

- LÉGISLATION COMPARÉE -

## Recueil des notes de synthèse

---

DE JUILLET 2019 À OCTOBRE 2019

---

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE  
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 289



## AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la Division de la Législation comparée de la direction de l'Initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>LE SOUTIEN AU TRANSPORT AÉRIEN COMME INSTRUMENT DE DÉSENCLAVEMENT .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Italie</i> .....	7
a) Les caractéristiques du système aéroportuaire italien .....	7
b) Le cadre juridique des aides au développement de routes aériennes.....	11
c) Les cahots de la politique de continuité territoriale .....	13
2. <i>Espagne</i> .....	18
a) Une proximité en trompe-l'œil avec l'Italie .....	18
b) Les bonifications tarifaires pour les résidents des régions isolées .....	18
c) La définition de services de transport aérien d'intérêt public .....	20
3. <i>Suède</i> .....	23
a) La mesure de l'accessibilité des territoires.....	23
b) Une politique de soutien aux lignes aériennes .....	24
c) Le soutien aux aéroports non détenus par l'État .....	27
4. <i>Canada</i> .....	29
a) Un mouvement historique de dérégulation.....	29
b) Des compagnies régionales, bras armés des communautés inuites et Premières Nations dans le Grand Nord .....	31
c) Un soutien aux aéroports .....	32
5. <i>Australie</i> .....	35
6. <i>Colombie</i> .....	36
<b>LES DISPOSITIFS DE CONSIGNE DES EMBALLAGES DE BOISSONS.....</b>	<b>39</b>
1. <i>Le modèle scandinave : des actions volontaristes de longue date associant gestion privée         et contrôle public</i> .....	40
a) Le Danemark.....	40
b) La Suède.....	45
2. <i>En Allemagne, un régime développé s'enracinant dans le système dual de recyclage         des emballages</i> .....	51
a) Le cadre juridique : consigne pour réemploi et pour recyclage et obligation de reprise.....	51
b) La coordination sous l'égide d'une société privée, émanation des professionnels .....	55
c) Le système dual de collecte et de recyclage des emballages.....	57
3. <i>Dans le Bénélux, des systèmes moins développés, des obligations de moindre force,         des pratiques divergentes</i> .....	58
a) Les Pays-Bas.....	58
b) La Belgique .....	66
<b>LES ÉQUIVALENTS DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE .....</b>	<b>71</b>

<b>LES ORGANISATIONS DE VOLONTAIRES DE SECOURS EN MER .....</b>	<b>77</b>
1. <i>Les sociétés caritatives pionnières des Pays-Bas et du Royaume-Uni : le modèle       du bénévolat financé par la générosité publique.....</i>	78
2. <i>Un modèle scandinave donnant une place importante aux adhérents des associations       de secours en mer.....</i>	83
3. <i>La reprise en main par les pouvoirs publics des organisations de volontaires       dans le contexte fédéral de l'Australie .....</i>	87

## AVANT-PROPOS

Durant l'été et l'automne 2019, la Division de la Législation comparée a procédé aux recherches suivantes.

À la demande de la Mission commune d'information « Transports aériens et aménagement des territoires », la division s'est penchée sur les mesures de soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement en Espagne, en Italie et en Suède, ainsi qu'hors d'Europe, en Australie, au Canada et en Colombie.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, elle a étudié, à la demande de la Commission du développement durable, les dispositifs de consigne des emballages de boissons en Scandinavie (Danemark et Suède), en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique.

À la demande de Mme Sophie Taillé-Polian, sénatrice du Val-de-Marne, la Division de la Législation comparée a mené une recherche sur les équivalents de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) en Allemagne, en Belgique, au Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles) et en Suède.

Enfin, à la demande de la Mission commune d'information sur le sauvetage en mer, elle s'est intéressée aux organisations de volontaires intervenant dans le sauvetage en mer dans six pays : la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni qui partage une même structure avec l'Irlande, la Suède, et hors d'Europe, l'Australie.



## 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 Calabre<sup>1</sup> 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 Linate<sup>2</sup>.

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 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.<sup>3</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 222/2005 du 8 juin 2005.



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'offres 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.<sup>1</sup>

Le plan national des aéroports est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.<sup>2</sup> 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 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'aéroports 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.<sup>3</sup> Dans ces 10 bassins, ont été

---

<sup>1</sup> Art. 698, codice della navigazione. Rédaction issue du D.L. n. 151 du 15 mars 2006 (art. 5).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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

identifiés 38 aéroports d'intérêt national, dont 12 présentant une importance stratégique particulière, dont 3 portails intercontinentaux<sup>1</sup>. Il est intéressant d'examiner les choix des aéroports d'intérêt national sans particulière saillance stratégique comme Bergame, Brescia, Cuneo, Gênes, Trieste, Trévis, 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.<sup>2</sup>

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. »<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

---

Campanie (autour de Naples), l'Adriatique (Pouilles), la Calabre, la Sicile orientale, la Sicile occidentale et la Sardaigne.

<sup>1</sup> Rome Fiumicino, Milan Malpensa et Venise.

<sup>2</sup> DPR 201/2015, art. 4.

<sup>3</sup> DPR 201/2015, art. 7.

<sup>4</sup> 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.

*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.<sup>1</sup> La directive de 2009 sur les redevances aéroportuaires<sup>2</sup> 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 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.<sup>3</sup>

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*).<sup>4</sup>

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 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 37, al. 2, a), decreto legge n.201/2011.

<sup>2</sup> Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires.

<sup>3</sup> Cette disposition a été transposée en droit italien par l'article 75 du décret-loi n.1/2012.

<sup>4</sup> Art. 13, al. 14&15 du décret-loi n.145/2013 du 23 décembre 2013.

<sup>5</sup> 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

En principe, les conditions commerciales incluses dans les accords entre les gestionnaires d'aéroport public et les compagnies 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.<sup>1</sup>

---

*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.*

<sup>1</sup> Art. 6, *Linee guida inerenti le incentivazioni per l'aviazione e lo sviluppo delle rotte aeree di vettori*, *Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti*, 11 août 2016.

Le gestionnaire de l'aéroport a la liberté de choisir le bénéficiaire de l'aide qu'il juge le plus adapté pour le 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 pour l'île d'Elbe selon des modalités parallèles.<sup>1</sup>

Pour garantir la continuité spécifiquement avec ce territoire dans le respect des règles européennes<sup>2</sup>, 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 public. L'exploitation des liaisons peut être concédée en monopole à un attributaire unique pour quatre ans.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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*

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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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 d'euros à la Sardaigne pour soutenir la politique de continuité territoriale.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

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 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

---

*previndneziali. 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.*

<sup>1</sup> Art. 36 al. 3, Loi n. 144/1999.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 1<sup>er</sup>, al. 837 & 840, Loi n. 296/2006 du 27 décembre 2006.

<sup>4</sup> 30 millions d'euros par la loi n°9 du 22 janvier 2016 et 90 millions d'euros par la délibération du comité interministériel de programmation économique n°54 du 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>5</sup> Décret n. 367 du 8 août 2018, MIT, *Imposizione di oneri di servizio pubblico - Sardegna*.

jeunes de 2 à 21 ans, les étudiants jusqu'à leurs 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<sup>er</sup> octobre - 31 mai) et au triple du TAM pour la haute saison (1<sup>er</sup> 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 transports<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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 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 est inutilisée. Au moins neuf aéroports supplémentaires pourraient prétendre à des liaisons vers Rome et Milan sous un régime d'obligations de service public.<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> Décret du ministre des infrastructures et des transports du 11 avril 2019 modifiant le décret du 8 août 2018.

<sup>2</sup> 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).



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 Crotona-Rome et Crotona-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<sup>er</sup> al. 133) a ainsi autorisé le versement de :

- 3 millions d'euros par an sur le triennat 2019-2021 à l'aéroport de Crotona pour garantir un système de liaison aérienne pérenne et assurer la continuité territoriale ;

- 15 millions d'euros sur 2019 et 10 millions d'euros sur 2020 pour couvrir les travaux de restructuration et de mise en sécurité de l'aéroport de Reggio Calabria.

## 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, le polycentrisme urbain, les contraintes insulaires avec les archipels des Baléares et des Canaries<sup>1</sup>, de forts contrastes de développement entre Madrid et la Catalogne d'un côté, des 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 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 elles jouent 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.<sup>2</sup> Ces réductions prennent la forme de rabais proportionnels : les résidents ne paient qu'une fraction déterminée du billet d'avion au tarif 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.

---

<sup>1</sup> Les Canaries sont des régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

<sup>2</sup> 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.

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.<sup>1</sup> Le même rabais est par ailleurs appliqué aux liaisons maritimes. Une réduction cumulable de 5 à 10 % est également accordée aux familles nombreuses.<sup>2</sup>

Depuis le 1<sup>er</sup> 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 d'euros par an la charge financière pour l'État espagnol lorsque le rabais représentait 50 % du prix. Cela doit être ramené aux quelque 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.

#### 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

<sup>1</sup> Disposition additionnelle 147, Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, du 3 juillet 2018.

<sup>2</sup> 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.

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 publics<sup>1</sup>, 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 d'euros contre 382 millions d'euros pour les rabais tarifaires aux résidents non continentaux et 4,4 millions d'euros 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 1997<sup>2</sup>. Ce texte ne visait que les routes interinsulaires au sein des archipels des Canaries et des Baléares, après consultation des exécutifs des communautés autonomes.

---

<sup>1</sup> Une analyse économique d'efficacité demanderait cependant de considérer le coût par passager qui ne nous est pas connu.

<sup>2</sup> Art. 103, Ley 66/1997 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, du 30 décembre 1997.

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.<sup>1</sup>

Il appartient au Conseil des ministres sur proposition du ministre du développement, des infrastructures et des transports, après avis de la Commission gouvernementale aux affaires économiques (*Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos*)<sup>2</sup> 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 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* ».<sup>3</sup>

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 d'euros. 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.

---

<sup>1</sup> Art. 95, al. 1 & 2, Ley 2/2011 de Economía sostenible, du 4 mars 2011.

<sup>2</sup> Il s'agit d'une structure de concertation interministérielle sous la présidence du ministre de l'économie, secondé par le ministre du budget.

<sup>3</sup> Art. 95, al. 3, Ley 2/2011 de Economía sostenible, du 4 mars 2011.

Le développement des OSP sur les lignes Badajoz-Madrid et Badajoz-Barcelone en 2018<sup>1</sup> 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 ainsi<sup>2</sup> :

- 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 euros pour Badajoz-Madrid et 140 euros 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.

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 d'euros sur le budget de la région Estrémadure. Globalement, cela représente une augmentation d'environ 3 millions d'euros par an des fonds publics consacrés aux lignes aériennes de service public.

---

<sup>1</sup> Accord du Conseil des ministres du 23 février 2018.

<sup>2</sup> Décision 2913/2018 du 27 février 2018 de la Direction générale de l'Aviation civile espagnole.

### 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 critères<sup>1</sup> :

- 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 ;

- 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 ;

---

<sup>1</sup> [https://www.trafikverket.se/contentassets/a63eef605b3644caad0758ca6dbb346a/rapport\\_nationell\\_behovsanalys\\_160121.pdf](https://www.trafikverket.se/contentassets/a63eef605b3644caad0758ca6dbb346a/rapport_nationell_behovsanalys_160121.pdf)

- 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 transports<sup>1</sup> 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 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.<sup>2</sup> 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 2019-2023<sup>3</sup>, 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

---

<sup>1</sup> L'autorité des transports s'appelait alors *Rikstrafiken*, elle a été englobée dans *Trafikverket* en 2011

<sup>2</sup> Pour être parfaitement exact, une liaison de service public n'avait pas été reconduite dès 2008.

<sup>3</sup> <https://www.trafikverket.se/contentassets/9c2ecf747db449a583f18e9230961a6c/flygutredning-2019-2023-remissversion-20171011.pdf>



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 Lycksele<sup>1</sup>-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 euros) pour un aller simple, et les réductions pour les enfants (700 SEK, soit 65,50 euros, pour un enfant entre 2 et 12 ans) et les étudiants ;
- 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.

---

<sup>1</sup> Une commune d'environ 8 500 habitants de la Laponie suédoise.

**Répartition du financement des lignes aériennes soutenues**

<b>Ligne</b>	<b>Montant de la compensation en 2016</b>	<b>Recettes de la vente des billets</b>	<b>Total</b>	<b>Part des recettes des billets</b>
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 étatiques<sup>1</sup> 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 2018 modifiant le règlement 2013 : 2 sur l'aide d'exploitation aux aéroports non détenus par l'État<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20061577-om-statsbidrag-for-icke\\_sfs-2006-1577](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20061577-om-statsbidrag-for-icke_sfs-2006-1577)

<sup>2</sup> <http://webapp.trafikverket.se/TRVFS/pdf/2018nr001.pdf>

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<sup>er</sup> septembre.

S'agissant de la seconde catégorie d'aide, le règlement 1997 : 263 sur les plans relatifs aux infrastructures de transport régionales<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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 d'euros) sont destinés aux aéroports dont le trafic relève d'une obligation de service public et environ 40 millions de couronnes (3,7 millions d'euros) sont distribués chaque année *via* les plans d'infrastructure régionaux.

---

<sup>1</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1997263-om-lansplaner-for-regional\\_sfs-1997-263](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.<sup>1</sup>

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 incapables 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 vigueur<sup>2</sup>, une forme de régulation subsistait sur les dessertes du nord du Canada qui étaient considérées comme trop fragiles 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.

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*

---

<sup>1</sup> R. de Neuville & A. Costa, « Air Accessibility in Northern Canada: Prospects and Lessons for Remoter Communities », ResearchGate, janvier 2011.

<sup>2</sup> Loi sur les transports au Canada, (L.C. 1996, ch. 10), dernière modification le 3 avril 2019.

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 ».<sup>1</sup> 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 ministre baptisé Transports Canada de céder à la société ces droits et compétence.<sup>2</sup> La société fournit aux usagers les services de navigation aérienne civile octroyés auparavant par le ministre. 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 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 ministre 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'usagers ou de résidents, elle en informe à titre de préavis les organisations représentant les usagers et le gouvernement de chaque province concernée.<sup>3</sup> Un rejet de la proposition de réduction ou suppression est possible soit par un gouvernement provincial, soit par des usagers représentant au moins un tiers des revenus perçus par

---

<sup>1</sup> Art. 5, *Déclaration, Loi sur les transports, 1996.*

<sup>2</sup> *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile, L.C. 1996, ch. 20.*

<sup>3</sup> Art. 18, *Loi fédérale sur la navigation aérienne, 1996.*

NAV Canada au titre des services de navigation aérienne civile dans l'aérodrome.<sup>1</sup> NAV Canada peut toutefois passer outre ce rejet avec l'agrément du ministre fédéral des transports.<sup>2</sup>

*b) Des compagnies régionales, bras armés des communautés inuites 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 inuites 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 inuite (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 Inuit et surtout First Air. Air Inuit assure la desserte des aérodromes 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'aérodromes 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

---

<sup>1</sup> Art. 19, *Ibid.*

<sup>2</sup> Art. 20, *Ibid.*

Canadian Airlines, a été rachetée par des communautés inuites et est désormais la propriété de l'*Inuvialuit Development Corporation*, une société d'investissement au bénéfice des populations inuites 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 euros. 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Une suppression du PSFE n'entraînerait aucune économie pour le

---

<sup>1</sup> *Transports Canada, Évaluation du programme de subvention au fonctionnement et à l'entretien des aéroports, juillet 2016, p. 2.*

<sup>2</sup> *Transports Canada, op. cit., p. 8.*



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.<sup>1</sup>

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 d'euros depuis sa création. On peut citer comme projets récemment financés des 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 d'euros 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.

---

<sup>1</sup> 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).

### **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 d'euros sur 11 ans. Au sein du fonds, 400 millions de dollars canadiens, soit 265 millions d'euros, 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)<sup>1</sup>, 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 aérodromes reculés (*Remote Aerodrome Upgrades* - RAU) ;

- le programme d'inspection des aérodromes 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 récipiendaires 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 régulations 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 d'euros. Il s'agit d'une enveloppe maximale, qui limite aussi le nombre de communautés bénéficiaires.

Sur la période 2015-2019, le gouvernement fédéral australien a également mobilisé 33,7 millions AUD, soit environ 20,7 millions d'euros pour financer la modernisation des aérodromes 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*

---

<sup>1</sup> Australian Government, Department of Infrastructure and Regional Development, *Regional Aviation Access Program – Consolidated Program Guidelines*, Juillet 2015.

*Service*). Les travaux doivent viser à améliorer la sécurité, accroître la résilience aux conditions météorologiques difficiles ou rendre possibles 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 autochtones à remplir les obligations de sécurité qui s'imposent aux aéroports isolés qu'elles gèrent. Il ne s'agit pas de financer des travaux de remise en état ou de correction, ni de couvrir des charges d'exploitation de l'aéroport. 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 colombiennes<sup>1</sup>, la Satena est une société d'économie mixte depuis 2010.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Art. 1 & 5, Ley 1427 por la cual se modifica la naturaleza jurídica de la empresa Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena) du 29 décembre 2010.

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 transports<sup>1</sup> (*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 aéro taxis ;
- 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.<sup>2</sup>

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 colombienne, par la décision du 31 janvier 2019<sup>3</sup> 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'aéro taxis 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.

---

<sup>1</sup> Décret 260 du 28 janvier 2004 du Président de la République de Colombie.

<sup>2</sup> *Aeronáutica Civil, Foro sector aéreo 2030 ¿Hacia dónde debe ir la aviación en Colombia? retos y líneas de Acción*, Bogotá, 9-10 avril 2018.

<sup>3</sup> *Decisión por la cual se adoptan medidas tendientes a facilitar la conectividad aérea en el país*, du 31 janvier 2019.



## **LES DISPOSITIFS DE CONSIGNE DES EMBALLAGES DE BOISSONS**

Sur saisine de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur les dispositifs de consigne des emballages de boissons, en ciblant plus particulièrement les emballages à usage unique, destinés au recyclage. Le périmètre géographique comprend l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède.

Hormis la Belgique, où toutefois les initiatives régionales se multiplient depuis peu, tous les pays de l'échantillon ont mis en place une double obligation de consignation et de reprise à la charge des entreprises mettant sur le marché des boissons dans un emballage non réutilisable. Toutefois, le champ des emballages concernés, considérés selon leur matériau, leur contenant ou leur volume, varie. Les Pays-Bas se contentent de traiter le cas limité des grandes bouteilles en plastique de boissons non alcoolisées, alors que l'Allemagne, le Danemark et la Suède ont adopté une approche beaucoup plus globale. Toutefois, des annonces récentes du gouvernement néerlandais laissent présager une très probable extension de la consigne en 2021, qui ne sera pas sans conséquence en Belgique, notamment en Flandre et à Bruxelles.

En termes d'organisation, il convient de noter la prédominance d'un modèle de gestion collective de la consigne et du retour par un organisme de droit privé, en général une société contrôlée par la profession. Quoique soient rappelées leurs compétences en matière d'ordures ménagères, les collectivités et notamment les communes sont laissées en dehors du mécanisme de consigne. Le modèle néerlandais général, plus complexe, s'organise autour de différentes fondations, sans mentionner les réseaux de consigne mis en place indépendamment par certaines chaînes de grande distribution. Il semble donner, au moins au point de vue formel, un peu plus de poids aux collectivités, puisque l'association des communes néerlandaises est cosignataire d'un accord tripartite sur les emballages de boissons avec l'État et les représentants des entreprises. En réalité, les communes n'obtiendraient qu'une compensation en cas de suppression fort improbable de la consigne, au titre des emballages supplémentaires à collecter et retraiter. Le régime néerlandais met tout autant les acteurs privés au centre du dispositif tout en laissant plus de libertés aux producteurs de boissons qu'en Scandinavie et en Allemagne.

Des modalités différentes prévalent au Danemark et en Suède, d'une part, où le système paraît à la fois plus centralisé, plus soumis à la tutelle de l'État et peut-être plus transparent, en Allemagne, d'autre part, où l'organisme de gestion assume davantage une fonction de coordination sur une base volontaire et où le souci du petit commerce de détail est plus manifeste. Au Danemark comme en Suède, l'opérateur privé tire des revenus importants des consignes non récupérées et de la vente des déchets d'emballage de boisson aux sociétés de recyclage. Ces différences entre la Scandinavie et l'Allemagne peuvent renvoyer à l'écart considérable de dimension des marchés et d'organisation des pouvoirs publics.

Les instruments juridiques utilisés sont de nature comparable en Allemagne, au Danemark et en Suède : une base légale complétée par des textes réglementaires et des conventions. En revanche, les Pays-Bas se distinguent par l'opacité de la base juridique, le suspens délibéré et indéfini de l'entrée en vigueur de la réglementation et le recours systématique à la contractualisation.

Les statistiques les plus fournies concernent les pays scandinaves. En général, il est difficile d'identifier des sources indépendantes pour connaître les coûts et les rendements des systèmes.

## **1. Le modèle scandinave : des actions volontaristes de longue date associant gestion privée et contrôle public**

### *a) Le Danemark*

- (1) Le cadre juridique : champ et portée des obligations, délégation de la gestion à une société

Le Danemark connaît de longue date le système de la consigne qui s'est limité longtemps aux emballages de boissons réutilisables en verre et en plastique (1970). Parallèlement, dès 1982, le pays interdisait la vente de boissons dans des canettes métalliques et plus généralement dans des emballages en verre ou en plastique à usage unique. Un recours a été porté en 1999 devant la Cour de justice de Luxembourg par la Commission européenne pour violation des règles du marché intérieur et de la directive 94/62/CE sur les emballages.<sup>1</sup> Le régime de consigne en vigueur au Danemark depuis 2002 est la solution retenue en substitution de l'interdiction de vente de boissons dans des emballages à usage unique.

---

<sup>1</sup> [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-99-236\\_fr.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-236_fr.pdf)



La base légale fondamentale du régime de consignation des emballages de boissons au Danemark se trouve dans l'article 9 de la loi consolidée sur la protection de l'environnement,<sup>1</sup> après l'introduction de la consigne et du système de retour par la loi n. 475 du 7 juin 2001.

Ce texte renvoie essentiellement l'organisation du régime au pouvoir réglementaire du ministre en charge de l'environnement, qui peut imposer des obligations de marquage, de consignation, de reprise des emballages usagés, d'information des autorités par les producteurs et importateurs, de paiement de redevances spéciales sur le traitement des déchets d'emballage.<sup>2</sup>

En outre, la loi prévoit que dans le cadre fixé par le pouvoir réglementaire, l'administration et la gestion du système de consigne et de retour des emballages puissent être laissées aux producteurs et importateurs, si une telle organisation assurait une collecte efficace et environnementalement satisfaisante tant en matière de réemploi que de recyclage. Le ministre peut décider de confier le contrôle du système à une société unique détentrice de droits exclusifs et agissant pour le compte des producteurs et importateurs. Ces droits exclusifs, qui emportent donc l'unicité du réseau de consignation et de collecte des emballages de boissons, sont attribués pour six ans renouvelables.<sup>3</sup> C'est bien le modèle retenu concrètement autour de la société de droit privé, *Dansk Retursystem A/S*.

Le cadre juridique est précisé par un décret sur la consigne et la collecte des emballages de boissons. Il est périodiquement revu, la dernière version datant de 2019<sup>4</sup>. Sont concernés expressément les emballages de moins de 20 litres de bière, d'eau, de limonade, de boissons gazeuses sans alcool, de mélanges alcoolisés jusqu'à 10°. <sup>5</sup> Progressivement entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 1<sup>er</sup> novembre 2019, la consigne obligatoire est étendue aussi aux jus de fruits et de légumes. <sup>6</sup> En revanche, demeurent hors du système de consigne le vin, les spiritueux et le lait.

Quiconque commercialise au Danemark une des boissons concernées doit prélever au moment de la vente une consigne (*pant*) pour le retraitement de l'emballage.<sup>7</sup> Après concertation avec la branche professionnelle du secteur de la bière et des boissons rafraîchissantes, les montants de la consigne ont été arrêtés en distinguant les emballages qui ne sont pas réutilisables (*engangsemballage*) et destinés au recyclage et ceux qui sont réutilisables (*genpåfyldelig emballage*) et destinés au réemploi<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> [Lov om miljøbeskyttelse](#), dernière version avec les modifications entrées en vigueur le 2 juillet 2019.

<sup>2</sup> §9, stk. 1&2, *Lov om miljøbeskyttelse*.

<sup>3</sup> §9, stk. 3&4, *Lov om miljøbeskyttelse*.

<sup>4</sup> [Bekendtgørelse om pant på og indsamling m.v. af emballager til visse drikkevarer](#), décret du ministre de l'environnement et de l'alimentation du 2 mars 2019. Caducité automatique en 2023.

<sup>5</sup> §1 et annexe 1, décret danois sur la consigne, mars 2019.

<sup>6</sup> On estime cette extension à 52 millions d'emballages supplémentaires dont 90 % de réutilisables. <https://www.danskretursystem.dk/presse/#/news/nu-bliver-juice-og-saft-en-del-af-pantfamilien-312039>

<sup>7</sup> §3 et annexe 2, décret danois sur la consigne, mars 2019.

<sup>8</sup> Le réemploi est expressément prévu par les articles 7 et 8 du décret de 2019. On se concentrera sur les emballages jetables.

<b>Emballages non-réutilisables</b>	<b>Montant de la consigne</b> (TVA incluse)
Bouteilles de verre ou canettes métalliques de moins d'1 L	Tarif A : 1 couronne danoise (DKK) ~ 0,13 €
Bouteilles en plastique de moins d'1 L	Tarif B : 1,5 DKK ~ 0,20 €
Tout emballage (tous matériaux) de 1 L à 20 L	Tarif C : 3 DKK ~ 0,40 €
<b>Emballages réutilisables</b>	<b>Montant de la consigne</b>
Bouteilles de verre jusqu'à 0,5 L inclus	1 DKK ~ 0,13 €
Bouteilles de verre de plus de 0,5 L	3 DKK ~ 0,40 €
Bouteilles de verre de moins d'1 L (strict, soit 0,99 L et moins)	1,5 DKK ~ 0,20 €
Bouteilles de verre d'1 L et plus	3 DKK ~ 0,40 €

Source : § 3 et annexe 2, décret danois sur la consigne, 2019.

Les deux consignes sont obligatoires mais le Danemark a connu, depuis la fin de leur interdiction, une explosion de l'utilisation des emballages jetables qui représentent aujourd'hui 86 % du marché des emballages de boissons consignés.

On remarquera qu'à la différence de la Suède, la consigne obligatoire couvre également les bouteilles de verre à usage unique qui ne sont pas destinées à être remplies de nouveau. Toutefois, l'introduction du verre fait peu de différence puisque 94 % du nombre des emballages à usage unique sont en métal ou en plastique et 99 % des revenus générés par la vente pour recyclage viennent du métal et du plastique.<sup>1</sup>

Le principe est que celui qui a commercialisé un emballage de boisson au Danemark est tenu de le reprendre et de rembourser la consigne au moment du retour. Ce principe est toutefois atténué et précisé pour le rendre opérationnel. Les emballages réutilisables doivent être repris s'ils correspondent aux emballages-types commercialisés ou s'ils peuvent être placés dans des caisses ou des bacs de tri en même temps que les emballages réutilisables types commercialisés. Les emballages non réutilisables doivent être repris par tout commerce de détail qui vend des emballages faits des mêmes matériaux. Les producteurs, importateurs, grossistes et intermédiaires ne sont pas tenus, en revanche, de reprendre les emballages jetables vides.<sup>2</sup> Des commerces de détail proches géographiquement peuvent

<sup>1</sup> D'après le rapport annuel 2018 de Dansk Retursystem (p. 17), la ventilation du nombre d'emballages jetables collectés est de 53 % de canettes métalliques et 41 % de bouteilles de plastique ; la ventilation des revenus générés par la vente pour recyclage est de 67 % pour les canettes métalliques et 32 % pour les bouteilles en plastique.

<sup>2</sup> § 5, stk. 1 à 3, décret de 2019 précité.

s'associer pour établir et exploiter une facilité de retour commune, afin de remplir leurs obligations individuelles de collecte des emballages de boissons. Cette possibilité est soumise à autorisation préalable de *Dansk Retursystem*.<sup>1</sup>

Le remboursement de la consigne sur les emballages non réutilisable est, en outre conditionné par l'enregistrement de l'emballage auprès de l'opérateur *Dansk Retursystem* et par le respect des obligations de marquage. Si le commerce organise le retour *via* des machines de collecte automatique, alors le remboursement dépend de la capacité de l'emballage à être reconnu électroniquement, notamment par la lecture d'un code-barres EAN.<sup>2</sup>

(2) L'architecture du système autour des droits exclusifs de *Dansk Retursystem*

*Dansk Retursystem A/S*, la société privée dotée de droits exclusifs pour administrer le système de consigne et de récupération des emballages de boissons, joue un rôle essentiel à tous les maillons de la chaîne de consignation et de collecte jusqu'au recyclage. Son actionnariat est détenu uniquement par des producteurs et importateurs. Les brasseurs de bière et notamment Carlsberg y jouent un rôle largement prépondérant. Elle est placée sous la supervision de l'agence danoise de protection de l'environnement (*Miljøstyrelsen*) qui évalue ses performances avant de renouveler son mandat exclusif pour un nouveau terme de six ans.

Les producteurs et importateurs sont tenus de s'inscrire auprès de *Dansk Retursystem*. Ils doivent également enregistrer auprès d'elle tout nouveau type d'emballage avant la commercialisation d'un produit au Danemark.<sup>3</sup> Ils paient la consigne à *Dansk Retursystem* qui est chargée de la rembourser aux vendeurs au détail, contre la récupération des bouteilles et autres contenants usagés.<sup>4</sup> *Dansk Retursystem* est en effet aussi chargée de collecter les emballages non réutilisables retournés dans les points de vente et commerces qui se sont inscrits auprès d'elle, de les compter et de les trier.<sup>5</sup> Elle revend les emballages collectés aux entreprises de recyclage sur appel d'offres (*udbud*).

Les trois sources de financement de *Dansk Retursystem*, qui demeure une société à but non lucratif, sont :

- la vente des emballages collectés aux entreprises de recyclage ;

---

<sup>1</sup> § 6, décret de 2019 précité.

<sup>2</sup> § 5, stk. 4 & 5, *ibid*.

<sup>3</sup> §§ 9 & 10, *ibid*.

<sup>4</sup> § 61, *ibid*.

<sup>5</sup> §§ 19 et 52-53, *ibid*. Elle peut se charger aussi de la collecte des emballages de boissons usagés lors de festivals, de fêtes de village ou d'événements sportifs à la demande des responsables (§20 du décret.)

- le montant des consignes non réclamées<sup>1</sup>, soit environ 10 % des bouteilles et canettes vendues chaque année depuis 10 ans, selon l'estimation de la société ;

- les taxes sur les emballages dues par les producteurs et importateurs.

Comme en Suède, on trouve au Danemark un double régime de consigne et de taxes dues par les producteurs et importateurs.<sup>2</sup> Elles sont collectées par *Dansk Retursystem* pour tout emballage non réutilisable commercialisé au Danemark. Les taxes sont dues pour l'enregistrement obligatoire des nouveaux types d'emballage ou de produits (*tilmeldingsgebyr*)<sup>3</sup> et pour l'exploitation de la collecte des déchets d'emballages de boissons non réutilisables (*driftsgebyr*).

Cette dernière taxe est due pour chaque bouteille ou contenant commercialisé au Danemark. Elle est approuvée et réévaluée chaque année par le ministre de l'environnement. Son montant est décliné en de nombreuses rubriques en fonction du matériau (aluminium, acier, plastique, verre) et du volume de l'emballage.<sup>4</sup> Le produit de la taxe sert à couvrir les coûts d'exploitation de *Dansk Retursystem* et les montants en sont ajustés en fonction des résultats annuels et des prévisions de dépenses.

On peut noter depuis 2013 une ponction récurrente des ressources de *Dansk Retursystem* pour abonder le budget de l'État ; ces ponctions ne concernent que le reversement d'une partie des consignes non réclamées. Elles se sont montées à 60,9 millions DKK (8,15 millions d'euros) en 2018 - soit près de 40 % du montant global - et à 62,9 millions DKK (8,4 millions d'euros) en 2019.

D'après son rapport annuel pour 2018<sup>5</sup>, *Dansk Retursystem* enregistre un chiffre d'affaires de 2,1 milliards DKK (281,5 millions d'euros), y compris la consigne, et emploie 466 personnes. *Via* le système qu'elle gère avec un taux de retour de 89 %, 3,8 millions de bouteilles et canettes consignés sont collectées chaque jour grâce à 3 119 machines de collecte automatiques.

---

<sup>1</sup> § 9c, loi de protection de l'environnement et § 70, décret sur la consigne.

<sup>2</sup> §§34-38, décret de 2019 précité.

<sup>3</sup> Le montant de cette taxe est fixé par le décret sur les emballages à 2000 DKK, soit 268 euros.

<sup>4</sup> En 2019, le montant varie entre 0,03 DKK (aluminium ; 0,5 L) (0,004 €) et 1,49 DKK (verre ; 3 L) (0,2 €).

<sup>5</sup> <https://www.danskretursystem.dk/wp-content/uploads/2019/05/Årsrapport-for-2018.pdf>

*b) La Suède*

Le recyclage et la consigne font partie des habitudes suédoises. La consigne des canettes en aluminium est en œuvre depuis 1984 et celle des bouteilles en plastique (polytéréphtalate d'éthylène – PET) depuis 1994.

(1) La réglementation applicable

Le système de consigne actuellement en vigueur concerne les bouteilles en PET et les canettes en aluminium, en excluant les emballages des boissons constituées principalement de produits laitiers ou de jus de fruits ou légumes. Les bières et cidres sont concernés.

Depuis septembre 2015, les producteurs de jus contenant moins de 50 % de baies, de fruits ou de légumes peuvent participer volontairement au système de consigne. En septembre 2017, le conseil d'administration de l'organisme qui gère le dispositif de consigne, *Returpack*, a décidé d'ouvrir également le système aux jus de fruits contenant plus de 50 % de baies, de fruits ou de légumes. Actuellement, les producteurs de jus sont donc libres d'intégrer leurs produits au système de consigne.

Le montant de la consigne sur les canettes et les petites bouteilles en plastique de moins d'un litre est de 1 SEK (0,09 €) et sur les grandes bouteilles en plastique de plus d'un litre, de 2 SEK (0,19 €).

Le règlement 2005 : 220 sur le système de récupération des bouteilles en plastique et des canettes métalliques (*Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar*)<sup>1</sup> prévoit que toute bouteille en plastique ou canette en métal destinée au marché suédois doit s'inscrire obligatoirement dans un système de consigne et de récupération approuvé. C'est l'agence de l'agriculture qui gère les autorisations d'exploitation. L'exploitant dépose une demande, qui lui est accordée s'il fait la preuve de capacités techniques et financières suffisantes du point de vue de la protection de l'environnement et du point de vue du consommateur. Un seul système opéré par la société *Returpack* a été approuvé en Suède.

Un producteur ne peut pas vendre sur le marché suédois des boissons en canettes ou en bouteille PET s'il n'a pas rejoint le système de consigne, sauf s'il a obtenu une dispense de la part de l'agence de l'agriculture. Ces dispenses peuvent être accordées pour une durée déterminée s'il existe des raisons particulières dues à la conception de l'emballage ou son matériau.

L'information relative à la consigne doit être apposée sur une bouteille en plastique ou une canette métallique si elles font partie d'un système de retour conforme. L'étiquette doit indiquer le système de retour dans lequel la bouteille ou la canette est incluse et le montant à payer au titre de la prime lorsque la bouteille ou la canette est renvoyée dans le système de retour.

---

<sup>1</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2005220-om-retursystem-for\\_sfs-2005-220](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2005220-om-retursystem-for_sfs-2005-220)

En outre, le règlement 2018 : 1462 sur la responsabilité du producteur en matière d'emballages (*Förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar*)<sup>1</sup> vise à :

- réduire la quantité de déchets d'emballage au strict niveau requis pour la sécurité et l'hygiène ;
- limiter les dommages à l'environnement causés par les matériaux et substances contenus dans les emballages ;
- imposer aux producteurs une responsabilité en matière d'emballages, puisqu'ils doivent fournir ou rejoindre un système de collecte assumant la responsabilité opérationnelle et financière de la collecte et du traitement des déchets d'emballage ;
- imposer des normes pour le traitement des emballages, ceux-ci devant être traités d'une manière acceptable pour la santé et l'environnement ;
- et atteindre des objectifs de recyclage prédéfinis.

Enfin, le § 24a du règlement 2011 : 927 sur les déchets (*Avfallsförordning (2011:927)*)<sup>2</sup> impose à toute personne dont les déchets ne sont pas des ordures ménagères de les trier et de les rapporter à un système de retour autorisé conformément au règlement 2005 : 220 sur le système de retour des bouteilles en plastique et des canettes métalliques, si les déchets d'emballage en question relèvent de ce système, ou sinon à un système de collecte agréé conformément au règlement (2018 : 1462) sur la responsabilité du producteur en matière d'emballage ou à une personne collectant les déchets d'emballage.

## (2) Les différents acteurs

### (a) L'administration centrale

L'agence suédoise de l'agriculture (*jordbruksverket*) est en charge de la délivrance des autorisations pour le système de retour. Elle informe le public des systèmes approuvés, des marques utilisées dans ces systèmes et effectue, en lien avec les communes, des contrôles pour vérifier que les canettes et bouteilles en vente respectent les obligations en matière de consigne. Elle examine également les demandes de dispense qui peuvent être formulées par des producteurs ou importateurs.

L'agence de l'environnement (*naturvårdsverket*) s'intéresse plus particulièrement aux questions de recyclage au sens large.

---

<sup>1</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181462-om-producentansvar-for\\_sfs-2018-1462](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-20181462-om-producentansvar-for_sfs-2018-1462)

<sup>2</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/avfallsforordning-2011927\\_sfs-2011-927](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/avfallsforordning-2011927_sfs-2011-927)

(b) La société *Returpack*

*Returpack* est actuellement le seul système de retour de canettes et de bouteilles en PET approuvé en Suède pour les boissons prêtes à boire. Le travail de cet organisme consiste à assurer la collecte coordonnée des emballages de boissons usagés, à gérer les flux financiers associés, alimenter le système de recyclage et à diffuser des informations sur le système de recyclage.

*Returpack Svenska AB* prend la forme d'une société de droit privé, dont le capital est réparti entre l'Association suédoise des brasseurs (*Sveriges Bryggerier*) pour 50 %, la Fédération du commerce d'alimentation (*Livsmedelshandlarna*) pour 25 % et l'Association du commerce de détail (*Svensk Dagligvaruhandel*) pour 25 %. Cette alliance entre l'industrie agroalimentaire et les entreprises du commerce pour gérer la consignation et la récupération des emballages de boissons n'est pas inhabituelle et se retrouve par exemple en Allemagne. Le chiffre d'affaires de l'entreprise, qui emploie 70 personnes, s'est élevé à 3,1 milliards de couronnes suédoises (SEK) en 2018, soit environ 289 millions d'euros.

Toutes les canettes et les bouteilles portant un marquage peuvent être déposées dans une machine de collecte ou à n'importe quel endroit recevant un emballage de dépôt d'une autre manière.

*Returpack* est censé appliquer le principe de l'économie circulaire : les emballages récupérés sont ensuite vendus à des acheteurs de matériaux pour devenir de nouvelles canettes et bouteilles.

(c) Les collectivités territoriales

Aux termes du chapitre 15, §20 du code de l'environnement (*miljöbalken*)<sup>1</sup>, chaque commune a la responsabilité de veiller à ce que ses déchets ménagers soient recyclés ou éliminés.

Le gouvernement peut toutefois exempter la commune de sa responsabilité dans le cas de déchets relevant de la responsabilité du producteur, comme certains emballages.

Sur la consigne en particulier, les collectivités territoriales participent aux contrôles chez les grossistes et dans les boutiques visant à vérifier que les produits en vente sont autorisés en matière de consigne, en lien avec l'agence de l'agriculture. Si le contrôle montre que des canettes ou des bouteilles non autorisées sont en vente, l'agence de l'agriculture ou la commune peut fixer une amende pouvant atteindre 50 000 SEK (environ 4 660 euros).

---

<sup>1</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808)



(3) Fonctionnement du système de consigne

(a) Au niveau de l'industriel ou du vendeur

Tout industriel souhaitant vendre sur le marché suédois des boissons contenues dans des bouteilles en plastique ou des canettes métalliques doit se conformer aux exigences en matière de dispositif de consigne. Si *Returpack* est l'organisme chargé de la collecte et du traitement de ces produits consignés, l'industriel doit, quant à lui, s'acquitter d'une redevance annuelle de 10 000 SEK (environ 932 euros) par année civile auprès de l'État. Il la verse initialement au système de retour des emballages opéré par *Returpack*, qui la reverse ensuite à l'agence de l'agriculture.

L'industriel passe un contrat avec le système de retour mis en place par *Returpack* en fonction de conditions générales<sup>1</sup>. Outre la redevance annuelle, l'industriel est redevable d'une certaine somme par emballage collecté, qui varie en fonction du matériau concerné et de la taille du contenant<sup>2</sup> :

- s'agissant des canettes en aluminium, la somme totale est de 0,80 SEK (0,076 €) à 0,89 SEK (0,085 €) TVA non incluse, comprenant exclusivement une partie de la consigne ;

- s'agissant des canettes en acier, la somme totale est de 1,05 SEK (0,10 €), pour celles dont le contenu présente plus de 3,5 % d'alcool ou de 1,14 SEK (0,11 €) sinon<sup>3</sup> ;

- s'agissant des bouteilles incolores en plastique-PET ayant un taux d'alcool inférieur à 3,5 %, la redevance est de 1,08 SEK hors TVA<sup>4</sup> pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,23 SEK<sup>5</sup> pour celles dont la contenance est supérieure à un litre ;

- s'agissant des bouteilles incolores en plastique-PET ayant un taux d'alcool supérieur à 3,5 %, la redevance est de 0,99 SEK hors TVA<sup>6</sup> pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,04 SEK<sup>7</sup> pour celles dont la contenance est supérieure à un litre ;

- s'agissant des bouteilles colorées en plastique-PET ou bouteilles en plastique ayant un taux d'alcool inférieur à 3,5 %, la redevance est de 1,13 SEK hors TVA<sup>8</sup> pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,28 SEK<sup>1</sup> pour celles dont la contenance est supérieure à un litre ;

---

<sup>1</sup> [Allmänna villkor för anslutning till Returpacks retursystem](#), en vigueur depuis le 22 octobre 2018.

<sup>2</sup> <https://pantamera.nu/wp-content/uploads/2018/12/Bilaga-3-Pant-och-avgifter-2019-01-01.pdf>

<sup>3</sup> Incluant 0,80 à 0,89 SEK de consignes et une redevance de tri (sorteringsavgift) de 0,25 SEK (0,024 €).

<sup>4</sup> Soit environ 0,10 €, répartis entre 0,89 SEK de consigne et 0,19 SEK, soit 0,018 €, de redevance administrative (administrativavgift).

<sup>5</sup> Soit 0,21 €, répartis entre 1,79 SEK, soit 1,7 €, de consigne et 0,44 SEK, soit 0,042 €, de redevance administrative.

<sup>6</sup> Soit environ 0,094 €, dont 0,80 SEK de consigne et 0,19 SEK de redevance administrative.

<sup>7</sup> Soit 0,19 €, répartis entre 1,60 SEK, soit 0,15 €, de consigne et 0,44 SEK de redevance administrative.

<sup>8</sup> Soit 0,11 €, dont 0,89 SEK de consigne, 0,19 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri, soit 0,0048 €.



- s'agissant des bouteilles colorées en plastique-PET ou bouteilles en plastique ayant un taux d'alcool supérieur à 3,5 %, la redevance est de 1,04 SEK hors TVA<sup>2</sup> pour les bouteilles d'un litre maximum et de 2,09 SEK<sup>3</sup> pour celles dont la contenance est supérieure à un litre.

Le producteur ou importateur de la boisson concernée par le système de retour doit notifier à *Returpack* les codes EAN des produits mis sur le marché, afin que les automates de récupération des emballages puissent être mis à jour. Il facture au détaillant le montant de la consigne, qui lui-même va le récupérer sur le consommateur.

(b) Au niveau du consommateur

Le consommateur est incité à déposer dans des distributeurs dédiés les bouteilles en plastiques et canettes en aluminium en échange de la restitution de la consigne. Des machines spéciales sont installées dans des centres de recyclage mais aussi dans des commerces. Les données sont mises à jour chaque semaine avec les codes EAN approuvés et bénéficiant du système de retour. Les particuliers, associations, écoles ... ayant un grand nombre d'emballages à consigner peuvent déposer, après enregistrement sur le site internet, les objets dans un bureau spécial dans plusieurs villes de Suède, qui s'occupera de leur traitement et versera ensuite le montant de la consigne.

Pour récupérer la consigne sur une canette ou une bouteille, le consommateur doit s'assurer que l'emballage fait partie du système de dépôt approuvé, que le code EAN est lisible sans dommage, que l'emballage est entier et non aplati et que l'article est actif (soit dans les deux ans après la cessation de la vente du produit).

Les canettes non enregistrées dans le système, comme celles achetées à l'étranger, peuvent toutefois être déposées dans les distributeurs si le code EAN n'est pas endommagé. Elles ne donneront cependant pas lieu à un paiement mais elles seront recyclées dans de nouvelles canettes.

À l'inverse, les bouteilles en PET qui ne sont pas comprises dans le système de consigne ne sont pas acceptées, dans la mesure où l'organisme qui traite ces déchets doit en connaître la composition exacte pour pouvoir la réutiliser. Les bouteilles en plastique non incluses dans le système de consigne sont laissées au recyclage du plastique.

---

<sup>1</sup> Soit 0,22 €, répartis entre 1,79 SEK de consigne, 0,44 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri.

<sup>2</sup> Soit 0,099 €, répartis entre 0,80 SEK de consigne, 0,19 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri.

<sup>3</sup> Soit 0,2 €, dont 1,60 SEK de consigne, 0,44 SEK de redevance administrative et 0,05 SEK de redevance de tri.

(4) Données statistiques

Le règlement sur la responsabilité du producteur en matière d'emballages fixe les objectifs ci-dessous :

- pour les déchets qui sont des emballages de boissons en matériaux polymères, l'objectif est un taux de recyclage des matériaux d'au moins 90 % (§20) ;

- s'agissant des déchets qui sont des emballages de boissons en métal, l'objectif est un taux de recyclage des matériaux d'au moins 90 % (§23).

Selon les statistiques disponibles sur le site internet de *Returpack*, le pourcentage de recyclage en 2018 était de 85,6 % pour les canettes en aluminium et de 83,3 % pour les bouteilles en PET.

Les statistiques pour les canettes ne comptabilisent que celles reçues *via* ce système de retour mais incluent les canettes n'ouvrant pas droit à un paiement. L'organisme explique également que les emballages reçus dans leur système de retour ont vocation à être recyclés en nouveaux contenants.

Le site estime également à 84,8 % le taux total de récupération, à l'exclusion des produits sur lesquels le retour est volontaire.

Au total, en 2018, environ 2,4 milliards d'emballages sont vendus et 2,05 milliards d'emballages sont recyclés. Cela représente un recyclage de 18 356 tonnes d'aluminium et 22 361 tonnes de PET.

En outre, dans son rapport sur le développement durable de 2018<sup>1</sup>, *Returpack* indique que :

- 256 producteurs ou importateurs sont associés dans ce système ;
- 5 073 articles sont enregistrés dans les automates ;
- 3 082 boutiques et 9 503 autres collecteurs participent au dispositif (cafés, restaurants, associations ...) ;
- 4 062 automates de consignes sont installés et 32 automates express sont actifs dans les centres de tri.

En matière de bilan environnemental, le rapport sur le développement durable précité estime que le recyclage des matériaux en circuit fermé est celui qui est le plus économe du point de vue de l'environnement, une canette devenant une nouvelle canette et une bouteille une nouvelle bouteille. *Returpack* estime à 150 000 tonnes la réduction des émissions de dioxyde de carbone en 2017 due à la collecte *via* le système de consigne. Ce calcul est basé sur une estimation moyenne de 80 grammes d'économie de dioxyde de carbone par canette ou bouteille en PET recyclée.

---

<sup>1</sup> *Returpack Svenska AB, Hållbarhetsredovisning 2018.*

## 2. En Allemagne, un régime développé s'enracinant dans le système dual de recyclage des emballages

a) *Le cadre juridique : consigne pour réemploi et pour recyclage et obligation de reprise*

Le cadre juridique de la consigne (*Pfand*) sur les emballages de boissons en Allemagne est défini par la loi sur les emballages (*Verpackungsgesetz - VerpackG*)<sup>1</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, qui a remplacé un règlement de 1991. Le passage du règlement à la loi, symboliquement important<sup>2</sup>, n'a pas substantiellement modifié le régime de consigne établi par voie réglementaire et consolidé entre 2003 et 2006, au-delà de modifications rédactionnelles ou d'organisation du texte. On relèvera toutefois l'extension légère du champ de la consigne à une nouvelle gamme de boissons (boissons pétillantes à base de nectar de fruit type *Schorle*, boissons lactées comprenant moins de 50 % de lait type lactosérum), ainsi que le renforcement des obligations des revendeurs en matière d'information du consommateur sur le caractère réutilisable ou non des bouteilles qu'il acquiert.

Le modèle allemand concerne expressément le conditionnement des boissons et distingue nettement entre les emballages à utilisation unique (*Einweggetränkeverpackungen*), soumis à une consigne obligatoire depuis 2003, et ceux qui sont réutilisables (*Mehrweggetränkeverpackungen*), pour lesquels la consigne demeure facultative quoique très répandue.

La récente loi traite essentiellement de la consigne et des obligations de reprise des bouteilles et contenants à utilisation unique, qui sont destinés au recyclage. Elle laisse la consigne pour réemploi au champ contractuel en se contentant, d'une part, de fixer un objectif de mise sur le marché de 70 % de bouteilles et contenants réutilisables<sup>3</sup>, d'autre part, d'imposer au vendeur l'obligation d'indiquer clairement dans ses rayonnages quelles bouteilles sont réutilisables<sup>4</sup>.

Pour les bouteilles réutilisables, en verre ou en plastique, les producteurs et distributeurs pratiquent leur propre politique de consigne, dont le montant et les règles peuvent varier selon la boisson, le conditionnement, le producteur, et parfois la région. Toutefois, le système est ancien et rôdé si bien que les montants des consignes sont stables et convergents. Une initiative de promotion des bouteilles réutilisables est portée conjointement par des associations environnementales (DUH, NABU)

---

<sup>1</sup> [Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen](#), du 5 juillet 2017.

<sup>2</sup> Toutefois, en droit public allemand, la procédure d'adoption d'un règlement fédéral (*Verordnung*) n'exclut pas entièrement le Bundestag.

<sup>3</sup> §1, Abs. 3, *VerpackG*.

<sup>4</sup> § 32, Abs. 2, *VerpackG*. Cette obligation d'information est expressément levée pour les contenants de plus de 3 L ou qui contiennent du vin, des spiritueux, du lait ou des jus de fruits.

et des fédérations professionnelles (grossistes en boissons, brasseurs indépendants, producteurs de jus de fruits) : <https://www.mehrweg.org/>. Ils indiquent les montants suivants pour les consignes facultatives de bouteilles réutilisables en verre ou en plastique :

Type de bouteille réutilisable	Montant de la consigne
Bouteille de bière en verre (toute taille)	8 cents (15 cents si bouchon à étrier)
Bouteille d'eau (verre ou plastique)	15 cents
Bouteille pour jus et sodas	15 cents
Bouteille de vin ( <i>plus rare</i> )	2 ou 3 cents

En revanche, les dispositions légales sur la consigne de bouteilles et contenants à usage unique, jetables, largement reprises des règlements précédents, sont extrêmement détaillées. À chaque vente de boissons conditionnées doit être prélevée par le vendeur à la charge de l'acheteur une consigne d'un montant d'au moins de 0,25 € par bouteille ou contenant.<sup>1</sup> Un pack de six canettes de soda ou de bière fera l'objet d'une consigne de 1,5 €. On notera que la consigne sur les contenants jetables est nettement plus élevée que la consigne sur les bouteilles réutilisables.

Il convient d'apporter plusieurs précisions. La consigne est due à tous les maillons de la chaîne de commercialisation à chaque transaction : par le consommateur au détaillant, par le détaillant au grossiste, par le grossiste au producteur ou à l'importateur. La vente par correspondance ou en ligne n'est pas exclue et entre pleinement dans le champ d'application.<sup>2</sup>

Par ailleurs, la loi précise un montant minimal, TVA incluse. Entre le consommateur final et le revendeur, c'est bien ce montant de 0,25 € qui est appliqué. Cependant, en règle générale, dans les relations commerciales en amont entre entreprises, la consigne est prélevée sans inclure la TVA qui doit être payée de surcroît : la consigne entre intermédiaires se monte alors à 0,29 € TTC. Cela donne lieu à des débats entre fiscalistes.

Conformément au droit de la consommation allemand<sup>3</sup>, le montant de la consigne ne peut être intégré au prix total de vente affiché mais doit être présenté séparément. Lors d'une vente par correspondance ou en ligne, il est traité également à part comme les frais de livraison.

---

<sup>1</sup> § 31, Abs. 1, VerpackG.

<sup>2</sup> § 31, Abs. 1 & 2, VerpackG.

<sup>3</sup> § 1 Abs. 4, Preisangabenverordnung (PAngV).

La loi fixe également très précisément le périmètre des bouteilles et contenants soumis à consignation obligatoire en dressant la liste exhaustive des exemptions.<sup>1</sup> Outre les bouteilles et contenants qui ne sont manifestement pas destinés à la vente au consommateur final, ne sont pas soumis au système de consigne trois catégories d'emballages de boissons à usage unique distinguées selon leur volume, leur matériau et la nature de la boisson. Ainsi, la consignation ne s'applique pas aux emballages de boissons :

- de moins de 0,1 litre ou de plus de 3 litres ;
- qui sont considérés comme écologiquement préférables, soit les packs en carton en forme de brique, de pignon ou de cylindre ; les berlingots en polyéthylène ; les sachets à maintien vertical en film (*Folien-Standbodenbeutel*) ;
- qui contiennent du mousseux (*Sekt*), du vin ou des produits analogues<sup>2</sup>, des spiritueux, un mélange alcoolisé à plus de 15°, du lait ou des boissons lactées à plus de 50 % ou des produits buvables du lait comme le yogourt et le kéfir, les jus de fruits et de légumes, ainsi que les nectars non pétillants, les boissons diététiques destinés à l'alimentation des nourrissons et jeunes enfants.

On en déduit *a contrario* que sont obligatoirement consignés les emballages en verre, métal ou plastique, sous réserve de leur volume, contenant de la bière sous toutes ses formes, de l'eau sous toutes ses formes, des sodas, des mélanges pétillants à base de nectar de fruit, certaines boissons lactées, des boissons énergisantes ou sportives, des boissons froides à base de thé ou de café, des boissons diététiques hors champ pédiatrique.

Les vendeurs de boissons en conditionnement non réutilisable sont obligés par la loi de reprendre gratuitement les bouteilles ou contenants vides sur le lieu de vente ou à proximité immédiate aux horaires d'ouverture habituels. Contre remise de la bouteille, la consigne est remboursée. La marque de la boisson ou le lieu d'achat ne compte pas : quelle que soit la marque, la nature de la boisson ou le lieu d'achat, la bouteille ou le contenant soumis à consigne peut être rendu dans n'importe quel autre point de vente, même d'un autre réseau de distribution ou indépendant. C'est un point acquis depuis 2006 pour unifier un système autrefois morcelé entre réseaux de consignation isolés.

L'obligation de reprise ne vaut que pour les bouteilles et contenants soumis à une obligation légale de consignation. Les bouteilles achetées à l'étranger ou avant l'entrée en vigueur de l'obligation de consigne qui les visent n'ouvrent aucun droit à reprise, dès lors qu'elles n'ont pas donné lieu au versement d'une consigne en Allemagne.

---

<sup>1</sup> § 31, Abs. 4, VerpackG.

<sup>2</sup> Sont aussi expressément exclus de la consignation les mélanges contenant au moins 50 % de mousseux ou de vin, ainsi que les vins et mousseux sans alcool ou à degré réduit d'alcool.

L'obligation de reprise vaut aussi pour la vente par correspondance ou en ligne ainsi que pour les distributeurs automatiques. Dans ce cas, le vendeur doit donner au consommateur final des possibilités appropriées de retour des bouteilles à distance raisonnable de son domicile pour la vente à distance ou du distributeur pour la vente par automate.<sup>1</sup>

Toutefois, cette obligation de reprise est limitée en fonction des matériaux des emballages et de la gamme de produits du vendeur : le vendeur n'est tenu de reprendre que les bouteilles ou contenants faits dans des types de matériaux analogues à ceux des emballages de boissons qu'il vend.<sup>2</sup> La loi mentionne explicitement comme matériau le verre, le métal, le papier-carton et le plastique. Ainsi, par exemple, un vendeur de boissons en bouteille de verre et de plastique mais qui n'a pas de canette en aluminium dans son assortiment n'est pas obligé de reprendre des canettes. De même, un magasin qui ne vendrait que des canettes en aluminium et des bouteilles en plastique n'est pas tenu de reprendre des bouteilles en verre.

Une seconde exemption à l'obligation de reprise est prévue au bénéfice des distributeurs dont la surface de vente est inférieure à 200 m<sup>2</sup>. Ces vendeurs ne sont tenus de reprendre que les bouteilles et contenants de boisson qui correspondent à des marques qu'ils vendent. Dans le cas de la vente à distance, la surface de vente comprend la surface des entrepôts et des services d'expédition.<sup>3</sup>

Malgré ces exemptions, l'obligation de retour demeure très large et nécessite de gérer les cas où le consommateur rapporte la bouteille et récupère sa consigne auprès d'un autre vendeur que celui auquel il a acheté sa boisson et versé sa consigne. Il est aussi nécessaire de gérer le remboursement de la consigne prélevée par les producteurs et importateurs sur les ventes aux grossistes et par les grossistes sur les vendeurs au consommateur final. Le régime légal allemand prévoit un système de compensation entre les entreprises participant au dispositif de consigne. Le législateur impose aux producteurs de faire partie d'un réseau unifié au niveau national afin de permettre entre eux la liquidation des droits au remboursement de la consigne.<sup>4</sup>

Tout manquement à une obligation légale de consignation des emballages de boissons (absence de collecte de la consigne, étiquetage fautif ou manquant, refus de reprise d'un emballage ou de remboursement de la consigne, non-participation à un système de consignation coordonné nationalement) est passible d'une amende de 100 000 euros<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> § 31, Abs. 2, *VerpackG.*

<sup>2</sup> § 31, Abs. 2, *VerpackG.*

<sup>3</sup> § 31, Abs. 2, *VerpackG.*

<sup>4</sup> § 31, Abs. 1, *VerpackG.*

<sup>5</sup> § 34, Abs. 1 & 3, *VerpackG.*

*b) La coordination sous l'égide d'une société privée, émanation des professionnels*

Malgré leur opposition initiale à la consignation obligatoire et face à leur échec devant le tribunal administratif fédéral de Leipzig et la Cour constitutionnelle, les professionnels du secteur se sont rapidement mis en ordre de marche. Dès juin 2005, la Confédération allemande du commerce de détail (*Hauptverband des Deutschen Einzelhandels* - HDE) et l'Union fédérale de l'industrie agroalimentaire allemande (*Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie* - BVE) avait créé sous forme de société à responsabilité limitée à but non lucratif, le *Deutsche Pfandsystem GmbH* (DPG) ou « Système de consignation allemand », afin de définir un cadre commun pour les retours de contenants consignés et la gestion des flux financiers subséquents. La gouvernance du DPG est paritaire entre représentants de l'industrie et du commerce.

En lui-même, le DPG ne prend à sa charge, ni ne propose aucun service de gestion des déchets ou emballages. Il n'agit pas non plus comme une chambre de compensation proprement dite puisqu'aucun flux financier ne transite par lui. Il offre aux entreprises une coordination du système de consigne grâce à une unification de l'étiquetage et de la base de données des emballages, à une certification de machines de collecte automatisée et à la fixation des conditions de liquidation et de remboursement croisé des consignes. Son rôle est moins central et ses prérogatives moins étendues que les opérateurs analogues dans le modèle scandinave. En particulier, il ne collecte pas la consigne auprès des producteurs et importateurs.

Les producteurs et importateurs de boisson, les distributeurs et vendeurs participent au réseau du DPG pour faciliter l'accomplissement de leurs obligations légales respectives. Leur participation dépend de l'acceptation de conditions générales à valeur contractuelle préétablies par le DPG. Les entreprises participantes doivent également s'acquitter d'une cotisation auprès du DPG. Selon la position de l'entreprise dans le cycle économique et sa taille, ses obligations et les clauses générales qui lui sont applicables varient, de même que le montant de la cotisation.<sup>1</sup>

Les producteurs et importateurs participent sous les statuts de premier metteur sur le marché (*Erstinverkehrbringer*) et gestionnaire du compte de consigne (*Pfandkontoführer*) puisqu'ils ont collecté la consigne auprès des revendeurs. Ils doivent s'acquitter également de frais d'inscription dans la base de données du DPG pour les emballages soumis à une obligation de consigne. Ce montant par référence EAN/GTIN varie en fonction de la quantité globale d'emballages mis sur le marché allemand par le producteur ou l'importateur.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pour donner un ordre de grandeur, l'échelle est comprise entre 1 000 et 23 000 € (DPG/Roland Berger, 2010).

<sup>2</sup> Cela va de quelques dizaines d'euros par EAN pour les petits producteurs (50 000 bouteilles ou contenants) à quelques dizaines de milliers d'euros par EAN pour les producteurs massifs (>10 millions bouteilles ou contenants).

Les distributeurs et vendeurs participent en général sous les statuts de repreneur/créancier (*Rücknehmer/Forderungsteller*) pour obtenir un remboursement de la consigne auprès des premiers distributeurs qui ont mis en vente l'emballage consigné. Ils s'engagent à rembourser la consigne au consommateur qui leur remet l'emballage, à organiser la reprise des emballages consignés en utilisant des machines de collecte certifiées par le DPG - ou par une collecte manuelle et ensuite un enregistrement automatique dans un centre de comptage agréé par le DPG. Le recyclage des matériaux collectés appartient au collecteur. Les machines automatiques de collecte, lorsque le vendeur collecteur en fait le choix, doivent être acquises à ses propres frais et enregistré auprès du DPG qui a également agréé le fabricant.

Les estimations de retour sont élevées, supérieures à 95 % pour les canettes et les bouteilles en plastique. La collecte est automatisée à 80 %.

Pour déposer leur demande de remboursement de la consigne auprès des producteurs responsables de la mise sur le marché initial - dès lors que ceux-ci appartiennent au DPG -, ils doivent préparer des factures à partir des données électroniques des machines de collecte ou des centres de comptage autorisés par le DPG. La base de données du DPG permet de relier chaque bouteille ou contenant collecté à son producteur. La facture est envoyée par courrier et la demande de remboursement de la consigne électroniquement. Pour procéder à la liquidation de leur créance, les vendeurs collecteurs d'emballage peuvent recourir aux services d'opérateurs de *clearing*.

Enfin, le législateur allemand a prévu une double obligation d'information. D'une part, le producteur ou l'importateur responsable de la mise sur le marché doit s'assurer que la bouteille ou le contenant jetable est convenablement étiqueté en portant un marquage résistant, lisible et bien placé qui indique que la bouteille ou le contenant est soumis à une consigne obligatoire.<sup>1</sup> Concrètement, chaque emballage porte un logo du *Deutsche Pfandsystem GmbH* (DPG) et un code barre EAN/GTIN à usage exclusif sur le marché allemand. Ce marquage est unifié sous l'égide du DPG et donne lieu, comme indiqué précédemment au versement de frais d'inscription dans la base de données du DPG. D'autre part, le dernier revendeur doit indiquer clairement et visiblement au consommateur final que les bouteilles qu'il achète ne seront pas réutilisées lorsqu'il les aura retournées.<sup>2</sup> La loi va jusqu'à préciser qu'il faut employer des panneaux d'information à proximité immédiate des rayons de boissons avec une mention « Non réutilisable » (*EINWEG*) en majuscule et que les informations doivent avoir la même taille de caractère au moins que le prix des boissons vendues. Cette obligation d'information vaut expressément pour la vente en ligne ou par correspondance, mais peut être remplie en utilisant d'autres moyens appropriés.

---

<sup>1</sup> § 31, Abs. 1, *VerpackG*.

<sup>2</sup> § 32, Abs. 1 & 3, *VerpackG*.



*c) Le système dual de collecte et de recyclage des emballages*

Il convient de replacer la consigne et l'obligation de reprise des emballages de boissons à usage unique, qui font l'objet d'un traitement très particulier, dans le contexte global de la collecte pour recyclage des emballages en Allemagne.

Le secteur privé y joue un rôle essentiel depuis l'entrée en vigueur en 1991 du règlement sur les emballages, complété par la loi sur l'économie circulaire en 1996<sup>1</sup>. Jamais fondamentalement remise en cause depuis le gouvernement Kohl, l'idée essentielle est d'inciter les entreprises fabriquant ou distribuant des emballages à en produire moins ou à les recycler et les valoriser au mieux. Est posé le principe de la responsabilité du producteur dans la reprise et la valorisation des emballages après l'utilisation par le consommateur des produits qu'il met sur le marché. Sans remettre en cause la compétence des communes sur la collecte et le traitement des ordures ménagères, en régie ou par l'intermédiaire d'un délégataire, les entreprises responsables de la valorisation de leurs emballages après utilisation - dans l'agroalimentaire et du commerce de détail notamment - ont été contraintes à s'associer pour créer à leur charge un réseau complémentaire de collecte et de recyclage des emballages domestiques. Initialement, il s'agissait de constituer un prestataire de service commun chargé de libérer les producteurs de leur obligation individuelle de collecte et de recyclage. Ce régime a été conforté d'abord par la réécriture en 2009 du règlement sur les emballages qui a obligé les producteurs et distributeurs à participer à un « système dual », c'est-à-dire privé pour assurer la collecte et le recyclage des emballages à destination du consommateur individuel. L'activité de ces systèmes de collecte et de recyclage privés est soumise à l'agrément et au contrôle des autorités des *Länder*.

Entre 1991 et 2003, un seul système de collecte privé d'emballage a fonctionné en Allemagne, *Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH (DSD)*. D'abord constituée comme une entreprise à but non lucratif, elle s'est transformée en société par actions puis en société à responsabilité limitée. Son chiffre d'affaires est d'environ 560 millions d'euros et elle contrôle environ 40 % de parts de marché. Elle a changé de mains à plusieurs reprises. Son rachat fin 2018 par Remondis, la plus grosse société allemande dans le secteur du retraitement des déchets, de l'eau et des services aux collectivités est en passe d'être annulé par l'autorité allemande de la concurrence.

Parmi les autres opérateurs du système dual de recyclage des emballages, on peut citer Landbell AG fondé en Hesse en 2003 et opérateur national depuis 2006, Interseroh, Recycling Kontor Dual, Veolia Umweltservice Dual, VfW ou Zentek.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen ([Kreislaufwirtschaftsgesetz](#) – KrWG) du 27 septembre 1994, entrée en vigueur le 6 octobre 1996. Nouvelle version refondue du 24 février 2012.

Le système dual sous la responsabilité du secteur privé est conforté par la nouvelle rédaction de la loi sur l'économie circulaire de 2012 (§§23 et suivants) et par la loi sur les emballages de 2019 (§§13 et suivants). Cette dernière prévoit, en outre, une obligation d'enregistrement des emballages et une obligation pour les producteurs et distributeurs de marchandises emballées à destination de consommateurs individuels de constituer une fondation de droit civil chargée d'administrer un nouveau registre centralisé des emballages (*Zentrale Stelle Verpackungsregister*) (§§24 et suivants). Ce système vise à consolider la mise en œuvre du principe de responsabilité du producteur en permettant de s'assurer que les coûts du recyclage des emballages sont bien supportés par ceux qui mettent sur le marché les emballages.

### **3. Dans le Bénélux, des systèmes moins développés, des obligations de moindre force, des pratiques divergentes**

#### *a) Les Pays-Bas*

- (1) Le fonctionnement concret du système de consignation autour d'une fondation de droit privé

La pratique de la consigne (*statiegeld*) est ancienne aux Pays-Bas, notamment dans l'après-guerre pour les bouteilles de lait en verre réutilisables. Le système s'est toutefois profondément modifié et donne lieu à des débats politiques intenses depuis 2005. Le parti libéral VVD au pouvoir depuis une décennie et membre des coalitions gouvernementales précédentes a toujours été un adversaire résolu de la consigne qu'il a tenté d'abroger en 2006 et il souhaite toujours laisser une grande latitude aux entreprises dans le choix des moyens les plus adéquats pour remplir leurs obligations environnementales, notamment pour la reprise et le recyclage des emballages. L'extension de la consigne n'est alors envisagée que comme mesure d'ultime ressort si la politique d'autorégulation échoue.

En conséquence, quoiqu'ancrée dans les habitudes, la consigne des emballages de boissons conserve aux Pays-Bas une portée beaucoup plus restreinte qu'en Scandinavie et en Allemagne. Juridiquement, l'architecture du régime est complexe et la portée des textes est parfois incertaine, en raison de l'ambiguïté des orientations politiques en la matière et la prédominance de la contractualisation.

La situation est toutefois mouvante, les partisans de la consigne étant actifs, y compris au Parlement, et des déclarations du gouvernement indiquent la consigne pourrait être étendue en 2021. Aux Pays-Bas comme ailleurs, il est difficile d'apprécier les statistiques et études diffusées qui sont souvent produites par des partisans ou des adversaires de la consigne dans un climat politique assez tendu.

On se concentrera sur la consigne des emballages de boissons à usage unique, destinés au recyclage pour lutter contre les rejets sauvages (*zwerfafval*). Il existe aussi des systèmes de consigne sur base volontaire des bouteilles de verre réutilisables, notamment pour la bière. On présentera d'abord le fonctionnement réel du système avant de revenir sur la question de la base juridique et de la nature de l'obligation qui en découle.

Dans ses grandes lignes, le système de consigne néerlandais actuel date de 2003 avec une césure en 2015, où le seuil des bouteilles concernées a été relevé de plus de 0,5 litre à plus de 0,75 litre. Toute personne qui importe, met sur le marché ou revend en gros ou au détail de l'eau ou des boissons rafraîchissantes - à l'exception des jus de fruits - dans des bouteilles en plastique de plus de 0,75 L, et uniquement celles-ci, doit prélever sur l'acheteur une consigne de 0,25 euro par bouteille. Concrètement ce sont surtout des bouteilles d'un litre qui sont concernées. Lors de la récupération de la bouteille après utilisation, dans la mesure où elle n'est ni endommagée, ni souillée, et correctement triée, le collecteur doit rembourser la consigne. Les producteurs et importateurs, ainsi que les vendeurs dans la chaîne de commercialisation, mais pas le consommateur final, doivent verser de surcroît une redevance de traitement des emballages de collecte<sup>1</sup> (0,0625 euro par bouteille consignée).

Du point de vue logistique, l'acteur majeur du système de logistique de la consignation et de la collecte des bouteilles consignées est la fondation<sup>2</sup> *Retourverpakking Nederland* qui est une émanation de la profession. Son directeur depuis 2007 a ainsi cumulé ses fonctions avec celles de directeur de la Fédération néerlandaise des Boissons rafraîchissantes, des eaux et des jus pendant 6 ans jusqu'en 2019. *Retourverpakking* a pour mission :

- de compter, trier et commercialiser auprès des recycleurs les bouteilles consignées et collectées par les entreprises participant au réseau ;
- d'encaisser la consigne, la redevance de traitement des emballages de collecte (VBR) et un prélèvement pour frais administratifs (*verwerkingstarief*) auprès des producteurs et des importateurs participant à son réseau. Ce prélèvement administratif permet à la profession de financer la fondation *Retourverpakking* ;
- de rembourser la consigne et la redevance VBR aux revendeurs au détail ou en gros, sur la base des comptages de bouteilles effectués dans les centres de comptage.

Concrètement, le circuit des bouteilles consignées s'organise ainsi : le consommateur ramène la bouteille vide au vendeur. À 90 % environ, cela s'opère grâce aux 4 200 machines de collecte automatiques installées dans les supermarchés néerlandais. Les bouteilles collectées sont ensuite placées dans

---

<sup>1</sup> *Vergoeding Behandeling extra Retouremballage (VBR)*.

<sup>2</sup> Pour mémoire, les fondations de droit néerlandais sont des entités de droit civil, créées par un acte avec un objet précis. Inscrites au registre du commerce, elles sont dotées de la personnalité morale, mais leur responsabilité est limitée. Elles n'ont ni membre, ni capital.

des grands sacs transparents spécialement prévus pour l'occasion. Les sacs sont scellés et envoyés à la plateforme de distribution dont dépend le revendeur au détail, puis réacheminés vers le centre de comptage. Les sacs de collecte et les scellés sont fournis aux vendeurs par les plateformes de distribution. Les grossistes envoient directement au centre de comptage les bouteilles collectées par le secteur de l'hôtellerie-restauration. Il existe deux centres de comptage, un à Tilburg et un à Utrecht. Sur la base du comptage par scannage des codes-barres, la consigne et la redevance sur les emballages de collecte sont remboursées précisément aux revendeurs.

L'intermédiation de *Retourverpakking* n'est pas obligatoire et les vendeurs de boissons peuvent construire leur propre réseau pour gérer la consigne et la collecte des bouteilles usagées. C'est en particulier ce qu'on fait séparément les deux grands distributeurs Lidl et Aldi. Le réseau de *Retourverpakking* est le plus développé en reprenant 80 % des grandes bouteilles en plastique consignées. Les réseaux de Lidl et Aldi sont fermés. Les bouteilles de marque distributeur achetées chez eux ne peuvent pas être rendues dans les autres supermarchés ou bien sans remboursement de la consigne. Les bouteilles de marque classique achetées chez Aldi et rendues dans une autre chaîne de supermarché ne sont remboursées que partiellement.<sup>1</sup> Lidl et Aldi ont monté deux circuits de traitement autonomes à moindre coût qui leur génèrent des profits<sup>2</sup>. Des tensions existent à ce sujet entre ces deux distributeurs d'une part, leurs concurrents et les producteurs de boisson, d'autre part<sup>3</sup>. Le taux de retour global semble être de 95 %.

## (2) Une architecture juridique complexe fondée sur la contractualisation

Ces querelles et ces divergences d'approches reflètent l'architecture juridique incertaine du système. La base fondamentale demeure la loi sur la gestion de l'environnement de 1979 modifiée en 2001 qui ouvre la faculté d'établir par voie réglementaire un régime de consigne pour la gestion des déchets d'emballage, applicables à certaines catégories de personnes, de matériaux et de produits déterminés.<sup>4</sup> Pour l'essentiel, le régime actuel, qui a été décrit précédemment, résulte du règlement sur les emballages du syndicat professionnel des boissons et de son arrêté d'application entrés en vigueur en 2003<sup>5</sup>. Or ces textes sont abrogés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et dépourvus en principe d'effet juridique.

---

<sup>1</sup> CE Delft, *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*, Rapport au ministre néerlandais des infrastructures et de l'environnement, août 2017, pp. 16-17. Reprise d'informations données par *Retourverpakking Nederland*.

<sup>2</sup> <https://www.duurzaambedrijfsleven.nl/retail/6511/hoe-aldi-eenvoudig-wel-winst-perst-uit-statiegeldflessen>

<sup>3</sup> <https://recyclingnetwerk.org/2017/11/30/wending-het-statiegeld-debat-aldi-breekt-met-negatieve-houding-van-branchevereniging-cbl-statiegeld/>

<sup>4</sup> Art. 15.32, *Wet milieubeheer* du 1<sup>er</sup> juillet 1979.

<sup>5</sup> *Verpakkingsverordening Productschap Dranken 2003* & *Uitvoeringsbesluit 2003* du 13 novembre 2002.

En effet, les Pays-Bas connaissaient naguère le statut de syndicat professionnel (*productschap*), un organisme de droit public créé par décret pour rassembler les entreprises d'une branche professionnelle, défendre leurs intérêts, réguler leur secteur économique et conseiller le gouvernement dans une optique clairement néo-corporatiste. En particulier, ces syndicats professionnels disposaient d'un pouvoir réglementaire limité et de la faculté de prélever des taxes sur leurs membres, notamment pour financer leurs activités. Dans le secteur de la production et du commerce de boissons, le syndicat a été créé par un décret de 2002<sup>1</sup> et a immédiatement utilisé ses compétences de régulation pour organiser le système de la consigne. L'accord de gouvernement entre les libéraux du VVD et les travaillistes du PvdA en 2012 comprenaient la dissolution de ces organismes, qui est devenue effective au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les ministères compétents ont repris les compétences de régulation déléguées précédemment aux syndicats professionnels.

Certes, l'abrogation des règlements issus de la profession est censée être compensée par le décret du ministre de l'environnement sur la gestion des emballages de 2014<sup>2</sup>. La section 6 (articles 11 à 15) de ce décret prévoit d'ailleurs un système de consigne à la fois plus précis et plus étendu que la pratique actuelle. Le seul problème est que l'entrée en vigueur de cette section a été délibérément repoussée par le gouvernement néerlandais, alors que le reste du décret entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.<sup>3</sup>

#### **Le régime de consigne prévu par le décret sur les emballages de 2014**

*(régime non entré en vigueur)*

Même s'il n'est pas encore entré en vigueur, le régime de consigne des emballages de boissons prévu par les articles 11 à 15 du décret de 2014 est intéressant en soit pour toutes les précisions qu'il apporte. On notera la parenté avec les solutions allemandes dans une rédaction plus légère.

Sont à la fois posées une obligation de consignation tout le long de la chaîne de commercialisation et une obligation de reprise des emballages. Deux restrictions sont prévues : la reprise de l'emballage ne porte que sur des matériaux de la même sorte que ceux qui sont mis à disposition par le vendeur ; les établissements dont la surface de vente est inférieure à 200 m<sup>2</sup> ne sont obligés de reprendre que les emballages des boissons de l'assortiment qu'ils mettent à la vente.

<sup>1</sup> *Instellingsbesluit Productschap Dranken* du 6 mai 2002.

<sup>2</sup> [Besluit beheer verpakkingen](#) du 27 octobre 2014.

<sup>3</sup> La même situation s'était déjà produite antérieurement puisque le régime de la consigne prévu dans le précédent décret sur les emballages de 2005 n'est jamais entré en vigueur. Le maintien du régime de consigne dans le décret de 2014 contre l'avis des libéraux a été forcé par l'adoption d'une résolution en sa faveur de la Chambre basse.

En outre, sont exemptés de consigne les boissons médicinales, le vin, les spiritueux et boissons alcoolisées. Ne sont pas non plus concernés les emballages de boissons en carton et les emballages remplis au moment de la vente (comme du café ou du thé à emporter). Les producteurs et importateurs qui écoulent sur le marché moins de 500 000 unités par an aux Pays-Bas sont également épargnés.

La consigne porte sauf précision réglementaire sur les emballages de plus de 0,1 L. Hors la mention du carton, exempté de consigne, le champ des matériaux est laissé à l'appréciation du pouvoir réglementaire et couvre théoriquement le verre, le plastique et le métal. Le montant de la consigne est aussi laissé à l'arrêt ministériel d'application.

Bien que pouvant être rattachée à une base légale, la consigne aux Pays-Bas n'est donc pas aujourd'hui réglée par un cadre réglementaire stable fixé par l'État, alors même que le texte d'application existe. En fait, elle dépend d'un autre cadre juridique, issu d'une large contractualisation tripartite entre l'État, les communes et les entreprises sur la gestion des déchets d'emballage et contenu dans un accord-cadre sur la période 2013-2022.<sup>1</sup>

L'accord-cadre 2013-2022 part du principe de la liberté de choix par les parties des voies et moyens les plus appropriés et efficaces pour atteindre les objectifs environnementaux posés par la loi et la réglementation.<sup>2</sup> Il en découle en particulier que la consigne systématique des grosses bouteilles en plastique est maintenue uniquement tant que les entreprises ne remplissent pas les objectifs de limitation des rejets, de recyclage et de verdissement<sup>3</sup>. Dans les faits, les évaluations intermédiaires ont considéré dès 2014 que la consigne ne pouvait pas être abandonnée sur les grandes bouteilles de plastique.<sup>4</sup>

Par ailleurs, bien au-delà de la consigne, l'accord-cadre définit un régime global de financement des actions en faveur de la collecte et du recyclage des emballages et contre les rejets sauvages : les entreprises mettant en circulation des emballages constituent un fonds abondé par une contribution à la gestion des déchets d'emballage (*afvalbeheersbijdrage*).<sup>5</sup> Il s'agit pour les entreprises de compenser aux communes les coûts de collecte et de tri des emballages jetés par les ménages, les communes étant compétentes pour la collecte des ordures ménagères aux termes de la loi sur la gestion de l'environnement<sup>6</sup>.

Le décret sur les emballages de 2014 consolide juridiquement l'accord-cadre en posant le principe de la responsabilité des producteurs et importateurs mettant en circulation des emballages aux Pays-Bas dans leur

<sup>1</sup> [Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022.](#)

<sup>2</sup> *Considérant 9 et final, Raamovereenkomst 2013-2022.*

<sup>3</sup> *Art. 11, Raamovereenkomst 2013-2022.*

<sup>4</sup> *Comme l'a confirmé le ministre compétent à la chambre basse. Cf. Kammerstukken II 2013/2014, 28 694, nr. 117.*

<sup>5</sup> *Art. 2, Raamovereenkomst 2013-2022.*

<sup>6</sup> *Art. 10.21, Wet milieu beheer 1979 (2001)*



collecte, leur tri et leur recyclage. Des objectifs chiffrés sont fixés. Les entreprises assument les coûts de la collecte et du tri.<sup>1</sup> Elles peuvent s'associer collectivement pour assumer leurs responsabilités globales dans la gestion des déchets d'emballage.<sup>2</sup>

Concrètement, les entreprises concernées avaient constitué dans la foulée de l'accord-cadre tripartite une fondation pour gérer le fonds abondé par leurs contributions, la *Stichting Afoalfonds Verpakkingen*. Il s'agit d'un organisme à but non lucratif dont le conseil exécutif est nommé par les producteurs et les importateurs. *Afoalfonds Verpakkingen* établit les règles et collecte la contribution sur les déchets d'emballage et passe des contrats avec d'autres organismes<sup>3</sup> pour mener des actions en faveur du recyclage et la prévention des rejets sauvages. Pour ce faire, la fondation a conclu des accords pluriannuels avec les représentants des fédérations professionnelles pour définir le cadre financier et administratif de gestion de la contribution (*afvalbeheersbijdrageovereenkomst - ABBO*). Ils sont entrés en vigueur 2013, puis en 2018. Ces accords ont été déclarés porteurs d'effet *erga omnes* pour 4 ans par arrêté du ministre en charge de l'équipement et de l'environnement.<sup>4</sup>

C'est par ce système de contribution financière à la gestion des emballages et *via* la fondation *Afoalfonds Verpakkingen* chargée de définir les règles applicables à la place des anciens syndicats professionnels de droit public, que la consigne sur les grandes bouteilles de plastique perdure malgré l'absence de base réglementaire applicable et l'abrogation des anciens textes de 2003.

En effet, l'article 2.9 de l'actuel accord financier (ABBO) pour 2018-2022 constate que les garanties exigées des entreprises par l'accord-cadre tripartite pour lever la consigne obligatoire ne sont pas remplies. Il prévoit en conséquence que, tant que le cadre réglementaire fixé par la section 6 du décret sur les emballages de 2014 n'est pas en vigueur, il revient à la fondation *Afoalfonds Verpakkingen* de prolonger le système de consignation sur la base des anciens textes sur la consigne émis par le syndicat professionnel des boissons pour la période 2003-2015.

Il y a donc continuation sous une forme altérée de la consigne de 2003. *Grosso modo*, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, *Afoalfonds Verpakkingen* a pris pour base de ses décisions les anciens textes. C'est elle toutefois qui a restreint le champ de la consigne qui ne concerne plus que les bouteilles en plastique hors alcool et jus de fruits de plus de 0,75 litre alors qu'entre 2003 et 2015, le seuil était fixé à une contenance de plus de 0,5 litre.

---

<sup>1</sup> Section 3, art. 5 à 7, *Besluit beheer verpakkingen 2014*.

<sup>2</sup> Art. 9, *Ibid.*

<sup>3</sup> Il s'agit en général d'autres fondations comme *Nedvang* qui effectue une veille de la collecte et du recyclage des emballages et prodigue ses conseils aux communes et aux entreprises pour optimiser leurs actions, *Nederland Schoon* qui mène des actions de prévention des rejets sauvages d'emballages, et l'*Institut pour l'emballage durable (KIDV)* qui mène des recherches sur la durabilisation des emballages (recyclage, réemploi, réduction).

<sup>4</sup> [Kennisgeving van het algemeen verbindend verklaren van de Overeenkomst inzake de afvalbeheersbijdrage voor verpakkingen](#), décret du 27 décembre 2017. Procédure prévue aux articles 15.36 et 15.37 de la loi sur la gestion de l'environnement précitée.

### Annexe : consigne ou taxe sur les bouteilles en plastique ?

En réalité, les choses sont assez ambiguës juridiquement. La fondation *Afoalfonds Verpakkingen* explique que si les producteurs/importateurs ne respectent pas le régime de la consigne (qui n'est pas d'ordre public) soit en participant au réseau de *Retourverpakking*, soit en montant leur propre système de collecte des bouteilles usagées, alors elle leur impose une taxe (*tarief*) d'un montant équivalent à la consigne, soit 0,25 euro par bouteille soumise à la consigne.

Entre 2015 et 2018, cela a donné lieu à des flottements puisque cette taxe était prélevée au titre de la contribution financière sur la gestion des déchets d'emballage avec une exemption pour les entreprises qui écoulent moins de 50 000 kg d'emballages par an.

Depuis 2018, dans le cadre du nouvel accord quadriennal, *Afoalfonds Verpakkingen* a décidé de garantir une bonne couverture du système de consignation des grandes bouteilles en plastique en levant cette exemption. Tous les producteurs même en-dessous du seuil 50 000 kg d'emballages par an doivent appliquer la consigne ou s'acquitter de la taxe.<sup>1</sup>

#### (3) Le projet gouvernemental d'extension de la consigne en 2021

L'absence de cadre réglementaire stable et solide pour la consigne des emballages de boissons est régulièrement critiquée. Des initiatives publiques comme la *Statiegeldalliantie* pour la Belgique et les Pays-Bas, dont 95 % des communes se sont jointes au mouvement, demande l'instauration d'une consigne sur les petites bouteilles PET et les canettes d'aluminium, ce que permettent théoriquement les articles du décret de 2014 en suspens. Il ne manque plus que de les faire entrer en vigueur et de prendre un arrêté ministériel pour fixer les montants par emballage.

Cette pression n'est pas dépourvue d'effet, elle avait déjà permis de maintenir textuellement la consigne dans le décret de 2014. Elle a également conduit le gouvernement néerlandais à faire des annonces assez précises devant le Parlement en 2018. Si les entreprises ne remplissent pas d'ici 2020 les objectifs de recyclage de 90 % des petites bouteilles en plastique et de réduction massive (70 à 90 %) de la part des petites bouteilles en plastique dans les rejets sauvages, ce qui est un scénario probable, alors une consigne sur ces emballages sera introduite à compter de 2021. Le petit commerce sera exempté de l'obligation de reprendre les bouteilles consignées ; ce sont surtout les grandes surfaces qui seront concernées. Le gouvernement envisage un montant de 0,1<sup>2</sup> à 0,15 euro par bouteille pour les bouteilles d'eau ou de boissons rafraîchissantes en plastique de moins d'un litre. Pour

<sup>1</sup> [https://afoalfondsverpakkingen.nl/a/i/Hulpmiddelen/statiegeldregeling\\_2018.pdf](https://afoalfondsverpakkingen.nl/a/i/Hulpmiddelen/statiegeldregeling_2018.pdf).

Cf également, <https://afoalfondsverpakkingen.nl/verpakkingen/alle-tarieven>

<sup>2</sup> En principe, le montant de la consigne non obligatoire sur les bouteilles de bière en verre réutilisables est de 0,1 euro aux Pays-Bas.



les bouteilles de plus d'un litre, le régime actuel perdurera parallèlement avant d'envisager une fusion des deux consignes. Le projet d'une consigne sur les canettes en aluminium a en revanche été écarté.<sup>1</sup>

Le gouvernement néerlandais a déjà commencé des négociations avec les milieux économiques et s'appuie sur une étude menée à sa demande en 2017 par le cabinet de conseil en environnement CE Delft sur les coûts et les bénéfices de différents scénarios d'extension de la consigne aux petites bouteilles et aux canettes.<sup>2</sup> Si l'on se restreint au scénario retenu par le gouvernement néerlandais, soit une extension de la consigne aux seules petites bouteilles en plastique dans les supermarchés pour un montant de 10 cents par bouteille, l'analyse du cabinet conduit aux résultats résumés dans le tableau suivant :

#### Coûts et bénéfices de l'extension de la consigne projetée aux Pays-Bas

Nombre d'emballages supplémentaires concernés	900 millions de bouteilles par an
Coût annuel net de l'extension <i>(inclus les revenus tirés des matériaux)</i>	de 2 à 27 millions d'euros
Nombre de machines de collecte supplémentaires nécessaires	De 0 à 2 000
Coût annuel brut de l'extension par supermarché (4 370 concernés)	De 3 100 à 8 700 euros
Montant des consignes non récupérés	de 15 à 23 millions d'euros
Taux de retour	80 %
Économies réalisées sur le système actuel de collecte	de 4,5 à 5,4 millions d'euros
Réduction de la part des bouteilles en plastique dans les rejets sauvages	de 70 à 90 %
Réduction des rejets de plastique dans la mer	de 11 à 140 tonnes
Réduction des rejets de CO <sub>2</sub>	15 kilotonnes

Source : CE Delft, Addendum, mars 2018. Hypothèse : uniquement petites bouteilles en plastique (eau, sodas) ; consigne de 0,1 euro.

<sup>1</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28694-135.pdf> du 10 mars 2018. Kammerstukken II, 28 694, 30 872, nr. 135.

<sup>2</sup> CE Delft, *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*, Rapport au ministre néerlandais des infrastructures et de l'environnement, août 2017, & Addendum sur la ventilation des coûts dans le scénario réduit aux petites bouteilles en plastique, mars 2018.

Conformément à ses annonces, le gouvernement néerlandais a élaboré un projet de modification du décret sur la gestion des emballages de 2014 et l'a soumis à consultation publique après sa publication au Journal officiel le 4 mars 2019.<sup>1</sup> Ce projet inscrit dans les textes réglementaires l'objectif annuel de recyclage d'au moins 90 % en masse des bouteilles en plastique de moins d'un litre, à la charge des producteurs et importateurs qui les mettent sur le marché. Les obligations de consignation et de reprise des emballages usagés, fondées sur le décret, seraient restreintes à cette seule catégorie des petites bouteilles en plastique. Les coûts de gestion du système seraient mis à la charge des producteurs et importateurs. La consigne sur les bouteilles d'un litre et plus resterait tacitement régie par les accords actuels qui ont été décrits précédemment.

#### *b) La Belgique*

##### (1) L'absence de consigne sur les emballages de boissons à usage unique

Contrairement aux autres pays de l'échantillon retenu, la Belgique ne connaît pas de système de consigne obligatoire des emballages de boissons à usage unique, quel que soit le matériau ou la contenance. Certes elle connaît une consigne, appelée « vidange » par les Belges francophones sur les bouteilles de verre réutilisables, destinées à être lavées et remplies de nouveau. Ce mécanisme demeure facultatif pour les producteurs mais très courant surtout sur la bière.

La gestion des emballages de boissons à usage unique, notamment les bouteilles de plastique et les canettes d'aluminium dépend donc du régime commun de traitement des déchets d'emballage. Comme en Scandinavie, aux Pays-Bas et en Allemagne, les entreprises responsables de la mise sur le marché des produits exercent une responsabilité particulière, complémentaire des compétences des communes et dans le cadre défini au niveau interrégional.

En effet, pour se conformer aux obligations nées des directives européennes, la Région wallonne, la Région flamande, et la Région de Bruxelles-Capitale ont adopté l'accord de coopération du 4 novembre 2008. En particulier, l'objectif est d'« *encourager la réutilisation, favoriser et imposer la valorisation et plus particulièrement le recyclage et réduire la part des déchets d'emballages dans les collectes non sélectives* » et d'« *obliger les responsables d'emballages, grâce à l'instauration d'une obligation de reprise, à supporter le coût réel et complet de la collecte, de la valorisation et de l'élimination des déchets d'emballages et pour les déchets d'emballages d'origine ménagère, à contribuer aux coûts qui y sont liés* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-9730.html>

<sup>2</sup> Art. 3, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> & 4<sup>o</sup>, [Accord interrégional de 2008](#) (version modifiée par l'accord du 2 avril 2015 pour tenir compte des modifications apportées par la directive 2013/13/UE à la directive 94/62/CE).

L'obligation de reprise s'applique individuellement aux personnes mettant sur le marché belge au moins 300 kg d'emballages par an et s'entend sans préjudice des compétences des communes et agglomérations dans la collecte des ordures ménagères. Elle peut être remplie soit directement par l'entreprise responsable, soit en contractant avec un tiers, qui doit alors être constitué comme une association à but non lucratif ou une fondation, n'avoir pour objet statutaire que l'exécution de l'obligation de reprise, disposer de moyens suffisants pour la satisfaire et ne compter parmi ses administrateurs que des personnes jouissant de leurs droits civils et indemnes de toute condamnation pour infraction environnementale. L'organisme tiers doit conclure un contrat-type avec chaque collectivité responsable de collecte et respecter les modalités de collecte qu'elle définit.<sup>1</sup>

Personne morale de droit public créée dès 1996 et maintenue par l'accord de 2008, la commission interrégionale de l'emballage, composée de neuf membres - trois membres par région - supervise le système. Elle reçoit toutes les déclarations et informations relatives aux emballages dues par les entreprises. Elle émet des directives générales conformes au cadre fixé dans l'accord régional et assure une fonction de conseil des régions en matière de prévention et de gestion des emballages, y compris en formulant des avis et des propositions. Elle accorde son agrément aux personnes morales auxquelles les entreprises transmettent l'exécution de leur obligation de reprise, approuve le modèle de contrat conclu avec les collectivités et contrôle leur activité. En particulier, elle vérifie qu'ils remplissent les objectifs de recyclage et de valorisation. Elle peut imposer des sanctions, notamment des amendes administratives.<sup>2</sup>

Les entreprises belges touchées par l'obligation de reprise ont fait le choix de confier collectivement son exécution à *FostPlus*, organisme agréé par la commission interrégionale de l'emballage.<sup>3</sup> Née dès 1994 d'une démarche volontaire du secteur privé, cette association à but non lucratif prend en charge la coordination de la collecte et du recyclage des emballages ménagers. Toutes les entreprises qui adhèrent à *FostPlus* sont tenues de lui payer chaque année une contribution sur la base du nombre et du type d'emballages. *FostPlus* tire également des revenus de la vente de matériaux collectés.

## (2) Des initiatives régionales dispersées

L'absence d'obligation de consignation et de reprise des emballages de boissons à usage unique ne signifie pas que le sujet ne fasse pas l'objet de débats et d'initiatives en Belgique. Bien au contraire, comme aux Pays-Bas et sous l'égide de la même Alliance pour la consigne (*Statiegeldalliantie*), la pression croît sur les autorités pour mettre en place un dispositif général inspiré soit de la Scandinavie, soit de l'Allemagne.

---

<sup>1</sup> Art. 6-9 & 13, Accord précité.

<sup>2</sup> Ch. V & VI, Accord précité.

<sup>3</sup> Agrément sur 2019-2023 :

[https://www.fostplus.be/sites/default/files/Files/Publicaties/agrement\\_fost\\_plus\\_2019-2023.pdf](https://www.fostplus.be/sites/default/files/Files/Publicaties/agrement_fost_plus_2019-2023.pdf)

Un certain attentisme prévaut encore, mais il convient de signaler au moins trois initiatives récentes. L'État fédéral belge n'étant pas compétent en la matière et en l'absence de révision de l'accord interrégional en vigueur, chacune des trois régions avance en ordre dispersé. En fonction des priorités des coalitions politiques arrivées au pouvoir après les élections régionales du printemps 2019 ces initiatives seront prolongées ou interrompues.

Le gouvernement wallon précédent a lancé en octobre 2018 l'expérimentation sur deux ans d'une prime au retour dans 24 communes wallonnes avec l'accord et la participation des professionnels. Le projet pilote est ainsi géré par une association sans but lucratif, *Pour une Wallonie plus propre* (Be WaPP), créée et financée par *FostPlus* et les fédérations régionales des entreprises de l'agroalimentaire (Fevia) et du commerce (Comeos).

Il ne s'agit pas d'une consigne à proprement parler puisque la somme n'est pas rajoutée initialement au prix d'achat de la canette et n'est donc pas remboursée. Un habitant rapportant dans les lieux définis 100 canettes métallique reçoit 5 euros sous forme de bon à valoir dans les commerces locaux partenaires. Le bon à faire valoir est envoyé par la poste. Un plafond est imposé de 200 canettes ramenées par mois pour une personne physique ou 1 000 par mois pour une association.

Seuls les citoyens domiciliés dans les communes participantes et les associations reconnues par les communes peuvent prendre part au projet-pilote. Ils s'inscrivent sur une plateforme numérique (<https://primeretour.be/inscription/>). En principe, pour éviter un déversement des canettes déjà triées dans le cadre de la collecte sélective des ordures ménagères, qui serait sans effet sur les rejets sauvages, ne peuvent être ramenées que les canettes abandonnées et retrouvées dans la nature. Un contrôle est censé être réalisé pour empêcher les tricheries. Le plafond de retour sert précisément à déclencher une demande de justification de l'origine des canettes et ne peut être dépassé qu'en cas de justification probante.<sup>1</sup>

Dans certaines communes, la collecte est automatisée, la machine triant les canettes en aluminium et dans d'autres métaux avant de les compacter. Dans les autres, les canettes sont ramenées à un point de collecte communal et le retour géré par un employé communal préposé. Les communes sont organisées en 12 binômes pour comparer l'efficacité des deux modes de collecte.

En avril 2019, la Région de Bruxelles a décidé de reprendre l'expérimentation wallonne en cours en installant trois machines de retour sur son territoire. Quelques différences sont à noter : il n'y a pas de systèmes de collecte manuelle ; la prime est distribuée par canette, et non par quota de 100, au tarif de 5 cents par canette ; il n'y a pas de plafond de collecte mais

---

<sup>1</sup> Art. 1 à 3, du [Règlement du projet-pilote de prime retour sur les canettes](#).

un plafond d'utilisation de bon d'achat auprès des commerces participant de 1,25 € par jour par personne ; le ticket émis par la machine vaut directement bon d'achat valable pendant 30 jours.<sup>1</sup>

Au-delà de ce second projet de prime de retour sur les canettes, le contrat de coalition 2019-2024 pour le gouvernement de la Région de Bruxelles, conclu en juillet dernier après les élections régionales, prévoit explicitement que sera instaurée une consigne sur les canettes d'aluminium et les bouteilles en plastique.<sup>2</sup> Aucun calendrier, ni aucune précision concrète n'est encore apportée.

En Flandre, le débat sur la consigne alimenté par l'exemple néerlandais perdure depuis des années. Le 20 juillet 2018, l'ancien gouvernement flamand a décidé que si l'objectif de 90 % de recyclage des emballages de boissons n'était pas tenu alors il envisagerait l'introduction d'une consigne obligatoire au plus tôt en 2023. Reste à savoir quelle sera la politique du nouveau gouvernement après les dernières élections régionales qui ont enregistré une poussée forte des nationalistes durs. Aucun dispositif n'est en fait stabilisé.

---

<sup>1</sup> <https://primeretour.brussels/faq/>

<sup>2</sup> [\*Déclaration de politique générale\*](#) commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, Législature 2019-2024, p. 102.



## LES ÉQUIVALENTS DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur les équivalents de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) en Allemagne, en Belgique, au Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles) et en Suède.

Au Royaume-Uni (Angleterre et Pays de Galles), les départements d'éthique et de déontologie des forces de police (*professional standards departments*) s'occupent de la majorité des plaintes reçues contre les officiers et autres personnels de police. Toutefois, elles doivent cependant renvoyer à l'*Independent Office for Police Conduct* (IOPC)<sup>1</sup>. Établi en janvier 2018 conformément au *Policing and Crime Act 2017*, l'IOPC constitue un organisme public non ministériel chargé de la supervision du traitement des plaintes contre la police afin d'améliorer la confiance du public dans l'efficacité et l'impartialité du système. Équivalent à une autorité administrative indépendante française, il est dirigé par un directeur général nommé par le ministre de l'intérieur. L'IOPC remplace la précédente commission des plaintes créée en 2004 et bénéficie de pouvoirs renforcés. Il peut directement enquêter sans saisine par un département de police qui aurait enregistré une plainte, il est compétent en appel et peut préconiser des mesures correctives.

Toute personne peut déposer plainte si elle a été victime d'un comportement inapproprié de la part d'un officier ou autre personnel de police, a vu un officier ou autre personnel de police agir de façon inappropriée ou a été incidemment atteinte par le comportement d'un officier ou autre personnel de police. Il n'existe en principe pas de délai pour déposer une plainte. Cependant, les forces de police peuvent décider de ne pas traiter une plainte reçue plus de 12 mois après l'incident d'origine, le plaignant devra alors expliquer les raisons de cette plainte tardive.

Les forces de police sont censées prendre au sérieux toute les plaintes, écouter les plaignants et agir de façon juste et équilibrée. Elles décident dans les 15 jours si elles enregistrent la plainte. Dans le cas contraire, le plaignant doit être informé des motifs et peut faire appel.

---

<sup>1</sup> [https://policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/Who-we-are/accountability-performance/IOPC\\_annual\\_report\\_and\\_accounts\\_2017-18.pdf](https://policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/Who-we-are/accountability-performance/IOPC_annual_report_and_accounts_2017-18.pdf)

Lorsque la plainte est enregistrée, les forces de police doivent se demander s'il convient de la renvoyer à l'IOPC. Dans le cas contraire, elle sera traitée au niveau local.

Doivent obligatoirement être renvoyés à l'IOPC les cas qui concernent des allégations graves contre les forces de police notamment les infractions criminelles (corruption, agression ...) et les manquements entraînant un préjudice sérieux. L'IOPC est également obligatoirement saisi des cas où une personne a été sérieusement blessée ou est décédée après avoir eu de façon directe ou indirecte un contact avec la police peu de temps avant.

Dès réception d'une plainte transmise par les forces de police, le département d'évaluation de l'IOPC examine les informations fournies et décide de l'opportunité d'une enquête et, le cas échéant, du type d'enquête. Celles-ci sont de quatre sortes :

- les enquêtes indépendantes, dans lesquelles l'IOPC utilise ses propres enquêteurs ;
- les enquêtes dirigées, dans lesquelles les forces de police mènent l'enquête sous la direction de l'IOPC ;
- les enquêtes supervisées, dans lesquelles les forces de police mènent l'enquête et l'IOPC supervise les procédures ;
- et les enquêtes locales, qui ne requièrent aucune action ni implication de l'IOPC.

Au commencement d'une enquête, l'IOPC expose les points sur lesquels elle va investiguer. Les enquêteurs rassemblent ensuite les preuves afin d'établir ce qu'il s'est passé, ce qui peut inclure :

- prendre les dépositions des témoins ;
- interroger les officiers de police et autres membres du personnel ;
- analyser les images de vidéosurveillance ou de caméras portées par les officiers de police ;
- ou encore obtenir d'autres documents ou enregistrements, comme les enregistrements téléphoniques.

L'IOPC peut également avoir recours aux analyses médico-légales et à des avis d'experts indépendants.

À la fin de l'enquête, l'IOPC rédige un rapport précisant :

- le déroulement des faits et de la procédure ;
- la teneur et la conduite des investigations ;
- les preuves trouvées par les enquêteurs ;
- l'analyse des preuves.



Le rapport est alors envoyé aux forces de police. L'IOPC précise à cette occasion ce qu'il lui semble nécessaire de faire vis-à-vis des agents impliqués dans l'affaire (entraînement supplémentaire, audition pour faute grave). Les forces de police donnent leur opinion sur les suites à donner ; en cas de désaccord l'IOPC a le pouvoir de recommander de prendre une action correctrice appropriée voire, en dernier recours, de l'ordonner.

Toute action disciplinaire est effectuée par les forces de police. Parmi les sanctions qui peuvent être prononcées figurent :

- une action non disciplinaire, comme la mise en place d'un plan d'amélioration pour un officier ;
- un avertissement écrit ;
- un avertissement écrit final ;
- un licenciement avec préavis ;
- un licenciement sans préavis.

En **Suède**, la police nationale dispose d'une unité spéciale (*Särskilda utredningar – SU*)<sup>1</sup> chargée d'enquêter sur les infractions commises par les membres de la police : tout policier soupçonné ou notifié d'une infraction voit l'affaire dans laquelle il est impliqué transmise au SU, quel que soit le lieu et peu importe que le policier ait été ou non en service. Le SU est également compétent pour les affaires concernant des stagiaires policiers en formation, des juges, des procureurs, des parlementaires et autres groupes relevant de l'organisation judiciaire et du pouvoir de l'État.

Dans le cadre de la réforme de la police entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le SU a été volontairement conçu par le Parlement suédois pour que les affaires pénales internes puissent être menées de façon indépendante et sans influence de la part d'autres services de police. Il s'agit d'un département distinct au sein de la police, y compris géographiquement, et doté d'un responsable nommé par le gouvernement.

Contrairement aux autres enquêtes pénales, seuls les procureurs spéciaux peuvent décider si une enquête préliminaire doit être ouverte ou clôturée dans les affaires traitées par le SU. Ces procureurs spéciaux sont également les enquêteurs pouvant décider des mesures d'enquête à mettre en place, comme les personnes à interroger ou encore les éléments de preuve à saisir.

---

<sup>1</sup> <https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/sarskilda-utredningar/arsrapport-2018-for-sarskilda-utredningar.pdf>

Toute personne peut signaler un policier pour infraction soit par téléphone, soit dans un poste de police. Dans ceux-ci se trouvent des personnes spécialement désignées pour enregistrer ces demandes et les transmettre au SU. La procédure est ensuite la suivante :

- lorsque le SU est saisi d'une demande, un procureur spécial l'examine en premier lieu et décide de l'ouverture ou non d'une enquête préliminaire au vu des premiers éléments. Dans sa décision, il considère si ce qui est signalé est effectivement illégal et si le signalement est suffisamment spécifique pour faire l'objet d'une enquête. S'il décide de donner suite, le SU enquêtera sur l'affaire, le procureur en étant le responsable ;

- si des poursuites sont engagées et s'il trouve suffisamment d'éléments lors de l'enquête, le procureur peut décider d'engager des poursuites pénales auprès d'un tribunal. Dans certains cas, le procureur peut à la place recourir à une procédure simplifiée pour les infractions les moins graves ;

- si le procureur estime que l'enquête ne fournit pas suffisamment d'éléments pour permettre une poursuite pénale, elle est alors close. Toutefois, tous les signalements, quelle que soit leur issue en termes de procédure, sont remis à la police pour qu'elle mène une enquête interne sur le plan du droit du travail : l'employeur décide, au vu des éléments, si des mesures doivent être prises, telles que des changements d'organisation, des sanctions disciplinaires ...

En termes d'organisation, SU comprend trois unités d'enquête situées à Stockholm, Göteborg et Malmö qui gardent conjointement une responsabilité nationale. Quand un procureur décide d'ouvrir une enquête, SU donne la responsabilité de l'enquête à l'unité la plus adaptée, indépendamment du lieu où les faits se sont produits.

En **Belgique**, la loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police<sup>1</sup> institue une Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice.

Elle enquête sur le fonctionnement, les activités et les méthodes des services de police et agit soit de sa propre initiative, soit sur ordre du ministre de la justice ou du ministre de l'intérieur, soit à la demande des autorités judiciaires et administratives. Elle donne suite aux plaintes et dénonciations qu'elle reçoit.

---

<sup>1</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051543&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051543&table_name=loi)

L'Inspection générale a un pouvoir de médiation s'agissant des plaintes qui ne constituent pas une infraction. Ainsi, « lorsqu'un différend, survenu entre un citoyen et un membre des services de police à l'occasion de l'exercice d'une de ses missions, paraît pouvoir être aplani par une médiation, l'Inspection générale s'efforce de concilier les points de vue du plaignant et des services concernés. Il peut en être de même lorsqu'un différend de ce type survient entre les membres du personnel des services de police. La procédure de médiation nécessite l'accord de toutes les parties personnellement concernées par le différend et exclut, en cas d'issue favorable, toute autre procédure disciplinaire ou administrative basée sur ce différend » (article 7).

Les membres de l'Inspection générale possèdent un droit d'inspection général et permanent pour l'exercice de leurs missions.

En revanche, l'Allemagne ne connaît pas d'équivalent de l'IGPN au niveau fédéral : il n'existe pas d'autorité centrale compétente pour la conduite d'enquête judiciaire à l'encontre de policiers, ni de procédures spécifiques.

L'article 30 de la Loi fondamentale allemande dispose que « l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente ». En l'espèce, les poursuites incombent donc aux Länder, sauf si dans un cas précis la loi en dispose autrement et renvoie à l'office fédéral de la police criminelle (*Bundeskriminalamt* – BKA). Les procureurs et les autorités de police des Länder sont compétents y compris pour mener des enquêtes judiciaires à l'encontre des agents de la police fédérale.

En cas de soupçon de délit commis par un membre de la police, une enquête doit être ouverte, pour le compte du ministère public par un service de police autre que celui concerné. Certains Länder disposent d'unités spécifiques pour traiter des enquêtes sur des policiers ou des fonctionnaires.

C'est le cas par exemple de la Bavière, où la responsabilité du traitement des enquêtes concernant les policiers a été confiée en 2013 au bureau d'enquêtes criminelles bavarois (*Bayerisches Landeskriminalamt*). Ce dernier est compétent pour :

- les enquêtes judiciaires contre des membres de la police bavaroise, dans la mesure où l'infraction a été commise durant le service ;
- les cas dans lesquels des personnes sont tuées ou blessées après utilisation d'armes à feu par les forces de police ;
- les cas individuels, dans la mesure où les soupçons se portent contre les forces de police et que des éléments tels que la gravité de l'infraction, sa visibilité, la personnalité ou la position de l'auteur ou de la victime justifient un traitement individuel.

Les enquêtes liées à des infractions routières sont exclues du champ de compétences tout comme celles visant des membres du bureau d'enquêtes criminelles bavarois

## LES ORGANISATIONS DE VOLONTAIRES DE SECOURS EN MER

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur les organisations de volontaires intervenant dans le sauvetage en mer dans six pays : la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni qui partage une même structure avec l'Irlande, la Suède, et hors d'Europe, l'Australie.

Le modèle classique encore prégnant aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, quoiqu'organisé sous des formes juridiques particulières à ces pays, repose sur l'articulation de l'action de volontaires bénévoles et d'un financement largement dépendant de la générosité publique, tandis que la puissance publique se contente de dessiner un cadre légal et fiscal favorable.

Les pays scandinaves donnent plus de poids aux adhérents des associations à but non lucratif de sauvetage en mer, en particulier dans le financement qui dépend moins de la générosité publique. La Norvège se distingue de la Suède par la faiblesse du recours aux dons, par l'implication plus forte de l'État *via* un financement direct et par l'emploi significatif de sauveteurs professionnels à côté des volontaires.

L'Australie offre un contrepoint intéressant à plusieurs égards. Sa structure fédérale laisse beaucoup de latitude aux États fédérés mais aussi aux initiatives locales dans le déploiement du sauvetage en mer. Malgré des divergences inévitables, on constate sur l'exemple des deux États d'Australie Occidentale et de Nouvelle-Galles du Sud un souci de rationalisation des coûts et des organisations qui pousse les gouvernements régionaux à reprendre la main même au prix d'un effort financier.

En termes de ressources, on peut remarquer que les sociétés britanniques et norvégiennes sont particulièrement bien dotées financièrement, tandis que la pérennité du modèle économique est une préoccupation explicite aux Pays-Bas et en Australie.

## **1. Les sociétés caritatives pionnières des Pays-Bas et du Royaume-Uni : le modèle du bénévolat financé par la générosité publique**

Aux **Pays-Bas** intervient depuis 1824, comme pilier du système de secours maritime, la Société royale néerlandaise de sauvetage (*Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij - KNRM*). Il s'agit d'une institution autonome qui ne dépend pas du gouvernement néerlandais, ni des collectivités territoriales. Elle possède une personnalité juridique propre en tant que fondation de droit privé néerlandais inscrite au registre de la Chambre de commerce d'Amsterdam. Elle dispose ainsi d'un budget propre et de l'autonomie de gestion et elle subvient à ses besoins propres de financement, en personnel et en matériel.

La KNRM procure secours gratuitement 24 heures par jour et 365 jours par an aux termes d'une convention conclue avec les garde-côtes, qui donnent l'alerte et assurent la coordination des opérations. Son modèle repose sur le recrutement de volontaires bénévoles et le soutien financier de donateurs. Son organisation interne s'appuie sur un conseil de surveillance et un directeur national, d'une part, sur des commissions locales en charge des 45 stations de sauvetage le long de la côte, d'autre part.

L'appareil national constitué par le conseil de surveillance et le directeur doit veiller à ce que les stations de sauvetage disposent du matériel adéquat et de volontaires convenablement formés et qualifiés pour mener à bien leurs missions. Il veille à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle, du budget et de la politique d'investissement. Le conseil de surveillance, dont les membres sont bénévoles, nomme le directeur chargé de la gestion et du fonctionnement courants de l'organisation ; il approuve les décisions stratégiques préparées et présentées par le directeur ; le conseil de surveillance nomme également les présidents des commissions locales dont, en revanche, les membres, également bénévoles, sont nommés par le directeur national.

Sous l'autorité du président de la commission locale dans chaque station de sauvetage, sont installés trois coordinateurs responsables respectivement de l'entraînement et de la formation des équipes, de l'entretien du matériel (bateaux, hangars, locaux) et des opérations de communication et de collecte de fonds.

Parmi les 1 351 volontaires bénévoles de la KNRM en 2018, la plupart (1 043) interviennent en mer sur les bateaux de sauvetage, les autres restent à terre et assument les fonctions logistiques et de support comme l'entretien du matériel, la gestion des formations, l'administration des stations locales, l'organisation des événements, notamment des collectes de fonds et les relations avec la presse. La KNRM estime à plus de 10 millions d'euros la valeur du travail effectué par les volontaires sur la base du nombre d'heures enregistrées et d'un salaire horaire moyen. En 2018, grâce à

une flotte forte de 80 bateaux, la KNRM a réalisé 2 508 sauvetages et porté en sécurité 4 313 personnes. Elle estime à 11,3 millions d'euros la limitation des dommages matériels due à l'intervention à temps de ses équipages.<sup>1</sup>

Certaines fonctions sont assumées par des professionnels et non par des volontaires bénévoles : c'est le cas de 10 capitaines de navires et d'environ 50 personnels administratifs et techniques. Les 5 médecins du service de radio médicale, théoriquement accessible à tous les bateaux sur l'ensemble des mers du globe, sont rémunérés pour les conseils qu'ils prodiguent à distance.<sup>2</sup>

La formation des volontaires bénévoles, ainsi que les frais afférents, sont prise en charge par la KNRM. Typiquement pour pouvoir intervenir en mission à bord d'un bateau, le volontaire doit suivre pendant un à deux ans un entraînement complet (navigation, sécurité, technique, communication) dans sa station de sauvetage. La formation s'achève par une semaine d'entraînement en Écosse.

La politique financière et le bilan de la KNRM sont présentés de façon détaillée dans son rapport annuel.<sup>3</sup> Elle a reçu l'aide d'environ 98 000 donateurs en 2018. Ses produits se sont élevés à 15,4 millions d'euros et ses charges à 16,7 millions d'euros. Si l'on considère aussi des pertes sur ses placements à hauteur de 3,7 millions d'euros, le résultat est négatif de près de 5 millions d'euros en 2018. Ces chiffres varient significativement d'une année à l'autre en fonction de l'évolution des donations et legs notamment. En 2018, au sein des recettes, les donations diverses ont plus précisément représenté 7,5 millions d'euros (48 %), les legs 6,3 millions d'euros (41 %), les contributions des compagnies de transports maritimes et leurs associations 230 000 euros (1,5 %) et les subventions publiques 99 000 euros (0,6 %).

La société de sauvetage néerlandaise bénéficie d'un double agrément en tant qu'œuvre caritative reconnue (*erkend goed doel*) et d'établissement reconnu d'utilité publique (*algemeen nut beogende instelling* - ANBI).

Le premier agrément comme œuvre caritative reconnue constitue en réalité un label destiné à rassurer les donateurs potentiels sur le sérieux de l'organisation qui reçoit leurs fonds ; les œuvres caritatives reconnues aux Pays-Bas, au nombre de 567 en 2018, représentent près de 80 % des dons publics. La supervision des collectes de dons, la reconnaissance des œuvres caritatives et le contrôle de respect des normes de qualité par ces organisations ne relèvent pas des pouvoirs publics. Le secteur s'autorégule sous l'égide d'une fondation indépendante spécialement créée à cet effet, le Bureau central de collecte des fonds (*Centraal Bureau Fondsenverwing* - CBF)<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> KNRM, *Altijd beschikbaar en hulpvaardig*, [Jaarverslag 2018](#), p. 9.

<sup>2</sup> 814 consultations médicales ont été données par radio en 2018.

<sup>3</sup> KNRM, *Altijd beschikbaar en hulpvaardig*, [Jaarverslag 2018](#), pp. 44-89.

<sup>4</sup> CBF - *Toezichthouder Goede Doelen*, [Jaarverslag 2018](#).

qui exerce les fonctions de certificateur et de superviseur. Parallèlement est installée une commission indépendante de définition des normes (*Commissie Normstelling*) que doivent respecter les œuvres caritatives. La dernière version de la réglementation produite par la commission date de novembre 2018 et vise à renforcer la transparence et la lutte contre les conflits d'intérêts, notamment par la publication obligatoire par chaque œuvre caritative d'un passeport délivré par le CBF qui présente de façon neutre les chiffres clefs et informations essentielles sur l'organisation.<sup>1</sup>

Le second agrément comme établissement reconnu d'utilité publique est délivré par l'administration fiscale. Il ouvre droit à des avantages fiscaux : les dons et legs sont exonérés en principe de tout droit de mutation<sup>2</sup> ; les dons des personnes physiques sont déductibles de l'impôt sur le revenu<sup>3</sup> ; les dons des personnes morales sont déductibles de l'impôt sur les sociétés, dans ce cas dans la limite d'un double plafond de 50 % des bénéficiaires et de 100 000 euros.<sup>4</sup>

Ne peuvent être reconnues d'utilité publique que des organisations (fondations ou associations) à but non lucratif qui visent exclusivement ou quasi exclusivement le bien commun.<sup>5</sup> Le personnel doit en outre respecter des normes d'intégrité strictes. La comptabilité et la politique financière de l'établissement d'utilité publique sont encadrées. Les sociétés par capitaux, les coopératives, les mutuelles sont exclues. Les associations culturelles ou sportives qui ne bénéficient qu'à leurs membres inscrits ne peuvent pas non plus bénéficier de cet agrément. L'administration fiscale peut révoquer à tout moment l'agrément.

Le nouveau plan stratégique pour 2018-2024 de la société néerlandaise de sauvetage en mer en conserve les grandes missions et champs d'action tout en insistant sur les actions de prévention et de sensibilisation en amont. Il réaffirme les grands traits du modèle : autonomie par rapport aux autorités publiques, recours prioritaire à des volontaires bénévoles, financement par les dons, gratuité des secours. Il met l'accent sur la nécessité de garantir l'autonomie financière et la soutenabilité du modèle économique par l'accroissement des revenus en professionnalisant davantage la collecte de dons en interne et en cherchant de nouvelles sources de financement.

Parmi les défis à venir, sont identifiés l'installation des parcs d'éoliennes *off-shore*, la définition de zones maritimes protégées, l'évolution des zones de pêche, l'apparition de navires-drones sans équipage, l'extension des sports nautiques. Ils exigent une adaptation des pratiques de

---

<sup>1</sup> [Normen Erkenningsregeling](#), 28 novembre 2018.

<sup>2</sup> Art. 32 & 33, *Successiewet*, loi du 28 juin 1956, [version en vigueur](#) au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>3</sup> Section 6.9, art. 6.32 à 6.40, *Wet inkomstenbelasting 2001*, loi du 11 mai 2000, [version en vigueur](#) au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>4</sup> Art. 16, *Wet op de vennootschapsbelasting 1969*, loi du 8 octobre 1969, [version en vigueur](#) au 17 mai 2019.

<sup>5</sup> Art. 5b, *Algemene wet inzake rijksbelastingen*, loi du 2 juillet 1959, [version en vigueur](#) au 1<sup>er</sup> janvier 2019.



secours en mer, notamment en bénéficiant rapidement des évolutions techniques, en tissant des partenariats notamment avec les organisations publiques en charge de la sécurité et avec les homologues étrangers, en s'impliquant en tant qu'experts dans la définition des nouvelles politiques maritimes du gouvernement néerlandais.

Au **Royaume-Uni** et en **Irlande**, l'institution nationale royale de sauvetage en mer (*Royal National Lifeboat Institution - RNLI*), fondée en 1824, est un organisme de bienfaisance (*charity*) enregistré comme tel en Angleterre et Pays de Galles, en Écosse et en République d'Irlande. Outre le sauvetage en mer, ses missions incluent la surveillance des plages, le sauvetage en cas de noyade et un travail de coopération internationale. La *RNLI* peut également intervenir en cas d'inondation.

Son rôle est reconnu par Charte Royale<sup>1</sup> et son fonctionnement est régi par ses statuts<sup>2</sup>. Les affaires de l'institution sont gérées par un conseil de surveillance (*Board of trustees*) composé de 10 à 16 personnes (13 actuellement) élues par rotation d'un tiers lors de l'assemblée générale annuelle. Si la fonction de membre du conseil de surveillance (*trustee*) ne donne lieu à aucune rémunération, certains frais, comme ceux de déplacement, peuvent toutefois être remboursés sur demande. Les statuts de la *RNLI* prévoient également un conseil d'administration (*Council*), composé de 25 à 77 membres élus lors de l'assemblée générale annuelle. Enfin, la gestion courante est confiée à une équipe exécutive rassemblée autour de 9 directeurs y compris le directeur général en 2018.

Aux termes de l'article 3 des statuts, il existe plusieurs catégories d'adhérents de la *RNLI* en fonction de leur implication et de leur cotisation. Pour obtenir un droit de vote à l'assemblée générale annuelle, il faut cependant opter pour le statut de « gouverneur ». La cotisation d'adhésion s'élève alors à 102 livres (125 euros) par an. Parmi les gouverneurs, sont élus les membres du conseil d'administration.

En matière de financement, le rapport financier de la *RNLI* indique en 2018 un revenu de 186,6 millions de livres, soit 216,4 millions d'euros, dont :

- 122,5 millions £ (142,1 M€) proviennent de legs ;
- 51,5 millions £ (59,7 M€) de donations ;
- 5,5 millions £ (6,4 M€) d'opérations boursières ;
- 3,8 millions £ (4,4 M€) au titre du reversement d'actions caritatives d'autres organismes ;
- 1,9 million £ (2,2 M€) de placements ;
- et 1,4 million £ (1,6 M€) d'autres revenus, sans plus de précisions.

---

<sup>1</sup> <https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/agreed-royal-charter-by-hm-the-queen-011111.pdf?fd=true>

<sup>2</sup> <https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/agreed-byelaws-by-the-governors.pdf?fd=true>

A ces 186,6 millions de livres de revenus se déduit un coût de la génération du revenu de 29,4 millions de livres (34,1 millions d'euros), laissant ainsi un revenu net disponible pour les dépenses caritatives de 157,2 millions de livres, soit environ 182,3 millions d'euros. Si le service de sauvetage en mer, en tant que tel, ne reçoit pas de financement d'origine gouvernementale, un peu moins de 2 % du financement global de la *RNLI* provient cependant de sources publiques. Outre ces revenus, la *RNLI* a des actifs nets consolidés d'un montant de 709 millions de livres au 31 décembre 2018, soit environ 822,2 millions d'euros.

À l'inverse, les dépenses caritatives (*charitable spend*) de la *RNLI* se sont élevées en 2018 à 163,5 millions de livres, soit environ 189,6 millions d'euros, dont 129,9 millions de livres (environ 150,6 millions d'euros) au seul titre du sauvetage en mer. A ces dépenses s'ajoutent des frais de fonctionnement, comme les frais de personnels à hauteur de 85,4 millions de livres (99 millions d'euros), dont 68 millions de livres (79 millions d'euros) pour les salaires, le reste se rapportant aux coûts de sécurité sociale et des pensions.

En termes d'organisation, la *RNLI* possède plus de 350 bateaux basés sur 238 stations au Royaume-Uni et en Irlande, auxquels s'ajoutent plus de 100 bateaux dits de « flotte de secours » pour pallier l'indisponibilité temporaire de la flotte principale, par exemple en cas de maintenance. Ces bateaux sont sortis 8 964 fois en 2018. Le travail effectué par la *RNLI* repose principalement sur le volontariat, que ce soit par exemple pour participer aux opérations de sauvetage, pour contribuer aux missions de surveillance des plages ou encore pour faire fonctionner le réseau des collectes de fonds. 95 % des personnes impliquées dans le fonctionnement de la *RNLI* sont des volontaires, dont 5 500 dans les équipages opérationnels, 3 500 dans les équipes au sol, 180 sauveteurs et 23 000 collecteurs de fonds. 41 619 personnes ont été aidées par les équipes de la *RNLI* en 2018, dont 9 412 par les sauveteurs en mer, et 329 vies ont été sauvées la même année.

Le document stratégique 2015-2019 présente les objectifs de la *RNLI* à horizon 2024, à savoir :

- réduire de moitié le nombre de décès accidentels le long des côtes du Royaume-Uni et d'Irlande ;
- réduire les incidents graves ;
- rendre plus efficaces les stratégies de prévention des noyades dans les zones les plus à risques au niveau international. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/rnli-business-plan-2015-19.pdf?fd=true>

Les stratégies mises en œuvre pour atteindre ces objectifs consistent à remonter la « chaîne de la noyade » pour mieux en comprendre les causes, identifier les moyens de réduire les risques et déployer les activités adéquates les atténuer. Plus globalement, la stratégie de la RNLi peut se synthétiser en quatre points :

- influencer en travaillant de façon plus efficace avec d'autres interlocuteurs, y compris les autorités publiques ;
- superviser par l'expansion des services de surveillance et secours au Royaume-Uni et en Irlande, tout en aidant la communauté internationale à faire de même ;
- secourir en renforçant les relations avec tout acteur du sauvetage (*search and rescue*) au Royaume-Uni et en Irlande ;
- éduquer à la sécurité par des campagnes, des produits et des messages pour promouvoir un changement de comportement et en travaillant de façon plus étroite avec les populations locales.

## **2. Un modèle scandinave donnant une place importante aux adhérents des associations de secours en mer**

La Norvège et la Suède ont adopté un modèle très proche où la responsabilité du sauvetage en mer est largement confiée à une association à but non lucratif recourant à des volontaires mais dont le modèle économique repose moins sur les dons.

En **Norvège**, les secours sont menés depuis 1891<sup>1</sup> par la Société norvégienne de sauvetage des naufragés (*Norsk Selkab til Skibbrudnes Redning – Redningsselskapet RS*). Elle est constituée sous la forme d'une association à but non lucratif (*ideelle forening*) propriété de ses membres. Elle s'organise en associations locales gérant 26 stations de sauvetage distribuées sur 5 régions et 12 districts. L'assemblée des représentants forme l'instance suprême chargée d'élire le conseil d'administration (*Sentralstyret*) et de définir les statuts et les textes directeurs. Elle réunit chaque année ses 50 membres : 24 représentants des 12 districts, 12 représentants des organisations utilisatrices (diverses associations professionnelles des armateurs, des pêcheurs, des ports, de la navigation de plaisance, des entreprises du secteur des banques et assurances, et le bureau de contrôle DNV GL essentiellement) et 2 représentants des employés.

---

<sup>1</sup> À cette date, la Norvège existe bien comme royaume mais elle est reliée institutionnellement par union personnelle à la Couronne de Suède jusqu'en 1905.

La gestion courante est assurée par un secrétaire général. En 2018, la société norvégienne de sauvetage a réorganisé ses services, notamment en centralisant la gestion des formations dans une Académie unifiée et en constituant un service des ressources humaines unique.

La stratégie 2016-2025, un document stratégique très concis et non chiffré, dont l'objectif est de parvenir à éliminer toutes les noyades en mer,<sup>1</sup> met l'accent sur :

- l'accroissement des moyens d'intervention pour faire face aux besoins : effort accru de professionnalisation, développement de nouvelles capacités, établissement de nouveaux corps de volontaires, amélioration du temps de réponse et accroissement de la présence le long des côtes ;

- le déploiement de nouveaux efforts de prévention et de sensibilisation du public ;

- une gestion rigoureuse des finances pour garantir un cadre économique sûr à long terme, ce qui nécessitera une évaluation des modes de financement existants et alternatifs ;

- l'objectif de devenir l'organisation humanitaire la plus attractive de Norvège pour les employés et les volontaires tout en assurant sa capacité à évoluer constamment ;

- le développement d'une culture de l'innovation avec l'introduction de nouvelles procédures pour faciliter l'expérimentation et l'emploi régulier de nouvelles technologies, développées en interne ou en externe.

D'après son dernier rapport annuel, en 2018, *Redningsselskapet* comptait 94 000 membres pleins.<sup>2</sup> Elle emploie 202 professionnels du secours en mer qui forment l'équipage de 26 bateaux de sauvetage et 4 bateaux ambulances et s'appuie également sur 1 300 secouristes volontaires déployés sur 25 autres bateaux. Parallèlement, l'organisation sœur *RS Frivillig Land* bénéficie de l'apport d'environ 1 000 volontaires à terre.

Avec l'ensemble de ses moyens, *Redningsselskapet* a participé à 8 371 opérations de sauvetage en 2018, soit 80 % des opérations coordonnées par le Central de secours national. Elle a ainsi aidé 22 539 personnes et sauvé 27 vies. Elle valorise elle-même sa contribution sociale à 2 milliards de couronnes (NOK) soit près de 200 millions d'euros pour les dommages personnels et matériels qu'elle a prévenus ou contenus.<sup>3</sup>

Les sources de financement de *Redningsselskapet* sont diversifiées et portent sur des montants importants au regard de la faible population de la Norvège. D'après le dernier rapport annuel, elle a bénéficié en effet en 2018 de recettes à hauteur de 682 millions NOK, soit environ 67 millions d'euros,

---

<sup>1</sup> *Redningsselskapet, Vision – Ingen skal drukne, strategidokument 2016-2025.*

<sup>2</sup> Il existe plusieurs niveaux d'adhésion à l'association. Globalement, *Redningsselskapet* compte plus de 110 000 membres toutes catégories confondues.

<sup>3</sup> *Redningsselskapet, Årsrapport 2018, pp. 6-7.*

pour des dépenses s'élevant à 676 millions NOK, soit environ 66,5 millions d'euros, dont 493,5 millions NOK, soit 48,5 millions d'euros pour le cœur de métier constitué de la conduite des opérations de sauvetage et de prévention.

Le budget est couvert par des subventions publiques, ce qui diffère du cas suédois, par une contribution de la loterie nationale, par des honoraires versés par les entreprises concernées par des opérations de sauvetage, par les cotisations des membres et par des donations. En 2018, les dons n'ont couvert que 2,8 % du budget contre 14,2 % pour les cotisations des membres, 15,0 % pour la contribution du seul ministère des transports, 22,7 % pour la loterie nationale.<sup>1</sup>

En **Suède**, depuis 1907, la société de sauvetage en mer (*Sjöräddningssällskapet*) est une association à but non lucratif d'intérêt public ayant pour mission de sensibiliser au sauvetage en mer, de développer les mesures pour rendre plus efficace ce sauvetage et mettre en place les activités particulières pour sauver en mer, le long des côtes suédoises, dans les eaux alentours et les lacs et cours d'eaux intérieurs<sup>2</sup>. Elle peut également être amenée à conduire des activités d'aide humanitaire dans la mesure où cela n'affecte pas ses missions premières. En 2018, 11 453 missions ont été effectuées, dont 1 275 sauvetages en mer.

En termes logistiques, la société suédoise de sauvetage en mer dispose de 71 stations et d'environ 260 « unités de sauvetage » (bateaux, scooter ...) le long des côtes et autour des grands lacs. Elle se compose à la fois de volontaires, qui prennent part aux actions, au nombre de 2 169 en 2018, et d'adhérents, au nombre de 115 000, qui paient une cotisation<sup>3</sup> à l'association pour en être membres et participent aux assemblées générales. Les équipes de volontaires se relaient 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et partent en intervention dans les 15 minutes.

Un comité de direction d'au plus 20 membres gère les affaires de la société de sauvetage. Ses membres sont élus lors de l'assemblée générale annuelle pour 3 ans renouvelables. Le comité est dirigé par un président, élu en assemblée générale, épaulé par un à trois vice-présidents. La participation au comité est une fonction bénévole. La société dispose également de 39 salariés en 2018 (43 en 2017). Un directeur général chargé de la gestion des missions de la société de sauvetage et de l'exécution des décisions du comité est nommé par celui-ci.

---

<sup>1</sup> Redningsselskapet, Årsrapport 2018, pp. 24-25 & pp. 34-35.

<sup>2</sup> § 2, [Statuts](#) de Sjöräddningssällskapet.

<sup>3</sup> 800 SEK, soit 73,9 €, en 2018 pour le cas général, 500 SEK, soit 46,2 €, pour les personnes retraitées et les jeunes, 20 000 SEK, soit 1 846,5 €, pour ceux qui souhaitent une adhésion à vie.

En matière de financement, le rapport d'activités 2018 estime à 201 millions de couronnes suédoises (environ 18,6 millions d'euros) le montant cumulé des différentes sources de revenus. La société ne reçoit aucune contribution financière de l'État suédois. Les sommes récoltées par la société de sauvetage en mer sont rassemblées sur ce qu'on appelle en Suède un « compte 90 », c'est-à-dire un compte réservé aux œuvres et donations et dont le numéro commence par 90. Toute organisation de collecte de fonds qui répond à des exigences élevées est contrôlée par l'Agence suédoise de contrôle des collectes (*Svensk Insamlingskontroll - SI*)<sup>1</sup> en tant que titulaire d'un « compte 90 ». *SI* est elle-même une association à but non lucratif. Outre le fait d'effectuer des contrôles annuels des titulaires des « comptes 90 », elle s'assure que les collectes de fond répondent à des standards de qualité et accorde les « comptes 90 » aux organisations à but non lucratif collectant des fonds auprès du public.

#### Origine des revenus de la société suédoise de sauvetage en mer

Type de revenu	Montant 2018	Montant 2017	Montant 2016
<b>Cotisations des membres</b>	78 millions SEK (7,2 millions €)	76 millions SEK (7 millions €)	74 millions SEK (6,8 millions €)
<b>Dons et donations</b>	52 millions SEK (4,8 millions €)	38 millions SEK (3,5 millions €)	37 millions SEK (3,4 millions €)
<b>Loterie</b>	18 millions SEK (1,7 million €)	15 millions SEK (1,4 million €)	18 millions SEK (1,7 million €)
<b>Legs</b>	27 millions SEK (2,5 millions €)	31 millions SEK (2,9 millions €)	43 millions SEK (4 millions €)
<b>Fondations</b>	7 millions SEK (650 000 €)	6 millions SEK (550 000 €)	4 millions SEK (370 000 €)
<b>Collaboration avec des entreprises</b>	7 millions SEK (650 000 €)	2 millions SEK (180 000 €)	2 millions SEK (180 000 €)
<b>Autres revenus</b>	12 millions SEK (1,1 million €)	7 millions SEK (650 000 €)	14 millions SEK (1,3 million €)
<b>Somme totale</b>	201 millions SEK (18,6 millions €)	175 millions SEK (16,2 millions €)	192 millions SEK (17,7 millions €)

Source : rapport annuel 2018 de la société suédoise de sauvetage en mer<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <https://www.insamlingskontroll.se/>

<sup>2</sup> [https://www.sjoraddning.se/sites/default/files/arsredovisning\\_2018.pdf](https://www.sjoraddning.se/sites/default/files/arsredovisning_2018.pdf)

Les coûts de fonctionnement de la société de sauvetage, en 2018, se sont élevés à 127 millions de couronnes, soit 11,7 millions d'euros, répartis entre les activités préventives (49 millions SEK, soit 4,5 millions d'euros), les opérations de sécurité maritime (18 millions SEK, soit 1,7 million d'euros) et les services de sauvetage en mer (60 millions SEK, soit 5,5 millions d'euros). À ces 127 millions se sont ajoutés les divers frais de collecte et administratifs pour près de 12 millions de couronnes (1,1 million d'euros).

La société de sauvetage en mer est tenue à des obligations précises en matière de tenue des comptes. Deux comptables et deux comptables suppléants sont nommés chaque année en assemblée générale pour contrôler autant l'administration opérée par le comité et le directeur général que les comptes et le rapport annuel. Le contrôle opéré par les comptables fait l'objet d'un rapport.<sup>1</sup>

Comme défis pour l'avenir, la société suédoise de sauvetage en mer relève les noyades dues aux accidents de bateaux de plaisance (13 décès en 2018), la sécurité des baignades en bord de mer (135 victimes) et la sécurité sur la glace (15 décès).

### **3. La reprise en main par les pouvoirs publics des organisations de volontaires dans le contexte fédéral de l'Australie**

En **Australie**, l'organisation de la fonction de sauvetage en mer est particulièrement complexe car se superposent des cadres juridiques et des acteurs aux trois niveaux fédéral, fédéré et local. Les groupes de secouristes volontaires (*Volunteer Marine Rescue Groups*) se sont développés à partir des années 1930 et se sont multipliés le long des côtes à partir des années 1960. L'enjeu est désormais plutôt de maîtriser les coûts et de rationaliser l'offre notamment en assurant un pilotage stratégique commun, une coordination des actions, l'interopérabilité des matériels au sein d'un même État fédéré, ce qui a conduit à des réorganisations du secteur à partir des années 2000.

Au plan national, il convient de retenir que l'Autorité de la sécurité maritime (*Australian Maritime Safety Authority - AMSA*) constitue l'agence fédérale de régulation du secteur, chargée de faire respecter le plan national de secours en mer, d'assurer une coopération continue et efficace entre les différentes autorités et entités impliquées et de superviser les mesures de secours en mer prises par les États fédérés, notamment les accords qu'ils passent avec les associations de volontaires enregistrées et agréées. Les volontaires de ces associations bénéficient de la part de l'AMSA d'une dérogation pour exercer leur activité de secours en mer ; cette dérogation relève normalement des pouvoirs publics et demande l'emploi de sauveteurs professionnels, à condition que leur soit dispensée une formation structurée et approfondie sous le contrôle des États fédérés.

---

<sup>1</sup> § 12, [Statuts](#) de *Sjöräddningssällskapet*.



Parallèlement, s'est organisée la représentation des associations de volontaires au niveau fédéral pour mieux faire prendre en compte leurs intérêts et leurs points de vue par l'AMSA : a été ainsi constitué un Comité national du sauvetage en mer bénévole (*National Volunteer Marine Search and Rescue Committee - NVMSARC*) où sont représentés tous les États fédérés afin de peser sur l'évolution de la réglementation.

Malgré l'existence d'un cadre fédéral ou négocié par accord intergouvernemental entre les États fédérés, ainsi que de certaines structures nationales, le paysage demeure éclaté. Le point essentiel est que sont conclues entre chaque groupe de volontaires et l'État fédéré, plus spécifiquement l'autorité au sein de l'État fédéré chargée du sauvetage en mer, des conventions qui stipulent les obligations respectives en termes de services fournis, de modalités de financement ou d'indemnisation, d'assurance des volontaires, de mesure de la performance, de transparence. Les mesures fiscales (exemption, déductibilité des dons) figurent aussi dans la convention.

À titre d'illustration, on a choisi à cet égard de décrire le régime dans deux États fédérés, l'Australie Occidentale (capitale : Perth) qui offre la plus longue façade maritime et la Nouvelle-Galles du Sud (capitale : Sydney) qui est le plus peuplé.

En **Nouvelle-Galles du Sud** ont longtemps opéré deux organisations de volontaires la *Royal Volunteer Coastal Patrol*, créée en 1937 sur le modèle caritatif de la société de sauvetage britannique, et l'*Australian Volunteer Coast Guard*, établie en 1961, en s'inspirant davantage des États-Unis. Ces deux associations sont présentes dans d'autres États et structurent encore le sauvetage en mer au Queensland (capitale : Brisbane) par exemple. En 2009, après un long processus de consultation et de rapport public, le gouvernement régional a forcé la fusion des deux associations sur son territoire aux regards du coût des opérations et de la concurrence néfaste entre les deux organisations pour le recrutement de volontaires et la collecte de dons.

La nouvelle entité, *Marine Rescue NSW*, est constituée comme un type de société à responsabilité limitée : il s'agit précisément d'une *company limited by guarantee*, un statut courant pour les organisations à but non lucratif qui leur confère la personnalité juridique sans nécessiter de capital ou d'actionnaires. Les membres agissent comme garants et s'engagent à une contribution donnée, en général très faible, en cas de liquidation. *Marine Rescue NSW* est reconnue comme service d'urgence au sens de la loi régionale sur la sécurité civile<sup>1</sup>. Elle est en outre reconnue d'utilité publique, si bien que les dons qu'elle reçoit sont déductibles des impôts dus par les donateurs.

---

<sup>1</sup> *NSW State Emergency and Rescue Management Act 1989.*



Toutes les stations de sauvetage et les unités d'intervention de volontaires font partie de la société ; elles n'ont ni personnalité, ni patrimoine propre. Tout est rapporté à la société. Les membres de la société sont les volontaires ; ils élisent un bureau de 9 personnes qui élit en son sein un président et nomme un commissaire agissant comme directeur général exécutif.

Le budget annuel de *Marine Rescue NSW* s'élève environ à 10 millions de dollars (AUD), soit environ 6,1 millions d'euros. Il se compose des recettes suivantes : 6,3 millions AUD (3,9 millions d'euros) tirés d'un prélèvement affecté sur les permis bateau et les immatriculations, 1,7 million AUD (1,05 million d'euros) de subvention de l'État de Nouvelle-Galles du Sud et environ 2 millions AUD (1,2 million d'euros) collectés localement par les unités de volontaires notamment *via* des campagnes d'appel aux dons. Les fonds sont réaffectés par la direction centrale aux unités opérationnelles selon les critères suivants :

- la société couvre tous les frais des fonctions support (uniformes, assurances, communications, formation et entraînement, administration) et 80 % des coûts de remplacement d'un bateau ;

- la société verse à chaque unité une subvention de fonctionnement opérationnel (notamment pour le carburant) dont le montant varie entre 10 000 AUD et 27 000 AUD (entre 6 000 et 16 000 euros environ) ;

- les unités doivent pouvoir couvrir 20 % des coûts de remplacement des bateaux à partir des fonds collectés.

Le modèle retenu en **Australie Occidentale** est bien différent, même si la volonté d'assurer un contrôle public accru et de forcer la coopération entre les associations de volontaires est également patente. N'y ont jamais opéré les deux principales organisations de volontaires présentes dans les autres États. Une série de groupes de volontaires locaux s'est donc constituée à partir des années 1970 pour se structurer autour de deux associations de coordination. Un tournant s'est produit en 2002 lorsque les activités de sauvetage en mer ont été formellement reconnues comme services de secours d'urgence, auxquels s'appliquait la loi sur la sécurité civile<sup>1</sup> adoptée par le Parlement d'Australie Occidentale en 1998. L'implication de la puissance publique s'est alors considérablement accrue.

Aujourd'hui, il existe 39 services locaux de sauvetage en mer en Australie Occidentale, qui mobilisent environ 1 700 volontaires. Ces groupes de volontaires sont tous enregistrés comme associations indépendantes et agréées selon les critères de la loi précitée, mais ils ont progressivement été rassemblés au sein d'une unique association ombrelle *Volunteer Marine Rescue Western Australia*. Cette association ombrelle est l'unique interlocuteur

---

<sup>1</sup> WA Fire and Emergency Act 1998.

du service de sécurité civile (*Department of Fire and Emergency Services*) d'Australie Occidentale, qui constitue l'autorité régionale compétente en matière de secours en mer. Elle a bâti un plan stratégique pour 2012-2027 et elle est régulièrement consultée par les pouvoirs publics. Les groupes de volontaires ont été réticents initialement à intégrer le nouveau dispositif unifié mais l'adhésion des plus importants a entraîné les autres.

C'est le service gouvernemental de sécurité civile qui agréé les associations de volontaires et s'assure du respect des dispositions légales. Il garantit également le financement des associations de volontaires, tant pour la dotation en capital que pour la couverture des coûts d'intervention, de fonctionnement et de formation. Les coûts opérationnels éligibles sont couverts par une subvention annuelle réévaluée chaque année et versée par avance trimestrielle. Il n'est pas attendu des associations de volontaires individuelles qu'elles lancent des campagnes de collecte de fonds, même si cela ne leur est pas interdit. L'acquisition et la rénovation des bateaux sont également financées intégralement par le gouvernement régional. Un marché public global au niveau de l'État doit permettre d'abaisser les coûts et de rationaliser le remplacement de la flotte sur 15 ans. L'assurance des volontaires et la responsabilité en cas de contentieux sont couvertes par l'État d'Australie Occidentale, ce qui répond à la reconnaissance de ces personnels comme participant au service public de sécurité civile aux termes de la loi de 1998 précitée.