l'ART en décembre 2025 est d'augmenter cette ristourne de 10 à 17% pour la saison d'hiver.

²³ Des soutiens peuvent être accordés de façon pérenne dès lors qu'il s'agit de compenser des handicaps régionaux ou de garantir la continuité du service public. Une desserte faisant l'objet d'obligations de service public (OSP) n'entraîne pas de discriminations si elle est attribuée sur la base d'un appel d'offres concurrentiels et si les coûts liés à ces obligations ne font pas l'objet d'une surcompensation.

²⁴ Chambre régionale des comptes de Nouvelle Aquitaine, (2023), *Syndicat Mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées, exercices 2017 et suivants*, Rapport d'observations définitives, 10 janvier

²⁵ Assemblée Nationale, (2025), *op.cit.*

entité financée par des fonds publics à l'instar d'une compagnie gestionnaire d'un aéroport peut s'engager dans des partenariats avec des compagnies aériennes. Cependant, pour ne pas induire de distorsions de concurrence, elle doit le faire dans des conditions qui seraient acceptées par un investisseur privé en économie de marché, en d'autres termes exiger la même rémunération pour un niveau de risque donné que le ferait une entreprise privée.

Ces conventions posent de fait un double problème. Un premier tient à la nécessité de produire *ex ante* un plan d'affaires justifiant leur mise en œuvre et le second tient au risque juridique qu'il induit en cas de requalification de la convention en aides d'Etat²⁶. L'aéroport est alors dans l'obligation d'exiger le remboursement effectif des sommes indûment versées à la compagnie aérienne²⁷. Néanmoins le dommage induit pour les aéroports concurrents ne peut être compensé.

Ainsi, la prise en cause des risques de concurrence fiscale, des distorsions de concurrence qui peuvent en résulter et finalement de la fragmentation du marché intérieur passe par l'encadrement concurrentiel des marchés. Notre prochaine section s'attache à l'impact de ce cadre réglementaire sur les accords entre les compagnies aériennes à bas coûts et sur sa capacité à prévenir les risques mentionnés *supra*.

II. Quel encadrement juridique ?

Il convient de s'attacher successivement à l'encadrement réglementaire des tarifs d'accès (A) et à l'encadrement européen des aides publiques afin de montrer que des ristournes sur les redevances peuvent avoir pour effet de soulever des enjeux en termes de distorsions de concurrence et de risques de concurrence fiscale (B).

²⁶ Le rapport d'information de la Commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire publié en juin 2025 dénombre des cas de conventions requalifiées en aides d'Etat incompatibles (car jugées non conformes au principe de l'investisseur privé en économie de marché dans le cadre d'un contrôle *ex post*) pour les aéroports d'Angoulême et Pau en 2014, Nîmes en 2016, et La Rochelle en 2022. Le rapport cite également des procédures en cours pour les aéroports de Béziers et Carcassonne.

Assemblée Nationale, (2025), *op. cit.*, p.37.

²⁷ Pour les obligations de récupération des aides indûment versées voir le cas de La Rochelle par exemple : décision de la Commission européenne 2023/1683 en date du 26 juillet 2022, affaire SA.26494, 2012/C.

A. La réglementation des tarifs d'accès

Il s'agit ici de s'attacher à la régulation des tarifs d'accès aéroportuaires en prenant le cas français pour exemple²⁸. Les redevances d'accès sont calculées sur base d'une logique de prix plafonds en fonction d'une base d'actifs régulés. Le montant des redevances ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts de l'aéroport. En d'autres termes, la régulation l'empêche d'abuser de son éventuel pouvoir de marché.

Pour les aéroports régionaux, les plus importants, les redevances sont fixées par le régulateur sectoriel, l'Autorité de Régulation des Transports (ci-après ART)²⁹. L'ART est chargée de la validation des propositions d'évolution des montants des redevances aéroportuaires (article L.6327-1 du code des transports) soit sur la base d'une demande d'homologation annuelle soit sur une demande d'avis conforme si l'aéroport opte pour un d'un contrat de régulation économique pluriannuel³⁰. L'examen des demandes des aéroports se fait sur la base de lignes directrices de l'ART permettant notamment de préciser les coûts et les actifs qui sont pris en compte³¹. Cette analyse suppose donc une intervention du régulateur dans la détermination des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges du périmètre régulé (article L. 6327-3-1 du code des transports) et dans la définition du coût moyen pondéré du capital pour chaque aéroport régulé (*avis de cadrage* défini par le III de l'article L. 6327-3 du code des transports).

La prise en compte du lien entre le niveau des redevances et l'équilibre économique des aéroports s'est traduite par une extension des missions de l'ART au travers de la loi DDADUE du 8 octobre 2021 (loi n° 2021-1308 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne). Elle doit en effet assurer un suivi économique et financier des aérodromes entrant dans son champ de compétence (article L. 6327-3-2 du code des transports).

²⁸ Malavolti E. and Marty F., (2023), “French Airports Case Study” in Forsyth P., Müller J., Niemeier H.-M., and Pels E., eds, *Economic Regulation of Urban and Regional Airports: Incentives, Efficiency, and Benchmarking*, Springer Cham, pp.343-370.

²⁹ Il s'agit de Paris Aéroports (Orly, Roissy – Charles de Gaulle et Le Bourget), Paris-Beauvais, Bâle-Mulhouse, Lyon (Bron et Saint Exupéry), Aéroports de la Côte d'Azur (Cannes et Nice), Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac et Nantes-Atlantique.

³⁰ Cette compétence résulte de la loi PACTE du 22 mai 2019 (loi n° 2019-486). Initialement, cette mission de régulation avait été confiée à un régulateur spécialisé, l'Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI).

³¹ Voir notamment la décision de l'ART n° 2023-012 du 9 février 2023 portant adoption de lignes directrices relatives aux éléments nécessaires à l'instruction par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires en l'absence de contrat de régulation économique et aux vérifications prévues par l'article L. 6327-2 du code des transports.

Le contrôle des propositions des aéroports quant au montant des redevances (*procédure d'homologation*) par l'Autorité repose sur deux principes³². Le premier est que ces dernières soient non discriminatoires³³ et que leur évolution demeure modérée. Le second tient au contrôle de la rémunération de l'opérateur, laquelle doit être appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et déterminée de façon à ce que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus³⁴. La logique de régulation par prix plafond apparaît pleinement ici. Il s'agit de prévenir le risque d'une rémunération excessive (i.e. un transfert indu de bien-être au profit de l'acteur supposé doté d'un pouvoir de marché en l'espèce l'aéroport). Ce mode de contrôle des redevances ne peut répondre aux risques d'extraction excessive de bien-être quand le pouvoir de marché appartient à la compagnie aérienne. Il ne s'agirait plus dès lors de réguler par prix plafonds mais par prix planchers³⁵.

Le contrôle des redevances aéroportuaires s'opère dans ce cadre qu'il s'agisse donc de demandes d'homologations sur une base annuelle³⁶ ou de mise en place de contrats de régulation économique qui définissent sur une base pluriannuelle le niveau et le rythme d'évolution des redevances³⁷.

Les données de l'ART permettent d'illustrer pour les aéroports régulés l'influence croissante des compagnies à bas coûts (laquelle est bien supérieure pour les aéroports de taille inférieure) et la relative fragile de certains aéroports³⁸.

³² Autorité de Régulation des Transports, (2023), *Préconisations en vue de l'évolution du cadre de régulation des aéroports*, septembre.

³³ Une différenciation (ou modulation) est tout à fait admise.

³⁴ Le niveau de rémunération doit être apprécié au regard des risques associés aux investissements.

³⁵ Malavolti E. et Marty F., (2019), « Faut-il autoriser des aides d'exploitation pérennes versées par les aéroports régionaux aux compagnies à bas coûts ? », *Revue Economique*, 70(2), pp.149-166.

³⁶ Voir par exemple la décision n°2025-076 du 16 octobre 2025 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu à compter du 1er janvier 2026.

³⁷ Voir à ce titre l'avis n°2025-058 du 10 juillet 2025 relatif à l'avant-projet de contrat de régulation économique entre l'État et la société Aéroport Toulouse-Blagnac pour la période 2026-2030.

³⁸ Autorité de Régulation des Transports, (2025), *Suivi économique et financier des aéroports – Bilan 2024*, décembre.

Données 2024	Trafic (en millions de passagers (2019)	Trafic (en millions de passagers (2024)	Part du trafic à bas coûts (2012)	Part du trafic à bas coûts (2019)	Part du trafic à bas coûts (2024)	Ratio d'endettement et indice de soutenabilité financière (2024)	Répartition des recettes par activités (régaliennes, aéronautiques et commerciales) - 2024
Ensemble des aéroports	182	176,7	20%	33%	42%	49%, 3,8x	17%, 40%, 43%
Bordeaux	7,7	6,6	25%	56%	72%	33%, -1,6x	25%, 28%, 47%
Mulhouse-Bâle	9,1	8,9	56%	74%	74%	13%, -2,3x	20%, 29%, 51%
Paris-Beauvais	4	6,6	78%	89%	87%	33%, -0,8x	Non disponible
Lyon	11,7	10,4	20%	38%	51%	36%, 0,8x	19%, 31%, 50%
Marseille	10,1	11,2	19%	33%	52%	42%, 2x	25%, 30%, 45%
Nice	14,5	14,8	30%	43%	47%	49%, 1,8x	20%, 29%, 50%
Nantes	7,2	7	69%	80%	84%	13%, 0,5x	26%, 35%, 40%
Orly	31,9	33,1	72%	82%	83%	52%, 4,9x	15%, 44%, 41%
Charles de Gaulle	76,2	70,3	9%	14%	11%		
Toulouse	9,6	7,9	69%	77%	79%	36%, 0,8x	21%, 30%, 49%

La régulation sectorielle par prix plafonds est efficace afin de donner de bonnes incitations à la maîtrise des coûts pour l'infrastructure puisque c'est avec une plus grande maîtrise des coûts que la plateforme aéroportuaire pourra conserver plus de profit pour des investissements futurs (notamment sur la partie commerciale). C'est également un modèle qui convient bien en cas d'asymétrie d'information (i.e. connaître le niveau des coûts et leur nature) ou de présence de

coûts à majorité fixe (dans la définition de la base d'actifs régulés) et donc difficiles à répartir entre les différentes activités de l'aéroport. Pour autant, la justification d'une quelconque régulation est valable uniquement si l'entreprise régulée a un pouvoir de marché et peut potentiellement en abuser. Typiquement, un aéroport en tant qu'infrastructure essentielle se trouve *a priori* dans cette situation-là. Les compagnies aériennes souhaitant desservir cette destination sont contraintes de payer les redevances aéronautiques pour accéder à l'infrastructure. Ainsi, la plateforme aéroportuaire pourrait se comporter en monopole, choisir de pratiquer des prix assurant une marge élevée et/ou de pratiquer des prix discriminants du fait de sa position dominante. Le problème est que la majorité des aéroports ont des difficultés à être profitables. En tant qu'infrastructure, l'aéroport est en effet essentiellement un centre de coûts fixes. Il est nécessaire de développer une activité suffisante pour atteindre le seuil de rentabilité. En-deçà de 1,5 million de passagers annuels, cette rentabilité est compromise selon la Cour européenne des comptes. Ainsi, la régulation des aéroports à faible activité, ou à activité concentrée sur une ou deux compagnies aériennes est certainement à adapter, car la position de monopsonie ou plus largement de dépendance économique de l'aéroport peut l'amener à dégrader son profit pour pouvoir simplement continuer à opérer. Une régulation à prix plafond peut être une solution. En effet, si l'aéroport dégrade sa situation financière en opérant en deçà de son seuil de rentabilité, il peut demander une aide d'état *ex post* pour aider à équilibrer ses résultats. L'encadrement de l'aide est strict (comme décrit *supra*) mais le mécanisme ne fait pas obstacle à un phénomène de tuilage entre une aide à la compagnie aérienne prenant la forme d'une réduction des redevances (ou autres mesures de soutien) et une seconde aide versée par l'entité publique propriétaire de l'infrastructure au gestionnaire pour lui permettre d'équilibrer ses comptes. Ce phénomène sera d'autant plus important si la compagnie aérienne est en position de monopsonie.

La dépendance économique explique le siphonnage des profits de l'aéroport dans le cas de tarifs négociés entre la compagnie aérienne opérant et la plateforme aéroportuaire. A la fois la compagnie peut bénéficier d'aides opérationnelles (temporaires) au démarrage de routes aériennes, mais elle peut aussi bénéficier de ristournes sur les campagnes marketing, de prise de participation dans les activités commerciales, de financement des équipes en escale, etc. Elle peut imposer des ristournes sur les redevances ne permettant plus un amortissement des infrastructures ou leur développement (que cela soit dans le sens d'une extension des capacités ou dans celui de leur modernisation, notamment dans le contexte de la transition écologique). Le paradoxe est que les gestionnaires d'aéroports sont dans le même temps incités à demander

de fortes hausses des redevances et accorder des ristournes importantes aux opérateurs dotés d'un fort pouvoir de négociation³⁹. Non seulement, il peut s'en suivre une distorsion de concurrence entre compagnies mais également un déficit d'exploitation pour l'aéroport⁴⁰.

L'activité principale de l'aéroport et sa raison d'être est l'activité aéronautique, qui consiste à fournir des services de gestion des passagers et leurs bagages (embarquement, débarquement, contrôles sécurité, etc.), et des services de gestion de l'avion (parking, ravitaillement en carburant, maintenance, etc.). Pour autant, l'activité des aéroports a évolué depuis le début des années 2000 pour les gros aéroports, 2010 pour les aéroports plus modestes vers des activités commerciales. Ces activités concernent les locations d'emplacements pour les magasins dans le terminal, les ventes de nourriture, les locations d'espaces pour les loueurs de voiture, les possibilités de parking offertes aux passagers aériens pour leurs véhicules etc. La conséquence principale sur le profit de l'aéroport est que si l'on considère uniquement l'activité aéronautique, les recettes et les coûts, le profit peut être négatif. Il peut en effet être compensé par le profit généré par l'autre face du marché, i.e. l'activité commerciale. En revanche, la compagnie aérienne du fait de son pouvoir de monopsonie peut parvenir à extraire via les tarifs de redevance aéronautique faibles, le profit commercial.

Il résulte de ces conditions de transaction déséquilibrées un triple problème économique. Premièrement, le gestionnaire de l'infrastructure est conduit à opérer en déficit et ce dernier doit être compensé par la collectivité publique concédante – ce phénomène va à l'encontre des logiques d'équilibre économique des concessions mais également à l'encontre

³⁹ Le rapport de la Chambre régionale du Grand Est sur la politique de soutien aux aéroports illustre cette vulnérabilité pour les aéroports secondaires, c'est-à-dire ceux dont l'activité est inférieure à ceux régulés par l'ART. La Chambre rappelle que les évaluations habituelles établissent à un trafic minimal de 700 000 passagers annuels pour qu'un aéroport soit apte à équilibrer ses comptes (notion de *grand équilibre* par lequel une infrastructure couvre la totalité de ses charges, rembourse le capital de ses emprunts et amortit ses actifs. Les trois aéroports analysés (Vatry, Metz-Nancy et Strasbourg) n'atteignent pas cet équilibre.

Chambre régionale des comptes – Grand Est, (2025), *Evaluation de la politique de soutien aux aéroports du Grand Est*, Rapport d'évaluation définitif, février.

⁴⁰ Le régime de caisse applicable va jouer sur le niveau de ce manque à gagner mais ne modifie pas en le besoin d'une subvention d'équilibre. Rappelons que pour chaque aéroport, un régime de caisse est défini par voie d'arrêté. Trois régimes sont possibles : celui de la caisse unique dans lequel les revenus aéronautiques et commerciaux sont intégrés pour calculer le montant des redevances, celui de la caisse double dans lequel la redevance n'est déterminée que sur la base des revenus aéronautiques et enfin un modèle intermédiaire (caisse unique aménagée) dans lequel une partie des revenus commerciaux est prise en compte. Sauf exception, le modèle de la caisse unique s'applique pour le calcul des redevances aéroportuaires des grands aéroports régionaux (voir l'arrêt du Conseil d'Etat n° 499097 du 16 octobre 2025 rejetant les requêtes en annulation d'Aéroport de Lyon et de Vinci Airports contre l'arrêté du 23 mai 2024 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes).

Pour une analyse des systèmes de caisse voir notamment :

Malavolti E., (2016), "Single Till or Dual Till at Airports: A Two-sided Market Analysis", *Transportation Research Procedia*, volume 14, pp.3696-3703.

Autorité de Régulation des Transports, (2023), *Enjeux et perspectives des systèmes de caisse dans le secteur aéroportuaire*, janvier.

du maintien d'incitations à l'efficacité pour le gestionnaire de l'infrastructure. Deuxièmement, ce déficit va à l'encontre des nécessités de financement de l'adaptation des infrastructures à la transition écologique (électrification des opérations aéroportuaires, infrastructure de stockage de carburants durables, ...). Troisièmement cette dépendance crée des distorsions de concurrence qui sont à la fois des distorsions de seconde ligne entre les compagnies aériennes et des distorsions de concurrence entre aéroports, lesquelles agravent les distorsions fiscales entre les aéroports des Etats membres).

B. Des distorsions relevant de l'encadrement des aides d'Etats

Les conventions entre les compagnies aériennes et les infrastructures aéroportuaires ne peuvent toutes s'analyser selon le prisme des aides d'Etat. Certaines mesures relèvent du financement d'obligations de service public (OSP). La mesure de soutien doit alors être évaluée à l'aune de sa nécessité et de sa proportionnalité. D'autres mesures peuvent être analysées à l'aune du critère de l'investisseur privé en économie de marché.

Un opérateur économique, même s'il bénéficie de financements d'origine publique, peut s'engager dans une activité de marché dès lors qu'il le fait dans les mêmes conditions qu'exigeraient un opérateur privé en matière de couple risque / rendement⁴¹. Le cofinancement des campagnes promotionnelles peut être sous certaines conditions analysées selon ce prisme. Cependant, si la part du financement public est surdimensionnée par rapport aux retombées, une *participation aux frais marketing* peut être considérée comme un vecteur additionnel de subventionnement d'une compagnie aérienne aux par rapport aux ristournes sur les redevances.

Le cas de la convention entre l'aéroport de Nîmes et la compagnie Ryanair peut illustrer le traitement concurrentiel des partenariats promotionnel. La Commission indique par exemple dans sa décision du 23 juillet 2014 que la chambre de commerce et d'industrie avait conclu un contrat marketing avec la compagnie aérienne pour une période de cinq ans renouvelables pour un ensemble de mentions sur ses sites internet⁴². Ces conventions ont été considérées par la Commission comme relevant du domaine des aides d'Etats dans la mesure où les

⁴¹ Bouthinon-Dumas H. et Marty F., (2013), « Les fonds publics d'investissement stratégique à l'épreuve du contrôle européen des aides d'Etat », in Thierry Granier (ed), *Les fonds d'investissement*, Collection Lamy Axe Droit, pp.330-352.

⁴² Commission européenne, décision n°2016/633 du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'Etat SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair Limited et d'Airport Marketing Services Limited.

cofinancements ne reposaient pas sur des plans d'affaires susceptibles de caractériser une décision relevant du champ de l'investisseur avisé en économie de marché. De la même façon la Cour des comptes cite dans son rapport le cas de la SPLAR (*Société publique locale aéroportuaire régionale*) gestionnaire des aéroports de Perpignan, Carcassonne et Tarbes-Lourdes Pyrénées dont les budgets marketing entre 2023 et 2029 étaient annoncés pour un montant de 85,9 millions d'euros⁴³.

Cependant, ce n'est pas parce qu'une mesure de soutien est qualifiée d'aide d'Etat qu'elle est incompatible avec le Traité. En effet, le droit européen de la concurrence n'interdit pas les aides d'Etat en elles-mêmes ; il ne le fait que dans la mesure où leur effet net sur la concurrence est négatif, en d'autres termes que les effets restrictifs de concurrence l'emportent sur les gains d'efficiencies qui en résultent. En l'occurrence les gains peuvent s'apprécier en termes de résolution d'une défaillance de marché pouvant prendre la forme d'une aversion excessive au risque des compagnies aériennes pour l'ouverture de nouvelles lignes. Il s'agit alors d'aides au démarrage dont l'évaluation repose sur des critères classiques en droit européen à savoir l'appréciation de la nécessité de la mesure, de son adéquation, de sa proportionnalité à la correction de la défaillance de marché et de son effet incitatif.

Cependant, face à l'augmentation du contentieux lié aux conventions entre les aéroports régionaux et les compagnies aériennes à bas coûts, la Commission a assoupli en 2014 les règles applicables⁴⁴. Cet assouplissement visait notamment à prendre en compte les difficultés spécifiques rencontrées par les aéroports dont le trafic n'était pas suffisant pour atteindre un équilibre économique. Ainsi, les aides au démarrage peuvent aller jusqu'à 50% des investissements pour les aéroports comptant moins de trois millions de passagers par an (75% pour ceux de moins d'un million). L'innovation majeure des lignes directrices tient à l'acceptation – à titre transitoire – d'aides à l'exploitation. Accepter de telles mesures de soutien ne va pas de soi en termes de droit de la concurrence en ce qu'il ne s'agit pas de permettre de surmonter à court terme une défaillance de marché mais de stabiliser les dessertes aériennes en exigeant une durée d'exploitation après cessation de l'aide équivalente à la durée initiale de celle-ci. Pour les aéroports comptant moins de trois millions de passagers par an, l'intensité de

⁴³ Cour des comptes, (2023), *op. cit.*, p.46

⁴⁴ Commission européenne, (2014), *Lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes*, communication 2014/C99/03.

l'aide peut aller jusqu'à 50% du déficit initial et ce taux peut aller à 80% pour les aéroports de moins de 700 000 passagers.

Rappelons que les aéroports régulés par l'ART comptent tous plus de 6 millions de passagers annuels et ne peuvent à ce titre bénéficier de ces dispositifs, cependant de très nombreux aéroports secondaires opèrent sous ce seuil de trois millions de passagers comme le montrent les données sur le trafic 2024 produites par l'Union des aéroports français⁴⁵. Des aéroports comme Metz-Nancy ou Dôle ne dépassent que légèrement le seuil de 100 000 passagers annuels.

Montpellier	Lille	Ajaccio	Bastia	Strasbourg	Brest	Biarritz	Figari	Tarbes
1,799	1,795	1,605	1,490	1,231	0,939	0,917	0,877	0,577
Rennes	Perpignan	Calvi	Carcassonne	La Rochelle	Toulon	Caen	Béziers	Pau
0,511	0,501	0,400	0,311	0,294	0,292	0,291	0,280	0,268

En matière de traitement des aides au fonctionnement octroyées par les aéroports, les lignes directrices de 2014 mettent en place un cadre très classique d'évaluation⁴⁶. Une première étape tient à la contribution de la mesure à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun suffisamment bien défini. La connectivité au sein du marché intérieur peut par exemple être mise en avant. Une deuxième étape porte sur le caractère nécessaire de l'aide. Le seuil de trois millions de passagers annuel joue pour les aides à l'exploitation. En d'autres termes, les aéroports régulés par l'ART ne sont pas concernés par les lignes directrices. Deux remarques sont cependant à faire. D'une part, les aéroports régionaux les plus importants peuvent s'engager dans des partenariats relevant du critère de l'investisseur privé. D'autre part, les aéroports secondaires, même non régulés par l'ART, mais par la DGAC, font face à la même logique de fixation des redevances aéroportuaires par prix plafonds⁴⁷. Il s'agit dans une troisième étape de se prononcer sur le caractère approprié de la mesure de soutien à l'exploitation. Il est requis du gestionnaire de l'infrastructure aéroportuaire de produire un plan d'exploitation permettant de mettre en

⁴⁵ Union des aéroports français, (2025), *Résultats d'activité des aéroports français 2024 – statistiques de trafic*, mars.

⁴⁶ Byrne B.R. and Adler E., (2021), "State aids to airports and airlines", in Hancher L. and Piernas López J.J., eds, *Research Handbook on European State Aid Law*, EE, pp.269-296.

⁴⁷ L'ART est compétente pour les aéroports dont le trafic annuel dépasse les 5 millions de passagers (article R.6325-25 du code des transports). En-deçà de seuil, la régulation est assurée par la DGAC (article R.6325-26).

regard les montants potentiels avec l'éventuel déficit d'exploitation. Il en va de même pour la quatrième étape, celle de l'évaluation de l'effet incitatif de la mesure de soutien. Il fait montrer qu'en l'absence de la mesure la desserte ne pourrait être exploitée. La cinquième étape, la plus importante, tient à l'évaluation de la proportionnalité de l'aide. Il s'agit d'évaluer le déficit et la part de ce dernier qui sera couverte par la mesure de soutien. Cette part ne peut excéder 50% des déficits pour une période de 5 ans pour les aéroports de plus de 3 millions de passagers annuels mais peut aller jusqu'à 80% pour ceux de moins de 700 000. Une sixième et avant dernière étape consiste en l'évaluation des distorsions de concurrence qui peuvent procéder de la mesure. Une septième étape tient à l'obligation de notification des mesures.

Un ensemble de garde-fous a été mis en place pour effet que ces mesures de soutien ne génèrent des externalités négatives ou ne favorisent des décisions de localisations instables et opportunistes de la part des compagnies aériennes. Sur le premier point, il est nécessaire que l'aéroport s'assure *ex ante* que le soutien n'affecte pas des dessertes existantes dans une même zone d'attraction⁴⁸. Il s'agit en d'autres termes d'éviter que le soutien ne crée des externalités négatives sur les autres aéroports⁴⁹. Sur le second point, il est nécessaire de montrer que la nouvelle desserte susceptible de faire l'objet d'une aide au démarrage n'a jamais été exploitée ou ne l'est plus depuis au moins un an. Il s'agit ici de limiter les risques de 'nomadisme' des compagnies d'un aéroport à l'autre⁵⁰ ou de renouvellement des mesures d'aides au profit de compagnies à bas coûts successives de la part du gestionnaire de l'infrastructure.

⁴⁸ Celle-ci est définie par rapport à une distance de 100 km et une durée de trajet d'une heure pour le voyageur. La méthode suivie est la même que celle utilisée en droit de la concurrence pour apprécier les zones de chalandises dans la grande distribution. Voir par exemple la décision de l'Autorité de la concurrence n°24-DCC-02 du 11 janvier 2024 relative à la prise de contrôle exclusif de 61 magasins ancienne sous enseigne Casino par la société ITM Entreprises.

⁴⁹ Il peut être également considéré que la mesure de soutien ne répond pas à une défaillance de marché en ce que le passager peut déjà accéder à une infrastructure proposant la desserte en question.

⁵⁰ Le terme de 'nomadisme' a été employé en séance dans le cadre de la discussion du rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale le 2 juillet 2025 par le Rapporteur général, M. Charles de Courson. Nous reproduisons cet extrait en ce qu'il décrit bien le risque d'une dynamique de concurrence fiscale dans le cadre de laquelle, les contribuables (ici les compagnies) voterait avec leurs pieds dans une logique de modèle à la Tiebout en se déplaçant au gré des opportunités de réduction de taxes : « Certaines compagnies pratiquent un véritable nomadisme aéroportuaire, ne restant que deux ou trois ans avant de changer de plateforme. Ainsi, différentes collectivités territoriales financent successivement leurs frais de démarrage, d'ouverture de lignes, de publicité et autres. Il serait pertinent, madame la rapporteure spéciale, d'approfondir dans votre prochain rapport cette question des compagnies à bas coût itinérantes ». Ce risque est d'autant plus fort que l'élasticité de la demande des voyageurs par rapport à la distance entre l'aéroport et leur destination est faible, que la minimisation des coûts est cruciale dans le modèle économique de la compagnie aérienne et que ces coûts de transferts d'un aéroport à l'autre sont faibles. Dans cette logique des mesures en première période pour subventionner l'arrivée d'un opérateur réduit certes les barrières à l'entrée mais a également pour effet d'abaisser les barrières à la sortie. La dynamique peut être d'autant plus accentuée si l'aéroport concurrent subventionne à son tour l'installation.

Le mérite de ce cadre est d'avoir aux aéroports et un cadre réglementaire lisible et d'une application prévisible. En effet de nombreuses procédures engagées devant la Commission européenne ont conduit à une validation des conventions qui les liaient aux compagnies à bas coûts⁵¹. Ce cadre transitoire qui a été prolongé suite à la crise rencontrée par le secteur du fait de la pandémie doit cependant prendre fin le 4 avril 2027, exposant les acteurs du marché à de très fortes incertitudes. Au-delà même de ces dernières, plusieurs problèmes demeurent et peuvent être soulignés en conclusion de cette contribution.

Un premier problème réside dans l'impact potentiel de la fin du mécanisme d'aides à l'exploitation, en ce notamment que celles-ci pourraient rationnellement être pérennes au point de vue économique si nous considérons le modèle économique de l'aéroport sous l'angle d'une plateforme biface⁵². Opérer en déficit sur la branche aéronautique peut être rationnel dans une optique de subventions croisées si le surplus d'activité génère suffisamment de recettes commerciales⁵³. Une prolongation du cadre défini par les lignes directrices de 2014 supposerait que les aéroports puissent non seulement opérer à l'équilibre budgétaire mais surtout atteindre le *grand équilibre* qui permet de couvrir les investissements, plus que jamais nécessaires pour la transition écologique. Or, la Cour des comptes a conclu que l'équilibre budgétaire demeure très illusoire pour les aéroports comptant moins de 700 000 passagers annuels. Le risque est de voir se prolonger des mécanismes d'aides indirectes au travers de contrats d'achat de prestations marketing particulièrement difficiles à retracer et à évaluer.

Gaffard J.-L., (2005), « Développement local et globalisation – Nouveaux regards sur la croissance, le bien-être, les inégalités interrégionales et l'attractivité des territoires », *Revue de l'OFCE*, 2005/3, n°94, pp.17-44.

⁵¹ Voir par exemple la décision de la Commission européenne SA.40744 validant des aides au démarrage pour l'ouverture de nouvelles lignes depuis l'aéroport de Trapani en Sicile (après une procédure d'appel d'offres) ou la décision du 28 mars 2022 (SA.101589) pour des réductions de redevance pour l'ouverture de nouvelles lignes depuis l'aéroport d'Ancône.

⁵² La fonction de coûts de l'aéroport se caractérisant par de fortes charges fixes, il peut être rationnel, tout comme cela est le cas dans l'économie numérique, d'acheter du trafic aux compagnies aériennes pour atteindre une taille critique permettant l'amortissement des infrastructures et la couverture de leurs frais de modernisation.

⁵³ Lasserre C., (2023), *Economie des aéroports Modélisation et régulation sectorielle*, thèse de doctorat ès sciences économiques, Université Côte d'Azur.

Notons que la compensation des coûts peut également être envisagée dans une perspective multi-faces. Par exemple, le modèle économique de la plateforme de Beauvais était basé sur les recettes espérées de la ligne de transport de voyageurs par bus entre l'aéroport et Paris.

Cour des comptes, (2017), *Examen de la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé*, référé, 10 février.

Un second problème tient à l'opacité des mesures de soutien lesquelles combinent non seulement des aides d'Etats mais également d'autres contrats (notamment en termes de campagnes de promotion comme mentionné *supra*). Un suivi des dispositifs de soutien serait nécessaire et devrait aller au-delà des seules aides au démarrage faisant l'objet d'une notification à la Commission. Prendre en compte toutes les conventions présentées comme répondant au critère de l'investisseur privé en économie de marché serait nécessaire (bien qu'extrêmement coûteux en termes de suivi administratif).

Une évaluation au cas par cas des différents dispositifs sur la base d'une analyse des effets semble nécessaire pour répondre aux différents enjeux que soulèvent les liens entre compagnies aériennes et infrastructures aéroportuaires secondaires⁵⁴. Un premier enjeu tient à la concurrence entre compagnies aériennes et à la prévention des distorsions qui pourraient naître de mesures de soutien disproportionnées ou discriminatoires⁵⁵. Un deuxième enjeu tient à la concurrence entre aéroports et à la prévention des effets de concurrence fiscale qui peuvent non seulement s'avérer préjudiciables en termes de bien-être mais également contribuer à fragmenter le marché intérieur. Un troisième enjeu, tient à des questions de soutenabilité qui peuvent se décliner de la soutenabilité budgétaire des conventions pour les gestionnaires des aéroports jusqu'à la préservation de la capacité des aéroports à s'engager dans les investissements en décarbonation nécessaires en termes de soutenabilité environnementale, en passant par la question de la soutenabilité des subventions pour les finances publiques⁵⁶.

⁵⁴ Voir en ce sens le Rapport d'information sur les dépenses de soutien aux aéroports de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale de juin 2025 cité *supra* et la proposition de loi visant à renforcer la transparence des dépenses de soutien aux aéroports n°2274 enregistrée à l'Assemblée Nationale le 23 décembre 2025.

⁵⁵ Il convient également de noter que de nombreuses actions ont été introduites durant la pandémie par des compagnies à bas coûts à l'encontre des mesures d'aides dont ont pu bénéficier les opérateurs historiques arguant de distorsions de concurrence. Voir par exemple la procédure initiée par Ryanair à l'encontre des soutiens apportés à Brussels Airlines (décision de la Commission européenne du 21 août 2020, affaire SA.57544).

⁵⁶ La Cour des comptes évalue le montant des aides publiques au titre des subventions d'équilibre pour les aéroports de moins de 700 000 passagers à quelques 26,6 millions d'euros. Ces aides représentent 66,3% des aides au fonctionnement dans le secteur.

Cour des comptes (2023), *op. cit.*, p.39

DOCUMENTS DE TRAVAIL GREDEG PARUS EN 2026
GREDEG Working Papers Released in 2026

- 2026-01** ESTELLE MALAVOLTI & FRÉDÉRIC MARTY
L'équilibre économique des aéroports secondaires européens à l'épreuve des dynamiques de concurrence fiscale