

Rapport public thématique de la cour des comptes

Le rapport complet fait 233 pages. Nous avons extrait quelques passages en noir, avec les commentaires de l'ADVOCNAR en bleu italique.

LES AEROPORTS FRANÇAIS FACE AUX MUTATIONS DU TRANSPORT AERIEN

Le paysage aéroportuaire est soumis à une large gamme de facteurs exogènes de changement : libéralisation du transport aérien, induisant un dynamisme des compagnies aériennes, notamment à bas coûts, montée en puissance de l'encadrement européen des aides d'Etat, renforcement des contrôles de sûreté suite à l'accroissement des menaces et pression croissante des préoccupations environnementales. .../...

Nous comptons bien sur les riverains pour intensifier avec nous les préoccupations environnementales. Dans le paragraphe suivant, la Cour des Comptes pointe du doigt l'augmentation de capital d'ADP, bien sûr financé par le contribuable français.

Préalablement à l'introduction en Bourse qui a porté sur le tiers du capital social, le bilan de la société a été amélioré au moyen d'une augmentation de capital de 600 M€, **dont la nécessité apparaît discutable**. Le choix de transférer dans le domaine privé de la société ADP les biens du domaine public de l'Etat que ce dernier avait mis à la disposition de l'établissement public dans le passé prive cependant l'Etat des avantages liés à la propriété de ces actifs sur le long terme, ce qui est critiquable du point de vue de la préservation de son intérêt. L'Etat avait la possibilité d'opter pour une solution consistant à ne céder que l'usufruit de ces biens domaniaux.

Les procédures consultatives de la régulation tarifaire

Le processus de décision au sein de la commission consultative économique ne semble pas offrir toutes les garanties de transparence nécessaires à une réelle concertation. Sur recours d'une association de compagnies aériennes, le Conseil d'Etat a estimé, dans sa décision du 11 juillet 2007 concernant les tarifs des redevances pour services rendus d'ADP pour 2006, que les actes concernés devaient être annulés en raison de l'insuffisance de l'information fournie par ADP à la commission pour la délivrance de son avis. .../...

ADP ne joue pas plus la transparence avec les compagnies aérienne qu'avec les associations.

Chapitre III : Les performances d'Aéroports de Paris

Le coût de la tentative de sauvetage d'Air Lib pour ADP

Les autorités de tutelle d'ADP, sur décision des ministres chargés des transports et de l'économie, ont demandé à ADP de surseoir au recouvrement des créances dues par Air Lib afin de tenter d'assurer la survie de la compagnie pendant une année et demie. Malgré la multiplicité des signes évidents de mauvaise volonté d'Air Lib et l'aggravation visible de sa situation au cours des mois, le choix a donc été fait, par l'Etat, de continuer à faire supporter par ADP (mais aussi par d'autres créanciers) le prix de cette tentative de sauvetage.

Le 17 février 2003, la liquidation judiciaire d'Air Lib a été prononcée par le tribunal de commerce de Créteil. Dans le cadre de cette procédure, ADP a établi sa déclaration de créances restant dues pour un montant de 33,8 M€. Avec les créances anciennes dues par les sociétés reprises par Air Lib, le total des créances dues à ADP s'élevait à 54,2 M€. Sur ce montant, 1,5 M€ a été recouvré. Le solde a finalement été constaté en pertes sur créances irrécouvrables. Le bilan de cette opération s'est donc soldé par une perte de près de 53 M€ pour ADP. En demandant par deux fois à ADP de surseoir au recouvrement des créances, puis en instaurant un moratoire sur une partie d'entre elles, les ministres de tutelle successifs ont décidé, à partir de 2001, « d'aller au bout de la logique de sauvegarde de l'emploi » à Air Lib, au prix de lourdes pertes pour ADP et d'autres créanciers, dont l'Etat. ADP n'est pas le seul aéroport à avoir subi les conséquences négatives de la tentative de sauvetage d'Air Lib. Nantes, Tarbes ou Rodez, pour des montants avoisinant chacun 200 000 €, se trouvent dans un cas similaire.

L'Etat au travers ADP a utilisé l'argent du contribuable pour tenter de sauver une compagnie aérienne moribonde.

II -Les fortes carences des liaisons Paris aéroports.

Les titres de chapitres se suffisent à eux-mêmes pour montrer le manque de performance d'ADP vis-à-vis de ses clients.

III -Une qualité de service encore insatisfaisante

La mise en place lente et difficile d'une politique de qualité

Un sujet évoqué de plus en plus fréquemment par le conseil d'administration

Des initiatives nombreuses mais en ordre dispersé

Des efforts globalement peu concluants

Le conseil d'administration a reconnu à plusieurs reprises que malgré des avancées, la situation générale demeurait encore nettement insatisfaisante. En satisfaction globale, tous critères confondus, Paris-Orly se classait en 2004 en 66^{ème} position sur 76 et Roissy-CDG en 68^{ème} position selon l'étude réalisée sur le plus large panel (76 plus grands aéroports mondiaux) par le cabinet américain JDPa. Les classements établis par certaines compagnies ou alliances vont dans le même sens.../... Les enquêtes de satisfaction menées par ADP depuis 2006 ne traduisent pas un renversement de tendance global, malgré la réussite notable de certaines initiatives. Des points noirs demeurent, notamment la signalisation et la difficulté de circulation à l'intérieur des terminaux, l'information donnée aux passagers, la gestion des files d'attente, le rapport qualité/prix des boutiques et des bars/restaurants, les conditions de passage des contrôles transfrontières de la police aux frontières aux heures d'affluence, les conditions de transport des passagers par autobus entre les avions et les aérogares lorsque les avions ne sont pas directement accessibles.

Avec un service des plus médiocres, ADP a l'ambition d'augmenter fortement sa capacité. L'entreprise bannit de son vocabulaire le mot « saturation ». La quantité au détriment de la qualité.

D - L'intégration de la qualité dans le contrat de régulation économique

Des indicateurs trop peu centrés sur la qualité de service

Un ensemble d'indicateurs parfois peu cohérent

La DGAC a accepté de considérer que la responsabilité d'ADP ne devait porter que sur les prestations pour lesquelles l'entreprise dispose de réels leviers. Le traitement des bagages étant largement réalisé par des sociétés tierces, le délai de livraison n'est suivi dans le contrat de régulation économique que de manière indicative (sans définition d'objectif quantifié) et demeure déconnecté de la modulation des redevances. Le même choix a été retenu pour le temps d'attente des passagers aux contrôles transfrontières et pour l'attente aux postes d'inspection et de filtrage. Ceci n'est pas cohérent dans la mesure où ADP se trouve, dans ce dernier cas, dans une position de donneur d'ordres face à ses sous-traitants. Sa situation est similaire à celle qu'il occupe pour les prestations de nettoyage des terminaux qui, bien que prises en charge par des sous-traitants, figurent dans le groupe des indicateurs associés à la modulation des plafonds des tarifs des redevances.

La DGAC soutient ADP dans la falsification. Lorsqu'une entreprise choisit de sous-traiter une activité, cela ne la dédouane pas de sa responsabilité par rapport à son client .../...

Chapitre IV Les performances financières des aéroports de province : hétérogénéité et faiblesses

Depuis les réformes de 2004 et 2005, les aéroports de province sont constitués de deux groupes : d'une part, les grands aéroports régionaux possédés par l'Etat, d'autre part les aéroports d'intérêt local qui ont été décentralisés. Malgré certaines exceptions notables, le constat d'ensemble est que, en deçà d'un certain seuil de trafic, aucun des aéroports décentralisés n'équilibre son exploitation sans subvention. Les grands aéroports régionaux, demeurés propriété de l'Etat, se trouvent dans une situation moins défavorable, proche de l'équilibre ou légèrement excédentaire. Certains connaissent toutefois un endettement élevé ou un trafic en baisse qui laisse entrevoir des difficultés.

I -Le manque de fiabilité de l'information financière .../...

B - Des avances remboursables pérennes .../...

Certaines avances ne sont assorties d'aucune condition ni même d'échéancier de remboursement, et elles sont consenties sans intérêt (par exemple à l'aéroport de Reims pour près de 5 M€). .../...

Appelons un chat un chat. Un prêt sans intérêt et sans échéancier, nous pouvons appeler cela une subvention. Merci monsieur le contribuable français de subventionner une activité très polluante.

Le code de l'aviation civile disposant que de tels versements doivent rester exceptionnels, leur caractère récurrent est irrégulier.

C - La valeur parfois inexacte des amortissements et provisions

.../... Beaucoup d'aéroports enregistrent des amortissements de caducité, destinés à reconstituer la valeur des capitaux investis par l'exploitant dans les biens qui seront remis au concédant en fin de concession et dont la durée d'utilisation dépasse cette fin. .../... ce qui fausse le résultat d'exploitation. .../... En raison des lacunes relevées dans les comptes des aéroports et dans les rapports des commissaires aux comptes, l'obligation prévue par le cahier des charges de 1997 de « fournir chaque année à l'autorité concédante les comptes exécutés de l'année précédente, complétés du rapport spécial établi par le commissaire aux comptes chargé de la certification des comptes du concessionnaire », a perdu une partie de son intérêt, qui était de faciliter l'exercice de la tutelle. A l'avenir, les modalités d'application de cette disposition reprise dans le cahier des charges de 2007, ainsi que la qualité des documents fournis, devraient donc faire l'objet d'une attention particulière. .../...

II -Une situation financière globalement préoccupante

Les défauts de l'information financière n'empêchent pas de dégager certaines appréciations globales ou particulières sur la faiblesse de leurs performances.

A - Le lien entre le niveau de trafic et l'équilibre de l'exploitation

.../... Les autres aéroports examinés se situent en dessous du seuil de trafic qui, empiriquement, a permis aux plus grandes plates-formes de parvenir à un excédent brut d'exploitation positif. Quasiment aucun de ces aéroports, désormais tous décentralisés, ne parvient à dégager un excédent brut d'exploitation positif, hors subventions de toutes natures. La réintégration des subventions d'exploitation parfois conséquentes (toujours hormis les missions de sécurité/sûreté) ne change la situation que pour environ une moitié d'entre eux.

B - Des résultats nets faibles ou négatifs

Parmi les grands aéroports régionaux de métropole, trois, (Lyon Saint-Exupéry, Nice et Strasbourg), dont les deux premiers aéroports français, derrière ADP, en termes de trafic passagers, ont enregistré des résultats nets comptables négatifs pratiquement sur toute la période 2001 - 2005, avec une dégradation sensible pour Lyon. .../...

La situation des aéroports de province est encore plus fragile. Les résultats nets comptables y sont souvent négatifs, et le deviennent pratiquement toujours en déduisant les subventions d'exploitation, même en neutralisant l'impact des éléments liés à la sécurité-sûreté. .../... la situation des aéroports locaux durablement déficitaires doit conduire à s'interroger sur l'intérêt de maintenir l'activité de certaines plates-formes.

Malgré les nombreuses subventions, la plupart des aéroports restent déficitaires. Devinez qui paie ?

C -Les fragilités de l'autofinancement et l'endettement

III -L'importance et la diversité des interventions financières des collectivités publiques

Les collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales) apportent un soutien aux aéroports, tant

pour l'exploitation que pour l'investissement, dont le retour financier semble faible, abstraction faite des autres retombées économiques. En outre, les subventions aux compagnies pour obligations de service public sont à mentionner en raison de leur impact indirect sur les aéroports.

A - Des subventions d'exploitation par passager parfois très élevées .../...

Certains aéroports bénéficient de subventions d'exploitation dont les montants par passager sont importants. A Montluçon Guéret, dont le trafic s'est effondré d'un peu plus de 1100 passagers en 2000 à moins de 150 en 2007, le syndicat mixte responsable de l'aéroport verse chaque année une participation d'équilibre à l'exploitant. Elle a atteint 272 000 € en 2005, soit plus de 3 500 € par passager. Dans plusieurs cas, les subventions d'exploitation ont représenté chaque année des montants supérieurs à 100 € par passager en moyenne entre 2000 et 2006. A Rodez, les subventions d'exploitation ont atteint chaque année 678 000 € à un million d'euros, soit 12,7 € par passager en 2003, année du plus fort subventionnement. D'autres aéroports ont des subventions par passager dont le montant est aussi relativement élevé certaines années : Agen (55 € par passager en 2005 pour le syndicat mixte), Châteauroux (101 € par passager en 2004), Epinal (23 € par passager en 2005, en doublement par rapport à 2002), etc. Dans certains aéroports, les montants de subventions par passager, bien que d'un faible niveau, ont connu de fortes augmentations. A Limoges par exemple, la subvention d'équilibre a été multipliée par six entre 2001 et 2006, passant de près de 318 000 € à plus de 2 M€, soit 5,45 € par passager en 2006 contre 2,4 € en 2001. Enfin, une large partie des subventions des collectivités aux gestionnaires d'aéroports concernent des participations aux aides directes ou indirectes aux compagnies à bas coût (aides au démarrage et actions marketing). Ces aides représentent souvent, pour une ligne, des montants supérieurs à 300 000 €

Le montant des subventions par passager est colossal. Lorsque l'on sait que ces multiples plates-formes, en plus du gouffre financier qu'elles représentent, génèrent des pollutions sonores et atmosphériques, il est vraiment temps de remettre en cause cette politique.

Le régime des lignes à obligation de service public

Certaines lignes sont subventionnées du fait de l'obligation de service public (OSP) attachée au maintien d'une liaison aérienne.

Les lignes à obligations de service public .../...

Le coût paraît parfois élevé en regard de la fréquentation, alors que la démonstration de l'adéquation de la desserte aux objectifs recherchés n'est pas toujours convaincante. C'était le cas, à Poitiers, où la ligne vers Lyon, qui attirait 15 000 passagers annuels, nécessitait une aide de 43 € par passager en 2005 ou encore à Tours où la ligne vers Lyon a concerné 1 778 passagers en 2005 pour un coût de 198 € par passager à la charge de la société d'économie mixte gestionnaire, de la CCI, du département de l'Indre-et-Loire et de l'agglomération de Tours ; le coût ayant finalement été jugé trop élevé par rapport aux résultats obtenus, l'exploitation de la ligne a été interrompue en mars 2006. .../... Si certaines lignes sous obligations de service public apparaissent pleinement justifiées par les nécessités de la continuité territoriale ou du désenclavement régional, d'autres sont plus contestables et la procédure est quelquefois employée pour garantir la survie d'un aéroport plus que pour répondre à un véritable besoin d'aménagement du territoire.

Ne peut-on pas se poser sérieusement la question du maintien de ces obligations de service public ?

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les comptes des grands aéroports régionaux et des aéroports décentralisés ne présentent pas un degré satisfaisant de fiabilité, ce qui constitue un obstacle, tant à l'appréciation de leur performance financière qu'à l'exercice efficace de leur tutelle.

Les analyses menées par les juridictions financières ont néanmoins montré que la quasi-totalité des aéroports décentralisés sont en déficit chronique. Ils ne traitent qu'un faible trafic et assurent le maintien de leur activité essentiellement grâce aux subventions des collectivités territoriales, en particulier pour ce qui concerne les investissements. Certes, le montant total cumulé de ces subventions est relativement modéré. Mais, rapportées au nombre de passagers, ces subventions atteignent parfois des montants qui conduisent à s'interroger sur le maintien en activité de certaines plates-formes. Leurs retombées économiques ne font pas

l'objet d'études permettant de les quantifier de façon sûre et d'établir un bilan coûts/avantages. Ces financements publics n'ont pas toujours fait la preuve de leur bien-fondé.

Quant aux douze grands aéroports régionaux, ils sont pour la plupart tout juste en équilibre financier alors que le nombre de passagers accueillis devrait leur permettre de dégager des profits. .../...

Le résultat de la concentration du trafic aérien en Ile-de-France (60 % du trafic national) empêche les autres aéroports d'assurer un développement financièrement viable.

Chapitre V

La conciliation des préoccupations environnementales et de la logique économique

Malgré ses aspects positifs, le développement des plates-formes aéroportuaires est générateur de nuisances sonores et de pollution de l'air, des sols et de l'eau. La sensibilité croissante de l'opinion et des pouvoirs publics à cette thématique pose le débat en des termes renouvelés. Il apparaît en effet que la capacité à mettre en place des moyens réellement efficaces pour la réduction et le traitement des nuisances environnementales constituera la variable décisive du développement des aéroports les plus importants. Ce constat a été à l'origine des annonces et de la mise en place de certaines mesures dans le cadre du « Grenelle de l'environnement », ainsi que de la signature de la convention du 28 janvier 2008 engageant les acteurs du secteur aérien français sur la réduction des diverses pollutions associées au transport aérien. .../... Qu'il s'agisse de l'action préventive sur l'urbanisation à proximité des aéroports ou des divers moyens de limiter la production des nuisances sonores et d'atténuer leurs effets, les évolutions récentes, notamment en matière d'aide à l'insonorisation, sont positives mais laissent apparaître d'importantes marges de progrès.

I -L'insuffisante maîtrise de l'urbanisation des zones riveraines des aérodromes

La loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes a institué les plans d'exposition au bruit (PEB) qui permettent de limiter la construction dans les zones affectées par des nuisances sonores. Le PEB est défini en fonction du trafic de l'aéroport et de ses hypothèses de développement à court, moyen et long terme. .../...

Une plate-forme en forte croissance, comme Beauvais Tillé, a également connu des difficultés dans l'adoption de son PEB suite au dépôt de plusieurs recours devant le tribunal administratif de la part d'associations de défense des riverains. La révision des PEB des aéroports d'Ile-de-France a aussi fait apparaître de nombreux problèmes, puisqu'à ce jour seul Roissy-CDG a vu son PEB révisé au printemps 2007 après de nombreuses difficultés et un avis initial défavorable de l'ACNUSA. L'insertion d'une clause de révision lors du franchissement d'un seuil de 600 000 mouvements a permis le déblocage du processus de révision. La modification du PEB de Paris Orly n'est prévue qu'en 2008 et l'élaboration de celui du Bourget n'est pas inscrite dans un calendrier.

Les vicissitudes du renouvellement des PEB sont révélatrices de la difficulté des problèmes liés, en zone fortement urbanisée, à la poursuite des vols nocturnes, aux avions bruyants et au développement rapide du trafic. A cet égard, il est symptomatique que pour la révision du PEB de Paris-CDG il n'ait pas été possible de parvenir à un consensus sur les projections à vingt ans du nombre de mouvements aériens.

II -Les efforts de réduction à la source des nuisances sonores

L'urbanisation rapprochée des aéroports a rendu de plus en plus indispensable une action plus radicale de traitement des nuisances sonores aéroportuaires.

Quand verra t'on cette action radicale ?

La réduction des nuisances sonores ne dépend pas toujours directement des aéroports mais dépend des constructeurs aériens soutenus par les aides publiques à la recherche sur l'amélioration des performances sonores des avions. D'autres mesures concernant plus directement les conditions d'exploitation des aéroports ont été prises.

A - Les restrictions d'exploitation : une réglementation devenue plus contraignante

La restriction d'exploitation peut être décidée par le gestionnaire de l'aéroport ou être imposée par l'autorité de tutelle. Les créneaux nocturnes sont les plus sensibles. Le régime d'ouverture des pistes de l'aéroport de Beauvais-Tillé a par exemple été réduit depuis juillet 2002, de minuit à 5h00 du matin (interdiction de 22h00 à 7h00 pour les avions les plus bruyants). L'ACNUSA a relevé 23 manquements à la réglementation de 2002 à 2006.

Les arrêtés d'exploitation sur l'aéroport de Paris-Orly limitent à 250 000 le nombre de créneaux horaires par an ainsi que le nombre annuel de mouvements des appareils dits du chapitre 2 de la classification de l'OACI. Tout mouvement d'avion est par ailleurs interdit entre 23h15 et 6h15. Les restrictions d'exploitation de l'aéroport Paris-CDG mettent l'accent sur la décroissance du nombre des mouvements pour les vols de nuit durant la plage horaire allant de minuit à cinq heures du matin et à cette fin la réaffectation des créneaux horaires abandonnés est exclue pour le trafic nocturne. Un plafonnement des nuisances sonores globales à leur niveau moyen des années 1999, 2000 et 2001 est aussi instauré, reposant sur un indicateur représentatif de l'énergie sonore.

Le nombre de mouvements nocturnes (de minuit à cinq heures) à Roissy-CDG est ainsi passé de 19 827 en 1997 à 26 139 en 2001, avant de décroître progressivement (21 522 en 2007). Le durcissement des contraintes relatives à la période nocturne sur Roissy-CDG a cependant entraîné un phénomène de déport des mouvements d'appareils aux franges de la période comprise entre minuit et cinq heures. La plage horaire 5h – 5h59 a connu une croissance de 66 % entre 2001 et 2006. Le déport a été moins marqué (16 %) dans la plage horaire 23h00 – 23h59. Au total, le nombre de mouvements a diminué de plus de 2 000 sur la plage 0h00 – 5h00, mais il a augmenté de 1 350 si l'on considère la plage 23h00 – 5h59.

Les restrictions d'exploitation s'imposant aux aéroports de Roissy-CDG et Orly continuent d'être fondées sur des critères différents. L'évolution de la réglementation n'est pas allée dans le sens de la simplification. Celle-ci aurait consisté à réaliser un déplafonnement du nombre des mouvements à Orly, aéroport qui demeure sous-utilisé, en contrepartie d'un plafonnement portant sur l'énergie sonore similaire à celui mis en place à Roissy-CDG. Cette évolution, objet de fortes oppositions, ne semble pas envisagée.

Orly bénéficie d'un couvre-feu et d'un plafonnement en nombre de mouvements. Améliorer la situation, ce n'est pas supprimer les acquis d'Orly pour augmenter les nuisances, mais plutôt de faire bénéficier aux riverains de Roissy d'un couvre-feu nocturne et d'un plafonnement en nombre de mouvements.

B - L'augmentation des manquements relevés par l'ACNUSA et la faiblesse des sanctions prononcées

L'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), créée en 1999, peut infliger des sanctions administratives aux compagnies aériennes. Le mécanisme mis en place par la loi n° 99588 du 12 juillet 1999 présente cependant des faiblesses. L'ACNUSA est une autorité administrative indépendante. Son autonomie était toutefois limitée dans la mesure où ses décisions de sanctions étaient prises sur proposition de la Commission nationale de prévention des nuisances (CNPN) dont les membres étaient nommés par le ministre chargé de l'aviation civile. .../...

Cette hausse s'explique essentiellement par l'adoption de l'arrêté du 6 novembre 2003 qui interdit les décollages non programmés entre minuit et 5 h sur CDG et qui instaure un plafonnement à 22 500 du nombre de créneaux horaires attribuables dans la plage nocturne. Elle semble traduire des difficultés d'organisation et d'anticipation de la part des compagnies aériennes pour traiter dans le temps imparti les vols programmés. Cette période d'adaptation devrait être suivie d'une période de normalisation si les efforts nécessaires sont réalisés par les compagnies aériennes, et si, de façon concomitante, le niveau des amendes infligées est suffisamment dissuasif.

Le montant maximal de 12 000 € des amendes administratives prononcées par l'ACNUSA à l'encontre d'une personne morale a été porté à 20 000 € pour les manquements commis après le 21 avril 2005, ce qui permet en théorie d'accentuer le caractère dissuasif du dispositif.

En pratique toutefois, l'ACNUSA a retenu un montant moyen pour chaque amende d'environ 6 660 €

sur la période 2000-2005, déclinant même en 2006 à près de 5 300 € en 2006 avant de remonter à 8 500 € en 2007. Il existe néanmoins encore une marge d'évolution à la hausse du montant effectif des amendes infligées, ce que la Cour avait déjà relevé dans son dernier rapport sur ADP de 2001. La conjonction d'un renforcement des pouvoirs de l'autorité de contrôle annoncée le 4 décembre 2007 et du relèvement du montant des sanctions effectivement prononcées aurait comme effet de signifier clairement l'objectif de maîtrise du bruit aux compagnies aériennes. .../...

III - Une tentative de réparation des nuisances sonores : l'aide à l'insonorisation

A - La complexité du dispositif et son impact limité

La loi du 31 décembre 1992, relative à la lutte contre le bruit, a créé une aide à l'insonorisation, bénéficiant aux riverains des dix aéroports dotés d'un plan de gêne sonore.

Les plans de gêne sonore

Les plans de gêne sonore (PGS) ont été instaurés par l'article 19-1 de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 complétée par le décret modifié n° 94-236 du 18 mars 1994 sur dix grands aéroports. Le PGS délimite trois zones autour de la plate-forme, définies en fonction d'une échelle sonore, à l'intérieur desquelles les propriétaires peuvent prétendre à terme à une aide financière pour des travaux d'insonorisation. Les PGS sont révisés à l'initiative du préfet ou à la demande de l'ACNUSA.

Seuls les logements situés à l'extérieur du PEB en vigueur au moment de la délivrance du permis de construire et à l'intérieur d'un PGS sont éligibles à l'aide à l'insonorisation : compte tenu des approches différentes mais complémentaires des PGS et des PEB, il convient de veiller à l'articulation des procédures de révision de ces deux documents. La mise en cohérence de leurs zonages, devrait être réalisée sur la base des études déjà menées sur ce thème. .../...

1 - Les défauts du financement de l'aide à l'insonorisation

La mise en œuvre de la TNSA a connu une période d'adaptation difficile qui s'est étalée de 2005 à 2007. Les incertitudes du calibrage initial du produit de la taxe ont provoqué une forte insuffisance des recettes disponibles au niveau national pour l'aide à l'insonorisation. .../...

Pour les grands aéroports parisiens, les besoins demeurent également importants. Les PGS de Roissy-CDG et d'Orly ont été révisés respectivement en juillet 2004 et en décembre 2004 et le nombre de logements éligibles au titre de l'insonorisation a enregistré une augmentation très significative, environ un tiers de plus pour le PGS d'Orly et un quadruplement pour le PGS de Paris-CDG. Ces chiffres reflètent l'acuité du problème pour les populations riveraines, d'autant plus qu'un élargissement de la zone de nuisances reconnue s'accompagne par ailleurs d'une dépréciation concomitante des logements concernés. .../...

Le dispositif de la TNSA est par ailleurs complexe et purement déclaratif. Cette complexité entraîne des erreurs de liquidation de la part des compagnies aériennes. Seule une informatisation des bases de données permettant de produire des déclarations pré remplies permettrait d'éviter de telles erreurs. Mise à l'étude depuis 2001, cette solution n'a pas encore vu le jour.

Seule une véritable volonté politique pour appliquer le principe pollueur – payeur permettrait d'avancer dans la bonne direction. Depuis de nombreuses années, cette volonté politique fait défaut.

2 - Les difficultés de l'utilisation de l'aide à l'insonorisation

.../... Au-delà de ces améliorations de court terme, une refonte globale du système de la TNSA, en vue de raccourcir les circuits financiers et d'améliorer la gestion des fonds par les gestionnaires d'aéroports peut apparaître souhaitable et a déjà fait l'objet d'études des corps d'inspection, sans toutefois déboucher sur une réforme en profondeur.

Enfin, l'aide à l'insonorisation ne concernant qu'un des axes de réparation du préjudice causé par les nuisances sonores, une réflexion plus large pourrait être menée sur les dispositifs d'aide, afin d'étudier

l'opportunité et la faisabilité de modalités d'action pratiquées dans d'autres pays, comme le rachat d'habitations, le versement de compensations aux riverains ou leur relogement. Cet élargissement paraît d'autant plus nécessaire que les perspectives de densification du trafic seront fortes sur certaines plates-formes.

B - L'aide octroyée en dehors du régime de la TNSA

L'atténuation de la gêne sonore peut être prise en compte en dehors du cadre de la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre bruit, aussi bien sur les aéroports couverts par la TNSA que sur les autres. .../...

Le traitement rapide et efficace des nuisances sonores semble aujourd'hui la condition première d'une croissance durable des aéroports les plus dynamiques, aussi bien en province qu'en région parisienne. Ceci est néanmoins particulièrement vrai pour Roissy-CDG dont la densification du trafic est encouragée en priorité, à court et moyen terme, avant d'envisager le recours à des possibilités alternatives d'accueil du trafic. La Charte du développement durable de Roissy-CDG qui doit être signée à l'été 2008 devra organiser la conciliation entre le développement de l'aéroport et la préservation de la qualité de vie des riverains.

IV -La gestion de la relation avec les riverains

A - Les procédures légales de concertation

Les commissions consultatives de l'environnement (CCE) regroupent l'ensemble des acteurs concernés par l'environnement aéroportuaire, en application du décret n° 87-341 du 21 mai 1987 modifié. Elles sont chargées de se prononcer sur toutes les questions importantes relatives à l'exploitation et à l'aménagement de l'aéroport (avis obligatoire sur le projet de PEB, le cas échéant le PGS). .../...

Cependant, au-delà de la concertation avec les riverains sur les seuls aspects environnementaux, une enceinte permettant d'organiser un meilleur partage des retombées économiques et fiscales des aéroports fait toujours défaut. .../...

Une loi de février 2004 portant création d'une communauté aéroportuaire visait une meilleure répartition des retombées économiques. Cette loi est restée lettre morte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de développement des infrastructures aéroportuaires est fortement limitée par les contraintes environnementales dans les zones urbanisées. Celles-ci sont pourtant les plus à même de drainer un trafic suffisant pour rentabiliser les investissements aéroportuaires.

Les mesures d'aide à l'insonorisation des habitations situées dans les zones les plus exposées au bruit sont complexes, dans certains cas d'une longueur excessive pour résorber le stock des habitations à traiter et souffrent d'un déficit chronique en moyens de financement pour certaines plates-formes. Ceci va de pair avec l'insuffisante maîtrise de l'urbanisation des zones riveraines des aéroports et avec l'accroissement du trafic.

Une réforme du dispositif d'aide à l'insonorisation semble nécessaire, passant notamment par une révision du processus de gestion des dossiers d'aide et des modalités de leur attribution. De plus, l'éventuelle participation des collectivités territoriales au financement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), au côté des passagers et des compagnies aériennes, pourrait être étudiée au vu de leurs responsabilités en matière d'urbanisme. L'affectation au financement de l'insonorisation du produit des amendes de l'ACNUSA, l'encadrement des coûts de gestion de la TNSA et les conditions de reversement des fonds collectés par l'État aux gestionnaires d'aéroports constituent d'autres axes d'amélioration à approfondir. Enfin, une réflexion sur la refonte du dispositif d'aide pourrait s'inspirer utilement des expériences étrangères de rachat des immeubles les plus exposés et de relogement de certains riverains

La solution radicale est effectivement d'être en mesure de racheter les habitations les plus exposées. Cette solution intéressante lorsque le nombre de riverains touchés reste assez faible, devient vite inapplicable dans le cas de Roissy CDG. Racheter seulement 20 % des 230 000 logements les plus exposés du PEB coûterait

13 milliards d'euros, soit 250 fois le montant annuel de la TNSA. Autant dire qu'il serait moins coûteux de déplacer l'aéroport vers une zone moins urbanisée que l'agglomération parisienne.

A plus long terme, l'aide à l'insonorisation ne devrait constituer qu'un moyen de dernier ressort. Les réductions des nuisances à la source, tant par l'amélioration des performances acoustiques des appareils accueillis sur les aéroports que par une gestion adaptée de l'urbanisation ou l'adaptation des modalités d'approche des avions, doivent rester une priorité de l'action publique.

Recommandations

Sur la base de ces constatations, les juridictions financières formulent les recommandations suivantes :

- pour l'Etat et pour les collectivités, veiller plus efficacement à la maîtrise de l'étalement urbain à proximité des zones aéroportuaires en assurant une meilleure prise en compte des plans d'exposition au bruit et des plans de gêne sonore ;*
 - pour l'Etat, régulariser le prélèvement des frais de gestion de la TNSA par les aéroports ;*
 - pour l'Etat, simplifier les procédures d'octroi des aides à l'insonorisation des logements ;*
 - pour l'Etat, mener une réflexion sur la diversification des moyens de prise en charge des nuisances sonores ;*
 - pour l'Etat, analyser les raisons de l'absence de création de communautés aéroportuaires ;*
- proposer en conséquence des mesures correctives permettant l'atteinte des objectifs fixés par la loi du 23 février 2004.*

Dans cette liste de recommandation, la Cour des Comptes charge l'Etat dans sa carence à traiter comme il se doit les nuisances aéroportuaires.

Chapitre VI

La difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française

.../... Il s'agit en premier lieu de rationaliser les interventions des collectivités territoriales concernant les plates-formes de leur ressort afin de remédier à l'absence de cohérence souvent constatée entre les implantations. Il est également souhaitable de développer l'intermodalité de l'avion avec le réseau ferré. Enfin, face aux perspectives de saturation des aéroports parisiens, il convient de chercher les réponses à même de concilier une ambition d'expansion et la sensibilité croissante des populations riveraines aux nuisances sonores.

I -Les défauts de synergie des implantations aéroportuaires .../...

A - La faible concertation entre gestionnaires et la dispersion de l'offre aéroportuaire

.../...Le manque de concertation entre gestionnaires de plates-formes s'illustre dans l'éclatement de l'offre aéroportuaire sur des territoires et des zones de chalandise de faible dimension. .../...

B - Le maintien en activité de plates-formes à très faible trafic .../...

C - Les hésitations des acteurs locaux. .../...

D - La tentative inaboutie de rationalisation des infrastructures du fret aérien

1 - L'échec des aéroports spécialisés dans le fret

L'activité de fret, notamment de fret express, nécessite une forte activité aérienne nocturne, génératrice de nuisances pour les riverains. Devant la saturation prévue des infrastructures parisiennes et la nécessité d'alléger ces nuisances sonores, l'idée est née de développer l'activité de fret sur d'autres aéroports à proximité de la région parisienne. Elle a été retenue lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003.

Les riverains sont très contents que les ministres retiennent des idées intéressantes. Ils sont surtout déçus, lorsque 5 ans après, aucune ébauche de cette bonne idée n'a vu le jour.

L'aéroport de Châlons-Vatry a été ouvert au trafic sous sa forme actuelle en 1998. Le projet a été porté

par le département de la Marne et a pour but le développement d'une base de fret destinée à desservir Paris. .../... En 2007, le trafic passager demeure très faible, même si des potentialités peuvent exister dans les domaines du charter ou des vols à bas coûts. Le trafic fret de Châlons-Vatry s'est élevé à 8 730 tonnes en 2003, 19 128 tonnes en 2004, 37 632 tonnes en 2005, 37 684 tonnes en 2006 et 37 700 en 2007. Le gestionnaire évalue à 65 000 tonnes de fret le trafic nécessaire pour équilibrer l'exploitation. L'objectif de trafic, à l'horizon 2010, est d'atteindre 150 000 tonnes, à comparer aux deux millions de tonnes traitées à Roissy-CDG. La perspective de voir la plate-forme utilisée comme centre de regroupement par un grand transporteur international a échoué en 2005. Les dernières évolutions à Châlons-Vatry témoignent d'une stagnation à un niveau très éloigné des objectifs.

Il ne semble donc pas exister aujourd'hui de projet à même de stimuler sensiblement la croissance du trafic de fret à court terme à Châlons-Vatry. La complémentarité des infrastructures entre les plates-formes gérées par ADP et Châlons-Vatry n'a pas été recherchée en amont, *(malgré les nombreux discours des responsables politiques en ce sens)*. Le développement de cette plate-forme résulte d'une analyse de la saturation prévue des infrastructures parisiennes, mais sans développement de synergie avec celles-ci. Or les aéroports de Roissy-CDG et d'Orly ont réalisé d'importants investissements afin de développer leur capacité de fret aérien. L'existence d'une voie ferrée, non entièrement électrifiée, vers la région parisienne n'est pas valorisée, seuls des volumes de fret extrêmement faibles ayant transité entre Paris et Vatry. .../...

2 - Le développement du fret traité par les aéroports généralistes

La volonté de gros opérateurs de fret express de trouver un aéroport d'accueil pour un hub européen a été à l'origine de plusieurs projets dans les années 1990, dont celui de Strasbourg-Entzheim. Devant l'opposition des riverains et des élus locaux, l'entreprise DHL s'est implantée sur l'aéroport de Metz-Nancy-Lorraine puis s'est retirée en 2004 au profit de Leipzig. La disparition des activités de fret résulte dans ce cas exclusivement de décisions stratégiques d'entreprises. Elle illustre la faible marge de manœuvre du gestionnaire aéroportuaire et par conséquent ses difficultés à conduire une stratégie de développement.

Le site Roissy-CDG est la première plate-forme logistique d'Europe. La gare de fret d'Air France a été restructurée et une entreprise de transport express a implanté son hub européen à Roissy-CDG, le plus important après sa base aux États-Unis. Deux projets sont en cours de réalisation. La nouvelle zone de fret devrait être opérationnelle au premier semestre 2008 et pourrait atteindre un trafic de deux millions de tonnes par an. L'étude d'implantation d'une liaison ferroviaire fret à grande vitesse pour étendre l'intermodalité sur certaines destinations européennes est aussi en cours. La création d'une ligne TGV applicable au fret permettrait à de grands opérateurs du secteur de relier leur centre de tri européen de Paris-CDG à de grandes villes européennes distantes de 300 à 800 km (projet CAREX). La plate-forme d'Orly bénéficie également de la mise en service d'une nouvelle gare de fret en 2008.

Le développement de bases logistiques spécifiquement dédiées au fret apparaît séduisant car il devrait permettre la concentration des nuisances du trafic nocturne sur les aéroports éloignés des grandes agglomérations et la rationalisation du traitement des flux logistiques. Toutefois, il est jusqu'à présent demeuré un échec. L'implantation de grands opérateurs de fret impose un certain nombre de conditions en termes d'accessibilité, d'interopérabilité (limitation des ruptures de charge, facilité de transbordement) et de capacités de stockage (entrepôts, installations frigorifiques). Les moyens nécessaires au développement des aéroports de Châteauroux-Déols et Châlons-Vatry comme solution de délestage de Roissy-CDG n'ont pas toujours été mobilisés.

L'essentiel du fret reste donc traité à ADP. L'aboutissement des nouveaux projets sur cet aéroport, ainsi qu'à Orly, semble encore devoir accentuer la concentration de l'activité fret. Cette évolution contribue à la saturation des infrastructures d'ADP et surtout à l'augmentation des nuisances sonores associées aux vols nocturnes. La concentration d'une part importante du traitement du fret sur les grands aéroports généralistes est cependant inévitable dans la mesure où plus de la moitié du fret est transportée dans les soutes d'avions passagers et non par des avions cargos.

II - Les modestes résultats de l'intermodalité entre les réseaux aériens et ferrés

L'avantage des lignes ferroviaires à grande vitesse sur le trafic aérien pour les trajets courts

L'incidence de la mise en service d'une ligne à grande vitesse (LGV) sur le transport aérien est très nette. Les chiffres de perte de trafic aérien communément retenus en cas d'ouverture de LGV sont les suivants : 80 % pour des trajets de 1h30 en TGV, 50 % pour des trajets de 2h30, 25 % pour des trajets de 4 heures, 10 % pour des trajets de 7 heures. Cet impact a été confirmé pour l'aéroport de Marseille-Provence. Mais depuis 2004, le trafic aérien est reparti à la hausse grâce au développement des liaisons à bas coûts. .../...

Les lents progrès en matière de structures intermodales intégrées aux aéroports

La France paraît disposer d'atouts appréciables avec les gares TGV intégrées aux aéroports de Paris-CDG et Lyon-Saint-Exupéry. Toutefois, les avantages attendus tardent à se concrétiser pour de multiples raisons. .../...

2 - Le long et laborieux démarrage de l'usage du TGV à Roissy-CDG

L'aéroport de Paris-CDG a été un pionnier de l'intermodalité en développant, dès 1987, une gare ferroviaire accueillant des trains à grande vitesse au cœur même de ses installations. Autour de cette gare a été construit un complexe de transport dénommé « module d'échanges » qui s'étage sur quatre niveaux, dont deux souterrains, comprenant une gare TGV, une station RER, des points de desserte pour les taxis, les autobus et les navettes routières. La capacité d'accueil de la gare TGV est de 5 millions de passagers par an. En 2006, on dénombre 1,9 million de passagers intermodaux en gare de Paris-CDG et 900 000 qui ont transité par d'autres gares pour 8,3 millions de passagers en correspondance aérienne. Le rôle du pré acheminement des passagers aériens par le TGV n'est donc pas encore réellement significatif. .../...

III - Le besoin de planification du développement des capacités aéroportuaires

La planification des capacités aéroportuaires constitue une problématique complexe qui mêle des tendances de long terme liées au taux de croissance du trafic aérien, aux évolutions technologiques des avions, aux modalités retenues pour la navigation aérienne, et des considérations de plus court terme comme le niveau de nuisances sonores et environnementales tolérables pour un aéroport donné ou l'efficacité de la gestion des capacités existantes. La très forte hausse du prix du kérosène, si elle s'inscrit dans la durée, est un facteur de perturbation de l'offre et de la demande qui rendra encore plus incertaines les prévisions de trafic. .../... Dans ce contexte de profonde incertitude sur l'évolution fine du trafic aérien à ADP, la question de la saturation des installations d'ADP, et particulièrement de Roissy-CDG, demeure irrésolue.

A - Les incertitudes sur l'horizon de saturation

La capacité physique de tout aéroport est conditionnée par le nombre de mouvements pouvant être traités par les pistes en fonction des modalités de contrôle aérien d'une part et la capacité physique des aérogares d'autre part. Les quatre pistes actuellement en service à Roissy-CDG permettent de traiter 112 mouvements par heure, avec une augmentation jusqu'à 120 prévue en 2010. Compte tenu de la capacité du contrôle aérien, le seuil de saturation des pistes de Roissy-CDG est compris dans une fourchette allant de 750 000 mouvements à environ 800 000 mouvements annuels.

En 2007, le nombre de mouvements constatés à Roissy-CDG s'est établi à 543 810, en augmentation de 2 % par rapport à 2006. Malgré des évolutions négatives en 2001 et 2002 à la suite de la crise du transport aérien, l'augmentation de trafic entre 1995 et 2007 atteint 67 %, soit un taux annuel d'augmentation moyen de 4,4 %. En extrapolant le rythme d'évolution 1995-2007 à partir du nombre de mouvements constatés en 2007, la limite basse de la fourchette de saturation des pistes serait dépassée en 2014 et les 900 000 mouvements annuels en 2018. Il ne paraît cependant pas raisonnable de retenir un tel taux en raison des fluctuations d'activité du secteur du transport aérien, du caractère relativement atypique de la période de référence et de la possible augmentation de l'import moyen des avions dans l'avenir.

Avec un taux annuel de 3 % d'augmentation des mouvements, le seuil des 750 000 mouvements serait franchi en 2017 et les 850 000 en 2022. Un taux d'augmentation de 2 % amènerait à dépasser les 750 000 mouvements en 2023 et les 850 000 mouvements en 2029. Il semble donc réaliste de tabler sur l'atteinte de la fourchette basse de la saturation de Roissy-CDG aux environs de 2025. Une réforme profonde des règles

de navigation aérienne au travers du projet européen SESAR, dont la réalisation semble encore lointaine, pourrait permettre de repousser de quelques années cette échéance, notamment en réduisant le délai entre chaque mouvement d'avion.

La capacité d'un aéroport dépend aussi de celle de ses terminaux. La capacité physique totale des terminaux d'ADP (Orly et Roissy-CDG) au début de 2006 était de 77 millions de passagers par an. L'ouverture du satellite S3 en juin 2007 a augmenté la capacité totale de 8,5 millions de passagers, la portant à 85,5 millions de passagers, dont 61,6 millions à Roissy-CDG. Depuis 2002, le trafic réalisé à CDG a toujours dépassé la capacité théorique, sauf en 2003. L'écart a été maximal en 2006 avec une capacité nominale de 47,1 millions de passagers pour un trafic effectif de 56,9 millions de passagers. La mise en service du S3 ne devrait ainsi pas résoudre totalement l'engorgement des terminaux, accentué encore par le phénomène de hub qui concentre les pointes de trafic sur des plages horaires réduites (et qui laisse certaines aérogares sous-utilisées en dehors de ces périodes).

Les plans d'investissement prévoient, sur la période 2006-2010, la mise ou remise en service de nouvelles capacités grâce au satellite S3, au terminal 2E, à la fin de la réhabilitation de CDG 1 et à l'ouverture du nouveau terminal 2G. L'ensemble de ces réalisations portera la capacité de Roissy-CDG à 66,5 millions de passagers en 2010.

Etablir un seuil de saturation des capacités physiques est encore plus délicat pour les aérogares que pour les pistes. En effet, la capacité des aérogares varie selon la qualité de la prestation fournie aux usagers (nombre de passagers au mètre carré, longueur des files d'attente, importance des espaces de loisirs et de consommation proposés, etc.). Les chiffres indiqués pour chacune des aérogares correspondent à la capacité envisagée selon les normes internationales de fréquentation des aérogares. Leur dépassement par le trafic effectif reflète donc une qualité dégradée.

Il est cependant nécessaire de pondérer cette appréciation par la répartition horaire du trafic en raison du fonctionnement du hub de Roissy-CDG, qui concentre l'arrivée et le départ d'un grand nombre de vols sur des tranches horaires réduites.

La difficulté majeure à Roissy-CDG est autant celle de la répartition horaire du trafic que de son volume. La comparaison avec Londres Heathrow démontre qu'à trafic équivalent la pointe de trafic est de 23 % supérieure à ADP, ce qui explique le nombre très supérieur de correspondances réalisables en moins de deux heures à Paris par rapport à Londres.

La saturation des capacités physiques des aérogares d'ADP, et de Roissy-CDG tout particulièrement, est donc à mettre en balance avec les exigences du fonctionnement du hub d'Air France-KLM. Les augmentations de capacité, en cours et futures, sont ainsi essentiellement motivées par le choix d'ADP de permettre à son client le plus important, Air France-KLM, de disposer de conditions favorables à la compétitivité et au développement de son hub.

Sur le plus long terme, à l'horizon 2025, ADP envisage un trafic avoisinant les 130 millions de passagers, dont près de 99 millions pour Roissy-CDG, avec la création dans cet aéroport d'un nouveau satellite S4 en 2012 et d'un quatrième terminal entre 2016 et 2020. Ces deux équipements, dont seul le premier est pour l'instant en construction, pourraient augmenter la capacité totale d'environ 32 millions de passagers.

Roissy-CDG dispose d'importantes réserves foncières sur lesquelles il sera possible de construire les nouveaux équipements envisagés afin d'augmenter la capacité physique des aérogares. L'horizon de saturation des pistes, qui dépend avant tout de la capacité de la navigation aérienne à traiter un volume accru de mouvements, ne semble en revanche pas pouvoir être repoussé sans limites. Aucune construction de piste n'est – et ne peut être – envisagée, notamment en raison des nuisances sonores qu'un tel projet occasionnerait. Ces nuisances, dont le niveau à Roissy-CDG est plafonné depuis 2003 par la mesure d'un indicateur global de bruit mesuré pondéré (IGMP), constituent la seconde limite à l'expansion du trafic d'ici une dizaine d'années, sauf à ce que surviennent de nouvelles avancées technologiques majeures réduisant encore le bruit causé par les avions.

La capacité des pistes et de la navigation aérienne face à l'augmentation attendue des mouvements, les

nuisances sonores et, dans une mesure nettement moindre, les capacités des aérogares constituent les trois paramètres clés de la réflexion sur la possibilité de densification du trafic à Roissy-CDG et l'opportunité de l'aménagement d'une nouvelle plate-forme, dont le besoin pourra se faire sentir autour de 2025. Force est de constater que pour l'heure une vision de long terme fait toujours défaut sur la question. .../...

B - L'absence de vision à long terme face à la perspective de saturation

Au cours de la période examinée, plusieurs projets ont été avancés pour remédier à la saturation prévisible de Roissy-CDG.

A la suite de la décision prise en 1997 de plafonner le trafic de Roissy-CDG à 55 millions de passagers, (*promesse qui n'a pas été tenue, puisque le trafic actuel dépasse 60 millions*), le besoin d'une nouvelle plate-forme à vocation internationale était apparu au gouvernement. La localisation définitive de ce nouvel aéroport devait être arrêtée à l'issue d'un débat public. A cet effet, une structure de concertation fut créée, la DUCSAI (« Démarche d'Utilité Concertée pour un Site Aéroportuaire International »), sous l'autorité du Président de la Commission Nationale du Débat Public. Après six mois de débat, le site de Chaulnes, dans la Somme, fut choisi par le Premier ministre en novembre 2001, notamment en raison de sa complémentarité avec CDG, auquel il devait être relié par une nouvelle liaison ferroviaire à grande vitesse.

En 2002, dans le contexte de crise du transport aérien que beaucoup d'observateurs pensaient durable, le nouveau gouvernement abandonna le principe d'un troisième aéroport, et par conséquent, le site retenu. Le gouvernement proposa à l'Assemblée Nationale de se saisir du sujet de l'opportunité d'une nouvelle plate-forme aéroportuaire. Une mission parlementaire fut mise en place à cet effet, qui ne se prononça pas précisément sur la question du troisième aéroport mais adopta une vision plus large fondée sur la complémentarité du réseau aéroportuaire français avec les plates-formes parisiennes.

L'inspiration de ce rapport parlementaire se retrouve dans les conclusions du CIADT de décembre 2003. En effet, de préférence à un troisième aéroport, le gouvernement apporta son soutien à un « troisième réseau d'aéroports dans le Bassin parisien (Beauvais, Châlons-Vatry, Châteauroux) ».

Ce rapport démontre clairement que ce soutien n'était que paroles vaines.

Depuis cette décision, la question de la capacité aéroportuaire nécessaire dans la région parisienne a fait l'objet d'une moindre attention. Elle a ressurgi à l'occasion du lancement de la révision du Plan d'exposition aux bruits (PEB) de CDG en décembre 2005 et à la suite d'un rapport du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de mars 2006. Après avoir dressé quatre scénarios de développement de la politique de transports, le CGPC conclut dans sa troisième hypothèse (qui présente la demande de transports aériens la plus forte), que « dans le scénario 3, à forte croissance du transport aérien (2,5 % l'an), il semble qu'une nouvelle plate-forme, française ou européenne, utilisable pour les passagers d'Ile-de-France, serait nécessaire à l'horizon 2030 ». Abstraction faite de la forte hausse du prix du pétrole intervenue à partir du premier semestre 2008, l'hypothèse de croissance retenue semble faible comparée aux prévisions de l'OACI, d'ADP, de la DGAC et de l'ensemble des compagnies et constructeurs aéronautiques. Elle ne fait néanmoins que renforcer la probabilité de l'émergence d'un besoin aux alentours de 2025.

Quelle que soit la décision prise par les autorités responsables concernant l'opportunité de la construction d'une nouvelle plate-forme – sur laquelle il n'appartient pas aux juridictions financières de se prononcer – les années passées ont permis de constater que le développement d'un « troisième réseau aéroportuaire » préconisé par le CIADT de 2003 ne paraissait pas pouvoir offrir une alternative viable à un éventuel nouvel aéroport. .../...

Il est ainsi logique que les trois pôles de ce « réseau » (Beauvais, Châlons-Vatry et Châteauroux) ne soient pas devenus des aéroports relais de Roissy-CDG. Bien que le trafic de l'aéroport de Châteauroux ait triplé entre 1999 et 2005 il culmine à environ 15 000 passagers. L'aéroport de Beauvais a axé son développement de façon quasi exclusive sur le trafic à bas coûts de la compagnie Ryan Air, sans « détourner » de trafic de Roissy-CDG. L'aéroport de Châlons - Vatry, enfin, présente un trafic passagers négligeable. Sa vocation de plate-forme de dégagement du trafic de fret devait permettre d'alléger ce type de trafic sur Roissy-CDG, du moins pour les vols de nuit. Bien que le tonnage de fret avionné ait augmenté de 1 000 tonnes en l'an 2000 à 37 700 tonnes l'an passé à Châlons - Vatry, il stagne depuis 2005 à un niveau sans

commune mesure avec celui de Roissy-CDG (2,4 millions de tonnes en 2007). L'échec de la stratégie de « délestage » du fret de Roissy-CDG vers Châlons - Vatry se reflète dans l'augmentation régulière du trafic fret à CDG d'au moins 100 000 tonnes par an depuis 2000. Aucun effort n'a été entrepris par les autorités publiques pour accompagner une montée en puissance de l'aéroport de Châlons - Vatry (ou de Châteauroux) et les représentants des tutelles ont apporté leur soutien aux projets ambitieux d'ADP de développement du fret aussi bien à Orly qu'à Roissy-CDG.

Ces éléments sur la dynamique de croissance de long terme de Roissy-CDG sont à mettre en regard du souhait du Président de la République exprimé le 26 juin 2007 de densifier le trafic de cette plate-forme en exploitant toutes les potentialités de « développement durable de la plate-forme avant de songer au troisième aéroport ». La prise en compte de la dimension environnementale de l'activité aéroportuaire devient ainsi plus pressante, particulièrement au vu des résultats médiocres de délestage d'activité constatés en ce domaine et aux insuffisances des dispositifs existants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La carte des aéroports français est essentiellement le produit de l'histoire et d'initiatives dispersées plus que d'une politique affirmée. L'optimisation de l'infrastructure aéroportuaire se heurte à différents obstacles, notamment le manque de concertation entre gestionnaires de plates-formes et le maintien en activité de petits aéroports à très faible trafic. .../...Enfin, la planification des capacités aéroportuaires associe des tendances de long terme liées au taux de croissance du trafic aérien, aux évolutions technologiques des aéronefs, à la navigation aérienne, et des considérations de court terme comme le niveau de nuisances sonores et environnementales tolérables pour un aéroport donné. En dépit de l'incertitude sur l'horizon de saturation de Roissy-CDG, l'Etat ne peut s'abstenir de prendre dès à présent les dispositions préservant sa capacité d'offrir, le moment venu, un complément à Roissy-CDG.

Recommandations

Sur la base de ces constatations, les juridictions financières formulent les recommandations suivantes :

- à l'Etat et aux collectivités territoriales, réexaminer les projets d'investissements dans une logique d'intermodalité, en mettant en cohérence les acteurs des transports ferroviaires et aériens;
- à l'Etat et aux collectivités territoriales, élaborer un plan prospectif fondé sur des hypothèses réalistes de trafic pour les aéroports de région parisienne et en déduire un plan d'action adapté ;
- aux collectivités territoriales, rationaliser et formaliser une stratégie de développement des aéroports décentralisés et des infrastructures associées.

Conclusion générale

.../... L'intermodalité du transport aérien et du transport ferroviaire n'a pas connu jusqu'à présent un développement important alors qu'elle est un moyen de tirer parti des infrastructures de transport existantes. Le coût et la difficulté technique des liaisons à mettre en place peuvent être très élevés. Cependant, lorsque les équipements nécessaires existent, comme à Roissy-CDG avec la gare TGV et encore plus à Lyon Saint-Exupéry, ils sont sous-utilisés. Ainsi à Roissy-CDG, la proportion de passagers en correspondance passant par le train demeure faible : un passager sur huit. Les contraintes d'environnement, les nuisances sonores en particulier, constituent la principale limite au développement des aéroports en agglomération urbaine. Elles sont aggravées par une insuffisante maîtrise de l'urbanisation des zones riveraines. .../...

L'horizon de saturation de l'aéroport Roissy-CDG, en raison de la multiplicité des facteurs à prendre en compte, demeure incertain. Les différentes études disponibles, établies avant la très forte hausse du prix du pétrole et les perturbations qu'elle entraîne dans le secteur, laissent prévoir une saturation de la capacité d'accueil aux alentours de 2025. Les défauts constatés jusqu'ici quant à la réflexion, l'anticipation et la communication sur cette perspective sont préoccupants.

Le devenir de cette plate-forme devrait faire l'objet de choix clairs, s'agissant de décisions dont les implications seront importantes tant pour l'aménagement du territoire et la politique des transports que pour la gestion de la cohabitation avec les riverains et l'avenir d'ADP. .../...

En matière d'environnement, étudier une adaptation des dispositifs de prévention et de réparation des

nuisances imputables aux aéroports : restriction effective des constructions en zone sensible, simplification et accélération des aides à l'insonorisation des logements existants, prise en compte plus marquée du principe « pollueur – payeur » et réduction des nuisances sonores à la source. .../...

Pour pouvoir mettre en place le principe pollueur – payeur, il est nécessaire d'évaluer sérieusement les coûts externes du transport aérien ce qui n'a jamais été fait sur la plate-forme Roissy CDG.

RÉPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt du rapport thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien ». Je partage d'une manière générale les points de vue qui y sont exprimés mais souhaite toutefois apporter un certain nombre d'éclairages complémentaires. .../...

S'agissant des préoccupations environnementales .../...

La Cour évoque aussi la dévalorisation des logements situés dans les plans de gêne sonore et l'importance accrue de cette problématique du fait de l'élargissement du périmètre de ces plans depuis la prise en compte de l'indice Lden. Elle suggère des pistes comme le rachat d'habitations, la mise en place de compensations et le relogement des riverains. Cette question nécessite un examen détaillé afin d'établir un diagnostic partagé. En effet, certaines études récentes publiées, notamment par la Chambre des notaires d'Ile-de-France, tendent à montrer que la valeur de l'immobilier dans ces zones aurait augmenté autant, si ce n'est davantage, au cours de la période récente que la moyenne régionale. Un dispositif de rachat d'habitations aurait alors un impact financier non négligeable. .../...

S'agissant de l'optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française

La problématique du développement aéroportuaire en région Ile-de-France n'est plus posée en terme de 3^{ème} aéroport depuis 2002 date à laquelle l'hypothèse a été écartée au profit d'une stratégie de développement équilibré des aéroports franciliens, d'un réseau des grands aéroports régionaux et d'un troisième réseau de plates-formes de taille moyenne comprenant les aéroports spécialisés pour le charter ou le fret.

La question du développement de Roissy se pose aujourd'hui plus en terme de capacité environnementale limitée par le respect du plafonnement de l'énergie sonore générée par le trafic aérien qu'en terme de capacité physique, des marges de développement existant à court et moyen terme. Par ailleurs, cette question est désormais soumise au débat de la mission Dermagne en charge de l'élaboration d'une charte de développement durable pour la plate-forme. Cette mission qui fera des propositions à l'automne vise à mieux maîtriser les retombées économiques et environnementales de l'aéroport. Ainsi, la charte portera sur les retombées économiques de l'aéroport dont il faut optimiser les effets territorialisés, tout en autorisant une croissance du trafic sans augmentation des nuisances sonores. .../...

Le troisième réseau de plates-formes comprend les aéroports spécialisés pour le charter ou le fret de Châteauroux, Beauvais et Vatry. Ce dernier, en particulier, a un rôle à jouer pour les vols charters et fret. Les acteurs du fret, notamment express, cherchent à s'implanter, soit sur un aéroport offrant une activité passagers significative, soit sur un hub fret, ayant une zone de chalandise suffisante et une desserte terrestre de qualité. Ainsi, l'aéroport de Vatry peut trouver un positionnement intéressant dans la mesure où il bénéficierait d'une desserte ferroviaire appropriée .../...