

# **Rapport public thématique**

## **LES AEROPORTS FRANÇAIS FACE AUX MUTATIONS DU TRANSPORT AERIEN**



	<b>Pages</b>
<b>Introduction générale.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre I - L'adaptation des aéroports français aux transformations du secteur aérien : défis et contraintes..</b>	<b>5</b>
I - Les aéroports au centre d'un secteur aérien en pleine évolution.....	7
A - Le dynamisme économique et la croissance du trafic.....	7
B - La situation des aéroports français dans le paysage aéroportuaire mondial.....	9
C - Des compagnies aériennes de plus en plus exigeantes face aux aéroports.....	14
<b>II - Des marges nationales d'action de plus en plus réduites.</b>	<b>25</b>
A - La libéralisation du secteur aérien.....	25
B - Le développement de la réglementation communautaire.....	26
C - Le triplement des coûts de la sûreté/sécurité.....	30
D - La montée en puissance des préoccupations environnementales : l'exemple des nuisances sonores.....	34
<b>Chapitre II - Les réformes de 2004 et 2005 : vers un Etat régulateur et une responsabilisation accrue des acteurs locaux.....</b>	<b>39</b>
I - Les évolutions du cadre institutionnel.....	41
A - Aéroports de Paris.....	41
B - Les grands aéroports régionaux.....	47
C - Les aéroports décentralisés.....	53
<b>II - Les nouvelles modalités de régulation des aéroports.....</b>	<b>57</b>
A - Les principes de la régulation économique des aéroports français.....	58
B - Les procédures consultatives de la régulation tarifaire.....	61
C - La première expérience d'un contrat de régulation économique – Aéroports de Paris.....	63

	<b>Pages</b>
<b>Chapitre III - Les performances d'Aéroports de Paris...</b>	<b>69</b>
I – Une situation financière en amélioration.....	71
A – Des résultats en progrès dans un contexte mouvant.....	71
B – Une situation patrimoniale assainie.....	73
II – Les fortes carences des liaisons Paris-aéroports.....	75
III - Une qualité de service encore insatisfaisante.....	76
A - La mise en place lente et difficile d'une politique de qualité..	77
B – Des obstacles propres à ADP.....	80
C - La coordination des interventions : le cas des services de l'Etat et des sous-traitants.....	83
D - L'intégration de la qualité dans le contrat de régulation économique.....	88
<b>Chapitre IV - Les performances financières des aéroports de province : hétérogénéité et faiblesses.....</b>	<b>97</b>
I - Le manque de fiabilité de l'information financière.....	99
A – Une comptabilité analytique très embryonnaire.....	99
B – Des avances remboursables pérennes.....	100
C - La valeur parfois inexacte des amortissements et provisions..	101
II - Une situation financière globalement préoccupante.....	102
A - Le lien entre le niveau de trafic et l'équilibre de l'exploitation.....	103
B – Des résultats nets faibles ou négatifs.....	104
C - Les fragilités de l'autofinancement et l'endettement.....	104

	<b>Pages</b>
III - L'importance et la diversité des interventions financières des collectivités publiques.....	106
A – Des subventions d'exploitation par passager parfois très élevées.....	106
B - La part déterminante des collectivités dans le financement des investissements.....	107
C - La difficile mesure des concours des collectivités publiques et des retombées économiques et fiscales.....	109
D - Le régime des lignes à obligation de service public.....	110
<b>Chapitre V - La conciliation des préoccupations environnementales et de la logique économique.....</b>	<b>115</b>
I - L'insuffisante maîtrise de l'urbanisation des zones riveraines des aérodromes.....	117
II - Les efforts de réduction à la source des nuisances sonores.....	119
A - Les restrictions d'exploitation : une réglementation devenue plus contraignante.....	119
B - L'augmentation des manquements relevés par l'ACNUSA et la faiblesse des sanctions prononcées.....	120
III - Une tentative de réparation des nuisances sonores : l'aide à l'insonorisation.....	122
A – La complexité du dispositif et son impact limité.....	122
B - L'aide octroyée en dehors du régime de la TNSA.....	127
IV - La gestion de la relation avec les riverains.....	128
A - Les procédures légales de concertation.....	128
B – Le développement de la démarche environnementale.....	130

	<b>Pages</b>
<b>Chapitre VI - La difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française.....</b>	<b>135</b>
I - Les défauts de synergie des implantations aéroportuaires	137
A – La faible concertation entre gestionnaires et la dispersion de l'offre aéroportuaire.....	138
B – Le maintien en activité de plates-formes à très faible trafic....	139
C - Les hésitations des acteurs locaux.....	140
D – La tentative inaboutie de rationalisation des infrastructures du fret aérien.....	141
II - Les modestes résultats de l'intermodalité entre les réseaux aériens et ferrés.....	144
A - L'avantage des lignes ferroviaires à grande vitesse sur le trafic aérien pour les trajets « courts ».....	144
B - Les lents progrès en matière de structures intermodales intégrées aux aéroports.....	144
C – Le report modal aérien/ferroviaire.....	146
III - Le besoin de planification du développement des capacités aéroportuaires.....	146
A – Les incertitudes sur l'horizon de saturation.....	147
B - L'absence de vision à long terme face à la perspective de saturation.....	150
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>155</b>
<i>Annexe 1 - Aéroports contrôlés.....</i>	<i>161</i>
<i>Annexe 2 - Financement des dépenses de sûreté et de sécurité.....</i>	<i>164</i>
<i>Annexe 3 - Trafic des principales compagnies françaises en 2007.....</i>	<i>166</i>
<i>Annexe 4 - Trafic des principaux aéroports métropolitains.....</i>	<i>167</i>
<i>Principaux acronymes.....</i>	<i>169</i>

	<b>Pages</b>
Réponse du Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.....	171
Réponse de la Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.....	176
Réponse de la Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi....	181
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....	184
Réponse du Président directeur général d'Aéroports de Paris (ADP)...	185
Réponse du Président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).....	192
<b><u>Les réponses suivantes sont classées par numéro de département :</u></b>	
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Nice Côte d'Azur ( <i>aéroport de Nice Côte d'Azur</i> ).....	193
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Carcassonne-Limoux-Castelnaudary ( <i>aéroport de Carcassonne- Salvaza</i> ).....	193
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Caen ( <i>aéroport de Caen-Carpiquet</i> ).....	194
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie du Pays d'Auge ( <i>aéroport de Deauville Saint-Gatien</i> ).....	195
Réponse du Président du Conseil général de la Charente-Maritime ( <i>aéroport de Rochefort Saint-Aignan</i> ).....	197
Réponse du Président du syndicat mixte pour la création et l'aménagement de l'aérodrome de Brive Souillac.....	198
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Dijon ( <i>aéroport Dijon Bourgogne</i> ).....	199
Réponse du Président du syndicat mixte pour la création, l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome de Montluçon-Guéret..	200
Réponse du Président de la société d'économie mixte de gestion de l'aéroport de Tours Val de Loire (SEMAVAL).....	201

	<b>Pages</b>
Réponse du Président du Conseil général de L'ISÈRE ( <i>aéroport Grenoble Isère</i> ).....	202
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Nantes et Saint-Nazaire ( <i>aéroport Nantes Atlantique</i> ).....	203
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Reims et d'Épernay ( <i>aéroport de Reims Champagne</i> ).....	204
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie Grand Lille ( <i>aéroport de Lille-Lesquin</i> ).....	206
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Clermont Ferrand ( <i>aéroport Clermont-Ferrand Auvergne</i> ).....	207
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de la Vienne ( <i>aéroport de Poitiers-Biard</i> ).....	209
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne ( <i>aéroport de Limoges Bellegarde</i> )..	210
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre ( <i>aéroport de Pointe-à-Pitre/Le Raizet</i> ).....	212
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de Guyane ( <i>aéroport de Cayenne-Rochambeau</i> ).....	213
Réponse du Président de la chambre de commerce et d'industrie de la Réunion ( <i>aéroport de Saint-Denis La Réunion</i> ).....	216

## Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Carrez, Sallois, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Berthet, Hespel, Houri, Richard, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Rémond, Gillette, Ganser, Monier, Troesch, Thérond, Gasse, Ritz, Duchadeuil, Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Gauron, Alventosa, Lafaure, Mme Morell, MM. Morin, Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Levy, Bernicot, Deconfin, Mme Ulmann, MM. Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Sabbe, Pétel, Maistre, Martin (Christian), Valdiguié, Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Rigaudiat, Ravier, Rabaté, Doyelle, de Gaulle, Mme Saliou (Monique), M. Guibert, Mme Carrère-Gée, MM. Uguen, Zérah, Prat, Mme Gadriot-Renard, M. Martin (Claude), conseillers maîtres, MM. Gleizes, Bille, Zeller, Cadet, Blanc, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Yves Perrin, avocat général.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 8 juillet 2008



**Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse ont été effectués  
par :**

MM. Laurent Sorbier, Christophe Garat, conseillers référendaires ;

M. Jean-Christophe Martin, Mme Laurence Tison-Vuillaume, rapporteurs ;

MM. Michel Fratacci, Rémy Janner, présidents de section de chambre régionale des comptes ;

MM. Alain Coutellier, Joël Toussaint, Raymond Le Potier, Jaime Antuna, Christian Buzet, Alain Laïolo, Jean-Michel Sansoucy, Didier Martres, Dominique Gillier, Alain Rieuf, Jean-Pierre Richard, Jean Pebayle, Mme Geneviève Guyenot, M. Richard Bellin, Mme Chantal Lannon, MM. Jean-Noël Gout, Jean-Claude Maximilien, Michel Bon, Philippe Vincensini, Mmes Sophie Bergogne, Françoise Trassoudaine, MM. Sébastien Heintz, Romuald du Breil de Pontbriand, Bernard Prigent, Robin Degron, Frédéric Guthmann, premiers conseillers de chambre régionale des comptes ;

M. Anthony Penhoat, conseiller de chambre régionale des comptes ;

Mmes Sylvie Hado, Séverine Mayo-Simbsler, Eliane Vallet, assistantes ;

MM. Christophe Garat, conseiller référendaire, et Jean-Christophe Martin, rapporteur général de l'enquête, ont élaboré le rapport de synthèse. Ont également participé M. Jean-François Tricaud, conseiller référendaire, MM. Dominique Roguez, président de section de chambre régionale des comptes, rapporteur général de l'enquête, M. Michel Fratacci, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Christian Buzet, Jean-Claude Maximilien, Frédéric Guthmann, premiers conseillers de chambre régionale des comptes ;

M. Bruno Brochier, conseiller-maître, en a été le contre-rapporteur ;

Le projet de rapport a été délibéré par la formation de délibéré commune à la Cour et aux CRC relative à l'enquête sur les aéroports le 28 mars 2008 sous la présidence de M. Christian Descheemaeker, président de chambre, en présence de MM. Bruno Brochier, Gilles-Pierre Lévy, conseillers maîtres, M. Michel-Pierre Prat, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, M. Bernard Schaefer, conseiller maître en service extraordinaire, M. Olivier Ortiz, conseiller référendaire, président de la chambre régionale des comptes d'Alsace, M. Jean-Paul Corbière, président de section de chambre régionale des comptes.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 22 avril 2008 présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.



## Introduction générale

Les transports aériens occupent une place de choix en France : Airbus fait jeu égal avec Boeing ; Air France, après de nombreuses années de difficultés, a réussi son rapprochement avec KLM et figure désormais dans les premiers rangs mondiaux ; Aéroports de Paris (ADP) est le sixième groupe aéroportuaire mondial, deuxième groupe aéroportuaire européen.

La Cour s'est déjà intéressée à plusieurs reprises aux infrastructures du secteur aérien. Le rapport thématique publié en 2002 sur la navigation aérienne soulignait notamment la nécessité d'un contrôle aérien efficace tant pour des raisons évidentes de sécurité<sup>1</sup> que pour permettre une maximisation de la capacité d'accueil du trafic. Cette capacité dépend aussi des aéroports et compte tenu de la place exceptionnelle qu'occupe ADP dans le paysage aéroportuaire français, la Cour a publié sur cet établissement une insertion au rapport public annuel de 2002<sup>2</sup>.

Depuis ces publications, l'organisation du secteur aéroportuaire a subi une profonde réforme en deux étapes. La première, intervenue avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a transféré la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de près de 150 aérodromes civils appartenant à l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. La seconde étape, intervenue avec la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, a transformé ADP en société anonyme et ouvert la voie à son introduction en Bourse. Cette loi a engagé une transformation profonde des douze grands aéroports régionaux non

---

1) La notion de « sûreté » recouvre, dans le domaine aéroportuaire, la prévention des actes délictueux, tandis que la « sécurité » concerne la prévention et le traitement des accidents aéronautiques.

2) Elle soulignait, entre autres, les contraintes environnementales et physiques pesant sur le développement des capacités d'accueil, le coût et la qualité des infrastructures bâties, la précarité du système des redevances ainsi que le flou des coûts de la sûreté-sécurité et de la taxe d'aéroport nécessaire pour les couvrir. La compatibilité de certaines activités de diversification (assistance en escale, gestion de concessions d'aéroports étrangers) avec le statut d'établissement public était aussi questionnée.

décentralisés<sup>3</sup> en permettant la création de sociétés aéroportuaires au capital desquelles peuvent entrer les collectivités territoriales, les chambres de commerce et d'industrie et l'Etat, ainsi que des intérêts privés par la suite. Pour ADP et les grands aéroports régionaux le mécanisme de régulation économique articulé autour de la perception de redevances aéronautiques a aussi été revu, en instaurant la possibilité de modulation de ces redevances pour des motifs d'intérêt général (compensation des atteintes à l'environnement, etc.) et en inscrivant leurs tarifs dans un plafonnement pluriannuel.

Trois ans après cette réforme d'ampleur, il est apparu nécessaire aux juridictions financières de porter leur attention sur l'ensemble du secteur aéroportuaire.

Les effets des deux lois de 2004 et 2005 commencent à se matérialiser : le transfert de propriété est devenu effectif en mars 2007 pour les aéroports décentralisés et les trois premières sociétés aéroportuaires ont vu le jour en 2007 (Lyon, Bordeaux et Toulouse) et en 2008 (Nice) a été constitué en société en 2008 et Montpellier en 2009. A ce moment charnière, les juridictions financières ont dressé des constatations afin d'identifier les potentialités et les risques inhérents à ce nouveau cadre institutionnel pour les aéroports français.

L'extrême hétérogénéité des aéroports français appelle d'évidence des réponses souvent différenciées. Mais au terme des réformes de 2004 et 2005 il convient de distinguer clairement trois groupes d'aéroports : ADP, les douze grands aéroports régionaux et les aéroports décentralisés.

La Cour a ainsi examiné les comptes et la gestion d'ADP tandis que 25 chambres régionales et territoriales des comptes contrôlaient la gestion de 57 aéroports de métropole et d'outre-mer<sup>4</sup>.

---

3) Le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005 fixe la liste des aérodromes civils appartenant à l'Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leur groupement. Ceci concerne les aérodromes de Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Martinique-Aimé-Césaire, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot. Certaines de ces dix-sept plates-formes étant du ressort de mêmes gestionnaires, seules douze entités sont à distinguer.

4) Les données reprises dans le présent rapport sont issues des contrôles menés sur les comptes 2001-2005 par les Chambres régionales des comptes ou la Cour et ont fait l'objet des procédures de contradiction prescrites par le code des juridictions financières. Elles ont été actualisées des données 2006, voire 2007, fournies par la DGAC, lorsqu'elles étaient disponibles à l'achèvement de la rédaction.

L'enquête couvre plus de 96 % du trafic de passagers et la quasi-totalité du trafic fret en France (annexe 1). Elle englobe ainsi un éventail diversifié de situations, aussi bien sous l'angle financier que pour les modes de gestion<sup>5</sup>.

Le rapport s'attache à brosser les grandes évolutions du transport aérien qui appellent une adaptation des aéroports. Il examine ensuite les réformes institutionnelles mises en œuvre en 2004 et 2005. Elles ont défini des cadres juridiques très différents pour ADP, les grands aéroports régionaux et les aéroports décentralisés. Dans les trois cas, de nouvelles logiques de gestion se dessinent et le rôle de l'Etat est appelé à évoluer. Les juridictions financières dressent ensuite un état des lieux du secteur aéroportuaire français. Ce diagnostic, centré sur la situation financière, est complété pour ADP par la thématique de la qualité de service qui représente un enjeu essentiel, tant pour les clients, passagers ou compagnies aériennes, que pour l'entreprise elle-même, dans un contexte de concurrence croissante.

L'ambition des réformes de 2004 et 2005 n'était pas d'apporter une réponse à l'ensemble des problèmes résultant des mutations du secteur aérien. Elle visait essentiellement à modifier la gouvernance et le cadre institutionnel des aéroports. Cette démarche a donc laissé un certain nombre de questions en suspens bien qu'elles représentent des enjeux communs à l'ensemble des aéroports. Les constats effectués par les juridictions financières font apparaître la nécessité de l'action dans deux principaux domaines.

La conciliation entre la logique de développement économique des aéroports et une meilleure prise en compte des nuisances environnementales qui y sont associées, notamment pour les riverains, est le premier d'entre eux. Faute d'apporter une réponse efficace et rapide aux nuisances du trafic aérien, particulièrement aux nuisances sonores, les conditions d'un développement durable ne seront pas réunies et les aéroports confrontés à une opportunité exceptionnelle de croissance ne pourront pas la saisir.

L'optimisation de l'infrastructure aéroportuaire constitue un second terrain d'action fondamental pour la politique aéroportuaire. Elle se heurte tant à la faible cohérence des implantations aéroportuaires qu'aux lenteurs de l'essor d'une intermodalité entre réseaux aérien et ferré. Dans ce contexte, la rationalisation des interventions des

---

5) L'aéroport de Bâle-Mulhouse n'a pas été inclus dans l'échantillon contrôlé en raison de la spécificité de son statut. Créé par une convention entre la France et la Suisse, il n'entre pas dans la compétence des juridictions financières françaises.

collectivités territoriales en faveur des différentes plates-formes dont elles sont devenues propriétaires revêtira une importance cruciale. Il en va de même de la clarification des choix à opérer face aux perspectives de saturation des aéroports parisiens.

### **Les notions d'aérodrome et d'aéroport**

Selon l'article R. 211-1 du code de l'aviation civile, « est considéré comme aérodrome tout terrain ou plan d'eau spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs y compris les installations annexes qu'il peut comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs ». La notion d'aéroport n'est en revanche définie par aucun texte.

Elle peut évoquer une réalité plus complexe, structurée autour de trois dimensions :

1- le maillon essentiel du transport aérien, assurant l'écoulement du trafic par la mise en place d'infrastructures et de services adaptés. Cette capacité est étroitement dépendante de la qualité du contrôle aérien tant pour la sécurité des opérations que pour la maximisation de l'utilisation des infrastructures.

L'aéroport doit aussi être connecté aux grands réseaux de transport structurants et à une desserte rapide et efficace vers la ville-centre qu'il dessert.

2 - un prestataire de services et un coordonnateur de plusieurs intervenants

L'aéroport est un prestataire de services pour sa mission aéronautique principale. A cette mission s'ajoutent deux axes complémentaires : d'une part un axe commercial, qui consiste à offrir ou faire offrir des services aux compagnies (service d'escale) et aux passagers (boutiques, immobilier professionnel, hébergement, parking, etc.), d'autre part un axe de service public (sûreté-sécurité, météorologie, navigation aérienne, etc.).

Le gestionnaire d'aéroport est chargé d'une importante mission de coordination qu'il doit assumer, sous des formes différentes, vis-à-vis d'un grand nombre d'intervenants : sous-traitants, services de l'Etat (dont, par exemple, le contrôle de l'accès au territoire pour la police aux frontières), compagnies aériennes et leurs sous-traitants qui exercent tous des responsabilités sur la plate-forme (traitement des bagages).

3- un gestionnaire d'espace, partenaire des collectivités territoriales et des riverains

Les aéroports contrôlent un vaste espace territorial qui requiert le développement et le maintien de bonnes relations avec les collectivités locales et les riverains.

## **Chapitre I**

**L'adaptation des aéroports français aux**

**transformations du secteur aérien :**

**défis et contraintes**



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.

Face à ces mutations profondes qui leur offrent des opportunités de développement tout en rendant plus complexe leur gestion, les aéroports français, dont le cadre juridique n'avait pas évolué fondamentalement depuis un demi-siècle, ont entrepris de nombreuses transformations qu'ils doivent encore intensifier pour relever les défis et assumer les contraintes auxquels ils se trouvent confrontés.

## **I - Les aéroports au centre d'un secteur aérien en pleine évolution**

Les aéroports doivent être en position d'assurer quantitativement l'écoulement d'un trafic qui connaît en tendance une forte hausse, et de répondre qualitativement, par une offre de service enrichie, aux besoins des compagnies aériennes se livrant une concurrence de plus en plus vive, ainsi qu'aux attentes de leurs passagers.

### **A - Le dynamisme économique et la croissance du trafic**

Le secteur du transport aérien est caractérisé par la volatilité de son taux de croissance, sa vulnérabilité aux grands événements de politique internationale (attentats du 11 septembre 2001, instabilités politiques régionales, etc.) et aux fluctuations économiques (différentiels de taux de croissance économique entre zone, dynamique des échanges internationaux, etc.).

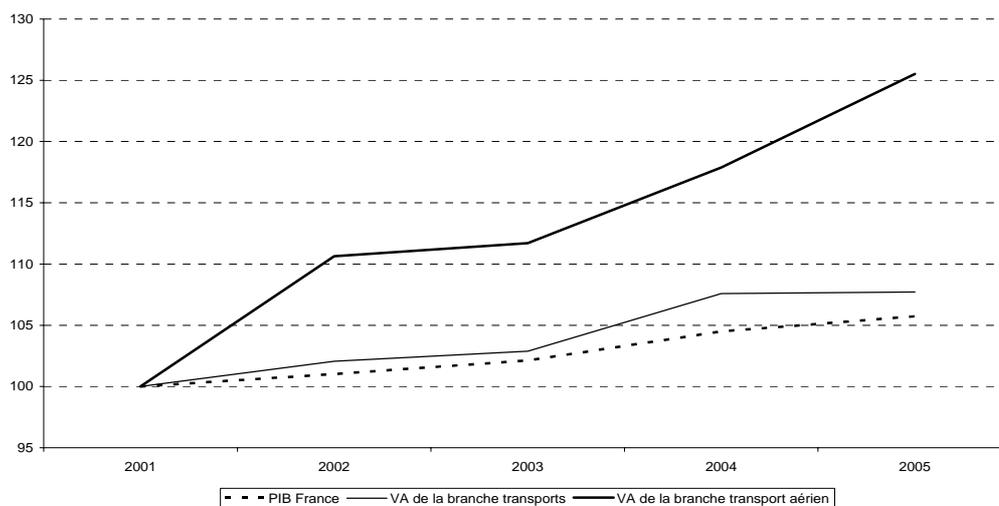
Malgré ces perturbations épisodiques, le trafic aérien mondial régulier de passagers, exprimé en passagers-kilomètres, pourrait progresser à un taux moyen annuel de 4,6 % d'ici à 2025 selon les prévisions de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). Ces prévisions doivent néanmoins s'apprécier avec prudence. En effet, la très forte augmentation du prix du kérosène, si elle s'inscrit dans la durée, représentera un bouleversement majeur pour le secteur tout entier, entraînant des modifications tant de la demande exprimée par les passagers que de l'offre des compagnies (réduction des plans de vol, développement du transport ferroviaire exploité par les compagnies aériennes sur certains trajets, etc.).

S'agissant de la France, le secteur aérien joue un rôle particulièrement important dans l'économie, tant en termes d'emplois que par sa contribution directe aux échanges extérieurs. Son expansion a été près de quatre fois supérieure à celle de l'économie nationale sur la période 2001-2005 où sa croissance annuelle moyenne atteint 5,8 % contre 1,9 % pour le secteur des transports et 1,6 % pour l'ensemble de l'économie française.

En outre, selon les données INSEE sur la consommation, avec + 7,5 % en 2006, la consommation en transports aériens reste sur un rythme particulièrement élevé. La progression atteint + 33 % sur les trois dernières années.

Le graphique ci-après met en évidence la place du transport aérien dans la croissance économique française.

Les contributions du transport aérien dans l'économie française  
(base 100 en 2001)



(PIB : produit intérieur brut, VA : valeur ajoutée)

Source : INSEE, comptes nationaux

Concernant le seul secteur aéroportuaire, en 2007, ce sont plus de 121 millions de passagers qui ont emprunté les aéroports commerciaux français (données DGAC-Observatoire de l'aviation civile). Le Conseil International des Aéroports-Europe (ACI-Europe) estime à environ mille emplois par million de passagers supplémentaires la moyenne des emplois directs créés, et à environ 2 200 la moyenne des emplois indirects et induits.

Selon la définition de l'Airports Council International (Conseil international des aéroports/ACI), les emplois directs par les aéroports sont de trois types : les emplois dépendant des compagnies aériennes (compagnies aériennes, agents d'assistance en escale, restauration en vol, ravitaillement en carburant, fret, gestionnaires et entretien des avions), les emplois dépendant de l'aéroport (gestionnaire de l'aéroport, sûreté non liée à l'aéroport, police, immigration, douane) et les emplois dépendant des activités commerciales (boutiques, restaurants, sociétés de gestion des parkings, sociétés de location de véhicules). Les emplois indirects résultent des services, produits au détail, publicité et l'entretien, flux monétaires liés aux dépenses effectuées dans la région par les passagers non résidents en dehors de la plate-forme aéroportuaire. Les emplois induits sont générés par la dépense des revenus des emplois directs et indirects. Ce sont par exemple les achats effectués par des employés auprès de sociétés situées dans la zone économique locale.

La mesure des retombées économiques se heurte toutefois à des difficultés méthodologiques importantes qui conduisent à considérer avec prudence les chiffres avancés. L'échantillon utilisé par l'ACI pour évaluer le potentiel de création d'emplois des aéroports influence naturellement le niveau de la moyenne obtenue. En outre, si le décompte des emplois directs est relativement aisé, les concepts d'impact indirect et d'impact induit sont plus délicats à manier dans la pratique.

Ainsi, l'impact des aéroports sur l'emploi et sur l'économie, bien qu'avéré, demeure difficile à quantifier précisément. Les indicateurs qui seraient utiles pour évaluer et améliorer les performances des aéroports ou pour faire des choix de rationalisation d'infrastructures font encore défaut.

## **B - La situation des aéroports français dans le paysage aéroportuaire mondial**

### **1 - Roissy-CDG, sixième plate-forme mondiale**

Sur la période 2000-2007, la répartition géographique des trente plus grands aéroports est restée relativement stable dans le monde : plus de la moitié se situent sur le continent américain, l'Asie devançant ensuite légèrement le continent européen. En 2007, la première plate-forme européenne figurant dans ce classement est Londres Heathrow, en 3<sup>ème</sup> place, avec plus de 67 millions de passagers, devant Roissy-CDG (environ 60 millions de passagers) en 6<sup>ème</sup> place et Francfort (environ 54 millions de passagers) en 8<sup>ème</sup> place. Paris-Orly figure autour de la quarantième place, avec un trafic d'environ 25 millions de passagers. Les 15 premières plates-formes aéroportuaires en nombre de passagers étaient en 2007 :

<b>PLATE-FORME</b>	<b>Passagers en 2007</b>
1 ATLANTA	89 379 287
2 CHICAGO-O'HARE	76 159 324
3 LONDRES-HEATHROW	68 068 554
4 TOKYO-HANEDA	66 671 435
5 LOS ANGELES-INTERNATIONAL	61 895 548
6 PARIS-CHARLES-DE-GAULLE	59 919 383
7 DALLAS-FORT WORTH	56 784 876
8 FRANCFORT	54 161 856
9 PEKIN	53 736 923
10 MADRID	52 122 214
11 DENVER	49 863 389
12 AMSTERDAM	47 810 630
13 LAS VEGAS-MC CARRAN	47 595 140
14 HONG KONG	46 995 000
15 HOUSTON	42 978 617

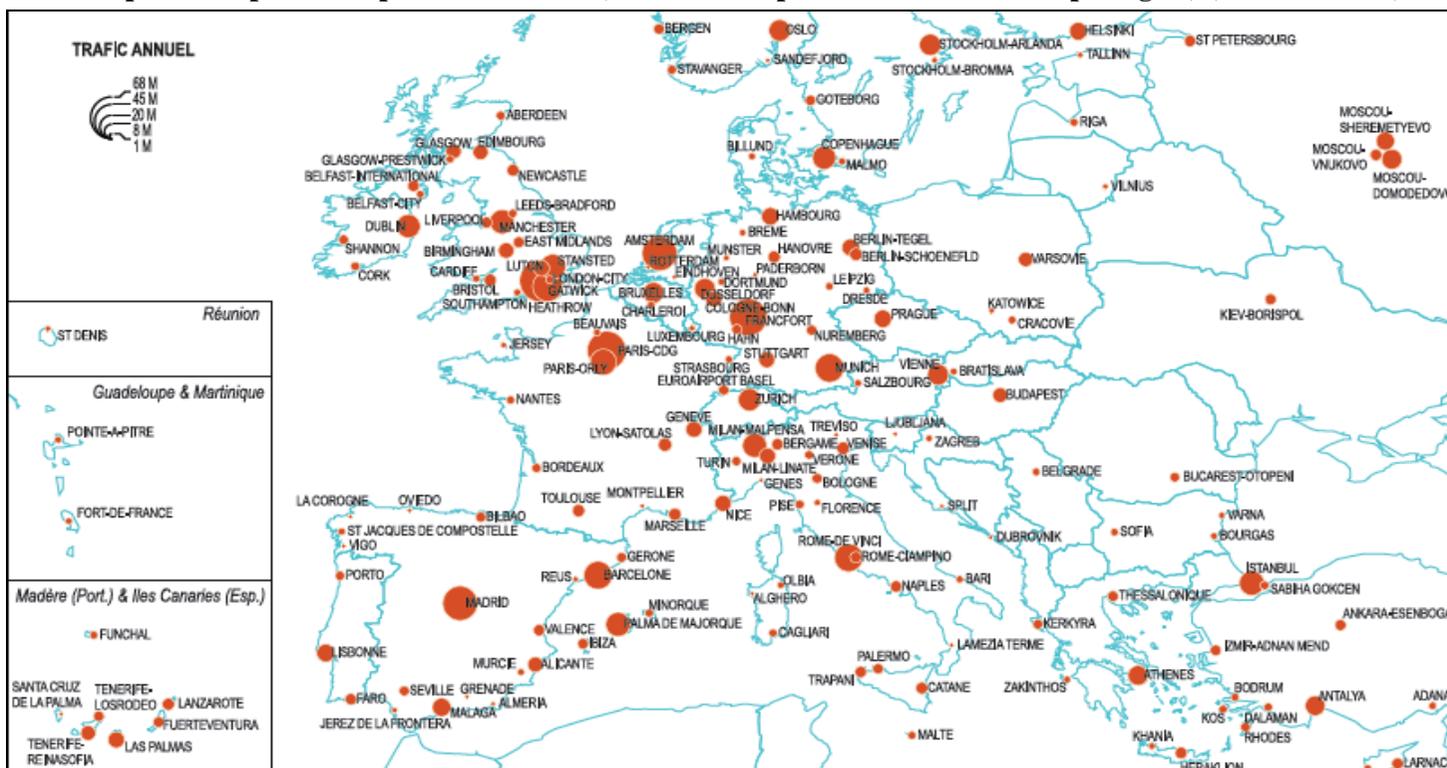
*\* Ce classement prend en compte uniquement les plates-formes séparément et non les structures qui les regroupent (ADP, BAA, etc.). Orly et Roissy-CDG pour ADP totaliseraient ainsi 86,4 millions de passagers. Ceci explique par exemple que New York ne figure pas dans ce classement.*

*Source : ACI – Mars 2008 – résultats préliminaires*

Sur le continent européen, les évolutions de trafic sont contrastées : l'aéroport de Madrid-Barajas connaît une croissance très soutenue (+ 14 %) tandis que celle de Londres Heathrow est plus faible (+ 0,8 %).

L'aéroport de Roissy-CDG a enregistré en 2007 la plus forte croissance de passagers (+5,4 %) des trois principaux aéroports européens pour la quatrième année consécutive. ADP a accueilli environ 86 millions de passagers en 2007, soit 4,7 % de plus qu'en 2006 (dont 60 millions à Roissy-CDG). Roissy-CDG est le premier aéroport européen en nombre de mouvements et le deuxième en nombre de passagers.

Principaux aéroports européens et domiens (trafic 2007 supérieur à un million de passagers) (Source : DGAC)



Le paysage aéroportuaire français se caractérise par un écart très marqué entre la principale plate-forme parisienne et les plates-formes de province. Le trafic accueilli par ADP est ainsi près de deux fois supérieur au trafic cumulé des dix plus grands aéroports français<sup>6</sup>. Les autres pays européens comparables disposent d'un ensemble aéroportuaire plus homogène, ce qui s'explique principalement par une moindre différence de taille entre l'agglomération capitale et les pôles urbains secondaires (cf. annexe 4).

### Trafic des premiers aéroports de la métropole en 2007

trafic en milliers	passagers locaux *			mouvements commerciaux		
	2007	2007/2006	2006/ 2005	2007	2007/ 2006	2006/2005
		%	%		%	%
PARIS	85 965,4	4,8	4,9	776,7	1,9	3,5
1 - dont Roissy-CDG	59 549,9	5,5	5,7	543,8	2,0	3,8
2 - dont Orly	26 415,5	3,2	3,0	232,9	1,6	2,9
3 Nice côte d'Azur	10 381,2	4,6	1,9	173,2	5,2	5,1
4 Lyon Saint-Exupéry	7 192,6	8,0	3,1	126,6	1,9	0,6
5 Marseille Provence	6 804,1	14,2	4,5	96,7	7,7	2,3
6 Toulouse Blagnac	6 111,2	3,6	2,6	81,1	1,3	0,8
7 Bâle Mulhouse **	4 261,3	6,8	22,2	59,9	2,1	-2,4
8 Bordeaux Mérignac	3 407,6	5,6	5,3	51,4	1,8	2,5
9 Nantes-Atlantique	2 518,8	8,0	12,6	36,8	-0,4	4,9
10 Beauvais-Tillé	2 154,5	14,1	2,1	15,3	15,8	0,1
11 Strasbourg-Entzheim	1 700,5	-15,0	4,1	35,2	-8,6	5,7
12 Montpellier-Méditerranée	1 284,8	-2,9	1,5	15,4	-3,1	6,8
13 Lille-Lesquin	1 037,4	12,1	10,9	18,2	7,5	2,6
14 Ajaccio-Campo-Dell'Oro	1 023,8	4,0	0,8	13,2	1,7	-2,9
15 Biarritz-Anglet-Bayonne	924,6	6,9	5,9	10,5	1,5	3,8
total des 15 aéroports	134 767,8	5,3	5,0	1 510,2	2,4	3,0
total des 112 aéroports ayant un trafic international	144 611,3	5,1	5,2	1 735,6	2,0	3,0

\* hors transit

\*\* le trafic de Bâle-Mulhouse est considéré ici comme entièrement français

Source : DGAC (DRE/DOE) – Note de synthèse et d'actualité, mars 2008

6) Le trafic national (hors Bâle-Mulhouse) est partagé entre ADP pour 57%, 30% pour les grands aéroports régionaux (dont 4% pour les quatre des DOM) et 13% pour les aéroports décentralisés (dont 3% pour ceux d'outre-mer).

## 2 - L'absence d'un « modèle unique »

### *a) La diversité des cadres statutaires*

Le statut du gestionnaire d'aéroport peut prendre des formes diverses :

- des entités publiques dédiées ayant la capacité de s'endetter et d'accéder au marché obligataire se trouvent en Amérique du Nord ;
- un mode de gouvernance associant État, collectivités locales et investisseurs privés est de plus en plus répandu en Europe continentale ;
- des structures de statut purement privé sont fréquentes dans la région Asie-Pacifique.

### *b) Le foncier reste habituellement public*

Les initiatives en matière d'ouverture du capital et de privatisation des grands aéroports se sont multipliées sous diverses formes depuis le début des années quatre-vingt-dix.

La propriété des grands aéroports demeure toutefois le plus souvent publique et les emprises foncières liées au transport aérien sont en général considérées comme des actifs « stratégiques » non privatisables.

A cet égard, la réforme apportée par la loi de 2005 en France, a créé une exception en transférant à ADP la propriété du foncier (voir infra).

### *c) Certaines tendances se dessinent en Europe*

L'ouverture du domaine de la gestion aéroportuaire aux capitaux privés tend à se généraliser en Europe à des degrés variables. Parmi les grands aéroports européens, quatre relèvent de sociétés cotées en Bourse avec un actionnariat qui n'est pas intégralement privé : Vienne, Copenhague, Francfort et Aéroports de Paris. Les aéroports de Rome sont détenus par une compagnie privée et ne font pas l'objet d'une cotation. L'aéroport de Bruxelles est lui géré par la compagnie australienne Macquarie. Au Royaume-Uni, British Airports Authority (BAA) a été privatisé, puis a été racheté par une société espagnole, Ferrovial, ce qui a entraîné son retrait de la bourse de Londres. Le gestionnaire de l'aéroport néerlandais de Schiphol appartient pour 76 % à l'Etat, pour 21 % à la ville d'Amsterdam et 3 % sont détenus par la ville de Rotterdam. D'autres sociétés aéroportuaires sont entièrement aux mains de l'Etat, notamment dans les pays scandinaves.

Les grands aéroports régionaux français, gérés aujourd'hui par des entités publiques, devraient connaître une évolution analogue à celle de leurs homologues européens en passant d'une structure publique à des sociétés aéroportuaires dont l'actionnariat peut associer intérêts publics et privés.

Les aéroports régionaux européens n'ont pas le même modèle économique que les grands hubs mondiaux<sup>7</sup>. Malgré le renouveau du transport régional et le développement du transport aérien à bas coût, qui s'appuie sur le réseau des aéroports régionaux européens, les plus petits d'entre eux ne parviennent que rarement à équilibrer leurs comptes sans faire appel aux ressources publiques. Certains pays ont même préféré conserver la maîtrise de tous leurs aéroports pour faire des péréquations et réaliser un ensemble autonome financièrement dans sa globalité. C'est la formule appliquée en Finlande.

## **C - Des compagnies aériennes de plus en plus exigeantes face aux aéroports**

La demande de services aéroportuaires émane de compagnies aériennes segmentées essentiellement entre d'une part les grandes compagnies traditionnelles associées au sein de trois grandes alliances fonctionnant à partir de « hubs », et d'autre part les compagnies à bas coûts.

### **1 - Le déséquilibre de la relation entre compagnies et aéroports**

L'économie du transport aérien est marquée par une forme de prédominance des compagnies sur les aéroports. Les plans de vol sont programmés par les compagnies sur le court terme, en général à horizon de la saison aéronautique suivante, tandis que les aéroports doivent raisonner sur le long terme pour planifier leurs investissements. Dans ces conditions, un rapport de force déséquilibré peut s'instaurer au profit des compagnies. Le risque de déséquilibre est aggravé par le fait que les aéroports français sont souvent placés par les compagnies aériennes en situation de concurrence avec d'autres plates-formes en raison de leur proximité.

---

7) Les « hubs » désignent des aéroports qui jouent le rôle de plaques tournantes pour les passagers en correspondance. Outre l'augmentation du nombre de correspondances offert, ce modèle d'organisation permet d'optimiser l'utilisation de la flotte d'une compagnie ainsi que le taux de remplissage des avions.

L'implantation des compagnies à bas coûts sur les aéroports de province relève pleinement de ce rapport de force déséquilibré. En revanche, du fait de l'attrait exceptionnel de la destination parisienne, ADP se trouve dans une situation différente, notamment vis-à-vis d'Air France-KLM.

## **2 - Le hub de Roissy-CDG au cœur de la relation privilégiée d'ADP et d'Air France-KLM**

Le groupe Air France a été privatisé le 6 mai 2004 à la suite de son rapprochement, concrétisé par une offre publique d'échange, avec la compagnie de droit néerlandais KLM. Le nouveau groupe, qui est membre de la deuxième alliance mondiale, Skyteam, est devenu la troisième compagnie aérienne mondiale par le nombre de ses passagers internationaux et la deuxième compagnie européenne avec 17 % de parts du marché du transport aérien européen. La réussite d'Air France-KLM, dont l'Etat est actionnaire à hauteur de 16,7 %, reste un enjeu majeur pour l'ensemble de l'aviation civile française.

Les relations commerciales et stratégiques entre ADP et Air France-KLM sont marquées par le fait que les deux groupes ne peuvent subsister l'un sans l'autre, bien qu'ayant des intérêts souvent opposés à court terme. Les deux entreprises sont parvenues sur le moyen/ long terme à mettre en place un partenariat mutuellement bénéfique.

La dépendance d'ADP par rapport à Air France-KLM est mentionnée dans le document de base remis à l'Autorité des marchés financiers avant la mise en Bourse d'une partie du capital d'ADP. Elle est considérée comme un « facteur de risque ». Au cours des dernières années, le groupe Air France-KLM a représenté environ un quart du chiffre d'affaires d'ADP.

Réciproquement, la stratégie de développement d'Air France-KLM et ses bons résultats comparés à ceux des autres compagnies aériennes reposent dans une large mesure sur l'implantation du hub principal du groupe à Roissy-CDG. Les caractéristiques de ce hub, qui en expliquent la compétitivité, imposent des contraintes fortes à ADP.

En effet, l'élément déterminant de la concurrence entre les hubs de chacune des grandes compagnies aériennes est la capacité des aéroports à organiser sur leur plate-forme un maximum de correspondances dans un minimum de temps. Ceci suppose, pour les aéroports qui hébergent un tel hub, un surdimensionnement des équipements et une majoration du ratio investissement par passager estimée de 15 à 20 %.

ADP a fait le choix stratégique d'accompagner pleinement l'implantation du hub d'Air France-KLM en mettant en service les installations nécessaires. L'avantage compétitif de son hub apparaît dans le nombre de correspondances réalisables en moins de deux heures. Il est, à Roissy-CDG, trois fois supérieur à celui de Londres Heathrow ou d'Amsterdam, et une fois et demi supérieur à celui de Francfort.

L'option prise par ADP se traduit par un phénomène de pointes de trafic sur certaines plages horaires durant lesquelles se concentre un maximum d'arrivées et de départs d'avions. ADP doit donc disposer de capacités qui se trouvent sous-exploitées lors des phases creuses du trafic. Ceci a pour conséquence de diminuer la rentabilité moyenne des investissements. Le satellite S3 et le terminal 2G de Roissy-CDG, bien que leurs spécifications aient été revues à plusieurs reprises, ont un taux de rentabilité interne qui est resté inférieur d'un demi-point à l'objectif minimal habituellement poursuivi par ADP.

La maximisation de la rentabilité des investissements d'ADP est donc difficilement compatible avec une satisfaction prioritaire des demandes d'Air France-KLM qui sont orientées vers l'optimisation de son hub. De plus, la politique d'investissement d'ADP, en satisfaisant les besoins d'Air France-KLM, revient à faire participer les autres compagnies au financement d'infrastructures dont le calibre et l'utilisation concernent avant tout Air France-KLM. En effet, le niveau des redevances aéronautiques perçues par ADP est pour partie déterminé par le coût des programmes d'investissement. On relèvera néanmoins qu'une situation comparable s'observe sur les autres grands hubs européens vis-à-vis de chacune des grandes compagnies qui y sont basées.

Ceci soulève la question des modalités de la régulation économique appliquée à ADP, et plus largement à l'ensemble des aéroports (cf. chapitre II).

Le choix de mettre au service d'Air France-KLM les moyens de son développement est assumé par ADP en raison de l'importance particulière de ce client et de la position de force dont disposent les compagnies aériennes face aux aéroports. Cependant, ADP dispose face à Air France-KLM et aux autres compagnies d'un atout qui le distingue de la plupart des autres aéroports européens. Les compagnies sont en quelque sorte les « clients captifs » d'ADP en raison de l'importance du trafic induit par Paris et sa zone d'attraction. ADP peut ainsi aborder les négociations avec les compagnies sur les conditions d'accueil, les tarifs des redevances, les fréquences de desserte, les affectations par terminal

ou par aéroport en position avantageuse, avec la certitude qu'en fin de compte les compagnies ne pourront pas se priver de desservir Paris<sup>8</sup>.

En outre, 75 % du trafic passager est constitué de trafic point à point contre 25 % de trafic en correspondance. Cette proportion de trafic point à point est plus de deux fois supérieure à celle observée à Francfort, Madrid ou Amsterdam, mais une fois et demi moindre que celle de Londres. Elle relativise la dépendance d'ADP face à Air France-KLM et aux contraintes imposées par son hub. L'enjeu, vital pour Air France-KLM, l'est moins pour ADP.

### **3 - La place prépondérante d'Air France-KLM dans les aéroports de province**

Une relation déséquilibrée existe entre le gestionnaire et la compagnie aérienne Air-France-KLM dans nombre d'aéroports. En effet, la compagnie aérienne est souvent le client principal, voire majoritaire, du gestionnaire (cf. annexe 3).

Ainsi, Air France-KLM, sous son pavillon ou celui de ses filiales, détient près de 80 % de parts de marché sur Strasbourg-Entzheim, plus de 70 % sur l'aéroport de Bordeaux-Mérignac et plus de 50 % sur Toulouse-Blagnac. Ces parts de marché conséquentes détenues par Air France-KLM sont un facteur de vulnérabilité – largement inévitable – pour l'exploitation des aéroports. Ainsi, à Strasbourg, la diminution de l'activité d'Air France-KLM à la suite de la mise en service du TGV Est a très sensiblement réduit le trafic. D'autres aéroports se trouveront dans une situation comparable quand Air France-KLM réduira, comme annoncé en 2008, certaines dessertes intérieures au profit du long-courrier, voire du TGV.

La compagnie aérienne dispose d'un poids décisif au sein de la Commission consultative économique (CoCoEco), qui donne un avis sur les tarifs des redevances proposés par le gestionnaire et qui est consultée sur les plans d'investissement. S'agissant d'aéroports de l'Etat, son influence est essentielle, même si la décision tarifaire relève en dernier ressort de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) qui homologuent les modifications tarifaires des redevances.

---

8) Ce rapport de force est avéré pour les compagnies régulières mais l'est moins pour les compagnies « low-cost ».

L'aéroport de Clermont-Ferrand illustre le risque d'une importante dépendance d'une plate-forme à l'égard d'une compagnie dominante. En effet, les investissements de capacité réalisés pour accueillir le hub de Regional Airlines, filiale d'Air France-KLM, ont représenté une charge importante qui est devenue improductive dès lors que l'activité du hub s'est très fortement réduite depuis 2002.

#### **4 - L'émergence des compagnies à bas coûts**

##### *a) L'essor d'un trafic nouveau en Europe*

Il n'existe pas de définition rigoureuse des compagnies à bas coûts. Parfois qualifiées de « low cost », elles sont aussi désignées par l'expression « no frills carrier », qui peut se traduire par « avions sans service à bord » afin de les distinguer des compagnies charter. On peut observer que c'est la conjonction de plusieurs critères qui est révélatrice d'une activité à bas coûts : service minimum à bord, non attribution de sièges, restrictions pour les bagages, liaisons point à point sans correspondance, utilisation d'aéroports secondaires, homogénéité de la flotte, fort taux d'occupation des avions, etc.

Dans l'Union européenne à 27, le trafic de passagers des compagnies à bas coûts représentait 120 millions de passagers en 2007, soit plus du triple du niveau de 2002.

##### *b) Un développement plus modéré en France*

Les compagnies à bas coûts sont présentes sur le marché français depuis 1996 mais leur présence s'est réellement affirmée depuis 2002. Le trafic de ces compagnies est passé de 5,2 millions de passagers en 2002 à 21 millions en 2007, selon les données DGAC.

Malgré ce développement rapide, leur part de marché est deux fois inférieure à celle observée en Allemagne et trois fois moindre que celle du Royaume Uni. Pour les liaisons intérieures à la métropole, le trafic stagne depuis 2003 autour d'un million de passagers. Au total, selon les résultats d'études menées par la DGAC et la Civil Aviation Authority britannique, ces compagnies ont pris des parts de marchés sur des liaisons assurées par des transporteurs traditionnels et par des charters mais elles ont aussi suscité une croissance du marché par la création de liaisons nouvelles, essentiellement vers l'étranger.

Cette croissance a touché de nombreux aéroports, d'abord en province. En 2007, plus de trente-cinq plates-formes étaient desservies par des transporteurs à bas coûts, avec Nice-Côte d'Azur en tête. Les données pour les dix premiers aéroports figurent dans le tableau ci-dessous.

Aéroport	Nombre de passagers bas coûts en 2007	Evolution du trafic bas coûts 2007/2006	Trafic bas coûts / trafic total aéroport en 2007
Paris-Orly	4 310 315	38,8 %	16,3 %
Paris-CDG	4 191 414	53,1 %	7,0 %
Nice	3 315 231	0,4 %	31,9 %
Beauvais	2 149 939	15,5 %	99,8 %
Marseille	1 056 725	181,0 %	15,5 %
Toulouse	812 264	17,4 %	13,3 %
Carcassonne	470 429	10,2 %	99,8 %
Limoges	269 790	5,3 %	69,1 %
Bergerac	242 228	-9,8 %	99,5 %
Montpellier	192 046	-19,4 %	14,9 %

Source : DGAC

On notera l'importance que cette activité représente pour Beauvais-Tillé, Carcassonne-Salvaza ou Bergerac-Roumanière.

En 2007, 36 compagnies aériennes à bas coûts étaient présentes sur le territoire aérien français. La quasi-totalité d'entre elles sont des compagnies étrangères, les rares tentatives de création de compagnies à bas coûts françaises s'étant soldées par des échecs.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	prévision 2007
compagnies à bas coûts	7	12	18	30	31	35	36
liaisons desservies	29	70	88	148	219	307	378

Source : DGAC

Les deux compagnies « pionnières », easyJet et Ryanair, ont dominé très rapidement le marché français. En 2002, Ryanair représentait 46 % du trafic, suivi par easyJet avec 37%, soit ensemble 83 % du marché du transport aérien bas coût en France. EasyJet a pris désormais la première place avec un peu plus de 40% du trafic alors que Ryanair n'en détient plus que 30%. De nombreuses autres compagnies à bas coûts ont investi le marché français (Vueling, SkyEurope, etc.), parfois sous pavillon non européen (Atlas Blue, Jet4You)<sup>9</sup>.

Un nouveau type de compagnie à bas coûts est également apparu dans le ciel français sur le marché long-courrier. Les compagnies OpenSkies et L'Avion proposent ainsi une seule classe de transport de type affaires sur la liaison Paris-New York.

---

9) Source : DGAC

Enfin, Air France-KLM a créé en 2007 une compagnie positionnée à mi-chemin entre l'activité à bas coûts et le charter (Transavia.com). Cette nouvelle compagnie, basée à Paris-Orly, dessert des liaisons touristiques du bassin méditerranéen non exploitées par Air France-KLM. Cette initiative se démarque de la politique habituelle d'Air France-KLM de concentration sur le trafic long-courrier à haute contribution et sur la stratégie de hub. Mais ce choix stratégique diffère de celui effectué par Lufthansa, qui a créé Germanwings, devenue numéro un des compagnies à bas coûts en Allemagne.

*c) Les aléas de l'accueil des compagnies à bas coûts par les aéroports*

Pour certains gestionnaires d'aéroports, les compagnies à bas coûts représentent la seule possibilité de maintien d'un trafic régulier lorsque leurs plates-formes ne sont plus desservies par Air France-KLM ou ses filiales. Toutefois, les efforts déployés pour accueillir et retenir ces compagnies ne sont pas sans risques. Les compagnies à bas coûts sont extrêmement mobiles et adoptent des pratiques commerciales très offensives.

En effet, si le développement de lignes à bas coût constitue une source de revenus pour l'aéroport, les contreparties demandées par les compagnies sont loin d'être négligeables. Elles nécessitent qu'un niveau relativement important de trafic soit atteint sur une ligne pour que l'opération soit financièrement rentable. Dans de rares cas, les compagnies bénéficient de réductions par rapport aux tarifs affichés pour certaines redevances réglementées, comme à Reims-Champagne d'avril 2003 à janvier 2004 et Carcassonne-Salvaza. Dans un autre cas de figure, à Nîmes, la compagnie avait globalisé l'ensemble des charges qu'elle supportait et demandé à la collectivité gestionnaire de compenser le différentiel obtenu au-delà de 12 € par passager : toute augmentation des taxes perçues pour le compte de l'Etat se traduisait donc par un coût supplémentaire pour le gestionnaire.

### **Les différentes catégories de recettes des aéroports**

Les recettes d'exploitation des aéroports sont traditionnellement scindées en recettes aéronautiques et en recettes extra aéronautiques.

Les recettes aéronautiques, prévues par l'article L. 224-2 du code de l'aviation civile, sont constituées notamment de la redevance d'atterrissage, la redevance passagers, la redevance de stationnement et la redevance sur les livraisons de carburant. Ces redevances sont parfois qualifiées de « redevances principales ». D'autres redevances, dites accessoires, peuvent être perçues pour des services rendus en relation directe avec l'exploitation des aéronefs. L'ensemble de ces redevances est réglementé par les dispositions du code de l'aviation civile. Les taux de ces redevances, perçues par les gestionnaires d'aéroports auprès des compagnies aériennes, sont fixés pour chaque aéroport par l'exploitant après consultation des usagers, dans le respect des modalités du code (en fonction du tonnage des aéronefs, de la durée d'utilisation des équipements, etc.). Le niveau des redevances doit être en adéquation avec le service rendu dans la limite de certaines modulations permises par le code.

Les recettes extra-aéronautiques proviennent des activités non obligatoires des aéroports : redevance domaniale d'occupation des terrains et des bâtiments par des tiers, redevance commerciale, proportionnelle au chiffre d'affaires des commerces et des prestataires de service présents dans l'enceinte de l'aéroport, prestations diverses, etc.

Par ailleurs, lorsque le gestionnaire assure les services d'assistance aéroportuaire ou services en escale, définis par l'annexe de l'article R. 216-1 du code de l'aviation civile, il perçoit les recettes y afférentes. L'ensemble de ces prestations commerciales peut faire l'objet d'une négociation avec les bénéficiaires.

Enfin, la taxe d'aéroport, prévue par le code général des impôts (art. 1609 quatervicies), est due par toutes les entreprises de transport aérien et s'ajoute au prix acquitté par le voyageur. Elle est perçue au profit des exploitants des aérodromes dont le trafic est supérieur à 5 000<sup>10</sup> (UDT). Le produit de cette taxe, reversé par l'Etat au gestionnaire de l'aéroport, est exclusivement affecté au financement des services de sécurité, de sûreté, de lutte contre le péril aviaire et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux (mesure de bruit et de suivi des trajectoires). Son produit peut être complété par des subventions de l'Etat afin d'assurer la couverture intégrale des coûts éligibles<sup>11</sup>.

---

10 Selon la définition de l'article 1609 quatervicies du code général des impôts, une unité de trafic (UDT) est équivalente à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier. La définition utilisée par l'OACI de l'unité de trafic (UDT) la fait correspondre à 1000 passagers ou 100 tonnes de fret ou 100 tonnes de poste.

11 Depuis le 1er janvier 2008, un mécanisme de péréquation de la taxe d'aéroport a remplacé la subvention pour la couverture intégrale des dépenses de sûreté et sécurité.

Sur de nombreux aéroports, la gratuité ou les réductions de tarif consenties sur les prestations, non réglementées, d'assistance en escale contribuent aux déficits d'exploitation. A Beauvais-Tillé par exemple, le centre de coût « assistance aéroportuaire » était largement déficitaire, de plus de 1,3 million d'euros en 2004 et 2005, en grande partie du fait des avantages consentis à une compagnie.

Le gestionnaire peut aussi avoir à payer des commissions de quelques euros par passager à la compagnie à bas coûts, du fait de l'utilisation de licences informatiques ou de la contribution de la compagnie au développement touristique et économique régional. L'impact réel de la promotion effectuée est parfois difficile à mesurer, comme à Limoges-Bellegarde, où le gestionnaire n'a pas eu accès aux données commerciales propres à la compagnie. Ces commissions s'accompagnent d'une aide au démarrage dès lors qu'une ligne avec vol quotidien est ouverte (150 000 € pour un an à Reims-Champagne).

Des subventions sont en outre souvent versées par des collectivités locales aux gestionnaires d'aéroport, pour financer les actions de promotion menées par les compagnies à bas coût, ou lancées pour attirer ces dernières. Cela a été le cas à Reims-Champagne pour 200 000 € et à Grenoble-Isère pour 450 000 €

Toutefois, lorsque le trafic constaté ne répond pas à leurs attentes, ou que les aéroports ne sont plus à même de leur offrir les conditions d'accueil, techniques ou financières qu'elles demandent, ces compagnies peuvent interrompre leur desserte, grâce à des dispositions contractuelles de désistement fort peu contraignantes. Ce cas de figure a été constaté à Poitiers-Biard, Clermont-Ferrand-Auvergne, Dijon-Longvic, Caen-Carpique, Reims-Champagne et Deauville-Saint-Gatien. La fidélisation de la compagnie aérienne n'est donc pas assurée malgré les aides et les importants avantages consentis par le gestionnaire et les collectivités, souvent au prix d'une certaine insécurité juridique vis-à-vis du respect du droit communautaire, comme l'ont prouvé plusieurs contentieux relatifs aux aides versées à une compagnie à bas coûts. Sans aller jusqu'à voir sa liaison interrompue, l'aéroport de Rodez-Marcillac, qui devait être relié quotidiennement à Londres-Stansted n'a connu par exemple, pour la période octobre 2006-mars 2007, qu'un maximum de trois vols hebdomadaires et un seul vol au cours du mois de janvier.

Les conditions de négociation entre les compagnies à bas coûts et les gestionnaires d'aéroports, examinées à Reims, Caen, Deauville, Beauvais et Rodez, révèlent au demeurant une relation déséquilibrée en défaveur des aéroports. Les conventions entre les compagnies aériennes à bas coûts et les gestionnaires portent sur les conditions tarifaires et les services (assistance en escale), mais ne comportent pas toujours d'engagements fermes de la

compagnie sur le moyen terme quant aux dessertes (Beauvais-Tillé). Quand ils existent, comme à Bergerac-Roumanière ou Clermont-Ferrand-Auvergne, aucune sanction ou dédommagement n'est prévu en cas de non-respect.

Dans certaines conventions sont insérées des clauses de dénonciation au profit de la compagnie, l'exonérant de toute responsabilité en cas d'échec et d'abandon de la ligne (comme à Reims-Champagne). Certains contrats permettent à la compagnie de renoncer à tout moment à la mise en place de la ligne, sans motif ni délai, si l'exploitation n'a pas commencé (Deauville-Saint-Gatien). Enfin, les engagements relèvent de la seule version anglaise des conventions ce qui expose les gestionnaires à un risque important, tant au regard d'un manque d'expertise dans le droit applicable que de l'interprétation de clauses ambiguës facilitant un retrait unilatéral de la compagnie. Cette pratique contrevient en outre aux dispositions de la loi du 4 août 1994 modifiée relative à l'emploi de la langue française<sup>12</sup>.

Enfin, les compagnies n'ont pas toutes une assise financière importante. Les nouveaux entrants, quand ils se heurtent à des compagnies mieux établies, n'ont pas toujours les moyens de résister. Une dizaine de compagnies ont ainsi disparu au cours des dernières années. Pour certains aéroports, les pertes ont parfois été conséquentes : le dépôt de bilan d'une compagnie a laissé une créance au recouvrement fort compromis de 270 000 € à l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées. La liquidation judiciaire d'une seconde compagnie a entraîné, pour le même aéroport, une perte de 200 000 €. Il faut aussi relever que la capacité de ces compagnies à financer leurs investissements est souvent beaucoup plus faible que celle des compagnies traditionnelles. Par exemple, à Biarritz, la marge moyenne d'exploitation par passager est de 0,41 € pour la compagnie à bas coûts contre 2,05 € pour les autres compagnies.

Sans ignorer les remarquables performances de certains aéroports dont la survie a été assurée par l'arrivée d'une compagnie à bas coûts, l'ensemble de ces observations relativise les bénéfices de moyen ou long terme retirés de la desserte par ces compagnies, au regard des investissements consentis en contrepartie, en raison des risques supportés par le gestionnaire ou la collectivité locale, notamment quand l'objectif de trafic n'est pas atteint.

---

12) Celle-ci prescrit de rédiger en langue française les contrats auxquels sont parties les personnes morales de droit public dès lors que leur exécution ne s'effectue pas intégralement hors du territoire national. Elle empêche en outre une partie à un contrat conclu en violation de ces dispositions de se prévaloir d'une disposition en langue étrangère qui porterait préjudice à la partie à laquelle elle est opposée.

Quant à la capacité des compagnies à bas coûts à constituer une alternative fiable sur le long terme aux lignes d'aménagement du territoire (cf. chapitre IV), elle doit aussi être mesurée à l'aune des considérations qui précèdent. En outre, l'économie qui résulterait pour le budget de l'Etat de la substitution des compagnies à bas coûts aux compagnies assurant actuellement les dessertes devrait être mise en regard des aides apportées par les collectivités territoriales aux compagnies à bas coûts et aux aéroports les accueillant.

*d) L'apparition d'un concept d'aérogare à bas coûts*

Les compagnies à bas coûts ont des exigences économiques qui ont conduit à la construction d'aérogares « à service simplifié ».

Ainsi, a-t-il été créé à Marseille une nouvelle plateforme, MP2, de conception architecturale simplifiée, qui réduira les coûts pour le passager. Sa construction a été déterminante dans le choix de la compagnie Ryanair d'implanter une base à Marseille. L'objectif était de gagner du temps sur les formalités de police et de douane et de ramener les délais de rotation à 25 minutes<sup>13</sup>. La redevance passagers devrait passer de 6,1 € pour le trafic international sur le terminal classique à 1,30 €. Pour mettre en place ce concept, la chambre de commerce et d'industrie (CCI) s'est appuyée sur la nouvelle réglementation de 2005 qui définit les conditions de la modulation des redevances. Une construction similaire a été décidée à l'aéroport de Bordeaux pour une mise en service prévue fin 2009. Enfin, à Lyon, le gestionnaire a transformé, pour un coût de 1,2 M€, un ancien terminal en une aérogare à service simplifié (ASS), strictement réservée à ces compagnies à bas coûts et aux vols charters.

Avec les hubs aménagés pour les besoins des grandes alliances mondiales et les aérogares « simplifiées » prévues pour l'accueil des compagnies à bas coût, se dessine une diversification de l'offre aéroportuaire nécessaire pour répondre aux attentes d'un marché dont la maturité et la segmentation progressent. La possibilité offerte par la loi du 20 avril 2005 de moduler les redevances pourrait être un des leviers centraux de cette évolution.

---

13) Dans sa réponse à la Cour du 26 juin 2008, le Président de la CCI Marseille Provence a indiqué que « l'expérience de l'année 2007 a permis de constater que le temps de rotation des avions opérant au départ de MP2 a été, dans la quasi-totalité des escales, inférieur à 25 minutes. Cette performance, validée par les compagnies low cost, permet de confirmer le haut niveau de productivité de cette aérogare et des aires de stationnement avion. »

## **II - Des marges nationales d'action de plus en plus réduites**

Plusieurs mutations intervenues dans le secteur aérien ont réduit les marges de manœuvre nationales. Ce nouveau contexte a rendu indispensable de la part de l'ensemble des intervenants du secteur aéroportuaire une adaptation permanente pour se conformer à des normes qui s'imposent largement de l'extérieur.

### **A - La libéralisation du secteur aérien**

Depuis sa création en 1944 par la Convention relative à l'aviation civile internationale, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) tente, par le biais de ses recommandations, de trouver un équilibre entre la négociation d'accords bilatéraux de services aériens et l'application de règles multilatérales nécessaires au bon fonctionnement d'activités par nature transfrontalières. Les normes concernent le transport, la sécurité et surtout la navigation aérienne.

La déréglementation intervenue aux Etats-Unis à la fin des années 1970 dans le transport aérien a entraîné une métamorphose complète des compagnies ou leur disparition. Elle est à l'origine de la création de techniques de gestion et d'outils commerciaux innovants, encore utilisés aujourd'hui, qui ont profondément influencé l'activité des gestionnaires d'aéroports : segmentation accrue de l'offre des compagnies aériennes selon deux modèles économiques opposés faisant évoluer la géographie des réseaux vers les dessertes « point à point » et vers des systèmes de « hubs », naissance des alliances entre compagnies et exploitation de vols en « partage de code », multiplication et souplesse d'ajustement des barèmes tarifaires, gestion automatisée des réservations, etc. Face à cette gestion beaucoup plus complexe et mouvante que par le passé, les aéroports doivent adapter leur stratégie et offrir des prestations de service plus évoluées et diversifiées.

Dans les années 1990, l'expérience de la déréglementation américaine a servi de moteur, voire de modèle, à une libéralisation proprement européenne, et plus progressive, des transports aériens intracommunautaires. Les réflexions sur l'approfondissement de cette libéralisation font encore l'objet de débats permanents auxquels la France prend une part active.

Dans ce contexte, la marge de manœuvre des Etats sur la politique aéroportuaire devient plus étroite et, en même temps, se transforme et acquiert plus de portée. Une part croissante des modalités opérationnelles d'exploitation des plates-formes faisant l'objet d'un encadrement supranational, il revient aux autorités nationales d'en appliquer correctement les dispositions pour la part qui les concerne et de veiller à ce qu'il en soit de même pour les autres acteurs. Elles peuvent aussi s'attacher à influencer les décisions relatives à cet encadrement.

## **B - Le développement de la réglementation communautaire**

Au travers de sa réglementation, l'Union européenne s'est engagée dans la voie de la libéralisation du transport aérien. Cette libéralisation est effective à l'intérieur de l'espace communautaire depuis le 1<sup>er</sup> avril 1997. Le processus a su ménager une phase de transition et d'adaptation et s'est déroulé sans heurts, contrairement à ce qui s'était passé aux Etats-Unis. Il a abouti à la constitution d'un marché intra-communautaire du transport aérien concurrentiel.

### **1 - La libéralisation de l'espace aérien communautaire**

#### *a) L'ouverture à la concurrence entre transporteurs*

Le règlement du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires permet, depuis le 1<sup>er</sup> avril 1997, un libre accès aux liaisons domestiques de chaque Etat (droit de cabotage). La libéralisation pour les liaisons entre Etats était effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993<sup>14</sup>.

Un autre règlement du 23 juillet 1992 sur les tarifs de passagers et de fret des services aériens a reconnu le principe de la liberté des tarifs pour les compagnies aériennes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993. Il limite l'intervention des Etats membres à la mise en œuvre de clauses relatives aux obligations de service public et aux impératifs d'aménagement du territoire.

---

14) Les droits de trafic avec les pays extérieurs à l'Union européenne, initialement maintenus en régime bilatéral, seront désormais progressivement renégociés dans un cadre communautaire. Le premier accord de ciel ouvert avec les Etats-Unis entré en vigueur en 2008 marque une étape importante dans cette nouvelle démarche.

### *b) La concurrence entre transporteurs sur les aéroports*

Dans ce contexte libéralisé, un élément fondamental de concurrence équitable entre compagnies aériennes est lié à l'accès de l'ensemble des transporteurs aux aéroports, lorsque la capacité aéroportuaire est limitée.

En conséquence, des règles communautaires ont été édictées de façon à garantir une gestion équitable et non discriminatoire de cet accès, notamment pour l'attribution des créneaux horaires. Le règlement du 18 janvier 1993 fixe des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports à fort trafic de la Communauté, par la mise en place d'un coordonnateur<sup>15</sup> chargé de l'attribution des créneaux disponibles. De même, l'ouverture à la concurrence des prestations d'assistance en escale sur les plus grands aéroports a été organisée par la directive 96/67 du 15 octobre 1996.

Ce mouvement de libéralisation a eu de nombreuses conséquences tant sur les compagnies que sur les politiques de transport aérien des pays membres. Elle a tout d'abord entraîné une privatisation progressive des compagnies aériennes, jusque là, pour la plupart, encore publiques. Elle a ensuite abouti à la recherche, pour les plus grandes compagnies, de partenaires européens et à la création de hubs sur le modèle américain, la croissance de compagnies régionales, souvent alliées aux grandes compagnies, s'appuyant sur des hubs secondaires. Cette libéralisation est aussi à l'origine de l'apparition de compagnies à bas coûts en Europe.

En janvier 2007, la Commission européenne a soumis aux Etats membres un projet de directive qui harmoniserait notamment les principes de fixation des redevances aéroportuaires. Cette directive pourrait être adoptée en 2008.

L'action communautaire a également concerné le domaine environnemental et l'harmonisation des règles de sûreté dans les aéroports (cf. infra).

## **2 - L'encadrement des aides d'Etat dans le secteur aéroportuaire**

Le droit communautaire de la concurrence a trouvé matière à application dans le secteur aéroportuaire à de nombreuses reprises, notamment vis-à-vis des compagnies à bas coûts.

---

15) Il s'agit de l'association COHOR (association pour la coordination des horaires) en France, regroupant des représentants des aéroports et des compagnies.

### **La jurisprudence et les compagnies à bas coûts**

Une jurisprudence nationale et communautaire s'esquisse depuis quelques années vis-à-vis des compagnies à bas coûts. Ainsi, des conventions liant la compagnie aérienne Ryanair et les gestionnaires d'aéroport de Strasbourg-Entzheim et de Charleroi-Bruxelles-Sud ont été jugées incompatibles avec le droit communautaire de la concurrence par le juge administratif français en juillet 2003 et par la Commission européenne en février 2004.

Le premier contentieux concernait des avantages financiers à hauteur de plusieurs centaines de milliers d'euros consentis par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Strasbourg et du Bas-Rhin et par plusieurs collectivités territoriales à la compagnie Ryanair pour l'ouverture d'une liaison vers Londres. Le tribunal administratif de Strasbourg a statué le 24 juillet 2003 et la cour administrative d'appel de Nancy le 18 décembre 2003 pour confirmer l'annulation de la délibération de la CCI qui avait conduit à la signature de la convention avec Ryanair. Les faits étaient les suivants : en contrepartie des financements perçus, la compagnie aérienne devait réaliser un plan de promotion de l'Alsace et de Strasbourg sur son site Internet et sur divers supports médiatiques. Toutefois le tribunal avait estimé que « ce plan marketing fait très accessoirement la promotion de la région Alsace et de Strasbourg et souligne essentiellement les mérites du bas prix de la ligne aérienne reliant Strasbourg à Londres ; que cette promotion publicitaire profite donc essentiellement à la compagnie Ryanair et ne peut constituer une contrepartie directe suffisante aux engagements financiers pris, à son profit, par la chambre consulaire ; que, dès lors, la délibération attaquée doit être interprétée comme instituant une aide financière de la Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin au profit de la société Ryanair ». Ayant ainsi requalifié le dispositif en aide d'Etat, le tribunal en avait constaté la non-conformité pour cause de non notification (et autorisation) auprès de la Commission européenne.

Le deuxième contentieux concernait une convention signée par la compagnie aérienne Ryanair avec l'aéroport de Charleroi en Belgique. La Commission européenne a rendu une décision le 3 février 2004 jugeant incompatible avec le Traité de l'Union Européenne une partie des aides versées par l'aéroport. Les aides se traduisaient notamment par un engagement de compensation pour une durée de 15 ans de toute perte d'exploitation liée à des évolutions de politiques tarifaires ou environnementales et par une réduction de moitié des taxes d'atterrissage par rapport au tarif réglementé.

En revanche, le principe d'un financement dit « one shot », versé à l'ouverture d'une ligne aérienne, limité dans le temps à une durée de 5 ans dans le cas de Charleroi pour des liaisons européennes point à point (3 ans en général pour des liaisons intérieures) mais qui corresponde au coût effectif d'une telle ouverture, est autorisé.

La Commission européenne considère que les avantages octroyés à une compagnie aérienne doivent être ponctuels, non discriminatoires et transparents. Ce principe communautaire, s'il est correctement appliqué, devrait permettre une saine gestion des fonds publics.

Le développement des aéroports régionaux ayant un effet positif sur la mobilité des citoyens européens et le dynamisme économique des régions de l'Union européenne, la Commission a souhaité, à la suite de ces arrêts, accompagner ce développement en interprétant les règles de la concurrence pour les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes.

Elle a ainsi rappelé, dans des lignes directrices du 9 décembre 2005, son interprétation du droit communautaire pour le financement des aéroports<sup>16</sup>.

#### *a) Les aides aux aéroports*

Le financement des infrastructures aéroportuaires et la mise à disposition de ces infrastructures par les pouvoirs publics doivent être conformes aux règles communautaires en matière d'aides d'État. Celles-ci peuvent être justifiées et déclarées compatibles si elles répondent strictement à un objectif d'intérêt général, tel que le développement régional ou l'accessibilité.

S'agissant des subventions à l'exploitation des infrastructures aéroportuaires, la Commission distingue, entre autres, petits et grands aéroports. Les financements accordés aux aéroports de moins d'un million de passagers annuels sont peu susceptibles de fausser la concurrence ou d'affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ainsi, elle a décidé d'exonérer de l'obligation de notification et de déclarer compatibles les compensations de services publics constitutives d'aides d'État accordées aux aéroports de moins d'un million de passagers chargés d'une mission d'intérêt économique général. En revanche, une subvention à l'exploitation d'un aéroport de plus d'un million de passagers annuel peut être susceptible de constituer une aide d'État et doit, dès lors, être notifiée à la Commission.

---

16) Ces lignes directrices ne constituent toutefois pas un cadre juridique stricto sensu dans la mesure où elles ne sont pas créatrices de droit en elles-mêmes.

*b) Les aides aux compagnies aériennes pour le démarrage de nouvelles dessertes*

Les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux ne peuvent ainsi être justifiées que pour des aéroports de petite taille, pour une durée limitée et si cela incite les compagnies aériennes à créer de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences au départ de ces aéroports régionaux.

En conséquence, la Commission autorise les aides au démarrage pour l'exploitation de nouvelles lignes pour une durée maximale de trois ans (cinq années pour les régions ultra périphériques). La question de la durée des aides au démarrage est sensible. Il s'agit de trouver l'équilibre entre l'accompagnement des aéroports régionaux au cours des premières années de développement d'une part, et une concurrence libre et équitable entre les aéroports européens, d'autre part. Ces aides d'État peuvent être accordées aux compagnies aériennes soit par toute entité publique (État central, collectivité, etc.), soit à travers les aéroports qui bénéficient eux-mêmes de subventions publiques. De plus, conformément à l'approche intermodale promue par la Commission, une nouvelle ligne ne peut bénéficier d'aide au démarrage s'il existe déjà un train à grande vitesse, afin de maintenir la complémentarité entre modes de transport.

Les lignes directrices sur les aides d'État s'appliquent sans discrimination aux aéroports privés et publics. C'est l'origine des fonds qui est visée par l'appellation « aides d'État », pas le statut de l'aéroport. Ainsi, un aéroport public peut agir en investisseur privé en accordant aux compagnies aériennes des subventions puisées dans ses ressources propres et motivées par des exigences de rentabilité commerciale. Inversement, si un aéroport privé utilise des ressources accordées par une collectivité publique pour subventionner une compagnie aérienne, il s'agit d'une aide d'État.

Au travers de ces lignes directrices, et dans la logique de l'encadrement des aides aux lignes à obligation de service public (cf. chapitre IV), la Commission reconnaît le rôle des compagnies aériennes et des aéroports régionaux dans le désenclavement de certaines régions et leur apport au développement économique local.

## **C - Le triplement des coûts de la sûreté/sécurité**

### **1 - L'organisation et le coût des missions de sûreté/sécurité**

La sûreté aéroportuaire (prévention des actes délictueux) repose en France sur une organisation complexe associant les services de l'Etat, ceux des gestionnaires des aéroports et de leurs sous-traitants ainsi que les compagnies aériennes. La sécurité (prévention et traitement des accidents) en revanche, a toujours été confiée aux gestionnaires d'aéroports.

Depuis les attentats de septembre 2001, ces dépenses ont fortement augmenté, traduisant des exigences beaucoup plus fortes, principalement celles de la directive 2320/2002 relative à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile<sup>17</sup>.

Le transfert progressif de l'exécution de ces missions de l'Etat vers les gestionnaires d'aéroport avait d'ailleurs été engagé avant ces attentats : transfert initial des missions de sûreté aux aéroports en 1999, avec la mise en place de la taxe d'aéroport. Il s'est amplifié : achat de matériel de contrôle de sûreté à compter de 2004, contrôle des véhicules accédant à la zone réservée en 2005. Les dépenses correspondantes devenaient dans le même temps éligibles à la taxe d'aéroport, ressource perçue par l'Etat sur les compagnies (et finalement sur les passagers).

Le cadre juridique relatif à la sûreté-sécurité laisse les aéroports libres de leur choix de gestion. Ces missions peuvent donc être conduites par le gestionnaire, soit avec son propre personnel, soit en étant sous-traitées à des prestataires de services pour certaines tâches (ce qui est le cas le plus fréquent) ou être partagées entre gestion directe et sous-traitance. Cette option est ouverte en particulier pour la fouille des passagers et de leurs bagages à main par des agents privés. Autorisée initialement par une loi du 26 février 1996, elle a été développée après 2001 et permis un recours plus large aux personnels des prestataires extérieurs pour remplir les missions d'inspection-filtrage.

---

17) La sûreté aéroportuaire fait l'objet d'un cadre législatif et réglementaire qui a considérablement évolué ces dernières années, avec notamment une réglementation européenne commune aux Etats membres et, au plan interne, de textes législatifs et réglementaires transposant les mesures techniques de contrôle (loi 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ; règlement du 16 décembre 2002; loi n° 2002-3 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport du 03/01/2002, décrets en Conseil d'Etat n°2002-24 du 03/01/2002 et n° 2002-1026 du 31/07/2002, complétés par des arrêtés du 01/09/2003 et du 12/11/2003).

Au total, selon la DGAC, pour l'ensemble des aéroports français, le coût supporté par les plates-formes est passé de 219 M€ en 2001 à 640 M€ en 2006 (cf. détail de l'évolution en annexe 2), soit une progression de 192 % en 5 ans, l'augmentation étant de 61 % pour la sécurité (de 74,7 M€ à 120,1 M€), et de 266 % pour la sûreté (de 140,3 M€ à 513,3 M€). La progression s'est poursuivie en 2007, le total des coûts de la sécurité et de la sûreté atteignant 696,8 M€ (134,2 M€ pour les missions de sécurité, 562,6 M€ pour les missions de sûreté).

En raison du caractère régalien des interventions liées à la sécurité-sûreté, leur coût est financé par la taxe d'aéroport. Le produit de cette taxe est reversé par l'Etat aux aéroports. Le plafonnement des taux de la taxe d'aéroport ne permettant pas pour certaines plates-formes la compensation intégrale du coût des opérations, un complément d'aide est ajouté<sup>18</sup>. L'activité éligible doit faire l'objet d'un suivi individualisé dans la comptabilité de l'aéroport. Ce dispositif appelle quelques observations.

## **2 - Les modalités de fixation et de versement des compensations sont source d'incertitudes**

Les dépenses de sécurité-sûreté représentent une part croissante, et sensible, des charges d'exploitation des aéroports. Ainsi, pour les huit premiers aéroports de province, cette part a plus que doublé depuis 2001.

Le dispositif de fixation du niveau de la taxe d'aéroport et d'attribution de compléments doit théoriquement permettre au gestionnaire de couvrir les dépenses de sécurité-sûreté. Plusieurs aéroports ont connu des déficits de financement récurrents (Lille, Strasbourg, Châlons-Vatry, Calvi-Bastia, Clermont Ferrand), d'autres un excédent persistant (Châteauroux, Tours, Limoges, Epinal). Mais globalement, la situation est proche de l'équilibre. Sur la période 2001-2006, le montant cumulé des dépenses de sécurité-sûreté de l'ensemble des plates-formes françaises a été couvert à 98 %. Au total, le mécanisme de financement des coûts régaliens n'a pas présenté de dysfonctionnements importants. Les aéroports sont néanmoins gênés, notamment les plates-formes moyennes, par une insuffisante visibilité sur le versement effectif de fonds qui représentent désormais une part considérable de leurs encaissements. La longueur du processus d'ajustement constitue aussi un élément d'incertitude, l'Etat ne validant

---

18) Initialement imputé sur un compte spécial du trésor, le FIATA, puis sur le budget général après la suppression du FIATA en 2005, le complément est financé depuis 2008 par une majoration mutualisée de la taxe d'aéroport fixée à 0,88 €

définitivement les sommes dues qu'avec une année de décalage ce qui accroît les difficultés de trésorerie des aéroports.

### **3 - Un mode de financement déresponsabilisant**

La charge de la sûreté-sécurité incombe aux compagnies qui paient la taxe d'aéroport et en dernier ressort aux passagers. Le mécanisme de la taxe, à taux variable selon les aéroports, pourrait donc inciter ceux-ci, par souci de compétitivité, à maîtriser leurs coûts. Cependant, la croissance du trafic a permis de limiter la hausse des taux.

L'intervention de différents acteurs dans l'organisation de la sécurité-sûreté ne favorise pas la maîtrise des coûts. L'Etat définit les normes à appliquer, sans en assumer directement les incidences financières, imputées au transport aérien. Ainsi, le transfert aux aéroports de l'acquisition des matériels de contrôle, puis du contrôle des accès, ou l'intensification du contrôle des bagages de soute, se sont répercutés sur le taux de la taxe. Des mesures comme le classement de l'aéroport à un niveau de sécurité supérieur ont une incidence financière forte, nécessitant davantage de personnel et le cas échéant l'acquisition de nouveaux matériels. Elles ne sont pas toujours compensées par une augmentation du trafic.

En 2002 et 2003, la progression du produit de la taxe a été totalement liée à l'augmentation des taux. Les aéroports ont, les années suivantes, bénéficié de la croissance du trafic, qui a permis d'augmenter le rendement de la taxe sans trop peser sur le taux. Les coûts de la sécurité-sûreté ont continué à croître de 12 %, 9 % et 9,3 % en 2004, 2005 et 2006, alors que les normes de contrôle ont connu peu de modifications jusqu'en novembre 2006, à l'exception du transfert du contrôle des accès aux exploitants en 2005. Les différents audits conduits par la DGAC sur les financements de la sécurité-sûreté ont révélé un nombre limité de cas dans lesquels l'éligibilité de certaines dépenses à la taxe d'aéroport devait être remise en cause.

### **4 - Des risques de blocage et de dérive des coûts difficilement maîtrisables**

Les aéroports font généralement appel à des sociétés sous-traitantes pour conduire les différents contrôles de sûreté (passagers et bagages de soute), mais aussi pour assurer la sécurité, avec les pompiers de piste. Le nombre d'entreprises intervenant dans ce secteur est assez limité, ce qui réduit le champ de la concurrence, y compris pour l'achat des équipements. Par ailleurs, le climat social s'avère souvent difficile. La dépendance des aéroports à l'égard des prestataires est sensible, tout arrêt

de travail entraînant des perturbations dans l'exploitation. Lors du renouvellement des marchés, après l'adoption d'une nouvelle convention collective nationale des personnels de sûreté, les tarifs horaires des prestataires ont parfois sensiblement augmenté, sans que les conditions d'exercice aient été fondamentalement modifiées. Ainsi à Toulouse, le renouvellement du marché du service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA) en 2005, suite à un conflit social, a entraîné une augmentation du tarif horaire de 69 %. A Strasbourg et à Metz-Nancy-Lorraine, le renouvellement des marchés de sûreté s'est aussi traduit par des hausses importantes.

La gestion directe de certaines prestations, notamment le SSLIA, n'empêche pas des coûts élevés, en raison de la rigidité de la gestion de la catégorie de personnel concernée et des risques de conflits sociaux que les gestionnaires veulent contenir.

## **D - La montée en puissance des préoccupations environnementales : l'exemple des nuisances sonores**

Le transport aérien est générateur de pollutions variées dont la perception est accentuée sur les sites aéroportuaires. Leur prise en compte est essentielle pour le maintien d'une relation convenable avec les populations riveraines des plates-formes. Les nuisances sonores, qui sont les plus sensibles, ont fait l'objet d'une attention particulière aux niveaux mondial, national et européen.

### **1 - Les orientations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)**

L'OACI a défini au plan mondial les différents axes de la gestion du bruit, reposant sur quatre grands types de mesures :

- la réduction à la source des nuisances sonores engendrées par les aéronefs ;
- la planification et la gestion de l'utilisation des sols ;
- l'application de procédures d'exploitation dites « à moindre bruit » ;
- les restrictions d'exploitation au niveau local pour des raisons de pollution sonore.

## 2 - La législation française

La législation environnementale aéroportuaire s'est largement focalisée en France sur la lutte contre le bruit au voisinage des aéroports. Elle a privilégié la limitation de l'urbanisation et l'aide à l'insonorisation des riverains exposés à ces nuisances sonores. Elle repose actuellement sur un ensemble de textes, dont trois lois constituent la base :

- la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes, institue, à titre « préventif », les plans d'exposition au bruit (PEB) qui permettent de limiter l'urbanisation au voisinage des aérodromes. Ses dispositions ont été intégrées aux articles L.147-1 à L.147-6 du code de l'urbanisme ;
- la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, organise, à titre « curatif », un dispositif d'aide aux riverains dans le cadre de plans de gêne sonore (PGS). Ses dispositions sont intégrées au code de l'environnement ;
- la loi n° 99-588 du 12 juillet 1999 a créé une autorité indépendante de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) afin d'améliorer la transparence et la concertation sur les questions aéroportuaires.

## 3 - La réglementation communautaire

Ces dispositions nationales, dont la caractéristique commune est de traiter les nuisances sonores sur une base territoriale, ont été complétées par un ensemble de textes communautaires qui, suivant les recommandations de l'OACI, vise à traiter le bruit à la source et à ne considérer les restrictions d'exploitation que comme une solution de dernier recours.

La directive communautaire du 26 mars 2002 fixe les règles concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union. Elle permet d'aller jusqu'à l'interdiction des aéronefs ne répondant pas de façon satisfaisante aux normes de bruit fixées par l'OACI.

Elle repose sur une approche équilibrée, en vertu de laquelle « les Etats membres examinent les mesures applicables en vue de résoudre le problème du bruit dans un aéroport situé dans leur territoire, et plus précisément les effets prévisibles de mesures de réduction à la source du bruit généré par les aéronefs, de mesures d'aménagement et de gestion du territoire, de procédures d'exploitation dites « à moindre bruit » et de

restriction d'exploitation ». Dans ce cadre, « le choix d'une mesure ou combinaison de mesures visant à abaisser le niveau de bruit dans un aéroport donné reposera sur le principe selon lequel il faut chercher à obtenir l'effet bénéfique le plus important pour l'environnement au moindre coût ».

Cette directive prévoit enfin que les restrictions d'exploitation basées sur les performances sonores se fondent sur le bruit émis par l'aéronef, tel qu'il résulte de la certification OACI. Ainsi, toute restriction fondée sur une mesure de bruit différente (bruit perçu, calcul de gêne, etc.) n'est pas conforme. La directive du 25 juin 2002 est venue harmoniser les mesures de l'exposition au bruit qui s'appliquent sur tous les aéroports.

En dépit de la cohérence de cet ensemble de règles, leur application apparaît aujourd'hui insuffisante, notamment du point de vue de la maîtrise de l'urbanisation autour des aéroports (cf. chapitre V). La sensibilité accrue des riverains appelle de nouvelles évolutions de la réglementation environnementale pour permettre la poursuite du développement des aéroports.

#### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*L'effort d'adaptation des aéroports français face aux mutations du transport aérien doit être intensifié car les évolutions auxquelles sont confrontés les gestionnaires d'aéroport sont multiples.*

*Il incombe avant toute chose aux aéroports d'accompagner la croissance du trafic en satisfaisant aux demandes de leurs clients, passagers et compagnies aériennes, sous une pression concurrentielle accrue. A cette fin, ils transforment leur offre pour l'enrichir sous deux aspects : mettre en place l'organisation et l'infrastructure nécessaire aux prestations de hub qui répondent aux besoins d'optimisation des grandes compagnies regroupées en alliances internationales ; offrir des conditions d'accueil spécifique pour les compagnies à bas coûts, notamment des conditions tarifaires aménagées ou l'ouverture d'aérogares « bas coûts ». L'accueil de ces compagnies représente une véritable opportunité pour certains aéroports mais elle n'est pas sans risques. En effet, les gestionnaires d'aéroports signent des contrats fréquemment déséquilibrés avec les compagnies à bas coûts pour obtenir l'implantation de ces dernières. Ils mettent en place de coûteux dispositifs spécifiques pour accueillir ces compagnies dans des conditions juridiques parfois contestables et réalisent des investissements importants sans assurance sur la pérennité et la fréquence des dessertes aériennes.*

*Les statuts des aéroports ont évolué dans tous les pays pour favoriser leur adéquation à un contexte de plus en plus libéralisé. Il n'existe toutefois pas de modèle statutaire unique pour les aéroports bien que l'on assiste à une certaine convergence en Europe, avec l'ouverture du capital et l'entrée en Bourse des aéroports de stature mondiale. Les adaptations du statut d'ADP et des grands aéroports régionaux français s'inscrivent dans ce mouvement général.*

*Les marges de manœuvre de l'intervention publique nationale dans le domaine aéroportuaire tendent à se réduire dans un contexte de libéralisation et de montée en puissance de la réglementation communautaire, aussi bien au plan opérationnel et technique que pour l'encadrement des subventionnements publics. Progressivement, la réglementation communautaire constitue un ensemble cohérent, que les pouvoirs publics doivent faire respecter.*

*Les dispositions qui s'imposent dans le domaine de la sûreté rendent la gestion aéroportuaire plus complexe et plus coûteuse. Les dépenses ont quadruplé depuis 2001 pour atteindre 563 M€ en 2007 et représentent une part de plus en plus importante des charges d'exploitation. Le mode de couverture de ces dépenses par la taxe d'aéroport, supportée par les passagers, est déresponsabilisant pour les gestionnaires. Le recours mal maîtrisé à la sous-traitance, couplé à la faible concurrence entre intervenants dans ce secteur, se traduit fréquemment par des dérives de coûts et de prestations.*

*Les préoccupations environnementales montent en puissance et la maîtrise des nuisances que subissent les riverains est devenue l'une des conditions essentielles de l'avenir aéroportuaire des grandes agglomérations, tout particulièrement s'agissant des nuisances sonores.*

### **Recommandations**

*Sur la base de ces constatations, les juridictions financières recommandent aux collectivités territoriales et aux gestionnaires d'aéroports, de contractualiser de manière plus équilibrée des engagements pérennes avec les compagnies clientes, notamment avec les compagnies à bas coûts, en recourant si nécessaire à une expertise juridique externe.*

---



## **Chapitre II**

**Les réformes de 2004 et 2005 :  
vers un Etat régulateur et une  
responsabilisation accrue des acteurs  
locaux**



Avant les réformes de 2004 et 2005, les aéroports français restaient régis par un droit dont les fondements dataient des années de naissance de l'aviation commerciale (notamment la loi aéroportuaire de 1933 et l'ordonnance du 24 octobre 1945 créant l'établissement public des Aéroports de Paris).

Ce cadre juridique et les institutions en découlant ont pu se concilier un temps avec la croissance dynamique du transport aérien. Progressivement, le besoin d'une rénovation est apparu nettement.

## **I - Les évolutions du cadre institutionnel**

La première étape de la réforme a été engagée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elle a transféré aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la propriété et la gestion de 150 aérodromes civils appartenant à l'Etat et ne présentant pas d'intérêt national ou international. Le second temps a concerné Aéroports de Paris qui, à la suite de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, est devenu une société anonyme dont le capital a été ouvert de manière minoritaire aux investisseurs privés en 2006. Cette même loi a créé les sociétés aéroportuaires destinées à établir le cadre de gestion des grands aéroports régionaux. Ces derniers, qualifiés d'aéroports à vocation nationale ou internationale, et listés par le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005<sup>19</sup>, sont restés en dehors du processus de décentralisation (ainsi que ceux des collectivités d'outre-mer et certains aéroports mixtes)<sup>20</sup>.

### **A - Aéroports de Paris**

#### **1 - Un profond changement de statut et de gouvernance**

##### *a) Une réforme attendue*

Comme la Cour l'avait relevé dans le rapport public annuel de 2002, le statut d'établissement public, dont la nature administrative ou industrielle et commerciale n'avait jamais été clarifiée par un texte ou par

---

19) Les dix-sept plates-formes concernées sont rappelées à l'introduction générale du présent rapport.

20) Un aéroport mixte est une plate-forme dont l'utilisation est à la fois civile et militaire. Seuls les aéroports mixtes d'affectation principalement civile ont été décentralisés.

la jurisprudence, ne pouvait s'accorder avec un développement des activités d'ADP excessif au regard du principe de spécialité. L'essor des activités hors du périmètre autorisé de l'Ile-de-France, notamment dans la gestion d'aéroports à l'international et dans l'ingénierie, constituait à cet égard la difficulté majeure.

D'autres raisons pouvaient militer pour un changement de statut, en particulier la possibilité de faire appel à des capitaux extérieurs pour couvrir les importants besoins de financement engendrés par le programme d'investissement planifié jusqu'en 2010. La situation financière d'ADP, caractérisée par un fort endettement et un net retard d'investissement, plaidait pour un recours à de nouvelles sources de financement.

Jusqu'à la transformation de l'établissement public ADP en société anonyme et aux nouvelles dispositions de la loi du 20 avril 2005, Aéroports de Paris ne disposait de la part de ses tutelles d'aucune directive encadrant sur le long terme et de façon globale les conditions d'exploitation des plates-formes aéroportuaires. L'établissement public était certes soumis à une tutelle économique et financière de l'Etat comprenant la quasi-totalité des dispositifs de contrôle applicables à un établissement public. En revanche, aucun contrat d'objectifs et de moyens n'a été conclu entre l'Etat et l'établissement avant la transformation statutaire d'ADP, alors que la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques aurait pu en favoriser l'adoption, le conseil d'administration étant appelé, en vertu de ce texte, « à délibérer sur les grandes orientations stratégiques, économiques, financières ou technologiques de l'activité de l'entreprise, notamment, le cas échéant, sur le contrat de plan ou d'entreprise ».

Seuls un projet d'entreprise et un plan stratégique pour 2003-2005 avaient été adoptés par le conseil d'administration, sans que ces documents constituent un réel contrat d'objectifs et de moyens signé par le président-directeur général de la société et les ministres de tutelle et contiennent suffisamment d'engagements quantitatifs et qualitatifs précis.

En effet, le projet d'entreprise ne présentait que les grands principes directeurs de la politique de gestion de l'établissement sans engagements chiffrés, tandis que le plan stratégique pour la période 2003-2005 comprenait au total trois objectifs quantifiés d'amélioration de la performance économique ainsi qu'un engagement d'amélioration de la productivité par maîtrise de l'évolution des frais généraux, sans détails ni engagements chiffrés sur l'évolution des paramètres constitutifs de ces critères de performance.

*b) Les mutations d'ADP consécutives à la loi du 20 avril 2005*

La transformation de l'établissement public Aéroports de Paris (ADP) en société anonyme est intervenue le 22 juillet 2005 lors de la publication du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris, approuvant les statuts et le cahier des charges de la nouvelle société, en application de l'article 21 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005.

Il a ainsi été mis fin au principe de spécialité qui était peu compatible avec la diversification des activités d'ADP. Parallèlement, la réaffirmation des missions d'ADP vis-à-vis des plates-formes franciliennes énumérées dans le code de l'aviation civile n'a pas conduit à la réaffirmation du monopole sur une zone géographique autour de Paris dont bénéficiait l'établissement public ADP. En revanche, la société s'est vue conférer l'exclusivité d'exploitation des plates-formes existantes sans limitation de durée.

La réforme de 2005 s'est accompagnée de l'élaboration d'un cahier des charges de la société, qui clarifie les modalités d'exécution des missions d'ADP en les regroupant et en les précisant. Il fixe le cadre d'un nouveau mode de régulation qui se prolonge dans le contrat de régulation économique conclu entre ADP et l'Etat (cf. infra).

Aux termes de la loi du 20 avril 2005, le champ des missions dévolues à ADP a évolué, la société se voyant confier la responsabilité de répartir les transporteurs aériens entre aéroports, sous le contrôle du ministre chargé de l'aviation civile (mission auparavant dévolue à la DGAC). Simultanément, le contrôle de la navigation aérienne a été réintégré dans la compétence de l'Etat. Enfin, la société ADP a été chargée de « coordonne(r), sur chaque aéroport qu'elle exploite, l'action des différents intervenants ».

## **2 - La préparation de l'ouverture du capital et de l'introduction en Bourse**

Afin de préparer l'ouverture du capital d'ADP, l'Etat a mis en place les conditions nécessaires au renforcement de l'attractivité de l'entreprise pour les futurs investisseurs. Les deux principales dispositions à cet égard ont renforcé le bilan de l'entreprise par le transfert en pleine propriété de l'intégralité du domaine foncier et immobilier, et par une augmentation de capital de 600 M€

*a) Le transfert de patrimoine foncier et immobilier*

Les biens gérés et exploités par ADP avant son changement de statut appartenaient au domaine public : domaine public de l'établissement public ADP pour une part et domaine public de l'État pour le reste. La transformation d'ADP en société anonyme imposait de choisir entre deux possibilités : soit les biens restaient dans le domaine public, et dans ce cas l'État devait les reprendre ; soit ADP en devenait propriétaire, auquel cas il était nécessaire de déclasser ces biens du domaine public. La seconde solution a été choisie et fait l'objet de l'article 2 de la loi du 20 avril 2005.

Ont été transférés à la nouvelle société ADP, en pleine propriété, les biens compris dans le domaine public de l'établissement public et dans celui que l'Etat avait mis à la disposition de l'établissement dans le passé. Ce transfert a eu pour effet de renforcer le bilan d'ouverture d'ADP en portant le total des actifs fonciers et immobiliers à un montant d'environ 4,5 Md€ soit la moitié de l'actif total. Les actifs transférés se décomposent en 3,494 milliards d'euros pour les constructions (aéroports, pistes, parkings d'avions, taxiways, etc.), 793 M€ pour les constructions en cours et 35,5 M€ pour l'ensemble des terrains d'ADP, valorisés à leur coût historique.

S'il a été possible de reconstituer la valeur comptable du patrimoine foncier et immobilier de l'entreprise, il reste difficile d'avancer une valeur de marché réaliste. De toute évidence, la valeur de marché des terrains excède par exemple de beaucoup leur valeur comptable de 35,5 M€ chiffrée à leur coût historique. ADP a engagé en 2007 une démarche visant à établir la valeur de marché de l'intégralité de son patrimoine immobilier et foncier. Cette entreprise est rendue délicate par la multiplicité des servitudes grevant la plus grande partie de ce patrimoine exceptionnel.

Dans ce transfert de propriété, trois « garde-fous » ont été prévus dans la loi du 20 avril 2005 ou dans ses textes d'application. Ainsi, certains biens nécessaires à l'exercice par l'État ou ses établissements publics de leurs missions de service public concourant à l'activité aéroportuaire sont conservés dans le domaine public de l'État<sup>21</sup> ; en outre, l'Etat peut s'opposer à la cession par ADP de tout ouvrage ou terrain nécessaire à l'exécution par la société de ses missions de service public ; enfin, en cas de fermeture totale ou partielle à la circulation aérienne

---

21) En conséquence de quoi ADP a été remboursé par l'État au titre des investissements qu'il avait effectués sur ces biens.

publique d'un aéroport exploité par ADP<sup>22</sup>, l'article 3 de la loi du 20 avril 2005 prévoit le retour à l'État d'une part des plus-values foncières, qui ne pourrait être inférieure à 70 % de leur total.

L'introduction du dispositif de rétrocession partielle de plus-values foncières préserve les intérêts patrimoniaux de l'Etat.

L'instauration d'un tel régime signale aussi le souci de contrebalancer les effets du transfert de propriété dont une des motivations essentielles était de consolider le bilan de l'entreprise afin d'en faire une valeur attractive pour les investisseurs en Bourse. A cet égard, l'économie générale du régime de propriété défini par la loi du 20 avril 2005 demeure ambiguë, notamment pour des investisseurs privés, ADP étant propriétaire de biens sans disposer de leur entière jouissance et sans bénéficier de l'intégralité des gains d'une éventuelle revente.

Ce dispositif peut néanmoins ne pas être jugé entièrement satisfaisant pour l'Etat. Le transfert dans le domaine privé de la société ADP des biens qu'il mettait à la disposition de l'établissement public dans le passé prive en effet l'Etat des avantages liés à la propriété de ces actifs sur le long terme. Dans le contexte de rareté de la ressource foncière en région parisienne, l'abandon de plusieurs milliers d'hectares de terrain est une option lourde. L'Etat aurait pu ne céder que l'usufruit de ces biens domaniaux. Le maintien de la domanialité publique aurait ainsi permis que l'État, devenu propriétaire de l'ensemble des biens du domaine aéroportuaire, les confie à ADP dans le cadre d'une concession (dont l'attribution aurait dû se faire conformément au droit communautaire). C'est la solution qui a été retenue à Amsterdam. C'est également le choix qui a été fait pour les aérodromes de province, qui demeurent dans le domaine public (celui de l'État dans le cas des douze grands aéroports régionaux, celui des collectivités locales pour les autres).

---

22) Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une cession. La disposition concerne également les plus-values latentes.

*b) L'augmentation de capital*

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 calibrage de l'augmentation du capital s'est fait à l'aune de la situation financière d'ADP caractérisée par un lourd endettement, des perspectives d'investissement historiquement élevées (2,7 Md€ sur la période 2006-2010) et de la volonté d'obtenir une notation de crédit élevée afin de bénéficier de conditions de financement favorables.

Cette augmentation du capital a effectivement contribué à assainir la structure financière du groupe ADP (le ratio dette nette / capitaux propres a été ramené à 67% au 31 décembre 2006 contre 113% un an auparavant) et a permis de financer le pic de ses investissements en 2006 sans recours à l'emprunt. Elle a atteint les objectifs qu'elle s'était initialement assignés, notamment en permettant d'obtenir une des meilleures notations de crédit de la place de Paris.

La très forte progression du titre ADP après son introduction peut conduire à s'interroger rétrospectivement sur la nécessité de cette augmentation de capital pour assurer l'attractivité d'un titre qui disposait par ailleurs de nombreux atouts pour les investisseurs potentiels.

En outre, la décision de procéder à une augmentation de capital d'un montant sensiblement supérieur aux besoins d'ADP – tant au regard de ses données de base financière que de sa notation de crédit – aurait pu être contraire au strict intérêt patrimonial de l'Etat, si le parcours en Bourse ultérieur de l'entreprise n'avait pas permis à l'actionnaire majoritaire de la société ADP de recevoir des dividendes significatifs<sup>23</sup>.

---

23) L'Etat a du reste perçu des dividendes importants d'ADP : 63,61 M€ au titre de l'exercice 2006 et au titre de l'exercice 2007, le dividende de l'Etat devrait avoisiner les 110 M€

## **B - Les grands aéroports régionaux**

### **1 - Les régimes successifs des concessions**

#### *a) Le choix historique de la gestion par concession aux chambres de commerce et d'industrie*

Les chambres de commerce et d'industrie ont été choisies par l'Etat comme concessionnaires pour tous les grands aéroports de province sur la base de la loi du 20 juin 1933 qui a ajouté les aéroports à la « *liste des établissements à l'usage du commerce que les chambres de commerce sont autorisées à créer et à administrer* ». Les premières concessions ont été conclues pour des durées relativement longues, jusqu'à 50 ans. Au fur et à mesure des renouvellements, la durée des contrats de concession s'est raccourcie. A la fin des années 1960 et au début des années 1970, deux concessions ont été conclues pour 30 ans pour les aéroports de Pointe-à-Pitre et de la Réunion. Par la suite, les durées de concession n'ont plus excédé dix ans (aéroports de Montpellier pour 4 ans, de Nantes et Bordeaux pour 5 ans, de Pointe-à-Pitre et Saint-Denis de la Réunion pour 7 ans, de Toulouse-Blagnac pour 8 ans, de Lyon et de Fort de France pour 10 ans). Seul l'aéroport de Marseille a fait exception à cette tendance en concluant en 1988 un nouveau contrat de concession pour une période de 30 ans. L'aéroport de Strasbourg reste quant à lui géré sous le régime de la convention initiale d'une durée de 50 ans se référant au cahier des charges type de 1955 qui reste valide jusqu'en 2017.

Des avenants sont venus prolonger les contrats de concession arrivant à expiration au début des années 2000 (pour un an à Nice et Bordeaux, quatre ans à Nantes). Cette multiplication des avenants traduit la position d'attente des CCI qui voyaient se profiler la mise en œuvre des réformes de 2004 et 2005 ainsi que la révision du cahier des charges type de 1997. Le cas de Nantes est spécifique, la prolongation de la concession constituant une solution d'attente dans la perspective du remplacement de l'actuel aéroport par de nouvelles installations sur le site de Notre Dame des Landes.

*b) L'évolution des responsabilités des gestionnaires*

L'Etat a encadré l'exercice de la gestion aéroportuaire par les CCI par des cahiers des charges. Le premier, datant de 1955, n'est plus utilisé que par l'aéroport de Strasbourg. L'aéroport de Marseille est géré depuis 1987 par un cahier des charges actualisé inspiré du cahier des charges type de 1955.

Un nouveau cahier des charges, adopté par le décret du 29 mai 1997, constitue le cadre de gestion le plus répandu (totalité des grands aéroports régionaux à l'exception des deux précités) jusqu'à la création des premières sociétés aéroportuaires. Il dessine les contours d'une concession aux frais, risques et périls du concessionnaire. Il s'inscrit dans la logique du droit commun des concessions, ce qui représente un renversement de tendance par rapport au cahier des charges type 1955 qui comportait une garantie de ressources au travers de la reprise du passif et de l'actif de la concession et du mécanisme des avances remboursables.

Dans le cahier des charges 1997, l'autorité concédante reprend les actifs en fin de concession, de plein droit pour les « biens de retour » et contre versement d'une indemnité pour les « biens de reprise » listés par le contrat de concession. Les engagements financiers du concessionnaire ne sont en revanche pas repris (contrairement aux autres engagements juridiques). Le concessionnaire sortant peut recevoir une indemnité compensatoire, octroyée soit par le nouveau concessionnaire soit par l'autorité concédante, destinée à couvrir tout ou partie de la charge des emprunts en cours.

Le cahier des charges de type 1955 précisait en outre que l'Etat rembourse à la CCI « les avances que cette dernière aurait pu faire sur ses ressources propres ou la valeur non amortie des installations qu'elle aura réalisées au moyen des mêmes ressources, si ce remboursement n'a pas pu être effectué par imputation sur le reliquat du fonds de réserve ». La mise en œuvre de ce mécanisme dit des « avances remboursables » fait actuellement l'objet de six contentieux entre la DGAC et des CCI pour lesquels des solutions transactionnelles sont recherchées. Les avances remboursables ont été abandonnées dans le cahier des charges type 1997, essentiellement en raison du coût potentiel supporté par l'Etat. Le texte de 1997 supprime même l'obligation passée de remboursement de ces avances.

Un nouveau cahier des charges a été adopté par le décret n° 2007-244 du 23 février 2007. Il s'applique à toutes les sociétés aéroportuaires créées en vertu de la loi du 20 avril 2005 et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, à tout octroi ou renouvellement de concession d'un aéroport appartenant à

l'Etat. S'inscrivant dans la logique du cahier de 1997, il cherche à établir un équilibre entre la poursuite du désengagement financier de l'Etat concédant et la visibilité indispensable au concessionnaire lors des dernières années de la concession. Il supprime ainsi les garanties financières contractuellement accordées par l'Etat tout en prévoyant que les investissements de capacité et de grosses réfections réalisées lors des dix dernières années du contrat puissent, sur décision du concédant, faire l'objet d'une indemnité égale à leur valeur nette comptable à l'échéance de la concession. Un programme d'entretien des installations, obligatoire pour le gestionnaire sur les cinq dernières années du contrat, doit aussi être établi par le concédant six ans avant son terme.

Le mouvement de transferts de charges du concédant au concessionnaire se poursuit et concerne certaines missions que la DGAC accomplissait auparavant (visites de piste, mesure d'adhérence et de glissance, etc.). La participation du concessionnaire aux missions de police administrative, les informations dues par le concessionnaire au concédant sont également plus précisément définies. Enfin, le concessionnaire se voit obligé de mettre en œuvre un programme de contrôle et d'amélioration de la qualité mesuré par des indicateurs qui serviront de base à la régulation au travers des contrats de régulation économique.

La tendance observée au travers de ces cahiers des charges successifs est celle d'un désengagement progressif de l'Etat de certaines missions, d'abord dans les faits – entraînant ainsi une prise en charge induite par les concessionnaires – puis dans les textes, les différents cahiers des charges venant successivement inscrire en droit des évolutions déjà à l'œuvre. A l'inverse, on observera que l'Etat concédant a pendant de longues années contribué aux investissements des concessionnaires alors même que le propre de la concession est de confier au concédant la mission de réaliser des investissements pour lesquels il se rémunère sur l'exploitation ultérieure, sans en faire supporter la charge au concédant. La participation de l'Etat aux investissements revenait ainsi à accorder aux concessionnaires une aide qui réduisait, pour l'Etat, l'intérêt – voire la raison d'être – de l'opération même de concession.

## **2 - La création des sociétés aéroportuaires par la loi de 2005**

L'article 7 de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 permet une réforme progressive du mode de gestion des grands aéroports régionaux. En application de cette disposition, les concessions de ces aéroports peuvent désormais, à l'initiative des CCI concernées, être transférées à des sociétés spécialement constituées, entièrement détenues, au moment de leur création, par des capitaux publics.

Pour la suite, la loi ne pose aucun délai ni aucune limitation à la diminution de la part publique du capital, contrairement aux dispositions qui prévalent pour le maintien d'une majorité publique au capital d'ADP.

Dans le silence de la loi, le ministre chargé des transports a donné au cours du débat parlementaire, quelques éléments de clarification : la participation des CCI et des collectivités territoriales devait atteindre respectivement 25 % et 15 %, l'Etat conservant 60 % du capital des sociétés. L'horizon d'un éventuel désengagement de l'Etat n'était pas précisé, le ministre ayant seulement indiqué que « si évolution il y a, le Gouvernement tient à ce qu'elle soit progressive, ce qui sera facilité par la constitution d'un noyau dur public inscrit dans la durée ».

L'engagement informel pris par l'Etat, exprimé dans une lettre du Premier ministre à l'Union des aéroports français, est le « maintien d'un actionnariat majoritairement public jusqu'à fin 2013 », ce qui ne passe pas nécessairement par le maintien d'une majorité détenue par l'Etat comme dans le capital initial, mais éventuellement par la montée en puissance des collectivités territoriales.

Aux termes de la loi, chaque transfert de gestion aux sociétés aéroportuaires s'accompagne d'un allongement de la durée de la concession, de 40 ans au plus, afin de donner une plus grande visibilité aux concessionnaires des aéroports pour amortir la dette existante et réaliser des investissements. Ces concessions sont en même temps mises en conformité avec le nouveau cahier des charges type défini par le décret n°2007-244 du 23 février 2007.

### **3 - Une mise en œuvre lente avec des indéterminations qui restent à lever**

#### *a) L'échelonnement des créations de sociétés aéroportuaires*

La loi du 20 avril 2005 a entendu laisser aux CCI gestionnaires des aéroports une latitude réelle dans l'organisation des futures modalités de gestion. Elle se limite ainsi à préciser que la concession peut revenir à une « société », qualifiée également de « société aéroportuaire ».

Les aéroports de Lyon, Bordeaux et Toulouse sont ainsi désormais gérés par des sociétés anonymes à conseil de surveillance et directoire, dont la structuration du capital est identique et conforme aux souhaits du gouvernement à l'origine de la réforme : l'Etat en possède 60 %, la CCI gestionnaire historique 25 %, les collectivités territoriales se répartissant les 15 % restants.

Les concessions des aéroports de Lyon, Bordeaux et Toulouse ont été allongées respectivement jusqu'en 2047, 2037 et 2046. La société aéroportuaire de Nice devrait voir le jour en juin 2008.

A Montpellier, des démarches ont été engagées en vue de la constitution d'une société aéroportuaire. En attendant leur aboutissement, la concession qui expirait à la fin 2007 a été prorogée jusqu'en juin 2009.

Les autres aéroports devraient suivre, en fonction des durées résiduelles des concessions actuelles et de la volonté des CCI exploitantes.

La situation des aéroports d'outre mer est plus complexe. Les concessions des aéroports de Saint-Denis de la Réunion et de Pointe-à-Pitre devaient expirer respectivement en 2009 et 2008. Compte tenu de leur situation financière et des investissements à réaliser, les CCI gestionnaires ont obtenu une prolongation de la durée de leur concession jusqu'à la fin 2013 pour Saint-Denis de la Réunion et fin 2015 pour Pointe-à-Pitre. L'Etat a toutefois accordé ce délai supplémentaire sous condition du lancement de la procédure de mise en place d'une société aéroportuaire devant aboutir avant le nouveau terme de la convention.

Depuis 1971, l'aéroport de Cayenne a présenté la particularité d'être géré sous le régime d'autorisations d'occupation temporaire d'une durée de deux ans renouvelées tacitement. Outre que ce mode de gestion créait une insécurité peu propice à la gestion d'un tel équipement, les AOT successives se référaient au cahier des charges de 1955. Un contrat de concession a été conclu avec la CCI à la fin 2007, préalable indispensable à la création d'une société aéroportuaire.

Toutefois, les collectivités territoriales susceptibles de prendre des participations dans la future société aéroportuaire ont fait connaître leur désintérêt. La situation guyanaise est particulière en ce que l'implication des collectivités dans les investissements aéroportuaires a toujours été très réduite et que malgré le déficit structurel de cet aéroport, il est inenvisageable que l'Etat puisse se désengager d'un équipement qui constitue le seul point d'accès à la métropole et un lien vital pour les installations du Centre national d'études spatiales à Kourou. La CCI de Guyane, très peu investie dans la gestion de l'aéroport, notamment en raison de sa situation financière dégradée, n'a pas marqué plus d'intérêt pour la création de la société aéroportuaire.

*b) Les indéterminations qui restent à lever*

Les CCI, principales inspiratrices du texte de la loi du 20 avril 2005 au travers du « Livre blanc des grands aéroports régionaux » publié en novembre 2002, bénéficient de certaines garanties dans la mise en œuvre de la réforme. Elles sont en effet maîtresses de l'initiative de création des sociétés aéroportuaires. Ceci doit leur permettre d'en faire la demande lorsqu'elles seront parvenues à réunir un tour de table à leur convenance. Elles doivent néanmoins composer avec le facteur défavorable constitué par l'incertitude entourant le devenir de la participation de l'Etat et l'hésitation de certaines collectivités à s'engager dans ces sociétés.

En effet, les déclarations du ministre chargé des transports lors du vote de la loi ne constituent pas une assurance aussi forte que l'aurait été l'inscription dans le texte de loi du 20 avril 2005. La philosophie des réformes du secteur aéroportuaire introduites par les lois de 2004 et 2005 peut laisser penser que l'Etat n'exclut pas un désengagement, au moins pour la gestion.

En outre, le respect de l'engagement sur le maintien d'un actionnariat majoritairement public jusqu'en 2013 suppose, en cas de désengagement de l'Etat en deçà de la majorité du capital des sociétés aéroportuaires gestionnaires des plates-formes, qu'un nombre suffisant de nouvelles collectivités financièrement capables de reprendre la participation cédée par l'Etat se manifeste.

En revanche, la loi de 2005 ne permet pas, dans son état actuel, d'envisager un transfert de la propriété des aéroports régionaux. La relative fragilité financière de ces derniers peut justifier que l'Etat conserve durablement les moyens d'organiser une reprise aisée des installations en cas de défaillance éventuelle d'une des sociétés.

*c) Les règles de concurrence applicables*

Le respect des règles de concurrence dans la création des sociétés aéroportuaires mérite également attention. L'article 7 II de la loi du 20 avril 2005 exempte les opérations de cession ou d'apport de la concession aéroportuaire aux sociétés nouvellement créées du régime juridique de l'obligation de publicité préalable et de mise en concurrence prévue par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin.

Ce choix a été fait afin d'organiser la continuité avec la période précédente et d'exclure le risque que les CCI ne soient pas retenues dans tous les cas. Cette disposition constitue ainsi le pendant, pour les nouvelles sociétés aéroportuaires, de l'article 41 de la loi Sapin qui exempte les délégations de service public de la procédure de publicité lorsque « le service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement ».

Si ce dispositif dispense les concessions aéroportuaires des règles de mise en concurrence de la loi Sapin, le respect des dispositions communautaires s'impose néanmoins dans la mise en œuvre de la réforme des grands aéroports régionaux. Ceci a motivé la présentation à la Commission européenne de la création des premières sociétés aéroportuaires.

La Commission européenne avait notamment indiqué en décembre 2005 dans les lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux que le respect d'une procédure d'offre ouverte, non discriminatoire, ayant fait l'objet d'une publicité suffisante et assurant l'égalité de traitement des candidats potentiels était une condition nécessaire pour exclure d'éventuels éléments d'aides d'Etat de l'octroi d'une concession. Cette position, également développée dans la communication de la Commission concernant les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, tire les conséquences de la jurisprudence de la CJCE. Il a été considéré que la réforme des grands aéroports régionaux constituait un prolongement des concessions existantes et non l'octroi d'une nouvelle concession, ce qui dispensait de l'application des procédures de mise en concurrence.

## **C - Les aéroports décentralisés**

### **1 - Les prémices de la décentralisation**

La création d'un aérodrome peut être entreprise, en vertu de l'article L.221-1 du code de l'aviation civile, tant par des personnes privées que par des personnes publiques, sous réserve qu'une convention soit signée avec le ministre chargé de l'aviation civile. Cette compétence reconnue par le code de l'aviation civile aux collectivités territoriales pour créer des plates-formes aéroportuaires a été largement utilisée puisque près de 130 aérodromes, à vocation essentiellement locale, ont été créés, dans les dernières décennies, de leur propre initiative par des

collectivités ou groupements de collectivités. Au total, sur les quelque 560 aérodromes implantés sur le territoire national<sup>24</sup>, plus de 300 ont été créés par les régions, les départements ou les communes.

Toutefois, avant 2004, l'Etat était propriétaire, pour des raisons historiques, d'un grand nombre d'aérodromes, dont la plupart revêtaient un intérêt purement local ou régional. Il les gérait en régie directe ou par le biais d'un établissement public<sup>25</sup>, ou, dans la majeure partie des cas, faisait appel à un concessionnaire. Ce dernier était, le plus souvent une chambre de commerce et d'industrie<sup>26</sup> même si des personnes privées pouvaient aussi se voir concéder l'exploitation d'un aéroport.

L'Etat a laissé ces plates-formes, disposant pour la plupart d'une faible activité, se développer au gré des dynamiques locales. Ce constat a trouvé, de longue date, sa traduction dans leur mode de financement : les crédits alloués par l'Etat sont devenus progressivement de plus en plus faibles, alors que les collectivités territoriales apportaient la quasi-totalité des financements externes nécessaires à l'équilibre économique des plates-formes et à leur développement. La part d'investissement de l'Etat dans les aérodromes a ainsi décru régulièrement pour ne plus s'élever qu'à environ 10% de l'investissement total ces dernières années.

Cette montée en puissance a conduit à donner aux collectivités territoriales la responsabilité de la gestion d'un certain nombre d'aérodromes locaux. Une cinquantaine d'aérodromes de l'Etat avaient ainsi fait l'objet, depuis le début des années quatre-vingt, de transferts de compétences par voie conventionnelle au profit de collectivités territoriales, dans le cadre d'une mutation domaniale. Pour ces aérodromes, la loi de 2004 a fini d'opérer la décentralisation par le transfert de la propriété, pleine et entière, du patrimoine aéroportuaire.

Précédant de deux ans la loi de décentralisation de 2004, l'article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, insérant un article L. 4424-23 dans le code général des collectivités territoriales, avait transféré à la collectivité territoriale de Corse la domanialité et la gestion des aéroports d'Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari.

---

24) Ce chiffre englobe environ 180 aéroports commerciaux.

25) Il en va ainsi pour les aéroports de Roissy-CDG, d'Orly et du Bourget, gérés par Aéroports de Paris.

26) En 2002, les CCI géraient 121 aéroports, réalisant un trafic de 48,1 millions de passagers.

## **2 - La loi de décentralisation du 13 août 2004**

Les 150 aéroports concernés par la décentralisation formaient un ensemble contrasté, comprenant des terrains en herbe recevant exclusivement de l'aviation légère comme des aéroports accueillant annuellement plus d'un million de passagers. Bien qu'une vingtaine de ces aéroports dispose d'un trafic proche de 100 000 passagers par an, l'ensemble des plates-formes décentralisées représente moins de 10% du trafic total.

Un tiers environ de ces aéroports (exclusivement d'aviation générale) était jusqu'alors géré en régie directe par l'État, un autre tiers avait déjà fait l'objet d'un transfert de compétences, par voie conventionnelle, à une collectivité territoriale (sans transfert de propriété), et le tiers restant était géré dans le cadre d'une délégation de service public, par la CCI dans la quasi-totalité des cas.

Cette gestion s'effectuait dans des conditions juridiques parfois contestables, soit par une autorisation d'occupation temporaire (AOT) renouvelée depuis l'origine, ou une AOT d'une durée de 20 ans aux risques et périls du concessionnaire, voire pendant plusieurs années sans fondement juridique.

### *a) Les options retenues pour la décentralisation*

Le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités (pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des plates-formes) s'est accompagné d'un transfert de propriété du patrimoine de l'Etat, à titre gratuit, au profit de la collectivité ou du groupement de collectivités bénéficiaires. Ce patrimoine comprend, sous réserve des droits éventuels de tiers et à l'exception des biens nécessaires aux missions de l'Etat en matière de sécurité de la circulation aérienne, de sécurité civile et de défense nationale, les terrains du domaine public aéroportuaire, les ouvrages et installations y prenant place et les biens meubles affectés spécifiquement à l'aéroport.

La collectivité bénéficiaire du transfert devient l'autorité responsable du service public aéroportuaire. A ce titre, il lui revient de définir la stratégie de développement de l'aéroport, son régime d'exploitation (régie directe, sous-traitance ou délégation de service public) et, le cas échéant, de choisir l'exploitant, enfin d'organiser le financement de la plate-forme au travers notamment de la tarification des services aéroportuaires, dans le cadre juridique existant.

*b) La mise en œuvre du processus*

Pour les aéroports qui avaient fait l'objet d'une mutation domaniale, la loi de décentralisation a seulement eu à transférer la pleine propriété des infrastructures qui étaient déjà gérées selon des modalités très variables et qui pouvaient préfigurer la variété des choix des nouveaux propriétaires des aéroports autrefois détenus par l'Etat : marché de prestation de service avec la CCI pour cinq ans à Rochefort<sup>27</sup>, convention de gestion avec une filiale de la CCI et un syndicat mixte à Rouen, délégation de service public avec un consortium privé (Grenoble) ou à capitaux mixtes (Châlons-Vatry), etc.

La caractéristique de tous ces modes de gestion est l'implication financière importante et la prise en charge d'une part des risques de gestion par les propriétaires. C'est clairement le cas des gestions en régie ou dans le cadre de marchés. Même dans le cas de délégation de service public, des dispositions financières prévoient soit le versement d'une subvention d'équilibre limitée dans le temps avec une clause de prolongation si les objectifs de croissance ne sont pas atteints (clause qui a effectivement joué dans le cas de Châlons-Vatry), soit des participations au fonctionnement avec une part forfaitaire et une part fonction de l'augmentation du trafic (Grenoble).

La décentralisation des aéroports qui étaient demeurés sous l'entière responsabilité de l'Etat s'est faite sur la base des candidatures des collectivités ou groupements de collectivités désireux de bénéficier du transfert d'un aéroport situé dans leur ressort géographique. Les préfets de région ont été chargés d'assurer la concertation et, le cas échéant, l'arbitrage entre des collectivités présentant des candidatures concurrentes. Ils devaient aussi désigner la collectivité bénéficiaire du transfert en cas d'absence de candidature. Les transferts devaient ensuite être formalisés par la signature d'une convention entre l'Etat et la collectivité bénéficiaire ou, à défaut d'accord, par un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile.

Alors que la loi prévoyait la possibilité de réaliser des transferts dès le début de 2005, la signature de la grande majorité des conventions par les collectivités ne s'est faite qu'à partir de décembre 2006. La date limite du 1er janvier 2007 qui figurait dans la loi a dû être repoussée au 1er mars

---

27) Concernant cet exemple, il convient toutefois de rappeler que la réforme a conduit le conseil général de la Charente-Maritime à se substituer au syndicat mixte chargé de l'aménagement et de l'exploitation de la plate-forme, et à mettre fin au marché de prestation de services que celui-ci avait conclu avec le groupement des CCI et à reprendre en direct la gestion de ce site.

2007 par une disposition de la loi de finances rectificative pour 2006. Cette situation peut notamment s'expliquer par la complexité du dispositif prévu par la loi et par la faible connaissance de l'activité aéroportuaire par certaines collectivités.

Le transfert s'est effectué par voie de convention pour la quasi-totalité des aérodromes concernés. Pour ceux de Merville-Calonne, Péronne-Saint-Quentin, Le Plessis-Belleville, Saint-Yan et Epinal-Mirecourt, le transfert a, faute d'accord, été réalisé unilatéralement par arrêté ministériel.

La répartition par type de collectivité bénéficiaire est la suivante :

- 19 plates-formes ont été transférées à des régions, seules ou au sein d'un groupement ;
- 29 plates-formes ont été transférées à des départements, seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes ;
- 61 plates-formes ont été transférées à des communautés de communes ou à des syndicats intercommunaux ;
- 41 plates-formes ont été transférées à des communes.

Au total, cette décentralisation s'est opérée sans incident majeur après que les mesures d'accompagnement (détermination des droits à compensation, transferts des services de l'Etat, etc.) ont été prises. Ce nouveau cadre comporte des potentialités de transformation profonde du mode de gestion des aéroports décentralisés. Les collectivités territoriales disposent en effet d'une très large latitude quant aux modalités d'exploitation et au devenir même des plates-formes dont elles sont devenues propriétaires.

## **II - Les nouvelles modalités de régulation des aéroports**

Dans son insertion au rapport public annuel de 2002, la Cour avait regretté que les révisions des redevances soient décidées chaque année sans être intégrées dans une perspective de moyen terme qui donnerait de la visibilité aux compagnies et inciterait ADP à un effort de modération de ses coûts.

La loi du 20 avril 2005 constitue une évolution positive à cet égard. Elle soumet Aéroports de Paris et les grands aéroports régionaux demeurés propriété de l'Etat à des modalités de régulation économique identiques. Celle-ci prend la forme d'un contrat de régulation économique signé entre l'Etat et le gestionnaire d'aéroport, déterminant les conditions d'évolution

des tarifs des redevances aéroportuaires pour une durée maximale de cinq ans.

La première application de la loi a concerné le contrat de régulation économique signé le 6 février 2006 entre ADP et l'Etat. Les grands aéroports régionaux où une société aéroportuaire a déjà été constituée s'inscriront dans la même démarche à brève échéance. A terme, l'ensemble des grands aéroports régionaux sera concerné par la réforme au fur et à mesure du renouvellement des contrats de concession avec l'Etat. L'exemple d'ADP pourra à cet égard constituer un point de comparaison utile.

## **A - Les principes de la régulation économique des aéroports français**

### **1 - La caisse unique**

La régulation tarifaire pratiquée aux termes de la loi du 20 avril 2005 repose, comme par le passé, sur le principe dit de la « caisse unique ». Le montant des redevances est donc déterminé en prenant en compte à la fois les revenus des activités aéronautiques et non aéronautiques.

#### **La caisse unique : définition et illustrations**

Dans le système de la caisse unique, les charges aéronautiques sont couvertes par le produit des redevances aéronautiques, augmenté des revenus des activités extra aéronautiques de l'aéroport (revenus des commerces, des parkings, etc.). Ceci permet de facturer des redevances plus faibles que celles qui résulteraient de la stricte couverture des charges aéronautiques par les redevances aéronautiques. Le prix acquitté par les compagnies, et les passagers en dernier ressort, est ainsi plus faible.

A titre d'exemple, à Beauvais, l'équilibre financier est très lié au caractère bénéficiaire de la liaison par autocars Paris-Beauvais, qui engendrait 13 M€ de recettes, soit près de la moitié du chiffre d'affaires. A Grenoble, l'exploitant a pu faire augmenter les recettes extra aéronautiques de 17 % entre 2004 et 2005, alors que les recettes aéronautiques baissaient de 9 %.

La justification de la caisse unique est que les recettes non aéronautiques (telles que les recettes commerciales tirées des boutiques sous douane ou les recettes des parcs de stationnement automobile) sont plus ou moins directement liées à l'accueil des passagers aériens dans les installations aéroportuaires. Les compagnies doivent ainsi pouvoir en retirer un certain bénéfice en se voyant appliquer des redevances réduites.

Dans le système de la double caisse, certaines activités sont considérées dans une certaine mesure comme indépendantes, selon l'idée par exemple que les recettes commerciales ne sont qu'indirectement liées au trafic aérien et qu'elles résultent avant tout d'une offre commerciale mise en place par le gestionnaire d'aéroport, qui peut en conserver le bénéfice.

Aux termes de la loi du 20 avril 2005, le niveau des redevances retenu, et leur rythme d'évolution, doivent tenir compte des prévisions de coûts, de recettes, des dépenses d'investissement ainsi que des objectifs de qualité des services rendus par l'exploitant de l'aéroport. Par ailleurs, le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis et peut tenir compte du financement d'investissements futurs. Ce dernier point institue une « compensation temporelle », les usagers actuels pouvant être amenés à supporter une partie des dépenses futures. La possibilité de modulations limitées des redevances pour un motif d'intérêt général (réduction ou compensation des atteintes à l'environnement, amélioration de l'utilisation des infrastructures, etc.) est également introduite, sans que toutefois le produit global de ces redevances puisse excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome.

## **2 - La possibilité d'un système de double caisse**

Le calibrage du montant des redevances est étroitement lié à la définition du « périmètre de régulation », dont les redevances doivent financer les activités.

Aux termes de l'arrêté du 16 septembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes, l'ensemble des activités exercées par ADP sur les aérodromes de l'Ile de France entre dans le champ du périmètre de régulation du premier contrat de régulation économique, à l'exception des activités de ses principales filiales, des activités financées par la taxe d'aéroport (activités de sûreté, de prévention du péril aviaire et des services de sécurité et de lutte contre l'incendie des aéronefs – SSLIA), de la gestion des dossiers d'aide à l'insonorisation et de l'assistance en escale.

Pour le premier contrat de régulation économique, le principe de la caisse unique a par conséquent été maintenu pour ADP (tout comme à Londres, mais contrairement à Francfort ou Amsterdam où une double caisse a été mise en place) afin de permettre à ADP de réaliser son important programme d'investissement sans augmentation prohibitive et brusque des tarifs des redevances.

En effet, le système de la double caisse suppose que les infrastructures aéronautiques sont financées en totalité par des redevances

aéronautiques. Ce système présente ainsi le risque de favoriser une hausse significative des redevances destinée à équilibrer l'activité aéronautique si une forte rentabilité des capitaux employés est recherchée sur les activités aéronautiques. Selon les données disponibles, Francfort International applique ainsi déjà les tarifs les plus élevés parmi les aéroports européens majeurs<sup>28</sup>.

Le système de la double caisse suppose aussi que les activités placées hors du périmètre régulé sont suffisamment concurrentielles pour que leurs prix puissent être libérés sans risque. L'activité dérégulée ne doit pas être le vecteur de création d'une rente abusive. Dans le cas particulier d'ADP cette question est directement posée du fait de l'attribution exclusive de la pleine propriété du domaine foncier.

Il peut apparaître justifié d'un point de vue économique que le niveau des redevances payées par les compagnies et les passagers pour l'utilisation des infrastructures aéroportuaires reflète leur rareté croissante dans des aéroports qui tendent vers la saturation. De ce point de vue, le système de double caisse facilite l'émergence d'une vérité des prix du transport aérien.

Une régulation fondée sur la double caisse peut cependant présenter certains risques si elle n'est pas accompagnée d'une supervision efficace du respect des obligations liées au service public aéroportuaire. En effet, les gestionnaires peuvent être incités à contrebalancer la perte de la compensation entre activités opérée au sein de la caisse unique par une réduction de certaines dépenses sur l'activité aéroportuaire (entretien des installations, renouvellement des investissements, etc.) afin de minimiser les charges à couvrir par les redevances.

L'arrêté de 2005 précité précise qu'à partir de la deuxième période de régulation d'ADP, c'est-à-dire à partir de 2011, l'immobilier de diversification (par exemple la construction ou la location d'immeubles de bureaux en dehors des aéroports) sortira du périmètre de régulation, ainsi qu'éventuellement d'autres activités commerciales.

---

28) Il est cependant notable qu'en dépit de l'existence d'un système de caisse unique intégrale à Londres Heathrow, les tarifs y ont sensiblement augmenté au cours des cinq dernières années. La Competition Commission a récemment proposé une hausse du plafond des produits des redevances de 18 % à Heathrow, à intervenir en avril 2008, puis pour les quatre années suivantes une hausse correspondant à 7,5 % hors inflation par an. Ces hausses sont justifiées, du point de vue de cette autorité, par les investissements très importants qui sont intervenus pour construire le nouveau terminal T5 et qui resteront nécessaires pour restructurer les anciens terminaux d'Heathrow.

A l'occasion de cette restriction du périmètre régulé, début de transition vers une caisse unique « aménagée », il conviendrait que l'Etat, en charge de la régulation, exige la fourniture par ADP de données démontrant la capacité à compenser dans des proportions raisonnables la perte de recettes correspondante par des gains de productivité sur les activités aéroportuaires, et pas uniquement par une augmentation des redevances ou une réduction des dépenses indispensables au bon fonctionnement du service public aéroportuaire. L'élaboration du prochain contrat de régulation économique d'ADP devra par conséquent donner lieu à une analyse attentive des évolutions des gains de productivité au sein du périmètre de régulation.

## **B - Les procédures consultatives de la régulation tarifaire**

Jusqu'en 2005, en vertu de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, les taux des redevances étaient fixés, sur les différents aéroports, après avis de la commission consultative économique (CoCoEco) créée sur chaque plate-forme et regroupant des représentants des compagnies aériennes, des organisations professionnelles et du gestionnaire d'aéroport. Après avis de la CoCoEco, les taux annuels étaient fixés et notifiés (par le conseil d'administration d'ADP ou par les CCI gestionnaires des aéroports selon les cas) au ministre chargé de l'aviation civile et au ministre chargé de l'économie, qui pouvaient y faire opposition dans un délai d'un mois.

En instaurant une procédure pluriannuelle d'encadrement de l'augmentation des tarifs des redevances aéroportuaires pour ADP et les douze grands aéroports régionaux, la loi du 20 avril 2005 a créé une nouvelle commission commune à l'ensemble de ces aéroports, la commission consultative aéroportuaire (CoCoAéro), qui est venue compliquer le processus de décision dans la mesure où la CoCoEco existante pour chacun des aéroports a été parallèlement maintenue et ses compétences renforcées notamment sur l'examen des investissements.

La CoCoAéro est née du souci apparu lors des débats parlementaires sur la loi du 20 avril 2005 de créer une instance qui permettrait d'éviter à l'Etat tout conflit d'intérêt entre ses rôles de régulateur, de propriétaire d'ADP et d'actionnaire d'Air France-KLM. Le projet a évolué au fil des débats pour aboutir à la création d'une commission dont la mission est de se prononcer sur l'économie générale de la régulation pluriannuelle mise en place par les contrats de régulation économique des différents aéroports concernés (ADP et grands aéroports régionaux). Composée de personnalités qualifiées indépendantes, elle émet un avis motivé, adressé au ministre chargé de l'aviation civile, avis qui demeure néanmoins consultatif, ce qui constitue un retrait par rapport aux visées initiales du projet. La décision rendue par le ministre concernant le contrat de régulation économique

d'ADP s'est du reste écartée sensiblement de la recommandation que la CoCoAéro avait formulée en matière d'évolution du niveau des redevances.

Cette situation n'apparaît pas satisfaisante de plusieurs points de vue. En premier lieu, la coexistence de deux commissions chargées l'une de l'émission d'un avis sur les tarifs annuels des redevances et l'autre de l'émission d'un avis sur l'encadrement pluriannuel de l'évolution de ces redevances alourdit sensiblement la procédure de régulation sans véritablement répondre aux attentes de transparence des compagnies aériennes (cf. infra). En second lieu, l'utilité de la commission consultative aéroportuaire, dont les principales préconisations n'ont pas été suivies, sans explication, a pu être mise en question.

Cette situation a contribué à entretenir le flou entre les prérogatives de l'Etat régulateur et les missions de l'Etat propriétaire et actionnaire des acteurs principalement intéressés (ADP et Air France-KLM). Un tel dispositif institutionnel demeure par conséquent inabouti par rapport à l'esprit premier de la réforme qui était de clarifier la position de l'Etat.

Les réformes aéroportuaires des lois du 13 août 2004 et du 20 avril 2005 visaient à adapter le secteur aéroportuaire aux mutations intervenues dans l'économie du secteur aérien, à en moderniser les structures en prenant acte du contexte de libéralisation et de la place accrue d'acteurs privés, compagnies aériennes au premier chef, aux stratégies commerciales fortes et potentiellement porteuses de risque pour les aéroports. A cet égard, la persistance d'un Etat actionnaire/régulateur peut paraître inadaptée.

Enfin, 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. Cette décision a poussé ADP à reprendre le processus de fixation des tarifs pour 2006 à son origine, sans pour autant modifier le niveau de redevances demandé en conformité avec le contrat de régulation économique. Des recours ont été engagés par des transporteurs aériens et une association de compagnies aériennes afin d'obtenir le remboursement des versements effectués au titre des redevances annulées par le Conseil d'Etat. Le caractère rétroactif de la nouvelle décision tarifaire fait également l'objet d'un recours. Ces vicissitudes mettent au jour le besoin de réviser les procédures consultatives de la fixation des tarifs et d'améliorer la justification des redevances demandées par les gestionnaires d'aéroports.

## **C - La première expérience d'un contrat de régulation économique :Aéroports de Paris**

Aux termes du contrat de régulation économique, l'évolution des redevances d'une période tarifaire à l'autre est plafonnée par un "taux d'évolution de base". La détermination de ce taux devait être guidée par le souci d'obtenir une juste rémunération des capitaux investis, ce qui supposait que la rentabilité économique de l'entreprise soit en ligne avec le coût moyen pondéré du capital (CMPC). Sur ces bases, la commission consultative aéroportuaire a retenu une solution intermédiaire entre les souhaits d'ADP, qui défendait l'idée d'un rattrapage tarifaire plus significatif compte tenu des retards accumulés de longue date, en proposant 4,5% en sus de l'inflation, et la position des compagnies aériennes, qui, comme Air France, préconisaient une augmentation des redevances au rythme de l'inflation.

Dans son avis rendu le 15 janvier 2006, la commission consultative aéroportuaire avait estimé que l'augmentation du tarif des redevances ne devrait pas dépasser 2,5% chaque année hors inflation, tout en étant limitée à 11% pour l'ensemble de la période 2006-2010. Le ministre de l'équipement, des transports et de la mer a finalement décidé de s'écarter de cet avis en fixant le taux plafond d'évolution des redevances aéroportuaires à 3,25% en sus de l'inflation.

Même si le contrat de régulation économique a été conçu par les autorités de tutelle comme un instrument permettant d'atteindre un juste équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes et ceux de l'opérateur aéroportuaire<sup>29</sup>, l'écart entre les recommandations de la commission consultative aéroportuaire et les paramètres du premier contrat de régulation finalement conclu a pu laisser penser que les autorités de tutelle ont essentiellement privilégié la valorisation à court terme de la société en vue de l'ouverture de son capital. La garantie de ressources stables et élevées sur les cinq années du contrat constituait en effet un élément d'attractivité qui a incontestablement servi ADP lors de son entrée en Bourse.

Le rythme élevé d'évolution des redevances finalement retenu a pu également laisser un doute sur l'effort de productivité de la nouvelle société. A cet égard, aucune mention n'a été faite des niveaux de

---

29) En effet, dans le cadre de ce contrat, ADP s'est engagé sur un programme d'investissement de plus de 2,5 Md€ sur une période de cinq ans, ces investissements ayant été décidés de façon à accompagner le développement du trafic.

rentabilité économique et de coût moyen pondéré du capital visés. Il peut paraître regrettable qu'il ne soit pas explicitement inscrit dans le contrat que la société ADP doit certes obtenir une juste rémunération des capitaux investis, mais au prix d'engagements de la société à améliorer sa productivité.

Le plan d'affaires de la société présenté à la commission consultative aéroportuaire signale des efforts particulièrement notables. Cependant, au total, l'évolution prévisionnelle d'ADP sur la période 2006-2010 consiste essentiellement en un rattrapage puis en une légère augmentation en fin de période du niveau de marge opérationnelle atteint en 2004. En euros constants, les charges opérationnelles par passager, hors frais de personnel, devraient rester globalement stables sur la période 2004-2010 et augmenter légèrement en euros courants. Le ratio moyen de sous-traitance par rapport à la surface des terminaux s'améliore légèrement par rapport à celui enregistré sur la période 1997-2005, mais ressort en retrait sensible par rapport au niveau atteint sur la période 2003-2006 au cours de laquelle le renouvellement de marchés d'exploitation avait pu favoriser une baisse des coûts. Au total, le montant des charges opérationnelles totales rapportées au nombre de passagers reviendrait en 2010 à un niveau proche de celui atteint en 2000 en euros constants.

ADP prévoit ainsi un rattrapage sur la période 2006-2010 de la perte de productivité constatée sur la période 2000-2005, liée notamment à la baisse du trafic après les attentats du 11 septembre 2001. Les derniers résultats d'ADP démontrent, au moins pour le ratio passager par employé, d'une dynamique positive.

Au total, le taux plafond d'évolution des redevances retenu dans le contrat vise en priorité à faciliter la réalisation par l'entreprise des investissements nécessaires à l'accueil du trafic et à l'amélioration de la qualité de service sur les aéroports parisiens. La préparation du contrat de régulation suivant devrait être l'occasion d'apprécier plus précisément les gains de productivité réalisés et réalisables par l'entreprise.

A cet égard, il serait utile que les propositions tarifaires pour les redevances aéronautiques faites annuellement par ADP à la Commission consultative économique des aéroports de Roissy-CDG et d'Orly donnent systématiquement lieu à la présentation des gains de productivité déjà réalisés et des mesures mises en œuvre pour l'atteinte des prochains objectifs.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Les lois du 13 août 2004 et du 20 avril 2005 ont profondément modifié le cadre de gestion des aéroports français. Pour les aéroports décentralisés, les collectivités nouvellement propriétaires de structures pour la plupart déficitaires auront à effectuer des choix quant à l'avenir de ces plates-formes. Elles disposeront pour cela de la plénitude de propriété et d'une grande latitude quant aux modes de gestion et à la tarification des services aéroportuaires.*

*Les grands aéroports régionaux, qui restent propriété de l'Etat, bénéficient d'un nouveau cadre légal qui clarifie les rôles respectifs du concessionnaire et du concédant, ramène le cahier des charges vers le droit commun des concessions et permet la conclusion de concessions d'une durée suffisante pour donner la visibilité nécessaire aux gestionnaires.*

*La création des sociétés aéroportuaires a été engagée en 2007, et est déjà effective sur certaines plates-formes. L'Etat, les collectivités territoriales et les CCI pourront à court ou moyen terme cohabiter avec des investisseurs privés porteurs de capitaux et de nouvelles méthodes entrepreneuriales dans le capital des sociétés aéroportuaires, gestionnaires mais non propriétaires des plates-formes.*

*Cette évolution pourra représenter une opportunité pour peu que l'Etat, qui restera propriétaire concédant de ces plates-formes, exerce une régulation efficace de leur activité afin d'éviter la constitution de positions dominantes parmi les nouveaux exploitants et prestataires des aéroports. Sous cette condition, la mise en place des sociétés aéroportuaires gagnerait à être anticipée sur toutes les plates-formes afin de tirer au mieux parti des potentialités de cette réforme. Il est donc souhaitable que les CCI utilisent la faculté, que leur a conférée la loi du 20 avril 2005, d'anticiper la création de ces sociétés aéroportuaires avant l'expiration des concessions en cours.*

*Un éventuel transfert de propriété des actifs aéroportuaires à ces sociétés aéroportuaires n'est pas souhaitable pour l'Etat au regard de son intérêt patrimonial et de la possibilité de disposer de leviers d'action sur les plates-formes d'intérêt national et international.*

\*\*\*

*Pour ce qui concerne ADP, la réforme du statut a permis de mettre fin aux ambiguïtés attachées au décalage entre le large éventail de ses activités, ses besoins de financement liés notamment à son important programme d'investissement et son ancien statut d'établissement public. La transformation en société anonyme s'est accompagnée de la définition d'un cahier des charges et d'un contrat de régulation économique qui*

*confère une visibilité pluriannuelle à l'évolution des tarifs des redevances. Il faut relever que la société ADP est par ailleurs chargée, sans résultats probants à ce jour, de coordonner sur chaque aéroport qu'elle exploite l'action des différents intervenants. La préparation de l'introduction en Bourse et de l'ouverture du capital s'est accompagnée d'une augmentation de capital et du transfert en pleine propriété de l'intégralité du domaine foncier et immobilier. Ces opérations qui ont permis d'assainir le bilan de la société ont contribué à l'attractivité d'ADP en Bourse, tout comme la perspective de recettes garanties sur cinq ans grâce aux redevances aéroportuaires. 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 nouvelles modalités de régulation posées par la loi du 20 avril 2005 permettent une souplesse dans la modulation des redevances pour des motifs d'intérêt général. Tout en ouvrant la possibilité d'une lente évolution pour ADP, elles ne remettent pas en cause le modèle dit de « caisse unique ». Ce mécanisme profite aux compagnies aériennes, et en fin de compte aux passagers, pour lesquels le prix des billets est moindre. Il minore néanmoins artificiellement le coût de l'utilisation d'infrastructures aéroportuaires qui tendent vers la saturation. Ceci est donc peu satisfaisant au regard de l'émergence d'une « vérité des coûts » du transport aérien. Il faut toutefois souligner les risques liés à l'adoption d'un système de « double caisse ». Celle-ci bénéficierait aux aéroports mais pourrait conduire à des hausses tarifaires trop abruptes si elle n'était pas accompagnée de gains de productivité sur les activités aéronautiques. La mise en place d'un système intermédiaire, dit de « simple caisse aménagée », devra trouver, au cas par cas, l'équilibre entre ces différentes considérations.*

*La fixation du niveau des redevances au sein du contrat de régulation économique d'ADP a fait apparaître l'ambiguïté de la position de l'Etat, partagé entre ses prérogatives de régulateur et ses motivations de propriétaire actionnaire majoritaire d'ADP et minoritaire d'Air France-KLM. Le dispositif institutionnel de fixation des redevances semble par conséquent inabouti par rapport à l'esprit premier de la réforme qui était de clarifier la position de l'Etat. La même observation trouve application pour les grands aéroports régionaux restés propriété de l'Etat.*

*Enfin, pivot du dispositif de régulation, le contrat de régulation économique ne reflète pas un engagement ambitieux en matière de gains de productivité, malgré les progrès effectivement atteints par l'entreprise. ADP prévoit ainsi un rattrapage sur la période 2006-2010 de la perte de productivité constatée sur la période 2000-2005. Le taux plafond d'évolution des redevances retenu dans le contrat de régulation économique vise ainsi en priorité à faciliter la réalisation par l'entreprise des investissements nécessaires à l'accueil du trafic et à l'amélioration de la qualité de service sur les aéroports parisiens. La préparation du contrat de régulation suivant devrait être l'occasion d'apprécier plus précisément les gains de productivité réalisés et réalisables par l'entreprise.*

#### **Recommandations**

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

*- pour les CCI gestionnaires des grands aéroports régionaux, accélérer la mise en place des sociétés aéroportuaires ;*

*- pour l'Etat, réviser les procédures de concertation et de fixation des redevances en distinguant mieux ses rôles d'actionnaire et de régulateur ;*

*- pour l'Etat et les collectivités territoriales, pratiquer des appels d'offre ouverts au niveau européen pour les futures concessions aéroportuaires ;*

*- pour l'Etat et ADP, s'engager sur des objectifs ambitieux de gains de productivité dans les prochains contrats de régulation économique.*

---



## **Chapitre III**

### **Les performances d'Aéroports de Paris**



Le nouveau statut d'ADP et son entrée en Bourse constituent deux mutations fondamentales destinées à lui permettre de faire face aux défis de la concurrence.

A cet égard, trois aspects revêtent une importance particulière : la situation financière de l'entreprise, la desserte Paris-aéroports et la qualité de service.

La performance des aéroports ne se mesure pas seulement par un calcul financier et économique. Tout particulièrement pour les aéroports de très grande taille comme ADP, elle inclut de plus en plus la qualité de service offerte aux passagers et aux compagnies. On observe du reste qu'une partie conséquente des ressources des aéroports est composée de redevances pour service rendu. Eu égard à l'augmentation continue des tarifs de ces redevances et à la sensibilité de ce thème, un engagement de l'entreprise sur la qualité des services rendus en contrepartie est apparu indispensable dans la réforme de la régulation mise en place par la loi du 20 avril 2005.

## I - Une situation financière en amélioration

### A - Des résultats en progrès dans un contexte mouvant

Les résultats annuels durant la période récente (2001-2006) suivent une tendance positive, après le contexte très défavorable de l'année 2001. Le trafic passagers sur cette période a progressé de près de 16,2 %. Après une hausse quasi continue entre 2002 et 2005 (à l'exception de l'année 2004 où le résultat net baisse de 2,4 %), la progression du résultat net est stoppée en 2006 en raison essentiellement d'importantes dotations aux amortissements et de faibles reprises d'amortissement.

*En M€*

Exercice	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Résultat net comptable	6,74	86,23	120,36	117,46	168,16	151,49

Pour mémoire, le résultat net comptable de 1999 et 2000 s'élevait respectivement à 104,6 et 121,6 M€ Il a fallu attendre 2003 pour retrouver ce niveau. En effet, le transport aérien mondial a connu l'une des plus graves crises de son histoire au cours des années 2001 à 2003 à la suite de l'accumulation d'événements graves (attentats du 11 septembre 2001, guerre en Afghanistan, épidémie de SRAS en Asie, guerre en Irak).

L'augmentation du chiffre d'affaires d'ADP est importante sur la période examinée (2001-2007) : 53,5% entre 2001 et 2007 contre 27,4 % sur la période 1996-2000, mais se ralentit sur la période 2004-2007.

Cette évolution doit néanmoins beaucoup à l'augmentation du produit de la taxe d'aéroport, destinée à couvrir les dépenses liées aux missions de sécurité et de sûreté. Après les attentats de 2001 et le renforcement des mesures de sûreté qu'ils ont entraîné, le produit de la taxe d'aéroport a connu une très forte évolution (+277 % sur 2001-2007), répercutée dans le chiffre d'affaires d'ADP. Or, les ressources réglementées (taxe d'aéroport et redevances) représentent près de 55% de l'ensemble du chiffre d'affaires, les redevances aéronautiques (passager, atterrissage, stationnement avion et carburant) constituant le poste le plus important du chiffre d'affaires à hauteur d'environ un tiers en 2007.

Les recettes commerciales (regroupant les redevances ou loyers payés par les exploitants des espaces commerciaux à ADP) affichent une croissance constante après une chute de 14% en 2001. Elles ont rattrapé en 2003 le niveau de 2000 puis ont ensuite augmenté régulièrement jusqu'en 2006. Ce développement positif doit néanmoins être fortement relativisé au regard du montant des recettes commerciales par passager. En dépit de la volonté affichée par ADP de développer ses concessions commerciales, depuis la préparation de l'introduction en Bourse en particulier, le retard d'ADP par rapport à d'autres aéroports européens en la matière ne s'est toujours pas résorbé. Le ratio redevances commerciales par passager atteignait 2,6 € à ADP en 2006 contre 3 € dans les aéroports britanniques, 3,4 € à Amsterdam et 3,5 € à Copenhague. ADP se situe au même niveau que Francfort sur cet indicateur<sup>30</sup>. De plus, la part des recettes commerciales dans le total des recettes est en recul d'environ trois points à l'aéroport Roissy-CDG en 2007 par rapport à 2003.

La capacité d'autofinancement a quant à elle augmenté de près de 66% sur 2001-2006.

---

30) On relèvera à cet égard que la possibilité d'accéder aux surfaces de vente à l'arrivée n'est expérimentée à l'aérogare 2F à Roissy-CDG que depuis septembre 2007, à la différence de nombreux autres aéroports européens et mondiaux.

## **B - Une situation patrimoniale assainie**

### **1 - Le désendettement**

Le total des dettes (dettes financières, dettes d'exploitation, dettes diverses et produits constatés d'avance) s'est accru de 32 % sur la période 2001-2006. Le rythme a sensiblement ralenti en 2006.

La tendance à l'alourdissement de l'endettement d'ADP depuis 1995 s'est ainsi confirmée, essentiellement pour faire face au financement du développement de l'aéroport de Roissy-CDG. La relative stagnation des redevances aéronautiques en termes réels au cours de cette période explique aussi une part de cet endettement préoccupant.

Depuis 2000, l'établissement ADP s'était de fait beaucoup endetté : le ratio dette nette / capitaux propres sociaux en normes françaises était passé de 1,07 à 1,50 entre 2000 et 2003. Le groupe a ensuite commencé à améliorer sa structure financière. En 2004, ce ratio s'est stabilisé. En outre, le passage aux normes IFRS s'est traduit par une amélioration des capitaux propres consolidés de 304 M€. Le ratio dette nette / capitaux propres consolidés en normes IFRS s'est ainsi établi en 2004 à 1,26. Les résultats dégagés en 2005 ont permis de faire redescendre ce ratio à 1,13 au 31 décembre 2005. Au 31 décembre 2005, l'endettement financier net du groupe s'élevait à 2,3 Md€, en léger retrait par rapport à 2004.

Ce n'est finalement qu'en 2006 que le taux d'endettement est devenu inférieur à 1, essentiellement en raison de l'augmentation des capitaux propres consécutive à l'optimisation du bilan opérée avant l'entrée en Bourse (cf. chapitre II).

Bien que l'évolution observée soit positive, le poids de la dette d'ADP demeure encore conséquent.

### **2 - Les créances douteuses**

La période 2001-2006 a été marquée par l'importance des créances douteuses en 2003 et 2004, essentiellement en raison de la défaillance de plusieurs compagnies aériennes françaises (Air lib, Aéris, Air littoral et Euralair Horizons). Ces créances ont dû être constatées en pertes.

**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 »<sup>31</sup> 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.

---

31) Selon les termes du rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib, par le député M. Charles de Courson (rapport n° 906 du 11 juin 2003).

## II - Les fortes carences des liaisons Paris-aéroports

La desserte des plates-formes d'ADP n'est pas de la compétence de cette entreprise qui ne dispose en la matière que de leviers d'action limités. Pour autant, la qualité de la liaison ville-aéroport est un élément qui influe fortement sur le niveau de satisfaction des passagers.

La desserte de l'aéroport Roissy-CDG n'a pas évolué, alors qu'à l'heure actuelle la plupart des grandes villes mondiales bénéficient d'une liaison ferroviaire express<sup>32</sup>. D'après une étude de la DGAC, la plupart des grandes capitales mondiales seront équipées d'une liaison ferroviaire dédiée à l'horizon 2010. La plate-forme Roissy-CDG se situe au deuxième rang mondial pour le nombre de passagers aériens internationaux, mais sa relation avec le centre de la capitale ne répond pas aux attentes des voyageurs, notamment étrangers. Toujours selon la DGAC, la ligne RER B est perçue par les passagers aériens comme inadaptée, par manque de lisibilité de l'information et de la signalétique, le manque de place pour les bagages et le manque de confort aux heures de pointe. La dégradation de certains matériels et la fiabilité incertaine de la desserte ne s'inscrivent pas plus dans les standards des grands aéroports européens. Par ailleurs, la desserte de l'aéroport par la ligne B du RER apparaît difficile à concilier avec les déplacements domicile-travail, vocation première de cette ligne. Compte tenu de ces insuffisances, plus de 80 % des acheminements des passagers du transport aérien entre Paris et l'aéroport Roissy-CDG s'effectuent par la voie routière, soumise aux aléas de la circulation et polluante.

La desserte de l'aéroport de Roissy-CDG devrait entrer dans les normes internationales des lignes express en 2012. Un projet a été décidé dans le cadre de la candidature parisienne aux Jeux Olympiques de 2012. La loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a confié à l'Etat le pilotage du projet et ouvert la possibilité de recourir à des partenariats public-privé. Les travaux devraient débiter en 2008. La ligne CDG Express prévoit de relier directement la gare de l'Est à l'aérogare Roissy-CDG 2 sans arrêt intermédiaire, et en vingt minutes maximum, à l'horizon 2012. Il conviendra qu'une attention particulière soit portée à la future tarification et au gain de temps et d'accessibilité depuis l'intérieur de Paris par rapport à l'alternative du RER B.

---

32) Trains dotés d'une vitesse moyenne supérieure à 100 km/heure

Aucun projet d'amélioration de la desserte ferroviaire de Paris-Orly n'est en revanche à l'étude. Cet aéroport est actuellement accessible soit par le RER B et l'Orly Val, soit par le RER C et une navette bus. Aucun accès n'est direct, ce qui constitue un cas unique pour un aéroport de cette taille, alors même qu'une station de métro avait été intégrée et construite dès l'origine à Orly. C'est finalement le choix d'Orly Val qui a été fait, en liaison avec le RER B. Le prix élevé du billet, la complexité du trajet et le nombre de ruptures de charge expliquent que les prévisions de trafic de l'Orly Val n'aient pas été atteintes. La ligne transporte un peu moins de trois millions de passagers par an (pour un trafic de 26 millions de passagers en 2007).

La médiocre qualité des moyens d'accès aux plates-formes d'ADP constitue un point persistant de faiblesse.

### **III - Une qualité de service encore insatisfaisante**

Une plate-forme aéroportuaire constitue le lieu de rencontre des compagnies aériennes et de leurs passagers. Le gestionnaire d'un aéroport se doit ainsi de mettre en place les conditions d'accueil et d'exploitation adaptées aux besoins de ces deux catégories d'usagers. Les aéroports perçoivent à cette fin des redevances pour services rendus. ADP disposant d'un quasi monopole naturel sur une large partie de la desserte aérienne de Paris et de sa zone d'attraction, la régulation mise en place par la loi du 20 avril 2005 a intégré une dimension « qualité de service » qui devrait permettre de moduler l'augmentation des redevances en fonction de l'atteinte d'objectifs de qualité.

Une politique de qualité efficace peut aussi participer d'un souci de compétitivité. Roissy-CDG est à cet égard dans une situation particulière. Seul aéroport français de statut intercontinental, Roissy-CDG constitue la porte d'entrée en France, et dans une certaine mesure en Europe en raison du hub d'Air France-KLM, d'un grand nombre de passagers. Engagé dans la concurrence internationale face aux hubs étrangers et bénéficiant d'un niveau élevé de redevances, ADP se doit d'offrir une qualité de service en rapport avec ses ambitions et son statut<sup>33</sup>. La Cour a constaté que si certaines réussites de la politique de qualité ne doivent pas être

---

33) Les développements qui suivent se concentrent essentiellement sur les services rendus aux passagers plus que sur les services aux compagnies. En tant que « consommateurs finaux » du transport aérien, les passagers sont aussi concernés indirectement par les services rendus aux compagnies, dont ils supportent la charge financière et ressentent les implications concrètes sur leur parcours dans l'aéroport.

sous-estimées, elle a connu de nombreux avatars et des résultats encore globalement peu concluants.

## **A - La mise en place lente et difficile d'une politique de qualité**

### **1 - Un sujet évoqué de plus en plus fréquemment par le conseil d'administration**

La qualité est un thème dont le conseil d'administration se saisit périodiquement, avec une fréquence de plus en plus soutenue depuis 2004. La prise de conscience de l'image fortement dégradée d'ADP et de la nécessité d'y remédier s'est nettement imposée au fil des séances.

Preuve de la volonté de considérer la qualité de service comme une dimension stratégique pour l'entreprise, le conseil d'administration dispose, dans le tableau de bord qui lui est remis chaque trimestre depuis septembre 2005, d'une entrée « qualité de service ». Celle-ci a été enrichie de plusieurs indicateurs à la demande des administrateurs, notamment sur les délais de livraison bagages et sur le temps d'attente aux filtres de police. Ces éléments qui ne sont pas du ressort d'ADP ont néanmoins une influence qui rejaillit sur son image dans la mesure où les passagers n'ont pas – ou peu – conscience de la séparation des responsabilités des différents intervenants sur les plates-formes. Plusieurs des actions évoquées par le conseil d'administration et le comité de la stratégie ont aussi vu le jour.

Au total, la direction est désormais consciente de la nécessité d'améliorer le niveau de qualité d'ADP. Plusieurs échanges reflètent cependant la crainte que cette préoccupation ne soit pas encore partagée dans l'ensemble de l'entreprise.

De fait, la mise en place d'actions concrètes et d'une stratégie cohérente a été relativement tardive, débutant véritablement à la fin 2004. Ainsi, la concrétisation de ces intentions exprimées au plus haut niveau a rencontré des obstacles forts qui ne sont pas encore tous surmontés.

### **2 - Des initiatives nombreuses mais en ordre dispersé**

La politique de qualité d'ADP, depuis sa relance en 2005, est structurée autour de plusieurs instruments qui préexistaient au contrat de régulation économique (actions phares, opération « Destinations Clients », site pilote du 2C).

Ces initiatives peuvent recouvrir des actions qui ne contribuent pas nécessairement à la qualité telle que le contrat de régulation économique la mesure. Ainsi, les chantiers ouverts pour le respect des indicateurs du contrat de régulation économique ne constituent pas l'unique vecteur de la politique qualité d'ADP, bien que ce dernier soit le plus visible. Chaque direction d'aéroport a par ailleurs mis en place un plan qualité adapté aux spécificités de chaque plate-forme qui liste des actions à mettre en oeuvre.

L'ensemble des actions qualité est repris dans le bilan annuel qu'ADP dresse depuis 2005 en application du cahier des charges de la société. Ces bilans démontrent la réalité des actions mises en oeuvre par ADP, ainsi que de certaines améliorations. Toutefois, les plans qualité ne sont pas toujours très riches sur le fond et peinent à aller au-delà de la présentation des thèmes des réunions des différents groupes de travail sans toutefois que les améliorations éventuelles qui en ont découlé ne soient exposées.

Au-delà des actions ponctuelles, l'amélioration de la qualité de service suppose des processus de travail qui intègrent la qualité à tous les niveaux. Elle suppose aussi une meilleure maîtrise de la sous-traitance et l'organisation de partenariats avec les autres intervenants sur les plates-formes aéroportuaires (cf. infra).

### **3 - Des efforts globalement peu concluants**

Le conseil d'administration a reconnu à plusieurs reprises que malgré des avancées, la situation générale demeurerait encore nettement insatisfaisante.

En satisfaction globale, tous critères confondus<sup>34</sup>, Paris-Orly se classait en 2004 en 66e position sur 76 et Roissy-CDG en 68e position selon l'étude réalisée sur le plus large panel (76 plus grands aéroports mondiaux) par le cabinet américain JCPA. Les classements établis par certaines compagnies ou alliances vont dans le même sens. Dès 2005, une enquête réalisée par Cathay Pacific et partagée par l'alliance One World classait ADP (Roissy-CDG) dans les aéroports de qualité médiocre. ADP n'a accepté que tardivement, en mars 2007, d'entrer dans le panel des enquêtes de satisfaction du Conseil International des Aéroports. Malgré la prudence qui doit s'attacher à l'interprétation de ces enquêtes, ces résultats témoignent de l'ampleur du passif avec lequel ADP doit composer dans sa politique de qualité.

---

34) L'étude traite différents domaines (propreté, signalisation, etc.) avant d'établir un « classement général » sur la base de l'ensemble des critères.

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<sup>35</sup> et la difficulté de circulation à l'intérieur des terminaux<sup>36</sup>, 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.

Le « taux de contact<sup>37</sup> » présente en effet des insuffisances notoires par rapport aux aéroports comparables, ce qui s'explique en partie par les modalités de fonctionnement du hub d'Air France-KLM. Celui-ci entraîne par définition une saturation des installations sur des plages horaires très resserrées qui doivent permettre un maximum de correspondances dans un minimum de temps. Sauf à opter de façon encore plus marquée pour une politique d'investissement uniquement dimensionnée sur la pointe de trafic du hub d'Air France-KLM – ce qui entraînerait une rentabilité moyenne encore plus faible des installations d'ADP – un taux de contact dégradé est inévitable sur ces périodes.

La réouverture progressive de ce terminal et la mise en service totale du satellite S3 pourront apporter une certaine amélioration à cette situation. Il est néanmoins problématique de constater que le taux de contact sur les vols long courrier se dégrade depuis quelques années, en partie seulement du fait des fortes perturbations d'exploitation liées à l'effondrement d'une partie de la voûte du terminal 2E. Du point de vue du passager, comme de celui de la compagnie, le débarquement ou l'embarquement au large d'avions gros porteurs est une situation d'autant plus insatisfaisante que le transport par autobus sur la plate-forme s'opère dans des conditions dégradées en raison de l'insuffisance du nombre de bus utilisés.

---

35) Le renouvellement total de la signalétique de Roissy-CDG et d'Orly d'ici à la fin 2008 vise à apporter une solution à cette situation.

36) Les difficultés de circulation entre les terminaux devraient s'atténuer avec la mise en service, bien que retardée, de CDG Val. Ce système de transport interne remplace les anciens projets dont le coût élevé des échecs successifs avait été souligné dans le rapport public 2002 de la Cour.

37) Un avion traité « au contact » est celui dont le débarquement ou l'embarquement ne nécessitent pas de transport par bus jusqu'à l'aérogare mais s'opèrent directement par une passerelle menant de l'avion à l'aérogare. Dans la situation inverse, l'avion est traité « au large ». Le taux de contact mesure le pourcentage de passagers bénéficiant d'un traitement au contact.

## **B - Des obstacles propres à ADP**

Indépendamment du contexte spécifique à ADP, mener une politique de qualité est intrinsèquement une entreprise délicate en raison du décalage existant entre le niveau de qualité attendu par les usagers, le niveau de qualité voulu par le prestataire, le niveau de qualité réalisé et enfin le niveau de qualité perçu par l'utilisateur.

Au-delà de ces difficultés communes à toutes les entreprises, la politique de qualité se heurte, pour ADP, à des obstacles qui lui sont propres.

### **1 - Les difficultés de coordination entre des intervenants multiples**

Le travail sur les différentes dimensions de la qualité est particulièrement important pour toute entité chargée de coordonner l'action de plusieurs intervenants tiers, ce qui est le cas d'ADP. En effet, ADP ne contrôle pas tous les éléments qui ont un impact sur la qualité perçue et attendue par les usagers. Les compagnies, les pouvoirs publics, les sous-traitants d'ADP entrent en interaction avec les passagers sans que ces derniers aient nécessairement conscience des responsabilités qui échoient à chacun : ADP est globalement perçue comme responsable. Dans ces conditions, il revient à ADP de travailler sur une stratégie de communication et de clarification – comme cela a été engagé – mais avant tout sur les moyens de promouvoir la qualité chez ses partenaires et ses sous-traitants. Il s'agit sans doute de l'un des points d'application les plus délicats de la mission que la loi du 20 avril 2005 a expressément confiée à ADP de coordonner l'action des différents intervenants sur les plates-formes (cf. infra).

### **2 - Les préventions à l'égard de l'engagement sur la qualité**

ADP a souffert, non seulement d'une prise de conscience tardive, mais aussi de la dispersion des responsabilités, d'un manque de moyens et du positionnement inadapté des structures chargées de la politique de qualité jusqu'en 2005.

Les engagements forts et les actions mises en place par l'état-major d'ADP et les instances de gouvernance ne sont pas exempts de certaines réticences vis-à-vis de la politique de qualité. D'une part, l'idée selon laquelle ADP serait jugée plus sévèrement que les autres aéroports internationaux est fortement ancrée : Paris et la France présentant aux yeux des voyageurs internationaux une certaine image de prestige et de

luxe, les attentes adressées à ADP seraient supérieures et difficiles à satisfaire. Si une telle attitude était avérée, il ne semble pas qu'elle puisse expliquer à elle seule les mauvais résultats d'ADP, et encore moins constituer une incitation à l'inaction.

D'autre part, la position relativement abritée dans laquelle se trouve ADP, avec un trafic constitué très majoritairement de liaisons point à point moins exposé à la concurrence que le trafic de correspondance, peut aussi réduire l'incitation à améliorer résolument la qualité.

Enfin, la politique de qualité est encore parfois considérée essentiellement comme un enjeu d'image. Dans cette optique, l'amélioration de la qualité est vue comme une tâche annexe peu porteuse de recettes et d'avantage concurrentiel car les passagers d'ADP représentent pour l'essentiel une clientèle captive. Les dispositions du contrat de régulation économique constituant par ailleurs une incitation modeste à l'amélioration de la qualité (cf. infra), la concrétisation des engagements peut se heurter à de réelles difficultés.

### **3 - La faible sensibilité aux services dans la culture d'entreprise d'ADP**

ADP a, depuis sa création, conçu sa mission comme celle d'une prestation technique de bâtisseur d'infrastructure, confiée principalement à des ingénieurs et des personnels techniques. L'absence partielle de maintenance et d'entretien de certaines aérogares depuis leur mise en service, aussi bien à Roissy-CDG qu'à Orly, est expliquée par la priorité accordée aux investissements dans de nouvelles infrastructures. Ces choix se reflètent désormais dans la vétusté de certaines installations (fuites d'eau, défaillance des systèmes d'alimentation électrique interrompant l'exploitation à Orly, etc.) qui dégradent les conditions d'exploitation et d'accueil sur les plates-formes. Une nouvelle approche commerciale centrée sur le passager, qui devrait se superposer à l'approche technique, représente donc pour ADP un changement d'esprit majeur. Cette évolution coïncide cependant avec l'introduction d'une logique financière plus affirmée commandée par l'ouverture du capital de la société et sa cotation en Bourse. Dans ces conditions, la démarche qualité centrée sur le service au client doit composer avec des objectifs de rentabilité financière ambitieux qui constituent la priorité forte de l'entreprise.

#### **4 - La conception architecturale et les choix d'aménagement**

Une partie des difficultés rencontrées depuis des années par ADP dans l'atteinte et le maintien d'une qualité de service satisfaisante, notamment pour la propreté ou la facilité d'orientation et de circulation à l'intérieur des terminaux, a des origines structurelles.

Il faut citer en premier lieu le choix des équipements et des matériaux qui a prévalu lors de l'aménagement initial des terminaux. Le nettoyage et l'entretien des installations sont rendus difficiles par l'inadaptation de beaucoup de revêtements de sols, de certains revêtements de siège, de la conception des poubelles, etc. En second lieu, la configuration des espaces ne facilite pas non plus le nettoyage ni l'utilisation par les passagers.

Ainsi, dans plusieurs terminaux de Roissy-CDG, notamment les plus anciens, le parti pris architectural initial a été de ne pas implanter de blocs sanitaires dans les espaces départ, et de ne pas réserver beaucoup d'emplacements pour les boutiques. Il s'est révélé difficilement soutenable. Après plusieurs années d'exploitation, il a donc été nécessaire d'installer des blocs sanitaires et d'aménager des emplacements commerciaux dans des espaces qui n'étaient pas prévus à cet effet.

La fluidité de la circulation des passagers s'en est trouvée amoindrie, les espaces commerciaux ayant été gagnés sur la largeur des zones de passage. Certains espaces d'embarquement de gros porteurs sont devenus insuffisants lors de plusieurs départs rapprochés, créant des congestions jusque dans les boutiques attenantes. La fonctionnalité de ces équipements commerciaux nouvellement installés en a aussi été amoindrie. Les blocs sanitaires sont aussi trop exigus selon les résultats des enquêtes menées auprès des passagers. Enfin, les prestations de nettoyage de ces différents espaces, la qualité et la régularité de leur nettoyage en ont pâti.

La logique architecturale qui a guidé la conception des aéroports les plus anciennes constitue ainsi un obstacle persistant à l'obtention d'un haut niveau de qualité des prestations offertes aux passagers. Cette situation dans la majorité de ses terminaux devrait imposer à ADP de s'impliquer particulièrement dans la mise en œuvre concrète de la politique de qualité.

Les décisions d'investissement d'ADP les plus récentes se sont détournées de l'ancienne conception architecturale de l'aéroport comme lieu de prestige. Les plans et la conception du nouveau satellite S3 et des terminaux T2G ou T3 semblent à cet égard suivre une nouvelle approche marquée d'un certain pragmatisme quant à la facilité d'utilisation pour les passagers des installations, qui a fait défaut par le passé.

Par ailleurs, les décisions d'aménagement des aérogares, qui peuvent rendre plus complexes les contrôles de sécurité (postes d'inspection et de filtrage et/ou contrôles transfrontières) pourraient être systématiquement anticipées, voire concertées avec certains utilisateurs. L'aménagement intérieur du satellite S3 a ainsi été revu à la demande de la direction de la police aux frontières (DPAF) afin de faciliter son travail. Ces modifications expliquent en partie les retards de mise en service du satellite et ont induit des surcoûts.

### **C - La coordination des interventions : le cas des services de l'Etat et des sous-traitants**

Gestionnaire des plates-formes aéroportuaires, ADP ne prend cependant pas directement en charge la réalisation de l'intégralité des opérations effectuées au service des compagnies ou des passagers dans les aéroports.

Le recours à la sous-traitance s'est développé très fortement pour certaines activités dont l'impact sur la qualité de service est immédiat. C'est notamment le cas pour le nettoyage ou pour la sûreté avant l'embarquement. Outre les sous-traitants, les services de l'Etat (douanes, PAF, gendarmerie) interviennent sur les plates-formes aéroportuaires pour y exercer des missions régaliennes<sup>38</sup>.

Le niveau de qualité offert est donc de la responsabilité de plusieurs acteurs, souvent mal identifiés par les passagers. Le bilan des réclamations reçues en 2005 par ADP démontre cet enchevêtrement. En effet, presque la moitié des réclamations concerne des compagnies aériennes, des concessionnaires ou des services publics. Le grand public appréhende mal la répartition des rôles entre les différents intervenants.

En raison de sa qualité d'exploitant responsable du bon fonctionnement d'ensemble des plates-formes, il est indispensable qu'ADP déploie sa stratégie de qualité dans les domaines qui sont de son ressort direct mais entame aussi une démarche concertée – voire contractuelle – d'amélioration de la qualité de service des autres intervenants. Ceci fait partie intégrante d'une gestion satisfaisante des marchés de sous-traitance, mais comporte plus de difficultés pour les services de l'Etat.

---

38) On peut aussi mentionner les fonctions plus autonomes mais néanmoins essentielles des services du contrôle aérien et de la météorologie pour la qualité des prestations aéronautiques.

## 1 - La direction de la police aux frontières

Maillon essentiel de la sécurité sur la plate-forme, la direction de la police aux frontières (DPAF) y remplit une multiplicité de rôles. Le contrôle des titres est la principale mission mettant en contact les passagers avec la DPAF. A cet égard, un fort potentiel d'amélioration de la qualité de service apparaît.

Les motifs de réclamation enregistrés à l'encontre de la DPAF ont fortement augmenté à partir de 2004 (+47 % à Roissy-CDG, +100 % à Orly, +54 % sur le total d'ADP en 2005). 85 % des réclamations portent sur le temps d'attente et l'organisation des files d'attente. Elles concernent en majorité l'inadéquation du nombre de postes de contrôle ouverts par rapport à l'afflux de passagers au moment du débarquement rapproché de plusieurs gros porteurs, le mélange des files « Union européenne » et « pays tiers » par manque d'organisation et parfois de personnel disponible, ce qui peut entraîner de longues files d'attente compromettant la poursuite du trajet des passagers en correspondance.

Les données des enquêtes de satisfaction, au départ ou à l'arrivée, offrent une image globalement meilleure, mais elles ne doivent pas masquer la tendance nettement défavorable enregistrée par la hausse des réclamations.

Au-delà de la perception ponctuelle que peuvent traduire les enquêtes de satisfaction ou les réclamations, certaines modalités de fonctionnement de la DPAF ne sont pas satisfaisantes du point de vue de la qualité du service.

Ainsi, le nombre de fonctionnaires de la DPAF en service est totalement inadapté aux variations du flux de passagers. Le nombre d'agents aux postes de contrôle demeure en effet quasiment stable tout au long de la journée sans s'adapter aux pics de trafic du hub. Cette absence de réactivité entraîne un allongement des files et du délai de passage des contrôles. Cette inadaptation des effectifs peut aller jusqu'au maintien de la présence d'agents de la DPAF 24h sur 24 à l'aérogare CDG1 alors que le trafic aérien y est interrompu entre 23h et 5h du matin. Les agents en service dans cette plage horaire pourraient utilement être redéployés durant la journée et augmenter notamment le potentiel d'agents disponibles au moment des pointes de trafic. Plus généralement, il apparaît indispensable qu'à effectifs constants la présence des agents de la DPAF suive plus finement les variations du trafic par aérogare. Le problème naît en effet davantage de la non-ouverture des guichets existants que de l'insuffisance de postes de contrôle.

Face à l'inadéquation des effectifs déployés lors de certaines plages horaires, matérialisée par le nombre de guichets fermés, la longueur des files d'attente et le non-respect systématique de la séparation des passagers Schengen/autres ressortissants, la DPAF a entendu faciliter l'écoulement des passagers en créant des files dédiées aux voyageurs de première classe et de classe affaires. Cette mesure constitue une atteinte au principe d'égalité devant le service public à laquelle il devrait être mis fin. En effet, l'efficacité du service public, l'exercice de missions régaliennes et les conditions de traitement des passagers par la police aux frontières ne sauraient être dépendants du prix du billet acquitté.

Ces aspects qui relèvent de l'organisation interne de la DPAF ont un impact indéniable sur la qualité du service offert sur les plates-formes gérées par ADP, car du point de vue de l'utilisateur, qui ne fait pas clairement la différence entre les intervenants, une politique de qualité qui n'impliquerait pas pleinement l'ensemble des acteurs présents sur la plate-forme aéroportuaire n'est pas satisfaisante. Dès lors, il est souhaitable qu'ADP s'engage dans une démarche concertée avec la DPAF sur la qualité de service.

Ceci suppose qu'ADP fournisse à cette direction, avec un préavis suffisant pour l'organisation du service, les informations indispensables sur les horaires et la capacité des vols au départ et à l'arrivée, ainsi que les moyens matériels appropriés. A l'inverse, la DPAF doit adapter ses effectifs au trafic, hors événements imprévisibles.

Une charte d'accueil a été élaborée au sein d'un groupe de travail réunissant la DPAF et ADP à Roissy-CDG et diffusée en mars 2007. Depuis cette même date, un dispositif commun de mesure du temps d'attente aux contrôles transfrontières est engagé entre ADP, Air France-KLM et la police aux frontières. L'installation de caméras vidéos sur l'ensemble des guichets et la mise en place d'un coordonnateur ayant pour mission d'établir, en réponse aux constats visuels, une adéquation entre les flux de passagers et les effectifs de fonctionnaires ont été annoncées.

Il importe désormais de prendre des mesures effectives d'amélioration des prestations et de concrétisation des engagements, alors que les enceintes de concertation et les modalités d'échange existant entre ADP et la DPAF n'ont pas abouti pour l'instant à des résultats satisfaisants.

Outre les efforts à entreprendre en vue d'une meilleure coordination avec ADP, il est indispensable que la DPAF intègre dans son travail quotidien la dimension qualitative de la relation avec le public, notamment étranger et ne maîtrisant pas le français. Le poste frontière constitue le premier contact du passager avec l'administration française, ou bien le dernier avant son départ. Les réclamations ou enquêtes de satisfaction démontrent que l'aspect qualitatif n'est pas suffisamment pris en compte. A l'instar de tous les services de police, la DPAF est pourtant couverte par les engagements minimaux de la Charte Marianne (notamment un accès plus facile et un accueil attentif et courtois).

Pour améliorer le traitement des flux, la DPAF mise avant tout sur de nouveaux systèmes de contrôle (notamment PARAFES<sup>39</sup>) qui n'en sont qu'à des stades expérimentaux et ne peuvent apporter une réponse rapide aux dysfonctionnements constatés. Seule l'adaptation du cycle de travail des effectifs permettra de remédier à court terme aux dysfonctionnements constatés. A cet égard, l'ambition de la DPAF semble très insuffisante.

## 2 - Le rôle des sous-traitants

La sous-traitance de certaines activités dévolues à ADP est très importante – voire intégrale –, en particulier pour le nettoyage, les inspections filtrage<sup>40</sup>, l'exploitation des boutiques, bars et restaurants. Comme le prouvent plusieurs études menées pour le compte de la DGAC ou par le service de l'audit interne d'ADP, le bilan qualité de ces activités dévoile globalement une nette possibilité d'amélioration, avec des situations contrastées par terminal.

---

39) Passage Automatisé Rapide aux Frontières Extérieures Schengen (PARAFES) : système expérimenté à Roissy-CDG reposant sur la lecture automatique simultanée du passeport biométrique et de l'empreinte digitale du voyageur.

40) Les inspections filtrage recouvrent le contrôle des passagers et des bagages avant l'accès aux salles d'embarquement. Ces contrôles sont en général sous-traités à des sociétés spécialisées.

Les sous-traitants sont liés à ADP par des marchés dont l'exécution doit être mieux suivie, notamment par la mise en œuvre de l'ensemble des contrôles contradictoires contractuels. L'application effective des mécanismes de malus prévus par les contrats en cas de non-exécution satisfaisante devrait être poursuivie systématiquement, ce qui n'est pas le cas.

L'exemple des marchés de sous-traitance des missions d'inspection et de filtrage des passagers pour l'accès aux zones d'embarquement illustre cette situation. Les postes d'inspection et de filtrage sont sous-traités à quatre sociétés, dont l'une est une sous-filiale d'ADP. La nécessité de certaines améliorations résulte tant d'un indicateur inclus dans le contrat de régulation économique relatif au temps d'attente aux postes (qui n'est cependant pas assorti d'objectif) que des résultats des enquêtes de satisfaction (sur l'organisation des files d'attente, la durée de l'attente, l'accueil, la prévenance et le sentiment de sécurité)<sup>41</sup>, des bilans des réclamations et de diverses études.

Un audit des dépenses de sécurité et de sûreté réalisé en 2006 pour la DGAC relève que les clauses d'ajustement de prix qui sont liées à la qualité de service se fondent sur des critères trop complexes et n'ont donc jamais été mises en œuvre. L'audit souligne pourtant que « le niveau de qualité constaté dans l'application des mesures de sûreté peut être amélioré dans le domaine de la relation clientèle pour certains agents et dans la rigueur des actions de palpation et de fouille des bagages ».

La conformité matérielle et quantitative de la prestation par rapport aux processus définis dans le marché peut aussi donner lieu à des pénalités si elle n'est pas respectée. Selon l'audit précité, alors que le taux d'absentéisme pose des problèmes importants (des postes de contrôle qui devaient être armés ne peuvent l'être faute d'effectif disponible), aucune pénalité n'est appliquée par ADP à ses sous-traitants. Il est vrai que ces derniers se trouvent en position de force, le secteur étant en situation oligopolistique.

---

41) Les enquêtes de satisfaction contiennent un biais non négligeable au détriment des passagers mécontents des modalités d'inspection et de filtrage. Le temps d'attente amenant parfois à retarder l'accès des passagers aux salles d'embarquement jusqu'à une heure très proche de l'heure limite de clôture des vols, au prix même de retards dans les départs, les passagers les plus pénalisés ne disposent pas du temps nécessaire pour répondre aux enquêtes de satisfaction qui sont réalisées dans les salles d'embarquement afin de disposer de l'appréciation des passagers sur l'ensemble de leur parcours depuis l'arrivée à l'aéroport.

La situation rencontrée sur les marchés de sous-traitance du nettoyage et d'exploitation des boutiques et bars/restaurants est largement similaire.

Le renouvellement des marchés de sûreté, prévu fin 2008, « devrait normalement privilégier des objectifs de résultat », selon ADP, ce qui améliorerait la situation.

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

Les initiatives d'amélioration de la qualité de service ont été intégrées dans une politique plus structurée construite autour des nouvelles dispositions du cahier des charges et du contrat de régulation économique. Il est néanmoins incertain que ce contrat réponde pleinement aux attentes.

Le contrat de régulation économique fixe un taux plafond de base d'évolution des tarifs des redevances principales et accessoires perçues par ADP pour chacune des périodes tarifaires 2005 à 2010. Un système de bonus/malus est intégré au contrat, qui permet, selon les résultats atteints, de modifier à la hausse ou à la baisse le taux d'évolution du tarif des redevances pour une année donnée.

### **1 - Des indicateurs trop peu centrés sur la qualité de service**

Le contrat de régulation économique comporte treize indicateurs de qualité de service, dont trois donnent lieu à un simple suivi sans être inclus dans le mécanisme d'ajustement du plafond d'évolution des tarifs des redevances. Ils ne sont pas associés à des objectifs quantifiés, contrairement aux dix premiers.

**Les indicateurs du contrat de régulation économique**

- n°1 : disponibilité des postes de stationnement des avions
- n°2 : disponibilité des passerelles télescopiques
- n°3 : disponibilité des équipements électromécaniques
- n°4 : disponibilité des tapis de livraison des bagages
- n°5 : disponibilité des systèmes d'information du public dans les terminaux
- n°6 : satisfaction des passagers sur la propreté des terminaux
- n°7 : satisfaction des passagers sur la signalisation et l'information sur les vols
- n°8 : satisfaction des passagers sur la disponibilité des chariots à bagages
- n°9 : délai de réponse aux réclamations
- n°10 : réalisation du nombre de postes de stationnement au contact
- n°11 : temps d'attente des passagers aux postes d'inspection et de filtrage
- n°12 : délai de livraison des bagages
- n°13 : temps d'attente des passagers aux contrôles trans-frontières

Les cinq premiers constituent des indicateurs de disponibilité qui mesurent le temps effectif de fonctionnement de divers équipements par rapport au temps théorique, correspondant aux périodes nominales de fonctionnement des plates-formes (24h/24 pour Roissy-CDG et 6h-24h pour Orly).

Le décompte du temps effectif de fonctionnement fait l'objet de spécifications restrictives concernant les motifs d'interruption du service non comptabilisés dans le calcul des périodes d'indisponibilité. Certains de ces motifs peuvent se justifier car ADP ne dispose pas de leviers directs sur ces paramètres (indisponibilités liées aux procédures spéciales d'accueil des personnalités, aux réquisitions, aux sinistres non imputables à ADP et à ses sous-traitants). L'exclusion d'autres causes d'interruption du service semble plus critiquable, telles les fermetures liées à « tout événement de nature technique », formule excessivement vague qui laisse ouverte toute interprétation.

Ce groupe des cinq premiers indicateurs du contrat de régulation économique ne permet pas d'appréhender la baisse de la qualité fournie, et ressentie par les usagers, pour lesquels les différentes causes d'indisponibilité sont équivalentes.

Ces indicateurs s'assimilent plus à des indicateurs de conformité traduisant seulement le fait qu'ADP s'est acquitté de la prestation qu'il lui revient d'assurer, à savoir la fourniture d'équipements en état de marche. En effet, la mesure du temps d'arrêt de fonctionnement d'une passerelle ne permet ainsi pas de mesurer la dégradation de la qualité entraînée par cet événement (qui dépend par exemple de la présence ou non d'un avion, de la durée du dysfonctionnement, du nombre de passagers touchés, etc.). Bien qu'ils soient incontestablement utiles pour les gestionnaires d'ADP, ils ne reflètent qu'une partie des informations nécessaires à l'amélioration de la qualité perçue.

Les indicateurs 6 à 8 constituent des indicateurs de perception, ce qui constitue une avancée par rapport au groupe des cinq premiers indicateurs. Ils sont alimentés par des enquêtes trimestrielles auprès de 7 500 passagers au départ pour chaque aéroport. Ce ciblage sur les seuls passagers au départ peut sembler trop restrictif en éliminant l'interrogation de passagers ayant testé à quelques heures d'intervalles la performance d'un autre aéroport.

Le dixième indicateur porte sur la « réalisation du nombre de postes de stationnement au contact » sur les terminaux Roissy-CDG 1, Roissy-CDG 2E et S3. Il est de même nature que les cinq premiers. Il s'agit d'un indicateur traduisant simplement la fourniture de matériel par ADP, l'atteinte des objectifs ne dépendant que de la réalisation du programme d'investissements. Du point de vue des compagnies aériennes ainsi que des passagers, cet indicateur ne peut être donc perçu comme un indicateur de qualité de la prestation d'ADP. En effet, la mise en service de postes au contact n'a de sens que si une proportion nettement accrue de passagers ou d'avions peut en bénéficier. Ceci aurait dû conduire à retenir le taux de contact comme indicateur. Les enquêtes auprès des passagers ainsi que les plaintes des compagnies, particulièrement pour Roissy-CDG 2, démontrent l'importance de ce thème.

Les trois derniers indicateurs (donnant lieu à une simple « obligation de suivi ») constituent des variables cruciales pour la mesure de la qualité du service rendu, telle que perçue par le passager. Contrairement aux indicateurs basés sur la perception des passagers, ce dernier groupe pourrait faire l'objet d'une mesure objective et de la définition d'objectifs, ce qui n'est pas le cas. En outre, le contrat de régulation économique ne contient pas de définition de ces trois indicateurs. Les modalités de « suivi » de ces indicateurs non définis nécessitent donc un important travail.

## **2 - 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.

Concernant le délai de livraison des bagages et l'attente aux contrôles trans-frontières, la prise en compte de ces indicateurs dans le contrat de régulation économique, à titre indicatif, revient à mesurer (selon des modalités qui ne font l'objet d'aucune précision dans les annexes du contrat de régulation économique) la performance d'entités indépendantes d'ADP. La non-inclusion de ces indicateurs dans le dispositif de modulation des redevances reconnaît l'absence réelle de leviers d'ADP sur les intervenants tiers que sont les compagnies aériennes, leurs sous-traitants et les services de l'Etat. Ce constat renvoie à la nécessaire clarification de la finalité et du contenu du contrat de régulation économique, ainsi que des moyens dont dispose ADP pour s'acquitter de sa nouvelle responsabilité de coordination des intervenants sur les plates-formes inscrite dans la loi de 2005.

### **3 - La fiabilisation de la construction des indicateurs**

Les modalités de calcul et de recueil des informations nécessaires au renseignement des indicateurs sont en cours de fiabilisation. Ainsi, le système de mesure a commencé à fonctionner sur une base fragile.

La construction de ces indicateurs comporte certains cas d'exclusion non prévus dans le contrat de régulation économique ou dans les fiches de mise en œuvre des indicateurs. La prise en compte de ces cas d'exclusion (pour raisons de météo, de grève ou de sûreté) a pour effet de ne pas dégrader le niveau de l'indicateur.

Pour les indicateurs reposant sur la satisfaction exprimée par les passagers, la manière dont ces cas d'exclusion sera répercutée est incertaine. Il est en effet impossible de relier directement une cause particulière d'indisponibilité au niveau de satisfaction testé dans les questionnaires remis aux passagers. L'opération ne pourra que revenir à « manipuler » les résultats de l'enquête de satisfaction avant de les confronter aux objectifs fixés.

Il reviendra donc aux autorités de tutelle, dans le dispositif d'audit prévu dans le contrat de régulation économique, de s'assurer de la correcte application des indicateurs de qualité de service.

### **4 - Un contrat aux ambitions mesurées**

Le contrat de régulation économique peut être jugé d'une ambition modeste, d'une part, au regard du niveau des objectifs associés aux indicateurs de qualité, d'autre part, au vu du mécanisme d'incitation financière mis en place par la modulation du taux d'évolution des redevances.

Chaque objectif est encadré par une valeur minimale et une valeur maximale qui déterminent les bornes supérieures et inférieures du bonus/malus sur les redevances. La base de départ pour la détermination des objectifs a été la moyenne historique depuis 2003 dans la plupart des cas.

Lorsque cette valeur a été jugée satisfaisante par la DGAC, elle a été retenue comme objectif sur l'ensemble de la période, ce qui revient à viser une stagnation au niveau existant. Cette approche peu ambitieuse doit s'apprécier au regard d'un niveau initial élevé. Au contraire, dans la majorité des cas, la moyenne historique a été jugée insuffisante et elle est donc devenue la borne basse de l'indicateur (donc associée au malus maximal en termes de redevances), l'objectif pivot (bonus/malus nul) étant fixé à un niveau supérieur.

Néanmoins, l'ambition ainsi exprimée est demeurée limitée : de 2007 à 2010, l'objectif poursuivi est une augmentation de 0,2 à 0,6 point de satisfaction, voire un maintien de la performance au même niveau sur l'ensemble de la période. Bien que signe d'une « mise en tension » progressive de l'entreprise, l'effort envisagé peut être jugé encore modeste.

### **5 - Une incitation financière modérée**

Deux dispositions contribuent à limiter la portée financière du système de bonus/malus. En premier lieu, l'évolution du tarif des redevances est plafonnée, tant à la hausse qu'à la baisse, au-delà des niveaux minimum et maximum fixés pour chaque indicateur. En outre, les bonus et malus annuels enregistrés sur les neuf premiers indicateurs se compensent mutuellement. Le déclenchement du mécanisme de bonus/malus n'intervient que lors du dépassement d'un certain seuil du total ainsi obtenu sur l'ensemble des indicateurs.

Ce mécanisme de compensation prémunit largement contre une baisse du niveau des redevances pour ADP (sans exclure une hausse en revanche – cf. ci-après), sauf contre-performance généralisée sur tous les indicateurs, ce que le niveau des objectifs retenu semble exclure.

A contrario, seuls les résultats enregistrés sur l'indicateur 10 donnent directement lieu à un ajustement des tarifs applicables pour la période tarifaire suivante. Cet indicateur dépendant du programme d'investissement, son évolution est fort prévisible. L'atteinte des objectifs fixés dans le contrat de régulation économique sur la base de calendriers intégrant déjà les retards connus sur plusieurs grosses opérations d'investissement ne laisse donc que peu de doutes. Dans ces conditions, l'exclusion de cet indicateur du compte de compensation revient à assurer à ADP le bénéfice de l'ajustement des tarifs, sans courir le risque de voir la bonne performance de cet indicateur atténuée par les éventuelles contre-performances des autres. Du reste que le bonus associé à cet indicateur atteint 0,5 % contre 0,05% pour les neuf autres, ce qui représente une évolution potentielle très sensible du plafond d'évolution des redevances en 2010.

L'incitation financière au sein du contrat de régulation économique pourra également provenir de la réalisation du programme d'investissement telle qu'elle sera constatée à la fin 2008. Si les dépenses d'investissement sont inférieures à 95 % du montant initialement prévu, « 70 % de la différence de coûts induite sur le périmètre régulé et sur la durée du contrat viendra en minoration du plafond des tarifs des redevances principales de la période tarifaire 2010 ».

Néanmoins, le mécanisme d'incitation financière ne porte que sur 39,2 % du montant des investissements programmé par ADP sur la période 2006-2008 (correspondant à l'intervalle sur lequel portera la constatation du respect du programme d'investissement).

Ce large périmètre d'exclusion est d'autant plus critiquable que l'ensemble du programme d'investissement, sans distinction de nature, a été pris en considération pour la détermination de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires sur la période 2006-2010. Ceci a contribué à fixer des taux d'évolution des redevances plus élevés que si l'assiette des investissements prise en compte avait été aussi sélective que celle donnant lieu à une éventuelle modulation des redevances.

## **6 - Un outil resté à mi-chemin entre deux logiques**

L'introduction d'une régulation liée à la qualité de service est un progrès qui place ADP parmi les aéroports européens les plus innovants en la matière. Elle découle d'une négociation entre le gestionnaire de l'aéroport (ADP), l'autorité de régulation (DGAC et DGCCRF) et certains utilisateurs (les compagnies mais pas les passagers). Il en est résulté un certain nombre d'ambiguïtés et de compromis qui ont rendu le contrat de régulation peu incitatif financièrement et ont brouillé son contenu.

Celui-ci est en effet resté à mi-chemin entre deux logiques. Son but premier était de fixer le niveau des redevances perçues par ADP et d'instaurer une logique de résultat sur la qualité de service et les investissements grâce à une modulation du plafond d'évolution des tarifs des redevances. Mais la négociation du contrat, associant des intérêts très divers, en a changé la philosophie en l'élargissant à des domaines qui ne sont pas de la responsabilité d'ADP. Le contrat de régulation oscille ainsi entre sa volonté de réguler la seule activité d'ADP et celle de réguler l'ensemble de l'activité des plates-formes gérées par ADP.

Les clauses du contrat ne permettent en fin de compte ni de réguler l'activité d'ADP ni celle des plates-formes de façon totalement satisfaisante. Une régulation efficace d'ADP aurait supposé la concentration des indicateurs uniquement sur ses activités, la fixation d'objectifs à des niveaux ambitieux et la mise en place d'une réelle incitation financière. Force est de constater que le contrat actuel ne répond que partiellement à ces trois critères. Confier à ADP la responsabilité de coordonner l'ensemble des intervenants sur les plates-formes, comme le fait la loi du 20 avril 2005, aurait supposé, à défaut de pouvoir lui donner compétence sur les services de l'Etat et sur les intervenants tiers, de créer une dynamique d'association plus large de

tous les intervenants que celle mise en place dans le contrat de régulation économique sous sa forme actuelle. Or, actuellement, ADP ne dispose pas des moyens de s'acquitter de sa mission de coordination, ni vis-à-vis des services de l'Etat ni des compagnies.

### ————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

*Le redressement de la situation financière d'Aéroports de Paris est notable. Cette amélioration était nécessaire dans la perspective de l'ouverture du capital. Elle est notamment liée à l'opération d'optimisation de bilan qui a été effectuée avant la mise en Bourse.*

*La qualité de service d'Aéroports de Paris demeure insuffisante malgré les efforts mis en œuvre et certaines améliorations. Un niveau de qualité élevé constitue cependant une exigence forte, tant pour la compétitivité de l'entreprise qu'en contrepartie des augmentations de redevances accordées par le contrat de régulation économique jusqu'en 2010. Les leviers d'amélioration ne sont pas tous du ressort direct d'ADP mais les marges des progrès possibles n'ont pas toutes été suffisamment explorées. A cet égard, les clauses du premier contrat de régulation économique constituent un outil insuffisant pour améliorer significativement la qualité du service rendu aux passagers et aux compagnies. La mission de coordination des différents intervenants sur les plates-formes (services de l'Etat, compagnies aériennes), confiée à ADP par la loi du 20 avril 2005, se heurte toujours à des difficultés qui constituent un obstacle majeur à l'obtention d'un haut niveau de qualité.*

*Quant à la liaison ville-aéroport, elle souffre de fortes carences dont ADP n'est pas le responsable principal. La réalisation dans les délais prévus du projet de CDG-Express ainsi que l'amélioration de la desserte de Paris-Orly représentent un enjeu crucial, tant pour les passagers que pour les plates-formes dans leur ensemble.*

**Recommandations**

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

**S'agissant de la qualité de service :**

- pour la direction générale de l'aviation civile, définir précisément le contenu du rôle de coordination dévolu à ADP par la loi du 20 avril 2005 et mettre en œuvre les moyens nécessaires à sa concrétisation ;

- pour les services de l'Etat intervenant sur l'aéroport, mettre en place le dispositif nécessaire à l'obtention de résultats concrets en termes de qualité de service, par exemple par l'inclusion d'objectifs adaptés dans le programme LOLF dont dépend la direction de la police aux frontières ou par la voie contractuelle ;

- pour la direction de la police aux frontières, adapter les effectifs aux volumes du trafic, en tenant compte notamment des périodes durant lesquelles l'aéroport n'accueille pas de passagers ou, à l'inverse, lors des pointes d'affluence ;

- pour ADP, renforcer le suivi des marchés de sous-traitance, en particulier en appliquant systématiquement les modalités de bonus/malus ;

- pour ADP, renforcer la mobilisation pour la qualité à tous les niveaux hiérarchiques, par exemple par une extension de la modulation des rémunérations, par une présence renforcée et continue au contact des passagers, par des formations adaptées, etc.

**Pour l'Etat et ADP, s'agissant des clauses « qualité » du contrat de régulation économique :**

- dans le contrat de régulation économique actuel, continuer à améliorer la fiabilité des indicateurs et de leur construction ; à la fin de l'exécution du contrat, dresser un bilan du dispositif d'incitation financière afin de modifier, dans le prochain contrat, le mécanisme dans un sens plus volontariste ;

- pour le prochain contrat de régulation économique, privilégier des indicateurs de qualité, de préférence à des indicateurs de conformité ; distinguer entre une logique de régulation strictement limitée à l'activité d'ADP et une logique de régulation étendue à l'activité de l'ensemble des intervenants de la plate-forme ; adapter en conséquence le choix des indicateurs, les moyens d'action d'ADP et l'identité des signataires du contrat de régulation économique.

---

## **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**

Des pratiques comptables contestables rendent des retraitements nécessaires avant toute analyse et brouillent l'image que devraient offrir les comptes sur l'activité des aéroports.

### **A - Une comptabilité analytique très embryonnaire**

Le caractère sommaire ou inexistant de la comptabilité analytique a une incidence sur la fiabilité du calcul de la participation aux frais du gestionnaire. En effet, les aéroports gérés par une chambre de commerce et d'industrie font appel aux services du siège de l'organisme consulaire pour des prestations d'assistance à la gestion. Toutefois, leur contribution aux frais généraux versée en contrepartie n'est pas toujours calculée à sa juste valeur, contrairement aux prescriptions de l'article 37 du cahier des charges type de 1997 applicable aux concessions.

La contribution peut être sous estimée lorsque l'aéroport est en situation financière difficile, ce qui revient pour le gestionnaire à le subventionner. Certains services rendus par le gestionnaire ne sont pas valorisés, tandis que d'autres n'apparaissent pas intégralement dans les comptes, minimisant ainsi le déficit réel d'exploitation (Poitiers-Biard jusqu'à fin 2006, Reims-Champagne, Rouen-Vallée-de-Seine), ou apparaissent pour un montant volontairement inférieur au coût réel (Périgueux-Bassillac, Bergerac-Roumanière). A l'autre extrême, des contributions très supérieures au coût réel des prestations sont constatées, comme à Lyon-Saint-Exupéry ou à Bordeaux-Mérignac. Dans ce dernier cas, l'aéroport estime la participation trois fois plus élevée que le coût des prestations fournies.

Les participations versées sont rarement justifiées par une comptabilité analytique précise, à l'exception notable de Nice-Côte d'Azur, et résultent le plus souvent de ratios calculés en fonction de la structure des charges du gestionnaire, plus que de la consistance des prestations fournies, comme à Beauvais-Tillé, Bastia-Poretta ou Calvi-Sainte-Catherine. A Lille-Lesquin, la contribution est de 2 % du chiffre d'affaires de l'aéroport, sans justification explicite.

Par ailleurs, l'absence d'une comptabilité analytique développée ne permet pas de fixer les redevances d'utilisation des installations, les redevances domaniales ou les tarifs de prestations d'assistance en fonction des coûts véritables du service rendu (exemples de Pointe-à-Pitre et de Limoges pour l'assistance en escale). Dans d'autres cas, les juridictions financières ont constaté que certaines données ne permettaient pas d'identifier clairement les coûts de sécurité-sûreté.

La nécessité pour les gestionnaires d'aéroports de progresser rapidement dans l'établissement d'une comptabilité analytique ne procède pas seulement des besoins d'une gestion rigoureuse de leurs activités mais aussi des dispositions du cahier des charges de 2007 qui fait obligation, contrairement au cahier des charges de 1997, de mettre en place et d'exploiter un tel système.

## **B - Des avances remboursables pérennes**

Ces avances peuvent provenir d'autres services du gestionnaire (ports dans les chambres de commerce et d'industrie) ou du concédant (collectivité territoriale de Corse pour l'aéroport de Bastia-Poretta). Les conditions de gestion de ces « avances » peuvent amener à remettre en cause leur qualification : du fait de leur non-remboursement, elles se transforment en subvention ou en abandon de créance au profit de l'aéroport. Lorsque la situation financière de l'aéroport ne permet pas d'envisager un remboursement, les avances constituent une forme de subvention : à Carcassonne, les comptes de 2004 font apparaître une participation du gestionnaire de 1,2 M€, couvrant notamment des avances accordées antérieurement. Les comptes de l'aéroport de Bergerac-Roumanière comportaient encore en 2006 une ligne intitulée « avances », qui correspond en fait aux subventions d'équilibre versées avant 1999 pour 2 M€

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€).

A Bastia, les avances de trésorerie du port constituaient une facilité permettant de payer les charges de l'aéroport quel que soit l'état des finances de ce dernier. La situation était analogue à Cayenne. A Saint-Denis de la Réunion, seule l'utilisation d'avances de trésorerie des autres services de la chambre de commerce et d'industrie permet de maintenir une trésorerie en apparence positive.

Par ailleurs, certaines chambres de commerce et d'industrie ont affecté une part de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP)<sup>42</sup> au service aéroportuaire, comme à Rouen (pour un million d'euros par an jusqu'en 2004, soit 9 % du total collecté par la chambre consulaire et en moyenne 1,6 fois le montant des redevances nettes perçues des usagers de la plate-forme), Verdun, Poitiers. 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**

Les amortissements et provisions peuvent être sous-évalués, un inventaire satisfaisant des biens nécessaire à leur établissement faisant défaut. A Strasbourg, le retard pris dans la sortie comptable de biens retirés de la concession a eu une incidence sur la taxe professionnelle payée par l'aéroport. A Nancy, la présentation des comptes ne traduit pas de façon correcte la répartition des biens entre concédant et concessionnaire. Le syndicat mixte responsable des investissements et du gros entretien à l'aéroport de Guéret-Montluçon ne comptabilise aucun amortissement. A Lille, l'absence des procès-verbaux d'incorporation et de mise à jour des biens mis à disposition dans le cadre de la concession n'a pas permis à la CRC de vérifier les données comptables initiales et donc de vérifier la qualité des amortissements.

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. Alors que les dotations correspondantes ont un caractère financier, elles sont parfois inscrites dans les charges d'exploitation, comme à Beauvais, ce qui fausse le résultat d'exploitation.

---

42) L'IATP est devenue taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP) avec la réforme effective en 2006.

La méthode de calcul est aussi quelquefois contestable. Ainsi, à Toulouse, elle a été modifiée au cours du temps. Jusqu'en 2004, les subventions d'investissement n'étaient pas déduites, le calcul n'étant pas réalisé bien par bien comme le préconise le Conseil National de la Comptabilité mais globalement, ce qui conduisait à suramortir. A partir de 2005, une correction a été apportée et une régularisation des exercices passés effectuée.

\*

Ces différents constats sur la fiabilité des comptes des aéroports auraient dû motiver des observations des commissaires aux comptes, ce qui n'a pas toujours été le cas. A cet égard, le respect, dans les comptes des concessionnaires, des dispositions du cahier des charges et des règles applicables à la comptabilité publique est une nécessité qui doit être rappelée. 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. Pour les aéroports décentralisés, non concernés par ce nouveau cahier des charges, l'intérêt de disposer d'une comptabilité analytique demeure identique, tant pour les gestionnaires que pour les collectivités qui exerceront la tutelle en lieu et place de l'Etat.

## **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**

Sur la période 2001-2006, les grands aéroports régionaux contrôlés<sup>43</sup> (sauf Cayenne) ainsi que les aéroports disposant d'un trafic supérieur à 800 UDT<sup>44</sup> parviennent à dégager un excédent brut d'exploitation assez largement positif, déduction faite de toutes les subventions d'exploitation et hormis les missions de sécurité/sûreté. Ces aéroports équilibrent aussi leur résultat exploitation sans subventions de fonctionnement significatives (à l'exception de Saint-Denis de la Réunion et Cayenne). On relèvera cependant que le résultat d'exploitation de Lyon-Saint-Exupéry s'est fortement dégradé à partir de 2002.

La situation de l'aéroport à Strasbourg doit enfin être soulignée ; si l'excédent brut d'exploitation s'élève à 5 millions d'euros pour 2007 avec un trafic de 1,7 millions de passagers, il risque de se trouver à moyen terme dans une situation financière difficile en raison de l'érosion de son trafic consécutive à l'arrivée du TGV Est.

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 Rochelle, en 2006, constituant une exception<sup>45</sup>). 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.

---

43) Sur les douze grands aéroports régionaux non décentralisés, seul l'aéroport de Fort-de-France n'a pas été contrôlé.

44) Selon la définition de l'OACI (une unité de trafic égale à 1000 passagers ou 100 tonnes de fret ou 100 tonnes de poste).

45) Sur la base des données 2006 fournies par la DGAC

## **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. Leurs résultats nets deviennent positifs en 2006. Les autres grands aéroports métropolitains ont enregistré des résultats alternativement positifs et négatifs, Montpellier enregistrant un seul résultat négatif. Outre-mer, le résultat de Pointe-à-Pitre est resté positif sur toute la période, alors que Saint-Denis de la Réunion a alterné les résultats positifs et les résultats négatifs. Les résultats de Cayenne ont toujours été négatifs.

L'interprétation de ces résultats nets comptables doit cependant être prudente dans la mesure où la méthode des CCI gestionnaires des aéroports est de minimiser le résultat net avec un objectif d'optimisation fiscale. Les pratiques en matière d'amortissement de caducité ont pu participer à cette minoration du résultat parfois considérable par rapport au niveau d'excédent brut d'exploitation dégagé.

Néanmoins, force est de constater que les grands aéroports régionaux ne réalisent que de faibles profits.

La situation des autres 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. Beauvais et Biarritz, qui n'ont d'ailleurs pas reçu de subvention d'exploitation significative sur la période 2001-2006 constituent les deux exceptions.

Même si un ajustement quantitatif et qualitatif de l'offre de services aéroportuaires à la demande permettant un allègement des coûts peut sans doute améliorer les résultats, la situation des aéroports locaux durablement déficitaires doit conduire à s'interroger sur l'intérêt de maintenir l'activité de certaines plates-formes.

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

### **1 - Les grands aéroports régionaux**

Pratiquement tous les grands aéroports régionaux dégagent une capacité d'autofinancement positive significative sur la période 2001-2006. L'incidence des subventions d'exploitation sur la capacité

d'autofinancement est mineure pour l'ensemble de ces aéroports, une fois neutralisé l'impact des éléments liés à la sécurité-sûreté.

Leur capacité d'endettement, mesurant le rapport entre leurs dettes et leur capacité d'autofinancement, est généralement maintenue à un niveau satisfaisant<sup>46</sup>. En revanche, bien qu'en amélioration, la situation à Lyon demeure la moins favorable des grands aéroports de métropole. L'encours de dette, supérieur à cinq fois le montant des fonds propres<sup>47</sup>, a quasiment doublé depuis 2001. Deux aéroports d'outre-mer se trouvent aussi dans une situation dégradée : la capacité à couvrir les dettes par la capacité d'autofinancement diminue à Saint Denis de la Réunion ; A Cayenne, les dettes représentaient en 2006 plus de 73 fois la capacité d'autofinancement<sup>48</sup>.

Le niveau d'endettement de certains grands aéroports régionaux a pu pousser à reporter des investissements initialement jugés essentiels à l'exploitation. Ainsi, à Lyon Saint-Exupéry, plus du tiers des investissements jugés indispensables à la fin de 2003 pour adapter l'infrastructure de l'aéroport à la croissance prévisible du trafic ne sont plus prévus, sans baisse notable de ce dernier. De même, la chambre de commerce et d'industrie de la Réunion a différé au maximum les investissements non indispensables de modernisation de l'aérogare de Saint-Denis de la Réunion, au profit des investissements de renouvellement et de sécurité.

## 2 - Les aéroports décentralisés

Dans la quasi-totalité des cas, ces plates-formes ne dégagent pas une capacité d'autofinancement positive sans prise en compte des subventions d'exploitation.

Contrairement aux grands aéroports régionaux qui parviennent à autofinancer une partie, parfois la moitié, de leurs investissements, ces aéroports financent leurs investissements prioritairement par les subventions (l'aéroport de Beauvais-Tillé a ainsi bénéficié de 7,03 M€ en

---

46) Dans le régime prévu par le cahier des charges type de concession établi par le décret n° 97-547 du 29 mai 1997, l'Etat peut verser une indemnité à l'échéance de la concession, fonction de la capacité d'autofinancement, pour compenser l'endettement : le coefficient maximum d'endettement applicable à la capacité d'autofinancement admis est normalement fixé à 5.

47) Définis comme la somme des capitaux propres, des provisions et des droits du concédant.

48) La CAF est redevenue légèrement positive en 2006, à 134 000 €, au moment où l'endettement a augmenté de 80% à 9,8 M€

2006) et par recours à l'emprunt (Calvi a ainsi emprunté 4,6 M€ en 2006). Dans beaucoup d'autres cas, les investissements sont pris en charge directement par le concédant.

L'analyse de l'endettement et de la capacité de désendettement perd ainsi quelque peu de son sens : sans aides publiques massives, il ne serait de façon générale pas possible d'aménager la très grosse majorité des petits aéroports régionaux avec un endettement soutenable pour l'exploitant de la plate-forme.

Leur capacité d'endettement est déjà très faible, et le serait encore plus sans prise en compte des subventions d'exploitation dans leur capacité d'autofinancement. Biarritz, Poitiers et Bastia en offrent une illustration avec un niveau de dettes représentant respectivement cinq, neuf et dix fois la capacité d'autofinancement brute en 2006<sup>49</sup>. L'évolution de ce ratio en 2006 était également très défavorable à Beauvais-Tillé.

### **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**

Hormis les versements effectués jusqu'en 2008 par l'Etat, pour les reliquats de dépenses liées à la sécurité-sûreté non couverts par la taxe d'aéroport, les aides à l'exploitation prennent la forme de subventions directes (soit forfaitaires, soit d'équilibre) versées par des collectivités à l'aéroport pour couvrir des dépenses variées, combler des déficits d'exploitation ou en diminuer leurs conséquences.

---

49) Sur la base des données 2006 fournies par la DGAC.

Certains aéroports bénéficient de subventions d'exploitation dont les montants par passager sont importants<sup>50</sup>. 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 3500 € 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<sup>51</sup>. 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 €.

## **B - La part déterminante des collectivités dans le financement des investissements**

Les modalités de financement des investissements des grands aéroports régionaux impliquent dans tous les cas des subventions d'équipement, avec des intensités différentes. Certains aéroports ne reçoivent pratiquement pas de subventions d'équipement (hors mission de sécurité/sûreté) : Nice et Bordeaux n'en ont quasiment pas bénéficié sur la période 2001-2006. En revanche, même en neutralisant l'effet des investissements liés à la sécurité-sûreté, tous les autres grands aéroports ont bénéficié de subventions d'équipement de quelques millions à plusieurs dizaines de millions d'euros sur la période, représentant de 30 à 90 % de diverses opérations d'équipement. L'un des plus importants

---

50) Ce ratio doit toutefois être relativisé lorsque l'activité principale de la plate-forme n'est pas l'aviation commerciale.

51) Sur la base 2006 des données fournies par la DGAC.

investissements sur la période concerne la construction de l'aérogare à bas coûts de Marseille, dont le financement a été pris en charge par le conseil général des Bouches-du-Rhône pour près de 50 % du total (budget prévisionnel de 7,6 M€). En règle générale, les diverses aides à l'investissement proviennent selon les cas de l'Etat, des régions, des départements et des structures intercommunales, et souvent de plusieurs de ces intervenants dans le cadre de conventions d'objectifs pluriannuelles.

Les autres aéroports de province, désormais décentralisés, bénéficient aussi de subventions d'investissement dans pratiquement tous les cas, recevant même parfois une contribution du délégant qui finance la totalité de la dépense, comme à Grenoble. En dehors de cet extrême, le taux de subventionnement atteint souvent plus de 70 % : à Beauvais, un programme de 12 M€ en 2005-2006 devait être financé à 74 % par la région, le département et la communauté d'agglomération ; au Havre, la région, le département et la communauté d'agglomération ont aussi financé 73 % du coût d'une bretelle sur l'aéroport ; à Caen, le réaménagement de la plate-forme entre 2000 et 2004 a été financé à hauteur de près de 90 % par 4,8 M€ de subventions d'équipement. Les financeurs sont en général les mêmes que pour les grands aéroports régionaux, auxquels s'ajoute l'Union européenne.

Alternativement aux subventions, le délégant réalise parfois directement les éléments structurants de la plate-forme aéroportuaire dont il est propriétaire, en les mettant ensuite à la disposition d'un délégataire. L'aménagement de la plate-forme de Châlons-Vatry a ainsi été entièrement financé par le département, pour environ 140 M€ (auxquels se rajoutent d'autres frais, notamment pour équilibrer l'exploitation ou assurer la promotion), puis mis à disposition d'un exploitant dans le cadre d'une délégation de service public<sup>52</sup>. A Metz-Nancy-Lorraine, la région a réalisé les investissements ayant une incidence sur le plan de masse de l'aérodrome, notamment l'allongement de la piste dans le cadre d'un programme de 28 M€

Cette pratique de financement direct nuit à la clarté des comptes des aéroports bénéficiaires en leur permettant de ne pas comptabiliser les amortissements de caducité et les provisions de renouvellement associées à ces investissements qu'il leur reviendrait de supporter.

---

52) Le département avait de son côté perçu des subventions de l'Etat, de la région, de la communauté d'agglomération et de l'Union européenne pour plus de 35 M€

### **C - La difficile mesure des concours des collectivités publiques et des retombées économiques et fiscales**

Le montant total des subventions d'exploitation perçues par les grands aéroports régionaux et les 43 principaux aéroports décentralisés sur la période 2000-2006 peut être estimé à 57 M€ Les subventions d'équipement, pour la même période et le même échantillon, atteignent environ 310 M€

Plusieurs facteurs contribuent à minorer ces montants, qui ne doivent pas être interprétés comme une représentation exhaustive du coût de la fonction aéroportuaire en France : d'une part l'échantillon ne comprend que les aéroports pour lesquels les données ont paru suffisamment fiables pour être reprises ; d'autre part, les subventions liées aux missions de sûreté/sécurité ne sont pas intégrées en raison de leur mode particulier de financement; en outre, certains investissements sont financés directement, puis mis à disposition des aéroports ; de plus, certaines fonctions liées à l'activité aéroportuaire ne sont pas comprises, comme la desserte de l'aéroport qui revient le plus souvent aux collectivités ; enfin, les aides des collectivités au développement de l'aéroport prennent parfois des formes qui ne les font pas apparaître dans les comptes de l'exploitant, au motif qu'elles présentent un caractère général non spécifique aux aéroports. Ainsi, le service du siège de la chambre de commerce et d'industrie gestionnaire de l'aéroport de Reims-Champagne, subventionné à cette fin par la commune, a versé des aides au démarrage d'une ligne aérienne directement à la compagnie concernée, sans mention dans les comptes de la concession.

Le soutien multiforme apporté par les collectivités à l'activité aéroportuaire peut être mis en regard des retours financiers qui en sont retirés au travers de la fiscalité. Pour autant, cette comparaison purement financière doit être complétée par une appréciation des retombées économiques globales de chaque aéroport.

Si les montants retirés de la fiscalité directe sont significativement supérieurs aux montants des subventions d'exploitation correspondants pour les grands aéroports régionaux, les montants de fiscalité sont, pour la plupart des autres aéroports, nettement inférieurs aux montants des aides perçues pour l'exploitation.

Le bas niveau des retours fiscaux s'explique souvent par la faiblesse des résultats nets, dont la minoration est parfois voulue par les gestionnaires d'aéroports. Dans un autre cas de figure, comme à Châlons-Vatry, la convention de délégation de service public prévoyait initialement que les taxes foncières resteraient à la charge du délégant.

La prise en charge des investissements par une collectivité délégante et la mise à la disposition du délégataire des équipements devraient normalement entraîner l'acquittement d'une redevance d'usage par ce dernier. L'examen des situations diverses montre que, bien souvent, la redevance présente un caractère forfaitaire (près de 31 000 € à Lyon, 245 000 € à Rodez initialement, puis 66 000 € à partir de 2005), parfois symbolique par rapport à la valeur des biens (0,15 € à Metz-Nancy-Lorraine). A Pointe-à-Pitre, la redevance annuelle fixée à 7 000 € n'a jamais fait l'objet de l'émission d'un titre de recette par l'Etat.

Lorsque la redevance est assise sur des considérations économiques objectives, en fonction de l'amortissement des biens et des bénéfices d'exploitation réalisés par le gestionnaire, l'absence de bénéfices peut empêcher tout versement. Quand bien même des bénéfices sont réalisés, la disproportion entre les coûts d'investissement et les bénéfices potentiels rend illusoire la possibilité pour le délégant de rentrer dans ses fonds. Il arrive toutefois, pour des opérations ponctuelles, que la redevance corresponde à l'équivalent d'un loyer d'usage fixé de manière non artificielle (exemple de l'extension de l'aérogare de fret de Châlons-Vatry, où la redevance devait être de l'ordre de 7 % du coût d'investissement).

La faiblesse, voire l'inexistence, de retours financiers pourrait éventuellement être justifiée par l'importance des retombées économiques globales entraînées par la présence d'un aéroport sur un bassin d'activité donné. Il apparaît néanmoins que ces retombées ne font pas l'objet de mesures suffisamment fiables (cf. chapitre I).

Compte tenu de surcroît de l'ambiguïté qui s'attache à la politique d'accueil des compagnies à bas coûts et des bénéfices nets qui en sont retirés, le constat est que l'engagement financier des collectivités dans le soutien à l'activité aéroportuaire n'a pas fait la preuve de son bilan positif. En outre, la conformité de ces soutiens au droit communautaire est parfois mal assurée.

## **D - 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**

Cette procédure est régie par le règlement CEE 2408/92 du 23 juillet 1992.

Après consultation des autres Etats concernés et information de la Commission européenne, un Etat membre peut imposer une obligation de service public (prestation répondant à des normes fixes, auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial) à des services aériens réguliers vers un aéroport régional sur une liaison qui est considérée comme vitale pour le développement économique de la région.

Si aucun transporteur aérien ne dessert encore par un service aérien régulier une route faisant l'objet d'une obligation de service public, l'Etat membre peut en limiter l'accès à un seul transporteur pour une période maximale de trois ans. Ce droit est concédé après appel d'offres au niveau européen. Cette limitation n'est pas applicable dès lors qu'un autre Etat membre concerné propose une solution de remplacement satisfaisante permettant de remplir la même obligation de service public.

L'Etat membre peut verser une compensation au transporteur retenu, compensation qui doit tenir compte des dépenses et des recettes engendrées par le service.

En mars 2008, la Commission recensait dans l'Union européenne 210 liaisons pour lesquelles une déclaration de mise en œuvre d'une obligation de service public avait été portée à sa connaissance. Toutefois, certaines liaisons recensées n'étaient plus en service en 2008.

Selon le ministère des transports, 19 liaisons toujours actives en France ont bénéficié en 2007 de l'aide de l'Etat sur le budget de l'aviation civile, auxquelles il convient d'ajouter les 9 liaisons avec Strasbourg bénéficiaires de fonds du ministère des affaires étrangères. De plus, des lignes sous obligation de service public font l'objet de subventions des collectivités territoriales ou du gestionnaire.

Les aides versées sont non négligeables et constituent une aide indirecte à l'aéroport. A Strasbourg, les lignes mises en place vers les capitales européennes pour faciliter la tenue des sessions du Parlement européen ont représenté 4,6 M€ dont 64% pour l'Etat, la CCI et les collectivités territoriales prenant à leur charge le solde. De plus, les collectivités territoriales (communauté urbaine et département) ont versé au gestionnaire 1,8 M€ dans le cadre des autres lignes sous OSP de l'aéroport.

Pour d'autres plateformes, les lignes sous obligation de service public sont nécessaires à la survie de l'infrastructure, comme le montre l'exemple de Périgueux.

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.

Dans beaucoup de cas, les prévisions initiales de trafic servant de base à l'appel d'offres et à la fixation contractuelle de la subvention, sont trop optimistes du fait de tarifs ou d'horaires peu attractifs. Cette situation conduit soit à l'abandon de la ligne (Périgueux, Grenoble) soit à une forte augmentation de la participation financière des collectivités territoriales et du gestionnaire, la prise en charge du déficit par l'Etat étant limitée à 50 % des recettes réelles (Epinal).

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.

---

**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.*

**Recommandations**

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

*- pour les collectivités territoriales, s'assurer du bien-fondé économique des subventions aux aéroports par un bilan des retombées économiques et fiscales nettes ; s'assurer de la conformité des aides au dispositif communautaire défini en matière de concurrence et inciter à leur régularisation ; examiner la fiabilité des comptes des entités d'exploitation auxquelles elles participent et mesurer l'impact des résultats de la gestion aéroportuaire sur leurs propres comptes ;*

*- pour les gestionnaires, mettre en place des plans d'amélioration de la productivité ;*

*- pour les gestionnaires, améliorer la fiabilité des comptes et l'information financière, notamment en établissant une comptabilité analytique indispensable pour la fixation des redevances.*

---



## **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.

Les nuisances environnementales font l'objet d'un encadrement tant communautaire que national. Il se développe autour des trois axes que sont la prévention, la lutte et la réparation des nuisances subies.

Les constats opérés par les juridictions financières ont porté essentiellement sur les nuisances sonores, auxquelles les riverains sont particulièrement sensibles et contre lesquelles une action suivie a été menée depuis plusieurs années, notamment sous l'égide de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA). 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.

Les résultats positifs de cette action préventive tendent à « s'autodétruire ». En effet, une attention suffisante n'est pas toujours portée à l'exposition aux nuisances sonores lors de la délivrance des permis de construire. Ainsi, l'amélioration des niveaux de bruit autour des aéroports a pu parfois conduire à des situations paradoxales : alors que les contours de la diffusion du bruit se rétractaient du fait de l'amélioration constante des performances sonores des flottes et de la

modification des trajectoires des avions, l'étendue des bâtiments et le nombre de personnes jugés fortement exposés au bruit ont continué d'augmenter.

Un manque de cohérence entre dispositions opérationnelles et gestion de l'urbanisation est à l'origine de ce paradoxe. Trop souvent, les résidences se sont installées de plus en plus près de l'aéroport au fur et à mesure que le bilan sonore s'améliorait. Les collectivités territoriales, compétentes depuis 1983 pour l'urbanisme, disposent depuis le transfert de propriété des aéroports d'une compétence complémentaire pour agir sur la conciliation de l'activité aéroportuaire et d'une urbanisation adaptée.

En effet, jusqu'à présent, faute de cohérence entre ces deux aspects, les conditions d'un futur mécontentement ont été recrées en ne préservant pas l'utilisation de ces terres gagnées sur le bruit soit pour les besoins aéronautiques d'espace libre, soit, à la rigueur, pour des réalisations immobilières insonorisées destinées aux activités spécifiquement aéroportuaires. La mise en cohérence des plans de gestion de l'habitat et des contours de bruit est nécessaire pour parvenir à la maîtrise des nuisances sur le long terme.

Les difficultés à concilier urbanisation et exposition au bruit ont émergé de façon particulièrement nette à la suite du décret n°2002-626 du 26 avril 2002 prescrivant la révision de tous les PEB avant fin 2005, afin de les rendre conformes aux normes communautaires de mesure des nuisances.

Les grands aéroports régionaux ont vu leur PEB modifié dans les délais impartis, si l'on excepte celui de Toulouse-Blagnac qui n'a pu être approuvé qu'en août 2007 en raison de la sensibilité du sujet pour cet aéroport situé très près du cœur de la ville.

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.

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 aéronefs.

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 aéronefs 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'aéronef 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.

## **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° 99-588 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. L'articulation des responsabilités entre l'ACNUSA et la CNPN présentait un certain nombre d'incohérences et de failles juridiques. L'annonce de la suppression de la CNPN le 4 décembre 2007 pourra ainsi constituer une avancée en accélérant le délai d'instruction, pour autant que l'implication des associations de riverains dans le processus de décision des sanctions soit maintenue, à l'instar de ce qui se pratiquait au sein de la CNPN.

Tous aéroports confondus, le nombre de dossiers de manquements constatés a sensiblement augmenté sur la période 2001-2006. Une hausse plus marquée s'est produite en 2005, sans que l'année 2006 marque un retour à la situation antérieure (plus de 600 dossiers de manquements constatés contre un peu plus de 200 dossiers par an en moyenne sur la période 2001 à 2004). Plus de 85 % du nombre de sanctions infligées à l'ensemble des aéroports français et 90 % du montant des amendes correspondantes ont concerné les plates-formes de Roissy-CDG et d'Orly .

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.

Par ailleurs, l'un des indicateurs de performance utilisés dans le programme « transports aériens » du budget de l'Etat porte sur le taux de récurrence des compagnies sanctionnées au titre de la réglementation environnementale. Les dernières données disponibles remontent à 2005<sup>53</sup> et montrent une quasi stabilité du taux de récurrence depuis 2003. Dans ce

---

53) Le calcul de l'indicateur d'une année donnée ne peut intervenir avant que tous les procès verbaux de l'année n'aient été notifiés, soit 18 mois après la fin de l'année. Une modification du mode de calcul de cet indicateur permettant d'en disposer plus rapidement serait souhaitable afin d'en faire un instrument d'orientation plus efficace pour la politique de sanction.

contexte, la possibilité d'instituer une majoration systématique des amendes en cas de récidive serait à étudier.

### **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<sup>54</sup>.

##### **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.

Le dispositif d'attribution des aides a été modifié à plusieurs reprises. Financées à l'origine par une « écotaxe », leur gestion a été confiée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), créée en 1999, a ensuite fusionné les « écotaxes » perçues et gérées par l'ADEME. La gestion de la fraction de la TGAP couvrant les nuisances aéroportuaires a été déléguée aux gestionnaires des aéroports à compter

---

54) Roissy-CDG, Orly, Nice-Côte d'Azur, Marseille-Provence, Toulouse-Blagnac, Mulhouse-Bâle, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Lyon-St-Exupéry, Nantes-Atlantique.

du 1<sup>er</sup> janvier 2004, la perception et le contrôle étant pris en charge par les services de l'Etat en substitution de l'ADEME.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le volet « transport aérien » de la TGAP a été remplacé par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). Celle-ci est perçue par la DGAC sur déclaration des opérateurs aériens et est affectée aux exploitants des dix aéroports concernés, qui demeurent gestionnaires de l'utilisation du produit de cette taxe. Elle est due par tout exploitant d'aéronefs ou, à défaut par leur propriétaire, à raison des décollages d'aéronefs de deux tonnes et plus sur les dix aérodromes précités<sup>55</sup>. La taxe est fonction de la masse maximale au décollage. Des coefficients de modulation prennent en compte dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage<sup>56</sup> et les caractéristiques acoustiques de l'appareil.

### **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.

En règle générale, les estimations des montants de TNSA disponibles pour chaque aéroport sont effectuées notamment sur la base des prévisions de trafic réalisées par les exploitants de l'aéroport. En cas de recettes inférieures aux prévisions, la variable d'ajustement est l'échelonnement de la prise en charge des travaux. Sur plusieurs plates-formes, l'aéroport, gestionnaire de l'aide, n'a donc autorisé les travaux qu'au fur et à mesure de l'encaissement de la taxe, ce qui a entraîné un retard dans le traitement des demandes d'aide.

Les délais de prise en compte des dossiers d'insonorisation se sont donc allongés, particulièrement à Orly, Toulouse-Blagnac et dans une moindre mesure Nantes-Atlantique.

---

55) Les aéronefs d'Etat et ceux participant à des missions de protection civile et de lutte contre les incendies en sont exonérés.

56) Il faut signaler à cet égard que le plan de lutte contre le bruit présenté le 4 décembre 2007 a créé une nouvelle modulation du taux de la taxe concernant les vols entre 18h et 22h à partir du 1er janvier 2008. La tranche des « vols de jour » est ainsi réduite de 6h à 18h, avec le taux minimal, puis une tranche « vols de soirée » est créée avec un taux intermédiaire, la tranche de nuit restant associée au taux maximal de la taxe, entre 22h et 6h du matin.

La situation a été particulièrement tendue à Toulouse-Blagnac. Comparé au taux de TNSA en vigueur à l'aéroport de Marseille-Provence (dont le trafic est à peu près de même importance), le taux de la taxe toulousaine était en 2005 2,75 fois supérieur, mais le nombre de logements susceptibles d'être indemnisés 3,4 fois plus élevé. Le taux de la TNSA a été augmenté en 2007, ce qui a permis d'accroître sensiblement le montant de la taxe collectée et de résorber une partie du retard accumulé dans le traitement des dossiers.

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.

A Roissy-CDG, les demandes d'aide sont traitées dans des délais raisonnables. En revanche, à Orly, le nombre des dossiers de demande d'aide à l'insonorisation en instance était d'environ 1500 en 2007, dont une centaine déposés avant 2004. La hausse de TNSA décidée fin 2007 devrait là encore permettre de résorber progressivement le stock de demandes non prises en charge tout en faisant face au flux des nouvelles demandes.

A l'inverse des cas précédents, sur certains aéroports, les taux de la TNSA peuvent s'avérer trop élevés et induire une trésorerie anormalement excédentaire. L'aéroport de Strasbourg-Entzheim en offre une illustration. Après la révision du plan de gêne sonore en 2003, le périmètre indemnisable a été nettement réduit et le nombre de dossiers traités est passé de six en 2004 à zéro en 2005. Le montant des aides versées en 2004 s'élevait à 71 632 € pour 247 013 € de recettes. Le solde a été placé en réserves et reste disponible pour d'éventuels travaux à venir. La situation a perduré les années suivantes, accroissant le montant disponible sur un compte de réserve. La justification du maintien d'un prélèvement de TNSA est ainsi discutable, même si la taxe a été réduite de manière sensible en 2007<sup>57</sup>.

---

57) L'arrêté du 26 décembre 2007 fixe le tarif de la TNSA de Strasbourg-Entzheim au 1er janvier 2008 à 0,50 €

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.

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

Il convient en premier lieu de rappeler que 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. Cette catégorie de riverains peut donc bénéficier d'une aide pour lutter contre des nuisances qui n'existaient pas lors de leur installation. Tel n'est pas le cas des habitations dont la construction a été autorisée, à l'encontre des règles d'urbanisme, à l'intérieur des périmètres de PEB en vigueur.

Les modalités d'aides à l'insonorisation ont été définies par décret du 20 juin 1994<sup>58</sup> et n'ont pas évolué depuis. Il n'y a pas eu de revalorisation de l'aide financière depuis l'arrêté initial déterminant le forfait maximal versé aux bénéficiaires de l'aide aux riverains. Le principe selon lequel le montant des travaux d'insonorisation doit, après avoir recueilli l'accord du gestionnaire d'aéroport, être avancé par les bénéficiaires revient en outre à exclure un nombre non négligeable de riverains dont le niveau de revenu ne permet pas une telle dépense (en moyenne de 9 000 € par logement). Cette disposition, qui décourage les demandes d'insonorisation, justifierait une modification du dispositif.

Il en va de même pour l'absence de couverture intégrale des dépenses d'insonorisation. Celles-ci ne sont prises en charge qu'à hauteur de 80 % (95 % sous certaines conditions selon les mesures annoncées par le Gouvernement le 4 décembre 2007). La reconnaissance de la nuisance supportée et de la justification d'une réparation pourrait logiquement s'accompagner d'une prise en charge intégrale.

Les délais de traitement des dossiers d'indemnisation sont une autre source d'accumulation de trésorerie dans les comptes des exploitants aéroportuaires alors même que les besoins de travaux à financer sont conséquents. ADP dispose par exemple d'une importante

---

58) Décret n° 94-503 du 20 juin 1994 relatif aux opérations d'aide aux riverains des aérodromes sur lesquels est perçue la taxe instituée à l'article 16 de la loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit.

trésorerie liée à la gestion de la TNSA, générant des intérêts de près de 500 000 € qui sont réaffectés à l'aide à l'insonorisation.

Enfin, le prélèvement de frais de gestion par les exploitants des aéroports chargés de la gestion des dossiers relève d'une pratique irrégulière. En effet, le cadre juridique applicable ne prévoit pas que cette ressource de nature fiscale, destinée à l'indemnisation des études et travaux d'insonorisation des riverains, soit amputée de frais de gestion. S'il peut paraître justifié que les exploitants n'aient pas à supporter le coût de gestion de la taxe, aucune disposition ne vient autoriser ou encadrer le prélèvement de frais de gestion sur la TNSA.

Les pratiques en ce domaine varient d'un aéroport à l'autre, les frais de gestion prélevés s'échelonnant de 5 % à plus de 20 % du montant des indemnisations selon les aéroports. Ce prélèvement est parfois improprement qualifié d'indemnité perçue de l'Etat, comme dans les comptes d'ADP.

Le système nécessite en premier lieu la régularisation juridique de la pratique du prélèvement de frais de gestion, puis l'instauration d'une totale transparence dans les modalités de calcul des frais de gestion, d'une justification de ces derniers, d'un financement et d'un contrôle approprié. A ce titre, la circulaire de la DGAC du 29 août 2007 portant sur le dispositif d'aide aux riverains d'aéroports pourra apporter un début de solution. En exigeant l'établissement d'un budget prévisionnel de fonctionnement présenté pour avis à la Commission consultative d'aide aux riverains et basé sur un justificatif de frais réels, elle pourra offrir à la DGAC des moyens de contrôle des frais de gestion de la TNSA, à condition toutefois que la fiabilité des systèmes de comptabilité analytique des aéroports concernés soit grandement améliorée.

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.

Ainsi, lors de la reprise de la concession de l'aéroport de Beauvais-Tillé par la Chambre de commerce et d'industrie de l'Oise en 2002, le concessionnaire s'est donné pour objectif de concilier la croissance de l'aéroport et le respect de l'environnement. Il a décidé en 2005 de mettre en place un fonds d'isolation phonique doté d'une enveloppe annuelle de 200 000 €, supportée par le budget de l'aéroport. Le devenir de ce dispositif après la reprise de la concession par un nouveau groupement en 2008 n'est pas encore précisé.

Des systèmes similaires d'aide financière à l'insonorisation ont également vu le jour pour l'aéroport de Metz-Nancy-Lorraine avec à la région Lorraine et l'aéroport de Châlons-Vatry avec le Conseil général de la Marne pour des montants supérieurs à 4 M€ dans les deux cas.

Les insuffisances du dispositif pour les aéroports concernés ont parfois amené les collectivités à s'impliquer dans la lutte contre les nuisances sonores.

Les principales collectivités territoriales de l'agglomération toulousaine ont ainsi apporté des financements complémentaires sous forme de subventions ou d'avances remboursables. Cette démarche devrait permettre d'accélérer le rythme d'insonorisation des logements inclus dans le PGS. Il en va de même pour l'aéroport de Nantes-Atlantique.

La participation des collectivités territoriales au processus d'indemnisation des riverains peut être une option intéressante pour accélérer la mise en œuvre des équipements d'insonorisation. Elle suppose de reconnaître que les collectivités, par leurs décisions d'aménagement, peuvent porter une part de responsabilité dans les nuisances supportées par les riverains.

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<sup>59</sup>. 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). Les CCE sont obligatoires pour les aérodromes concernés par la perception de la TNSA. Dans ce cas, le comité permanent de la CCE se constitue en commission consultative d'aide aux riverains (CCAR), qui a la charge de se prononcer sur les PGS et sur l'attribution des aides à l'insonorisation. Pour les autres plates-formes, les CCE sont créées à l'initiative du préfet, mais la création est de droit lorsqu'elle est demandée par une commune concernée par le PEB.

Les CCE ont été constituées sur les grands aéroports, en application du décret du 21 mai 1987 modifié. Le nombre des réunions est souvent limité à une assemblée par an. Le développement d'organismes plus actifs, à l'instar de la commission de voisinage instaurée sur la plate-forme de Strasbourg-Entzheim, permet d'assurer un suivi plus souple des cas sensibles. Cette commission a été plus

---

59) L'aménagement des itinéraires d'approche des aéronefs en région parisienne, annoncé le 4 décembre 2007, est un autre moyen de contribuer à la réduction des nuisances sonores aériennes. Il s'agit en l'occurrence d'adopter la procédure « en descente continue » dont l'expérimentation devrait commencer pour certains vols à Orly en 2008. Toutefois, la faisabilité technique de cette procédure d'approche d'un aéroport était jugée, dans une publication de la DGAC, « complexe, et ne [pouvant] donc être appliquée que lorsque le trafic ne dépasse pas un certain niveau sur les grands aéroports, en fait la nuit » (Aviation Civile Magazine n°329).

spécialement constituée pour étudier les demandes de mouvements dérogatoires.

Le travail des CCAR des grands aéroports est important, si l'on considère les problèmes inhérents à la lourdeur de l'instruction des dossiers d'indemnisation et ceux relatifs à la perception de la TNSA. La concertation entre les professionnels du transport aérien, les gestionnaires d'aéroports et les riverains, doit permettre une coexistence d'intérêts a priori divergents. La qualité de la concertation est déterminante pour faire accepter par la population et les élus des projets de développement. Des plates-formes comme Nice-Côte d'Azur ou Strasbourg-Entzheim sont réputées être « pacifiées », selon la terminologie de l'ACNUSA. Dans le cas des grands aéroports soumis à de fortes contraintes d'urbanisme, la CCE joue un rôle important en matière de préconisations. L'exemple de Marseille-Provence est à ce titre significatif. Une action a été engagée par des riverains, faisant valoir un préjudice lié au développement de l'aéroport et demandant des indemnités visant à compenser la perte de valeur vénale de leur logement. La CCE de Marseille-Provence a proposé en 2006 la mise en œuvre de restrictions d'exploitation destinées à interdire de 23h00 à 6h00 l'atterrissage et le décollage des avions les plus bruyants. Le projet d'arrêté ministériel a été signé le 27 novembre 2007.

Concernant les autres plates-formes, la situation est contrastée. La commission consultative de l'environnement n'a pas été constituée par les services de l'État pour l'aéroport de Châlons-Vatry, du fait de délais liés à la nécessité d'élaborer rapidement le PEB adopté en 1999. Une communauté de communes, riveraine de l'aéroport, a sollicité la création d'une CCE en 2005. Après concertation, cette demande a été suspendue, au profit de réunions avec le gestionnaire, considérées localement comme plus efficaces.

Le développement de la concertation s'est révélé un élément déterminant dans la gestion des conflits liés aux nuisances aéroportuaires. Ce rôle a été confirmé dans la rédaction des cahiers des charges de 2005 pour ADP et de 2007 relatifs aux grands aéroports régionaux. L'obligation est désormais faite aux exploitants aéroportuaires de publier le résultat des analyses environnementales et d'ouvrir un lieu d'accueil du public à vocation d'information et d'échange sur les problématiques environnementales. Ces obligations ne touchent cependant que les aéroports à fort trafic de passagers. Les infrastructures dédiées au trafic de fret, à forte activité nocturne, ne sont pas concernées par ces mesures.

La loi n° 2004-172 du 23 février 2004 a prévu la création de communautés aéroportuaires qui ont pour objet de permettre la concertation entre riverains, usagers, entreprises et collectivités territoriales concernées et qui sont notamment « chargées de soutenir des actions territoriales et des projets permettant de favoriser la correction des atteintes aéroportuaires à l'environnement et à la qualité de vie urbaine et rurale ». Ces dispositions sont applicables depuis la publication du décret 2005-1282 du 11 octobre 2005 relatif aux conseils d'administration des communautés aéroportuaires.

A ce jour, aucune communauté aéroportuaire n'a été créée. La CCE de l'aéroport Nice-Côte d'Azur a motivé son avis défavorable à la création d'une communauté aéroportuaire en dénonçant la lourdeur de la nouvelle structure, le dessaisissement des riverains de leur voix délibérative ainsi que la juxtaposition à des structures déjà existantes et l'absence de moyens affectés. En outre, l'existence des CoCoEco, qui fonctionnent, a probablement conduit les gestionnaires à ne pas vouloir dupliquer les instances de coordination.

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.

## **B - Le développement de la démarche environnementale**

Sur proposition de l'ACNUSA, les aéroports les plus importants ont été invités à rédiger une « charte de qualité de l'environnement sonore ». La rédaction de celle-ci appartient à la CCE. Certains aéroports ont créé, par arrêté préfectoral, un comité de suivi de cette Charte. Les aéroports qui en disposent ont mis en place une politique active de communication pour accompagner leur démarche. Ainsi, les plateformes de Lyon-Saint-Exupéry, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Bordeaux-Mérignac, Nice-Côte d'Azur et de Beauvais-Tillé ont souscrit une charte environnementale.

ADP a répondu à son obligation<sup>60</sup> en incluant dans son rapport annuel « des informations (...) sur la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ». Mais la diffusion de l'information en matière environnementale gagnerait à être plus facilement accessible sur le site Internet d'ADP.

La charte environnementale a l'avantage de comporter des engagements précis et de porter sur une période longue, généralement cinq ans. Les aéroports les plus impliqués dans la démarche environnementale ont formalisé leurs procédures en procédant à leur certification ISO 14001 « environnement » (Roissy-CDG, Orly, Lyon-Saint Exupéry, Nice-Côte d'Azur, Paris-Le Bourget, Lille-Lesquin, Toulouse-Blagnac ; Bordeaux-Mérignac et Strasbourg-Entzheim sont en cours de certification ; Beauvais-Tillé est en début de processus).

Il ressort clairement d'un rapprochement entre les actions environnementales menées et l'état des relations avec les riverains que les aéroports entretenant les rapports les plus actifs avec ces derniers obtiennent de meilleurs résultats et peuvent espérer développer leur activité dans un contexte apaisé.

Les suites apportées au « Grenelle de l'Environnement » et en premier lieu la signature de la convention sur les engagements du secteur aérien le 28 janvier 2008 permettent de situer la problématique environnementale dans un cadre technique et temporel concret. Les thèmes de la recherche et développement, de l'optimisation des trajectoires des aéronefs et de l'amélioration du suivi des indemnités des riverains dans le domaine de l'isolation phonique sont traités de manière précise. Le suivi rigoureux et dynamique de ces engagements est néanmoins nécessaire pour permettre de conjuguer les intérêts souvent antagonistes du développement d'un secteur porteur de croissance et de son acceptabilité environnementale.

---

60) Article 116 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

---

**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.*

*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.*

---



## **Chapitre VI**

# **La difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française**



La configuration du tissu aéroportuaire français est le fruit de l'histoire, des impératifs militaires anciens dans certains cas et de la montée en puissance des collectivités territoriales. Ces facteurs ont joué un rôle prépondérant dans l'édification progressive de l'infrastructure aéroportuaire française. Ils expliquent l'existence d'un maillage fin<sup>61</sup> du territoire en plates-formes aéroportuaires dont les activités se sont développées de façon autonome les unes par rapport aux autres au gré de dynamiques locales souvent plus concurrentes que complémentaires. Dans le contexte des mutations du transport aérien, une reconfiguration qui améliorerait sensiblement la rationalité et l'efficacité du système est donc souhaitable.

À cet égard, les réformes de 2004 et 2005 peuvent ouvrir des voies nouvelles comme des alliances capitalistiques entre les gestionnaires d'aéroports, éventuellement à l'échelle internationale. Mais la concrétisation de ces perspectives reste hypothétique et aléatoire dans le temps. Il convient donc, au vu de certaines faiblesses manifestes de l'infrastructure aéroportuaire française, d'envisager plusieurs actions prioritaires.

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**

L'implantation des aéroports ne peut s'appréhender au travers de la notion de « réseau aéroportuaire » au sens d'organisation structurée se répartissant la demande de transport aérien. En effet, une telle structuration ne correspond pas à l'organisation du transport aérien ni à la gestion de ses flux. Pour autant, la mise en place d'une certaine cohérence dans le maillage des aéroports français apparaît nécessaire pour une

---

61) Les données fournies par la DGAC illustrent cependant que l'implantation des aéroports n'est pas plus dense en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.

utilisation rationnelle des deniers publics et une approche soutenable de l'aménagement du territoire.

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

Hormis le cas des aéroports parisiens gérés par la structure unique ADP, l'exploitation de chaque aéroport est logiquement du ressort de son gestionnaire. Les concertations et coopérations notamment pour les investissements, l'accueil des compagnies et les ouvertures des lignes sont exceptionnelles. On citera le cas des aéroports de Bastia-Poretta et Calvi-Sainte Catherine, dont la CCI de Bastia et de Haute-Corse est le gestionnaire unique et, dans une moindre mesure, le cas de Lyon-Saint-Exupéry et de Saint-Etienne-Bouthéon, qui ont conclu un protocole de coopération en 2006. L'exemple des aéroports de Strasbourg-Entzheim et de Baden-Airpark, situé en territoire allemand à 50 km de Strasbourg, est également révélateur. Les difficultés rencontrées par l'aéroport alsacien à la suite de l'ouverture de la LGV ont conduit à la reprise de négociations entre les deux gestionnaires. Le plus souvent toutefois, chaque structure définit sans aucune concertation ses propres plans de gestion. Ceci peut mener à un défaut de coordination dans les projets d'ouverture de nouvelles lignes aériennes ou d'implantation de nouveaux aéroports plus concurrents que complémentaires.

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. La situation de la Normandie offre un exemple significatif à cet égard. La région se caractérise par une offre aéroportuaire abondante mais dispersée. En effet, pour limiter la zone au triangle Caen-Le Havre-Rouen, quatre aéroports distants d'au plus 130 kilomètres par autoroute se partagent un trafic global de moins de 245 000 passagers. L'absence de coordination se traduit par un saupoudrage des investissements réalisés, préjudiciable à la réalisation d'un équipement d'envergure nationale et à l'atteinte d'un seuil de rentabilité minimal. Plusieurs régions souffrent à des degrés variables de telles fragmentations.

L'ouverture prévue en 2009, voire 2010, de l'aéroport de Brive-Souillac, en remplacement de l'aéroport de Brive-La Roche, offre une autre illustration de cette situation. Ce nouvel aéroport est situé à 100 kilomètres de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, structurellement déficitaire et dépendant des subventions d'exploitation apportées par les collectivités territoriales et la CCI de Limoges. L'ouverture d'un nouvel aéroport peu éloigné, positionné sur des créneaux commerciaux

similaires, va créer une situation de concurrence directe et pose le problème des relations entre ces deux structures fragiles. Les études concernant la viabilité du nouvel aéroport prévoient une absence de rentabilité.

De même, avec deux aéroports internationaux assurant un trafic régulier avec le continent ou l'étranger, le département de la Haute-Corse fait partie, avec celui de la Corse-du-Sud, des départements français les mieux pourvus dans ce domaine. Cette multiplicité des points d'accès est liée à l'insularité et au relief difficile de l'île. Il reste que la présence de deux aéroports internationaux distants de 100 km sur un même département comptant moins de 150 000 habitants et dont l'activité est concentrée sur les mêmes destinations nationales s'avère particulièrement coûteuse compte tenu de leur incapacité constatée sur la période 2001-2005 à parvenir à l'équilibre économique et de l'absence prévisible d'un renversement de tendance par une éventuelle densification du trafic ou par la création de lignes régulières à bas coûts.

### **B - Le maintien en activité de plates-formes à très faible trafic**

D'une manière générale, les collectivités territoriales, dont les différentes formes du soutien à l'activité aéroportuaire ont déjà été évoquées, ne cherchent pas à maximiser l'aide publique en coordonnant leur soutien au sein d'une offre aéroportuaire régionale structurée. L'absence de coordination de l'effort public est aggravée par la carence d'études. Le plus souvent, les collectivités n'évaluent pas, par elles-mêmes, les retombées économiques et fiscales de l'aéroport ni l'impact des aides à l'économie aéroportuaire. Elles s'en remettent, au mieux, aux quelques études commandées par les concessionnaires, dont elles ne sont d'ailleurs pas toujours informées.

L'aide publique est dispersée entre des plates-formes voisines de quelques dizaines de kilomètres souvent de dimension réduite. Le potentiel réduit de trafic qui en découle pour chacun explique la persistance de petits aéroports non rentables.

La situation de plates-formes de taille très réduite est un aspect dont plusieurs illustrations peuvent être données. Les aéroports de Montluçon-Guéret, de Bourges et d'Épinal-Mirecourt présentent, par exemple, un trafic particulièrement faible, accusent des déficits d'exploitation récurrents et importants et sont situés à une heure de route d'infrastructures plus importantes.

L'aéroport d'Épinal-Mirecourt a fait l'objet d'environ 540 000 € d'investissements entre 2001 et 2005, supportés en grande partie par le Conseil général des Vosges. Le montant des subventions de fonctionnement représente constamment plus de 70 % du budget de fonctionnement sur la même période, dont 19,70 % à la charge de la CCI des Vosges. Le trafic de cette plate-forme, tributaire en grande partie des aléas de la mise en œuvre de la ligne régulière Épinal-Orly, pourtant placée sous obligation de service public<sup>62</sup>, est faible, avec 2 339 passagers commerciaux en 2006, et seulement 739 en 2007 (les mouvements d'appareil ayant chuté de 656 à 272 entre 2006 et 2007). La mise en service de la LGV Est en 2007 a eu un fort impact négatif sur l'activité de l'aéroport.

De même, seulement 140 passagers ont emprunté l'aéroport de Montluçon-Guéret en 2007 (contre 38 en 2006), pour 24 mouvements commerciaux, chiffres extrêmement faibles. Les subventions d'exploitation perçues par l'aéroport constituent quasiment sa seule ressource. La ligne Montluçon-Guéret/Orly, autrefois porteuse de la plus importante part de trafic (environ 1800 passagers annuels en 1998), a cessé d'être exploitée en 2000.

L'aéroport de Bourges (165 passagers en 2007) a été pour sa part subventionné, en moyenne de 2001 à 2005, à hauteur de 55 % de ses dépenses, voire 65 %<sup>63</sup> si l'on intègre la contribution de la CCI correspondant à la résorption du déficit courant.

Compte tenu de la faiblesse du trafic réalisé, la question de la poursuite de l'exploitation de ces structures devrait se poser.

### **C - Les hésitations des acteurs locaux**

Une coordination en matière d'équipements de transport, prenant en compte le temps de trajet intermodal (rail – route – air) permettrait de mieux concentrer les investissements, en rendant l'offre de transport plus efficiente tout en prenant en considération les besoins du désenclavement des régions. La mise en œuvre d'une stratégie régionale du transport aérien semble être un début de réponse à cette problématique. La région Languedoc-Roussillon a manifesté son désir de lancer, à échéance 2010, une coordination pour les aéroports de Carcassonne, Perpignan et Montpellier. Ce regroupement sous l'égide régionale, demeuré pour l'heure

---

62) Faute de trafic suffisant, avec en moyenne 4 passagers par vol entre septembre 2004 et mai 2006, la délégation de service public a été dénoncée avec effet au 31 mai 2006.

63) Moyenne sur les exercices 2001 à 2005.

au stade de projet, pourrait conduire à terme à une gestion plus efficiente de certaines plates-formes régionales<sup>64</sup>.

Le bénéfice le plus attendu est celui qui pourra résulter des rapprochements et alliances entre gestionnaires d'aéroports, rendus possibles pour les sociétés aéroportuaires et pour les aéroports décentralisés. A minima, et dans un premier temps, toute concertation entre gestionnaires d'aéroports, éventuellement avec l'appui des services de l'Etat, semble intéressante, dans le respect des dispositions du droit de la concurrence et des principes de libre administration des collectivités territoriales. Par exemple, prenant acte de l'interdépendance forte existant entre l'activité des plates-formes de Pau et de Tarbes, une consultation entre les acteurs locaux concernés est envisagée pour instaurer une coopération inter-aéroportuaire.

## **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.

L'aéroport de Châlons-Vatry<sup>65</sup> 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. De 1992 à fin 2005, le département de la Marne a supporté au titre des investissements sur la plate-forme et des éléments liés, incluant notamment la participation financière à l'exploitation ou les frais de promotion, un total de plus de 210 M€ de dépenses. Compte tenu d'un montant cumulé de recettes et subventions hors fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée de plus de 45 M€, la dépense nette s'élevait donc à environ 165 M€ sur la période.

---

64) Les aéroports de Béziers et Nîmes ne sont toutefois pas concernés par le projet, ce qui en réduira la portée.

65) L'appellation de Châlons-Vatry a été reconnue par l'Association internationale du transport aérien – IATA en septembre 2006.

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. 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.

L'aéroport de Châteauroux-Déols est dans une situation comparable. Il a également été conçu comme une base logistique, à 220 kilomètres au sud de Paris. Il est desservi par un accès autoroutier et une voie ferrée. Cette dernière n'est pas utilisée car elle induit des ruptures de charges pour le fret et se révèle peu pratique. L'ensemble du fret est donc acheminé au départ et à l'arrivée par voie routière. Cependant, la proximité et l'accessibilité des aéroports parisiens ainsi que la faiblesse du bassin démographique immédiat restreignent les possibilités de développement.

## **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 Etats-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)<sup>66</sup>. 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 et, lorsqu'ils l'ont été, les solutions offertes n'ont pas entraîné un essor marqué du volume de fret.

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.

---

66) Par exemple Londres, Bruxelles, Amsterdam, Cologne, Francfort-sur-le Main, Bâle, et à plus long terme l'Europe méridionale.

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

### **A - 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.

De même, la mise en service de la LGV Est vers Strasbourg en 2007 a eu un impact important sur le trafic enregistré à l'aéroport de Strasbourg-Entzheim. Le trafic prévisionnel anticipé par le gestionnaire est de 245 000 passagers vers Orly en 2008 (effet année pleine) contre 746 106 en 2005, soit une baisse de 67%. Vers Roissy-CDG, l'impact est estimé à moins 17%, du fait de l'effet hub.

### **B - 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.

#### **1 - La sous-utilisation de la gare TGV de Lyon-Saint-Exupéry**

La gare de Lyon-Saint-Exupéry a coûté 67 M€ à la région Rhône-Alpes pour un investissement sous-utilisé. L'explication principale de cette situation est la divergence de stratégie des acteurs. En effet, la SNCF privilégie la gare de Lyon Part-Dieu en centre ville en tant que porte d'entrée du TGV en région Rhône-Alpes<sup>67</sup>. La LGV qui traverse l'aéroport de Lyon-Saint-Exupéry est par contre destinée à des dessertes nationales

---

67) Cette gare constitue un véritable « hub ferroviaire régional » (TGV, grandes lignes, TER).

(Paris ou Marseille) et un arrêt à Lyon-Saint-Exupéry dégrade, selon la SNCF, la qualité du service offert aux voyageurs et diminue le taux de remplissage. Cette plate-forme demeure donc sous-utilisée en raison de la préférence accordée à la gare de la Part-Dieu. Inversement, l'implantation d'un hub européen secondaire d'Air France-KLM à Lyon-Saint-Exupéry conduit à une concentration des vols qui provoque la congestion de la plate-forme sur certaines plages horaires. Une bonne coordination entre les liaisons ferrées et aériennes pourrait permettre de pallier en partie cet état de fait, en assurant un nombre significatif d'acheminements par le train vers les vols au départ de Lyon. Les deux opérateurs pourraient y trouver un intérêt. La SNCF dégage des marges intéressantes sur ses lignes TGV. De même, Air France-KLM réalise ses principales marges sur les vols longs et moyens courriers et non sur les vols de pré-acheminement vers les hubs.

## **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. La rôle du pré-acheminement des passagers aériens par le TGV n'est donc pas encore réellement significatif.

Rapportée au trafic, la part des passagers « TGV-avion » atteint environ 7% du trafic passagers, hors correspondances « avion-avion ». Malgré l'augmentation sensible des fréquences et des destinations desservies à partir de la gare TGV de Roissy-CDG depuis quelques années, l'amélioration de la complémentarité air-rail est directement liée au devenir des projets d'interconnexion des réseaux ferrés. Or, le renforcement de l'interconnexion vers le Sud, dont le principe a été adopté en 2003, n'a toujours pas débuté. Ce projet est d'autant plus important que doivent en découler la réalisation d'une nouvelle section de 16 km reliant la LGV Atlantique à la LGV d'interconnexion et éventuellement la création d'une nouvelle gare TGV à Orly. Ce projet permettrait à la fois d'améliorer l'intermodalité air-rail sur la plate-forme d'Orly, de relier Orly à Roissy-CDG par un système ferroviaire performant, mais aussi de créer

un croisement de lignes TGV par interconnexion sur les aéroports parisiens, indispensable à l'efficacité de l'intermodalité.

### **C - Le report modal aérien/ferroviaire**

Un phénomène de « report modal » peut s'exercer sur des liaisons point à point bénéficiant de dessertes ferroviaires à grande vitesse. Le transport ferroviaire peut alors capter des parts du marché aérien et permettre de dégager des capacités aéroportuaires pour des liaisons aériennes à plus longue distance. L'extension du réseau TGV pourrait provoquer un report de trafic de l'avion vers le train évalué à 17 millions de passagers par an en 2030 pour les aéroports de Paris. Ce report de trafic doit être envisagé sous l'angle de la complémentarité plus que sous celui de la concurrence des modes de transport. Les créneaux de mouvements dégagés par les liaisons rapides ferroviaires permettent alors de créer des vols moyens ou longs courriers. Une telle évolution, s'inscrivant dans la logique des décisions du CIADT du 18 décembre 2003 sur le rééquilibrage des différents modes de transport, permettrait d'améliorer les conditions d'accès des passagers, de réduire les mouvements aériens court courrier, d'augmenter le nombre de passagers transportés tout en maîtrisant les diverses nuisances associées au transport aérien.

### **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 aéronefs, aux modalités retenues pour la navigation aérienne, et des considérations de plus court terme comme le niveau de nuisances sonores et environnementales tolérable 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 incertain les prévisions de trafic.

La disparité des prévisions de trafic est notable entre ADP, les différentes compagnies aériennes et la DGAC, et reflète notamment les stratégies et intérêts divergents des acteurs. La différence entre les prévisions d'ADP et celles des compagnies aériennes tient à des approches méthodologiques différentes et à une évaluation divergente de l'évolution du trafic intercontinental. Les compagnies aériennes tablent ainsi systématiquement sur une augmentation du trafic supérieure à celle

attendue par ADP. Au total, lors de l'élaboration du contrat de régulation économique, les prévisions des différentes parties variaient dans une fourchette de près de deux points.

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 à 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'emport 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 aéroports. 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 aéroports 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.

Plusieurs positions exprimées sur le futur des aéroports de Paris semblent antagonistes. Ainsi, pour ADP et Air-France-KLM, la poursuite d'une croissance régulière du trafic passagers est un objectif stratégique. Toutefois, selon la DGAC, en cas d'atteinte des limites de capacité à 10 ou 20 ans, le maintien durable au niveau de saturation, aux alentours de 100 millions de passagers à Roissy-CDG, serait à envisager, sans nécessairement créer une nouvelle plate-forme, conformément aux orientations du « Grenelle de l'environnement ».

Cette option devrait à tout le moins s'accompagner d'une réflexion sur les mesures qu'elle impliquerait : report modal de l'aérien sur le rail pour les courtes distances, aéroport dédié au trafic point à point, dont celui des compagnies à bas coûts, modulation des redevances en faveur d'une hausse de l'emport moyen, etc.

### **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, 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) ».

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.

De fait, cette hypothèse de troisième réseau aéroportuaire n'est pas cohérente avec les données de base du transport aérien. En effet, les compagnies aériennes « standard » ne souhaiteront pas desservir un aéroport éloigné, déconnecté des effets de réseau offerts par les liaisons du hub, et mal relié à la zone d'attractivité que représente Paris et sa très proche banlieue. Un nombre significatif de compagnies à bas coûts a également fait son apparition sur les plates-formes d'Orly et de Roissy-CDG, certaines ayant même notoirement renforcé leur présence. A cet égard, le fort retentissement de l'activité d'une compagnie à bas coûts basée à l'aéroport de Beauvais ne doit pas masquer que l'attractivité des aéroports d'ADP, à proximité immédiate de Paris, demeure extrêmement forte même pour ce segment du transport aérien, ce qui ne pourra rester sans conséquence sur le volume de trafic de ces plates-formes.

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 Ryanair, 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.*

*La décentralisation fait désormais reposer la responsabilité principale de la rationalisation des infrastructures sur les collectivités territoriales. Leurs interventions multiformes ne procèdent pas pour l'heure d'une démarche coordonnée. Au surplus, l'insécurité juridique entourant certaines subventions doit inciter à plus de rigueur. Plus globalement, la définition d'une stratégie de gestion de la part des collectivités territoriales, nouvelles propriétaires des plates-formes, est désormais nécessaire.*

*L'Etat a fait preuve de constance en maintenant une priorité au réseau ferré par rapport au réseau aérien pour les liaisons « courtes ». Toutefois, l'intermodalité entre les réseaux ferré et aérien, en particulier à Paris et à Lyon, reste encore très en deçà de ses possibilités.*

*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

La réforme en profondeur des aéroports français introduite par les lois de 2004 et 2005 modifie le rôle des différents acteurs, Etat, collectivités territoriales, chambres de commerce et d'industrie, sociétés aéroportuaires. Face à cette multiplicité d'intervenants et dans un contexte de décentralisation des décisions, la mise en place d'une politique aéroportuaire sous l'égide de l'Etat est délicate.

L'Etat doit maîtriser les évolutions qu'il a amorcées. Parallèlement à son rôle d'actionnaire majoritaire des nouvelles sociétés aéroportuaires et d'ADP, il est le régulateur des tarifs des redevances aéroportuaires et doit veiller à ce que des situations monopolistiques de fait n'aboutissent pas à des profits indus au détriment des passagers. Une mission analogue incombe aux collectivités locales pour les aéroports qui leur ont été transférés par la décentralisation. En outre, l'Etat conserve la responsabilité de fixer, pour l'ensemble du secteur aéroportuaire, les orientations stratégiques parmi lesquelles les préoccupations environnementales et l'exercice des fonctions régaliennes de sûreté-sécurité occupent une place grandissante. Enfin la préoccupation commune de l'Etat et des collectivités territoriales devrait être de rationaliser les interventions locales sur les différentes plates-formes de province, afin d'éviter le gaspillage de fonds publics.

L'analyse de la Cour a conduit à huit principales constatations :

1/ Les situations financières sont très contrastées selon les trois catégories d'aéroports.

La plupart des *aéroports locaux*, désormais 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 les investissements. Rapportées au nombre de passagers, ces subventions atteignent parfois des montants qui conduisent à s'interroger sur le maintien de certaines plates-formes.

Les *grands aéroports régionaux*, le plus souvent, atteignent juste l'équilibre financier alors que le nombre de passagers accueillis devrait leur permettre de dégager des profits. Des gisements de productivité demeurent sous-exploités. Le renforcement de ce segment est l'un des objectifs majeurs de la réforme aéroportuaire française.

*Aéroports de Paris (ADP)* présente des résultats nettement bénéficiaires. Les hausses tarifaires qui ont été accordées à cette entreprise et l'importance du trafic dû à l'attrait de la région parisienne et au rôle de plate-forme de correspondances d'Air France-KLM expliquent largement cette situation, sans qu'elle soit soutenue par de forts gains de productivité.

2/ La qualité du service reste insuffisante à ADP. Un niveau élevé de qualité de service constitue pourtant une des contreparties des hausses tarifaires consenties dans le contrat de régulation économique jusqu'en 2010. En dépit d'efforts récents, de nombreux obstacles restent à surmonter pour que le seul aéroport français d'envergure mondiale offre des prestations à la hauteur de son potentiel.

Les indicateurs de performance prévus dans le contrat de régulation économique (CRE) signé par ADP avec l'Etat ne prennent que partiellement en compte les besoins des clients, passagers ou compagnies. Les objectifs d'amélioration restent trop peu ambitieux, tout comme le système du bonus-malus qui leur est associé.

La loi de 2005 charge ADP de coordonner l'action des différents intervenants (compagnies aériennes, sous-traitants, services de l'Etat) ; mais elle ne lui en donne pas les moyens, comme le montre l'inadéquation des effectifs de la police aux frontières aux heures de pointe..

3/ L'ouverture du capital d'Aéroports de Paris (ADP) a été un succès pour l'entreprise. Elle s'accompagne d'une évolution sensible vers une culture d'entreprise.

Les modalités de cette opération paraissent être allées au-delà de ce qui était nécessaire pour un placement réussi : le transfert de propriété du patrimoine foncier et immobilier prive les pouvoirs publics de la maîtrise d'un vaste espace en zone sensible. Il aurait été préférable pour l'Etat de ne céder que l'usufruit de ces terrains par concession plutôt que de se dessaisir de leur propriété. Cette observation devrait servir de ligne directrice à toute éventuelle évolution du régime applicable aux grands aéroports régionaux.

4/ Le poids croissant des compagnies à bas coûts introduit à la fois une opportunité et une fragilité, notamment pour les petits aéroports.

Ceux-ci se disputent des chiffres d'affaires nouveaux qui auraient paru inespérés il y a peu. Les contrats qu'ils signent avec ces compagnies sont fréquemment déséquilibrés, les poussant à réaliser des investissements importants sans avoir de garantie sur la pérennité des liaisons. Les collectivités territoriales, nouvellement propriétaires de ces aéroports, et les gestionnaires des plates-formes, conscients de ces risques, doivent se montrer vigilants dans les négociations.

5/ L'implantation des infrastructures à travers le territoire n'est pas rationnelle et les synergies dans le domaine des aéroports ne sont pas recherchées.

Pour certaines destinations mal desservies par les autoroutes ou par les trains à grande vitesse, une liaison aérienne peut certes être un élément important de l'attractivité économique et d'un aménagement du territoire équilibré ; mais l'implantation des aéroports, qui est pour l'essentiel le produit de l'histoire, comporte des redondances marquées. La proximité de plates-formes de faible taille non rentables devrait conduire à la concentration sur une plate-forme unique ou à une exploitation coordonnée.

Dans un contexte décentralisé, il incombe désormais aux collectivités territoriales d'opérer des choix de gestion rationnels en analysant les avantages et les coûts du maintien en activité de plates-formes chroniquement déficitaires.

6/ 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.

7/ 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.

Le régime d'aide à l'insonorisation reste long et complexe dans sa mise en œuvre. Le manque de ressources financières observé pendant plusieurs années a contribué à allonger le délai de prise en charge des dépenses d'insonorisation. Cette situation semble en voie d'amélioration.

8/ 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.

\*\*\*

Au terme de ses travaux, la Cour exprime huit recommandations :

- Aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) :

1) Accélérer la création des sociétés aéroportuaires. Les grands aéroports régionaux sont appelés à être gérés par des sociétés aéroportuaires dans lesquelles l'actionnariat public pourra cohabiter avec des sociétés privées. Cette évolution doit conduire à une modernisation de la gestion des aéroports. Il est dès lors souhaitable que les CCI utilisent la faculté, que leur a conférée la loi du 20 avril 2005, de créer ces sociétés aéroportuaires avant l'expiration des concessions en cours.

2) Renforcer la transparence des comptes. Des pratiques comptables contestables rendent des retraitements nécessaires avant toute analyse et brouillent l'image que devraient offrir les comptes sur l'activité des aéroports. Il est nécessaire d'améliorer la fiabilité des comptes et l'information financière, notamment en établissant une comptabilité analytique indispensable pour la fixation des redevances

- A l'Etat :

3) Améliorer son rôle de régulateur.

La réforme ayant abouti à conférer de fait à ADP un monopole d'exploitation pour une durée illimitée des aéroports existant en Ile-de-France, l'Etat doit exercer une régulation efficace. Ainsi, les contrats de régulation économique doivent être plus précis et contraignants notamment en termes de gains de productivité.

En matière de qualité de service, les indicateurs pris en compte devraient être plus orientés vers les résultats tels que perçus par les passagers et les compagnies, et moins vers la réalisation d'obligations de moyens. Ils devraient être accompagnés de clauses de bonus-malus significatifs.

4) 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.

5) En matière de sûreté-sécurité, assurer cette fonction régalienne essentielle mais coûteuse avec une attention particulière à l'efficacité de la dépense et des prestations des sociétés co-contractantes.

- A l'Etat et/ou aux collectivités territoriales et aux gestionnaires d'aéroports :

6) Promouvoir la qualité de service d'ADP :

- pour la direction générale de l'aviation civile, définir précisément le contenu du rôle de coordination dévolu à ADP par la loi du 20 avril 2005 et mettre en œuvre les moyens nécessaires à sa concrétisation ;

- pour la direction de la police aux frontières, adapter les effectifs aux volumes du trafic, en tenant compte notamment des périodes durant lesquelles l'aéroport n'accueille pas de passagers ou, à l'inverse, lors des pointes d'affluence ;

- pour ADP, renforcer la gestion des marchés de sous-traitance, en particulier en appliquant systématiquement les modalités de bonus-malus ;

- pour ADP, renforcer la mobilisation et la sensibilisation aux objectifs de qualité de service à tous les niveaux du personnel de l'entreprise.

7) Recourir à une expertise juridique externe lors des négociations avec les compagnies aériennes à bas coûts. Le déséquilibre entre les compagnies aériennes et les gestionnaires des petites plates-formes, la concurrence que se livrent ceux-ci pour attirer les transporteurs, les investissements qu'ils sont conduits à engager, justifient qu'un appui juridique soit recherché avant la signature des conventions entre aéroports et compagnies.

8) Valoriser les atouts de l'infrastructure

Clarifier les différents choix face aux perspectives de saturation des aéroports parisiens

Rechercher des synergies d'exploitation entre plates-formes de province géographiquement proches et développer des solutions intermodales pour utiliser plus efficacement les infrastructures aéroportuaires existantes.



### Annexe 1 - Aéroports contrôlés

Juridictions financières	Aéroports contrôlés
Cour des comptes	Aéroports de Paris
Alsace	Strasbourg-Entzheim
Aquitaine	Bordeaux-Mérignac, Biarritz-Bayonne-Anglet, Agen-la-Garenne, Bergerac-Roumanière, Périgueux-Bassillac
Auvergne	Clermont-Ferrand-Auvergne
Basse Normandie	Caen-Carpiquet Deauville-Saint-Gatien, Cherbourg-Maupertus
Bourgogne	Dijon-Longvic
Bretagne	Rennes-Saint-Jacques, Brest-Bretagne, Morlaix-Ploujean, Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo
Centre	Bourges, Marcel Dassault (Châteauroux-Déols), Tours-Val-de-Loire
Champagne Ardenne	Châlons-Vatry, Reims-Champagne
Corse	Bastia-Poretta, Calvi-Sainte-Catherine
Franche Comté	Dole-Tavaux
Languedoc-Roussillon	Carcassonne-Salvaza, Lézignan-Corbières, Montpellier-Méditerranée, Nîmes Alès camargue Cévennes
Limousin	Guéret-Saint-Laurent, Brive-Souillac, Limoges-Bellegarde

<b>Juridictions financières</b>	<b>Aéroports contrôlés</b>
Lorraine	Nancy-Essey, Metz-Nancy-Lorraine, Epinal-Mirecourt, Verdun-Le-Rozelier
Midi-Pyrénées	Toulouse-Blagnac, Tarbes-Lourdes-Pyrénées, Rodez-Marcillac
Nord-Pas-de-Calais	Lille-Lesquin
Nouvelle Calédonie	Nouméa-La-Tontouta, Magenta, l'Ile-des-Pins
Haute-Normandie	Rouen-Vallée-de-Seine, Le Havre-Octeville
Pays de la Loire	Nantes-Atlantique, La Baule-Escoublac
Picardie	Beauvais-Tillé
Poitou-Charentes	Poitiers-Biard, La Rochelle-Ile de Ré, Rochefort-Saint Agnant
Provence-Alpes Côte d'Azur	Marseille Provence, Nice Côte d'Azur
Rhône-Alpes	Lyon-Saint-Exupéry, Lyon-Bron, Grenoble-Isère
Guadeloupe-Guyane-Martinique	Cayenne-Rochambeau, Pointe-à-Pitre-Le Raizet
Réunion	Saint-Denis-Gillot



## Annexe 2 – financement des dépenses de sûreté et de sécurité

<b>Taux de la taxe d'aéroport (source: journaux officiels):</b>							
<b>(en €)</b>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>limites légales:</b>							
aéroports de classe 1: Roissy, Orly:	2,44 à 3,05	2,45 à 4,7	4,3 à 8,5	4,3 à 8,5	4,3 à 8,5	4,3 à 8,5	4,3 à 9,5
aéroports de classe 2: Nice, Marseille, Lyon, Toulouse:	1,22 à 2,59	1,2 à 4,7	3,5 à 8	3,5 à 8	3,5 à 8	3,5 à 8	3,5 à 9
autres (classe 3):	2,59 à 7,62	2,6 à 9,5	2,6 à 9,5	2,6 à 9,5	2,6 à 9,5	2,6 à 10	2,6 à 11
<b>taux appliqués:</b>							
Roissy, Orly (classe 1)	2,73	3,58	8,05	8,2	7,95	8,5	8,75
Nice (classe 2)	2	3,75	6,48	7,16	7,83	7,45	7,22
Marseille (classe 2)	2,56	4,58	6,79	7,29	6,34	6,29	7,16
Lyon (classe 2)	2,59	4,28	8	8	8	8	9
Toulouse (classe 2)	1,79	4,38	7,25	7,07	5,54	7,02	7,8
Bordeaux (classe 3)	2,59	6,07	9,33	7,3	8,26	9,03	8,06
<b>taux moyen national (*)</b>	3,50	5,37	9,20	9,27	9,52	9,91	
variation annuelle		53,6%	71,3%	0,8%	2,6%	4,1%	

(\*) rapport entre le produit total de la taxe et le nombre de passagers au départ de l'ensemble des aéroports

## Annexe 2 – financement des dépenses de sûreté et de sécurité

<b>Equilibres globaux des financements (source: DGAC):</b>							
en M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006	cumul
coûts:							
sécurité	74,71	93,87	93,82	103,42	114,11	120,13	600,06
sûreté	140,34	249,35	381,12	428,2	466,21	513,35	2 178,57
contrôles envirtx	4,21	5,43	5,3	6,19	5,79	6,92	33,84
							-
coûts totaux	219,26	348,65	480,24	537,81	586,11	640,4	2 812,47
ressources:							-
							-
taxe d'aéroport collectée	173,73	268,22	457,74	514,4	533,86	581,43	2 529,38
FIATA	11,94	31	33,29	44,91	59,73	41,79	222,66
subvntion collectivités loc			0	0,03	0,08	0,08	0,19
							-
total	185,67	299,22	491,03	559,34	593,67	623,3	2 752,23
produits - coûts	-33,59	-49,43	10,79	21,53	7,56	-17,1	- 60,24

**Annexe 3**  
**Trafic des principales compagnies françaises en 2007**

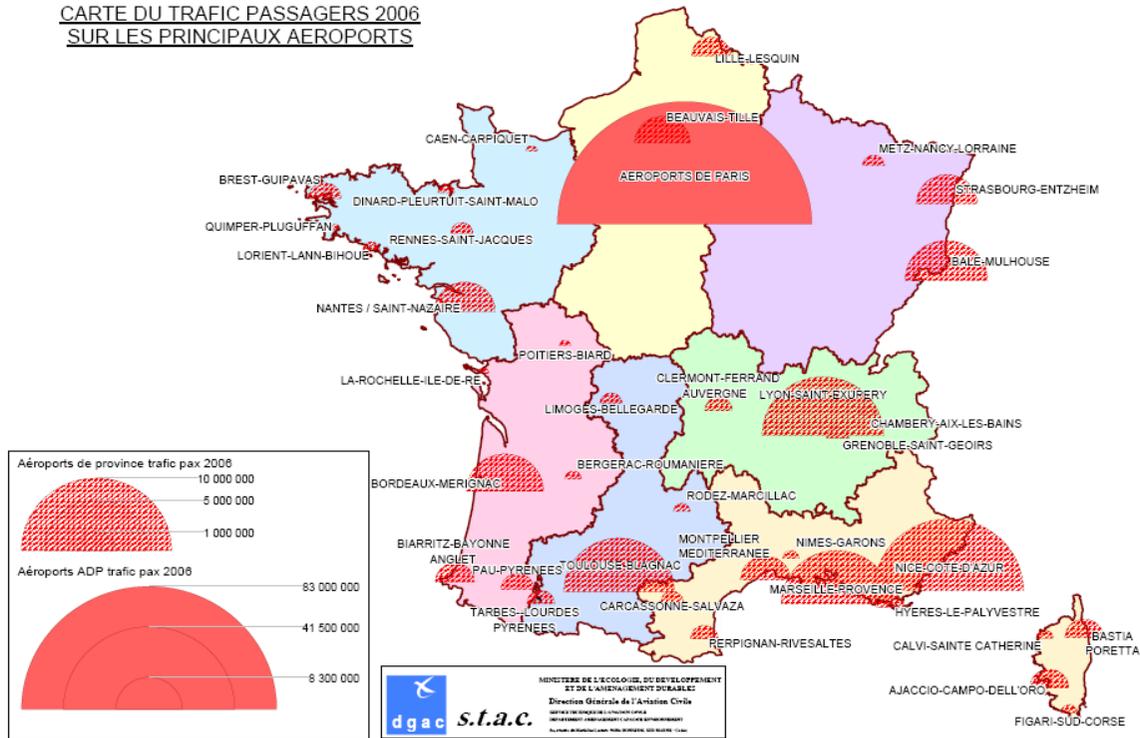
trafic en milliers	passagers			passagers-kilomètres transportés		
	2007	2007/ 2006	2006/ 2005	2007	2007/ 2006	2006/ 2005
		%	%		%	%
<b>Air France</b> +Compagnies franchisées +transavia.com	52 201,4	2,4	4,3	132 594 225	4,6	6,1
<i>dont AIR France</i>	44 324,3	1,2	3,2	127 279 129	4,1	5,8
<i>dont REGIONAL CAE</i>	3 028,1	1,9	11,5	1 896 171	3,7	14,1
<i>dont BRIT AIR</i>	2 808,5	6,2	14,7	1 674 323	6,5	17,6
<i>dont TRANSAVIA.COM</i>	376,8			572 598		
CCM AIRLINES *	1 654,3	5,9	-1,8	853 698	7,0	-2,3
CORSAIRLFY	1 584,3	-3,2	-19,3	11 340 334	5,3	-14,1
AIGLE AZUR	1 427,6	14,2	34,6	2 149 690	9,7	23,1
AIR MEDITERRANEE	1 375,8	4,7	49,7	2 996 358	8,6	60,2
AIR CARAIBES	1 025,3	14,0	9,3	3 793 597	22,4	24,6
XL AIRWAYS/STAR AIRLINES	955,5	38,9	-19,5	3 802 744	36,4	1,1
AIR TAHITI	856,2	3,6	6,7	333 570	15,8	6,4
AIR AUSTRAL	791,9	15,5	-5,2	3 312 103	15,9	0,9
EUROPE AIRPORT	631,4	34,7	58,4	1 033 303	41,7	72,1
AIR TAHITI NUI	483,4	0,7	11,2	4 196 090	0,6	7,7
AIRCALIN	364,8	5,2	3,7	1 537 419	3,6	2,4
AIR CALEDONIE	319,1	8,5	4,8	53 089	9,2	5,2
AIR GUYANE SP	226,8	8,8	5,6	55 268	11,6	4,5
BLUE LINE	187,3	-26,2	-30,4	271 712	-28,1	-43,0
AIRLINAIR	148,2	-3,0	0,0	72 871	-5,0	-0,3
AIR MOOREA	130,4	-23,8	0,6	2 463	-24,2	3,3
<b>Total compagnies françaises</b>	<b>63 088,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>167 749 097</b>	<b>5,5</b>	<b>4,2</b>

\* y compris les lignes franchisées **Air France**

Source : DGAC (DRE/DOE) – Note de synthèse et d'actualité, mars 2008

## Annexe 4 – Trafic des principaux aéroports métropolitains

CARTE DU TRAFIC PASSAGERS 2006  
SUR LES PRINCIPAUX AEROPORTS





## Principaux acronymes

ACI	Airports Council International (Conseil international des aéroports)
ACNUSA	Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADP	Aéroports de Paris
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
BAA	British Airports Authority
CoCoAéro	Commission consultative aéroportuaire
CCAR	Commission consultative d'aide aux riverains
CoCoEco	Commission consultative économique
CCE	Commission consultative de l'environnement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CMPC	Coût moyen pondéré du capital
CNPN	Commission nationale de prévention des nuisances
CoCoEco	Commission consultative économique
COHOR	Association pour la coordination des horaires
CRE	Contrat de régulation économique
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DPAF	Direction de la police aux frontières

---

DRE	direction de la régulation économique (DGAC)
DUCSAI	Démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international
EFQM	European Foundation for Quality Management – fondation européenne pour le management par la qualité
FIATA	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien
IATA	Association internationale du transport Aérien
IFRS	International Financial Reporting Standards – normes internationales d'informations financières
IGMP	Indicateur global de bruit mesuré pondéré
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OSP	Obligation de service public
PARAFES	Passage automatisé rapide aux frontières extérieures Schengen
PEB	Plan d'exposition au bruit
PGS	Plan de gêne sonore
PIF	Poste d'inspection et de filtrage
PPP	Partenariat public/privé
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEM	Société d'économie mixte
SSLIA	Service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des les aéronefs
TATP	ex IATP (imposition additionnelle à la taxe professionnelle) : taxe additionnelle à la taxe professionnelle
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TNSA	Taxe sur les nuisances sonores aériennes
UDT	Unité de trafic

**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 réformes de 2004 et de 2005 et des analyses économiques portant sur Aéroports de Paris et les aéroports de province***

*En ce qui concerne le changement de statut d'ADP, la Cour considère qu'il aurait été préférable de maintenir la domanialité publique des biens d'ADP et de les lui confier dans le cadre d'une concession. Cette solution aurait présenté certains avantages mais n'aurait pas manqué de poser plusieurs difficultés : elle aurait constitué, par rapport au cadre juridique antérieur, une rupture délicate à mettre en oeuvre au regard du droit communautaire et vis-à-vis du personnel qui s'est montré attaché à l'intégrité d'ADP, incluant la propriété des biens. Par ailleurs, le maintien de la domanialité publique, en raison du caractère relativement précaire des occupations qu'elle autorise, aurait été moins favorable à l'implantation d'investisseurs privés sur les plates-formes, or l'un des objectifs de la réforme du statut d'ADP était précisément d'encourager le développement d'activités extra-aéronautiques, sources de recettes annexes.*

*La Cour souligne les aspects positifs de la nouvelle régulation économique issue de la loi du 20 avril 2005, notamment en ce qui concerne la possibilité pour les exploitants des aéroports d'Etat et leurs usagers de disposer d'une visibilité à moyen terme sur l'évolution des redevances dans le cadre d'un contrat de régulation économique pluriannuel.*

*J'ai bien noté les observations sur le contrat de régulation économique d'ADP, notamment sur l'utilité de mener une analyse des gains de productivité de l'entreprise sur la période couverte par le premier contrat, dans la perspective de la préparation du contrat suivant. Il n'a en revanche pas été jugé opportun d'inscrire dans le contrat de régulation économique des engagements de la société à améliorer sa productivité ; en effet, la théorie économique indique que ce dispositif de plafond tarifaire pluriannuel, largement utilisé dans d'autres secteurs et d'autres pays, a intrinsèquement pour effet, sans qu'il soit nécessaire au régulateur de fixer des obligations en la matière, d'inciter l'entreprise à dépasser les objectifs de rentabilité prévus par le régulateur pendant une période pluriannuelle donnée, à condition que le profit supplémentaire ainsi dégagé lui soit laissé. Il sera naturellement tenu compte de la productivité améliorée pour l'établissement du plafond tarifaire de la période suivante et l'efficacité économique s'en trouvera ainsi progressivement améliorée, au bénéfice notamment des usagers.*

*La Cour émet certains doutes sur la cohérence du système de caisse unique retenu pour la régulation économique des aéroports, en ce qu'il fausserait la vérité des prix du transport aérien. Il me paraît toutefois justifié, au plan économique, de prendre en considération, comme le recommande l'Organisation de l'aviation civile internationale, les recettes annexes des aéroports liées aux passagers transportés par les compagnies aériennes afin de diminuer le niveau des redevances que celles-ci versent aux aéroports.*

*S'agissant de la qualité de service, le contrat de régulation économique ne devrait pas, à mon sens, être considéré comme le « pivot central » de la politique de qualité d'ADP, mais plutôt comme un instrument parmi d'autres d'incitation au développement de cette politique, la loi et le cahier des charges comportant par ailleurs des obligations d'ordre plus global en la matière. Contrairement à ce qu'indique la Cour, le premier contrat de régulation économique a opté sans ambiguïté pour une logique de régulation strictement liée à l'activité d'ADP, ce qui était nécessaire compte tenu de l'impact, certes mesuré, des indicateurs de qualité de service sur le niveau de redevances. Rien ne s'oppose à ce que des accords soient, en parallèle du contrat de régulation économique, conclus entre ADP et les autres intervenants de la plate-forme, qu'il s'agisse d'administrations comme, à titre d'exemple, la direction de la police aux frontières ou de prestataires extérieurs tels que les sous-traitants dans le domaine de la sûreté. S'agissant de l'indicateur n°10, relatif à la réalisation de postes de stationnement d'aéronefs au contact, j'observe que les délais de livraison du satellite S3 sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle ont conduit à une pénalité sur les tarifs de redevances dès 2008, et non à un ajustement à la hausse tel que prévu par la Cour.*

*S'agissant des aéroports décentralisés, je souscris à l'intérêt d'analyses plus précises sur le rapport coût/avantages, au plan socio-économique, de ces aéroports et de l'activité qui y trouve place, dont le trafic « à bas tarifs » en fort développement. Ces analyses devraient à mes yeux être menées par les collectivités concernées. Je partage cependant l'appréciation de la Cour selon laquelle le montant cumulé des subventions publiques versées aux aéroports décentralisés recevant du trafic commercial est somme toute relativement modéré ; ce soutien, apporté principalement par les collectivités territoriales, peut à mon sens se justifier au regard de l'intérêt de ces équipements pour le développement local des territoires.*

*La Cour souligne à juste titre qu'en ce qui concerne le financement des missions de sécurité et de sûreté, la situation est globalement à l'équilibre et que le mécanisme de financement des coûts régaliens n'a pas présenté de dysfonctionnements importants. Je souligne à cet égard que l'introduction de la majoration de la taxe d'aéroport par la loi de finances pour 2008 aura pour effet de résorber les quelques difficultés de trésorerie concernant un nombre limité d'aéroports mentionnées par la Cour. Si je conviens avec la Cour qu'il est en effet difficile de maîtriser les coûts de ces missions, l'appréciation de celle-ci sur le caractère déresponsabilisant du*

*mode de financement doit être nuancé par l'impérieuse nécessité, dans leurs propres intérêts, qu'ont les exploitants d'aéroport de rechercher des économies de gestion sur l'organisation de ces missions. La mise au point par mes services d'un projet de décret sur les dispositions relatives aux coûts éligibles à la taxe d'aéroport participe de la volonté de l'Etat d'améliorer la clarté du dispositif et de maîtriser l'évolution des coûts par un renforcement des contrôles.*

*Pour ce qui concerne l'implantation des capacités aéroportuaires sur le territoire national, j'observe que la politique, engagée de longue date et délibérée, de transfert progressif aux intérêts locaux des choix de développement et du financement des aéroports d'intérêt régional ou local, couplée avec la libéralisation du transport aérien, aboutit naturellement à ce que l'État n'assure plus aujourd'hui de rôle dirigiste en matière d'organisation d'ensemble du dispositif aéroportuaire, se concentrant en la matière sur les aéroports d'intérêt national.*

#### ***S'agissant des préoccupations environnementales***

*En premier lieu, l'analyse de la Cour sur l'importance de protéger convenablement l'urbanisation autour des aéroports grâce aux plans d'exposition au bruit est pleinement partagée. Il faut noter à cet égard que le processus d'élaboration des PEB s'est poursuivi sur les principaux aéroports. Ils sont ainsi approuvés sur l'ensemble des plates-formes soumises à la compétence de l'ACNUSA, à l'exception d'Orly, dont je souhaite lancer la mise en révision cette année.*

*Les montants des amendes ont atteint un niveau record en 2007. Il faut préciser que le montant plafond des amendes (20 000 €) est très élevé, sensiblement supérieur à ce que peut être le bénéfice d'un vol. Ces amendes jouent un rôle dissuasif comme le montre la diminution du nombre d'infractions en matière de respect des créneaux de nuit. Comme le souligne la Cour, le dispositif de sanctions demeure complexe. C'est pourquoi le projet de loi du Grenelle de l'environnement contient des mesures visant à le réformer avec la suppression de la Commission nationale de prévention des nuisances et le transfert de l'ensemble de la procédure à l'ACNUSA.*

*La Cour met en avant les défauts du financement de l'aide à l'insonorisation. Sans nier la période d'adaptation difficile au moment de la création en 2005 de la taxe sur les nuisances sonores aériennes, il convient de rappeler que les revalorisations successives de cette taxe depuis 2006 ont permis de fournir des ressources financières suffisantes pour la plupart des plates-formes. Les ressources de TNSA ont doublé en deux ans, passant de 22,9 M€ en 2005 à 44,9 M€ en 2006, et ont atteint 52 M€ en 2007. Les deux aéroports pour lesquels subsistent des difficultés (Orly et Nantes) ont fait l'objet au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de mesures de revalorisations sensibles : le doublement de la taxe à Orly et le triplement de la taxe à Nantes permettront de traiter en deux ans les logements en attente d'insonorisation.*

*Dans le cas particulier de Toulouse développé dans le rapport, la TNSA a été valorisée de 50 % au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Si le montant collecté en 2005 n'était que de 1,3 M€ en 2005, il est passé à 2,6 M€ en 2006, 4,3 M€ en 2007 et il est prévu un montant de 4,9 M€ pour 2008. Au-delà de ce financement, les principales collectivités locales apportent des financements complémentaires de 2,4 M€ par an à compter de l'année 2008. L'ensemble de ces ressources allouées à l'aide à l'insonorisation permet désormais une résorption complète des demandes et les dossiers sont aujourd'hui instruits au fil de l'eau.*

*La Cour regrette l'absence de déclaration pré-remplie de nature à entraîner des erreurs de liquidations de la taxe de la part des compagnies aériennes. Dans l'attente de la mise en place de cette déclaration pré-remplie dont la réalisation technique échappe pour l'instant aux services de l'aviation civile, des contrôles sont faits par le Service de gestion des taxes aéroportuaires et font l'objet de procédures de recouvrement amiables dans un premier temps, contraignantes si nécessaire. Ces procédures amiables ont conduit à augmenter le produit global de la taxe d'environ 8 % en 2007.*

*La Cour critique plusieurs aspects du dispositif d'aides, notamment l'absence de revalorisation de l'aide financière, l'application du principe selon lequel le montant des travaux doit être avancé par les bénéficiaires de l'aide et l'absence de couverture intégrale des dépenses d'insonorisation.*

*S'agissant de la revalorisation de l'aide financière, les exploitants d'aéroports soulignent régulièrement que le niveau des tarifs semble ajusté. Par ailleurs, les avantages procurés par les travaux d'insonorisation (réduction d'énergie de chauffage entre 5 % et 15 % d'après les récents travaux du Grenelle de l'environnement, appréciation de la valeur des logements) sont autant de considérations qui compensent la participation financière à la charge du bénéficiaire.*

*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.*

*La Cour note, à juste titre, l'absence de cadre juridique prévoyant que la TNSA, ressource fiscale, puisse être amputée de frais de gestion de l'aide aux riverains. Un suivi rigoureux du montant des frais de gestion et des éléments qui les composent est une préoccupation partagée. Comme le souligne la Cour, la circulaire DGAC du 29 août 2007 apporte un début de solution. Un projet de décret, en cours de finalisation, prévoit de conférer une base juridique au prélèvement sur la TNSA des frais de gestion de l'aide à l'insonorisation.*

***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<sup>ème</sup> 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.*

*S'agissant des grands aéroports régionaux, la création du nouvel aéroport de Nantes – Notre-Dame-des-Landes dont la déclaration d'utilité publique a été prise le 9 février 2008, qui a été décidée pour des raisons environnementales, concourt à la mise en œuvre de la politique aéroportuaire décidée en 2002. A plus long terme, l'option de développement de l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry a été préservée par la création le 13 juillet 2007 d'une zone d'aménagement différé sur le périmètre d'une éventuelle extension des infrastructures (création d'un 2<sup>ème</sup> doublet de pistes).*

*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.*

*Dans le cadre de la politique durable des transports décidée à l'issue du Grenelle de l'environnement et qui vise à offrir des alternatives ferroviaires plus performantes que le transport aérien pour les déplacements nationaux et européens, ainsi que pour la desserte des plates-formes aéroportuaires de correspondance, la connexion des grands aéroports avec le réseau ferroviaire à grande vitesse sera améliorée. A cet effet, le projet CAREX de transfert intermodal du fret express aérien sur le Réseau Grande Vitesse fait l'objet d'un soutien attentif de l'Etat. Par ailleurs, s'agissant du projet ferroviaire d'interconnexion des lignes à grande vitesse au sud de l'Ile-de-France permettant une interconnexion TGV / Aéroport d'Orly, un comité de pilotage sous l'égide du ministère a été installé le 19 décembre 2007 afin de mener à bien les études préparatoires à la tenue d'un débat public sur le projet. Enfin, le projet de liaison CDG Express permettra d'assurer une desserte ferroviaire directe et performante entre l'aéroport Charles-de-Gaulle et la gare de l'Est. Elle devrait permettre à terme une augmentation notable de la part des transports en commun dans la desserte de la plate-forme. Le trafic du projet CDG Express serait de l'ordre de 6 millions de voyageurs à l'ouverture (vers 2015).*

*L'Etat, enfin, est sensible à la recommandation de la Cour de définir une vision prospective plus précise du développement de l'aéroport de Roissy à long terme. Je demande à mes services de s'y atteler.*

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**Saisis du rapport intitulé « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien », plusieurs préfets ont adressé leurs observations qu'il paraît utile de porter à la connaissance de la Cour :**

- s'agissant d'abord des sociétés aéroportuaires, le préfet de la Réunion indique que les recommandations relatives à l'accélération de la mise en place de telles sociétés par les CCI avant l'expiration des concessions en cours, d'une part, et au renforcement de la transparence des comptes, d'autre part, ont d'ores et déjà été appliquées au niveau local ;
- le préfet de l'Oise souligne, pour sa part, que le syndicat mixte propriétaire de l'aéroport de Beauvais-Tillé a accordé une délégation de service public à une société aéroportuaire détenue à 51% par la CCI de l'Oise, et à 49% par Veolia Transport, le montage juridique ayant été validé par le juge administratif saisi par des sociétés évincées ;

*Par ailleurs, plusieurs préfets évoquent la question de la sûreté et de sa conciliation avec la qualité des services rendus aux usagers :*

- *concernant le suivi de l'indicateur afférent au temps d'attente des passagers aux postes d'inspection de filtrage (cf. page 91 du rapport), le préfet du Val-de-Marne indique que la fluidité et la qualité de service ne pourront être obtenues simultanément que par une augmentation du nombre des personnels de sûreté et une élévation du niveau de l'enveloppe sûreté ;*
- *en matière de contrôle de la qualité des services rendus aux usagers, le préfet de la Seine-Saint-Denis précise que la coordination par ADP de l'action des différents intervenants est prévue dans le cahier des charges élaboré en application de la loi du 20 avril 2005 et son décret d'application (Cf. page 158 du rapport). Le préfet du Val-de-Marne indique en outre qu'ADP semble avoir intégré la logique de qualité des services rendus aux usagers de la plate-forme d'Orly. Il cite l'exemple de travaux en zone internationale lancés en 2006 et clairement tournés vers la satisfaction des passagers (Cf. page 80 du rapport). Le préfet de la Seine-Saint-Denis mentionne deux projets d'amélioration des liaisons avec l'aéroport Charles de Gaulle (CDG) : voie d'autoroute dédiée aux taxis jusqu'à Paris et projet de liaison CDG-express, dont la déclaration d'utilité publique a néanmoins été assortie de réserves par la commission d'enquête (Cf. page 75 du rapport) ;*

*Les préfets mettent enfin l'accent sur divers aspects de la situation des aéroports :*

- *ainsi, le préfet de la Seine-Saint-Denis souligne, à propos de l'aéroport Charles de Gaulle, que le taux de contact sur les vols longs courriers s'est nettement amélioré depuis l'ouverture du S3 et la remise en service d'une jetée, pour se situer dans la fourchette des taux des grands aéroports internationaux (cf. page 79 du rapport). Il ajoute que l'application des mécanismes de bonus-malus dans le cadre des contrôles sur les marchés liant ADP à ses sous-traitants sera effective dès la signature des prochains contrats (cf. page 86 du rapport). Il précise que le projet d'implantation d'une ligne ferroviaire applicable au fret à grande vitesse porte le nom de « CAREX » (cf. page 143 du rapport) ;*
- *le préfet de l'Oise considère que le rapport de la Cour des comptes devrait intégrer le fait que la viabilité de la compagnie « low-cost » Ryanair, principal opérateur sur l'aéroport de Beauvais-Tillé, est susceptible d'être impactée par la hausse du coût du carburant ;*

➤ le préfet du Calvados fait état de la complémentarité des deux aéroports situés dans le département, eu égard à leurs créneaux de passagers : l'essentiel du trafic de Caen (112 000 passagers) résulte d'une liaison régulière avec Lyon, tandis que celui de Deauville (80 000 passagers) est issu de charters et, accessoirement, de vols privés et de transports de chevaux.

**Au titre des collectivités territoriales, le projet de rapport appelle les remarques suivantes.**

Ainsi, s'agissant du foisonnement et de la difficile mesure de l'ensemble des concours des collectivités territoriales ainsi que des retombées économiques et fiscales, le constat de la Cour correspond à celui que fait le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

En revanche, excepté une brève allusion (en page 113), le rapport pourrait davantage souligner la nécessité de "s'assurer de la conformité des aides au dispositif communautaire défini en matière de concurrence et inciter à leur régularisation".

En effet, en ce qui concerne les aéroports:

- les avances, notamment celles des collectivités territoriales, ne sont pas systématiquement remboursées et pourraient de ce fait être requalifiées en subvention ou abandon de créances et donc en aides d'Etat au sens communautaire ;
- les subventions qui sont versées sont souvent d'un montant non négligeable et rien n'est dit sur leur conformité aux régimes d'aides définis par la commission.

Concernant les lignes aériennes, le rapport n'évoque pas les mécanismes de compensation des obligations de service public et les modalités de leur calcul. Cela touche à la juste compensation des services d'Intérêt économique général qui doit faire l'objet d'une prochaine circulaire afin de sensibiliser les collectivités territoriales à ce pan de la législation européenne, notamment dans la perspective du rapport sur la mise en œuvre, depuis le 19 décembre 2005, des dispositions de la décision 2005/842/CE exonérant certaines compensations de service public de l'obligation de notification au titre des aides d'Etat qui doit être remis au plus tard le 19 décembre 2008.

**Enfin, s'agissant de l'activité et des missions de la police aux frontières (PAF), les précisions suivantes doivent être apportées pour la bonne information de la Cour.**

Le rapport de la Cour des comptes insiste sur la démarche « qualité » qui doit être un objectif pour tous les intervenants du milieu aéroportuaire et les services de la police aux frontières (PAF). Il met en évidence la nécessité

*pour les services de la PAF d'intégrer davantage une démarche qualité vis-à-vis du public, notamment en recherchant une meilleure adéquation entre l'emploi des personnels et les variations de flux aériens.*

*Sur ce point, les services de la PAF ont déjà intégré depuis plusieurs années une démarche qualité vis-à-vis du public, qui se manifeste à plusieurs niveaux :*

*- L'amélioration des flux par leur gestion prévisionnelle et le recours à la vidéosurveillance.*

*La PAF a mis en place, en liaison avec Air France et Aéroports de Paris (ADP), une analyse prévisionnelle périodique des flux avant chaque saison et une synthèse permettant d'anticiper les flux de passagers. Des fonctionnaires de la PAF assurent aussi une présence dans les locaux de compagnies aériennes (Air France) pour une transmission d'informations sur les flux aériens aux centres d'information et de commandement (CIC) de la PAF.*

*Ces informations sont étayées par la réception en temps réel, par les services de la PAF, d'images vidéo fournies par certaines compagnies aériennes (Air France) et ADP. Environ 5000 caméras de vidéosurveillance sont actuellement déployées sur les principales plates-formes aéroportuaires. Des demandes d'installation de caméras supplémentaires sont proposées par la PAF, pour une meilleure gestion des files d'attente. La recommandation du rapport, consistant à suggérer l'installation de caméras vidéo sur les points de contrôle frontières, reliées à un coordonnateur, pour permettre une meilleure adéquation entre les flux de passagers et les points de contrôles ouverts, est donc déjà effective. La coordination des images est permise par leur réception aux centres d'information et de commandement de la PAF.*

*Une étroite collaboration entre les services de la PAF et ADP a aussi conduit, depuis 2008, à la mise en place d'auvettes réversibles pour un traitement en alternance des flux de passagers sortant ou entrant dans l'espace Schengen.*

*Le rapport recommande qu'ADP fournisse à la PAF avec un préavis suffisant toutes les informations sur les horaires et capacités des vols. Un partenariat étroit est mené par la PAF avec ADP qui conduit à de multiples échanges d'informations et doit être poursuivi. La PAF a signé des protocoles de partenariat avec ADP mais aussi avec Air France et la direction des douanes. La PAF a par ailleurs mis en place, avec les principaux partenaires aéroportuaires, des indicateurs de suivi des temps d'attente aux points de contrôle des passagers. Les résultats sont satisfaisants en la matière pour le travail réalisé par la PAF : 96% des passagers passent les points de contrôle en moins de dix minutes.*

- L'amélioration des flux par une adaptation du régime de travail des effectifs de la PAF.

La PAF s'efforce aussi d'adapter au mieux le régime de travail de ses effectifs avec l'évolution du trafic aérien. Certes ce trafic est quasiment nul après 00h00, mais l'utilisation de la plate-forme nécessite une présence policière pour les missions de police générale et de sûreté, réalisées, bien évidemment, par des effectifs allégés. Par ailleurs, des actions de formation sont assurées pour le personnel de la PAF sur des horaires nocturnes. Le personnel de la PAF travaille en régime cyclique et dans le cadre contraint de travail fixé par le Règlement Général d'Emploi de la Police Nationale.

- L'amélioration des flux par l'utilisation de nouvelles technologies

Le rapport de la Cour des comptes évoque de même une rupture d'égalité devant le service public qui serait imputable aux services de la PAF, par la mise en place de points de contrôle police spécifiques pour les passagers voyageant en première classe ou classe affaires, démarche axée sur un objectif de raccourcissement des temps d'attente aux points de contrôle.

Sur ce point, la PAF est sensibilisée depuis plusieurs années à la démarche qualité qui doit être la sienne dans la gestion des flux de passagers. Comme évoqué ci-dessus, elle a donc engagé de nombreux partenariats avec ses correspondants aéroportuaires. C'est dans ce cadre qu'avec la compagnie Air France, elle a mis en place une file de contrôle réservée pour une clientèle d'habitude. Cette mesure participe à l'amélioration des flux. Cette file est notamment ouverte aux personnes à mobilité réduite ainsi qu'aux personnes dont les délais de correspondance sont extrêmement courts ou, plus largement, dont la compagnie aérienne estime nécessaire une accélération du parcours. Il serait inconcevable de mettre un terme à cette procédure très appréciée qui correspond à une réalité économique et sociale.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,  
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

*Le rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » dresse un tableau du secteur aéroportuaire français au lendemain du mouvement de réforme engagé en 2004. Comme le souligne ce rapport, cette réforme de grande ampleur a permis de moderniser en profondeur la gestion des aéroports français, alors que celle-ci n'avait connu qu'une évolution marginale depuis l'après guerre, l'objectif étant in fine d'assurer le meilleur service public aéroportuaire, au bénéfice du développement du transport aérien et des usagers. Ce rapport appelle de ma part les remarques suivantes.*

**1. Sur les grands aéroports régionaux**

*La loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, prévoit que les concessions des grands aéroports régionaux peuvent désormais, à l'initiative des Chambres de Commerce et d'Industrie concernées, être transférées à des sociétés spécialement constituées. Trois sociétés aéroportuaires ont été créées courant 2007 sous la forme de sociétés anonymes à directoire et conseil de surveillance et les transformations des autres aéroports concernés s'échelonneront dans le temps en fonction notamment des durées restant à courir des concessions existantes.*

*Les premières années d'existence de ces sociétés auront été particulièrement riches avec notamment la mise en place d'une nouvelle gouvernance, le lancement de travaux de définition de leur stratégie à moyen terme et le premier exercice d'arrêté de leurs comptes.*

*La Cour des Comptes estime qu'en raison du seuil d'actionnaires minimal requis par la loi dans le cadre de sociétés anonymes, il faudra qu'un nombre suffisant de « nouvelles collectivités » se manifeste pour prendre une participation au capital des sociétés aéroportuaires en cas de désengagement de l'Etat. En réalité le fait qu'une société anonyme doive effectivement compter 7 associés dits actionnaires ne constitue pas un obstacle à une éventuelle évolution du capital de l'entreprise : quelle que soit la configuration finale du capital, il est en effet toujours possible de céder une action à des personnes morales ou physiques pour atteindre ce seuil de 7 actionnaires.*

*Au sujet des règles de concurrence applicables et des échanges avec la Commission Européenne sur le sujet, il me semble important de préciser que, compte tenu des durées des concessions octroyées, il a été considéré que la réforme des grands aéroports régionaux était compatible avec les règles communautaires en matière d'aide d'Etat.*

*Enfin, s'agissant du manque de fiabilité des comptes des aéroports régionaux et de leur faible productivité, il convient de souligner que la transformation de ces gestionnaires en sociétés anonymes à conseil de surveillance et directoire, par ailleurs dotées d'un comité d'audit et de commissaires aux comptes, pour récente qu'elle soit, ne peut qu'aller dans le sens de l'amélioration demandée par la Cour des Comptes.*

## **2. Sur Aéroports de Paris**

*Concernant la transformation d'Aéroports de Paris en société anonyme, la Cour des Comptes questionne le bien fondé du choix d'un régime de domanialité privée : la situation de départ d'Aéroports de Paris, établissement public sui generis bénéficiant d'un monopole instauré par la loi et sans limitation de durée était tout à fait particulière et nécessitait d'être prise en compte dans le cadre de la réforme. En particulier, la comparaison avec les aéroports de province, qui dès l'origine ont été exploités sous le régime de la concession, ne paraît pas évidente.*

*S'agissant du choix du régime de domanialité et de son impact sur le bilan patrimonial de l'Etat, au moment de la transformation d'Aéroports de Paris en société anonyme, le déclassement des terrains exploités par Aéroports de Paris était par définition neutre vis-à-vis du bilan patrimonial de l'Etat puisque celui-ci était propriétaire de 100% du capital d'Aéroports de Paris et que ce qu'il aurait perçu en redevances, dans le cadre d'un régime de domanialité publique, aurait diminué d'autant la valeur économique de l'entreprise. Inversement, au moment de l'introduction en Bourse, il est probable que la simplicité du schéma de domanialité privée a été favorablement appréciée par les investisseurs puisqu'elle permettait à la nouvelle société de s'approprier pleinement les flux financiers issus de l'exploitation et de la mise en valeur des actifs fonciers, sans avoir à prendre en compte le paiement de redevances. Le choix de placer les actifs aéroportuaires au sein de la société avait d'ailleurs été retenu préalablement pour tous les aéroports majeurs cotés en Bourse en Europe (Fraport et BAA notamment). La comparaison avec l'aéroport de Schiphol semble devoir être relativisée dans la mesure où cette société est toujours détenue à 100% par des intérêts publics.*

*Sur la nécessité de l'augmentation de capital réalisée concomitamment à l'ouverture de capital : cette opération intervenue concomitamment à l'entrée en Bourse, visait à donner au groupe qui affichait une structure bilancielle originelle très déséquilibrée, les moyens de mener à bien ses projets de développement (2,7Md€ d'investissements sur les années 2006-2010), enjeu qui s'avérait essentiel au moment où les principaux concurrents européens du groupe avaient engagé des programmes de développement ambitieux dans le but de devenir les portes d'entrée de l'Europe et les plateformes d'échanges les plus performantes. L'augmentation de capital a ainsi été calibrée pour assurer le développement du groupe, dans un contexte qui n'est pas exempt de risque, sans pour autant*

*nuire au bilan patrimonial de l'Etat. On peut conclure, au vu du succès de l'introduction en Bourse de la société et de la bonne tenue du cours que le calibrage de l'augmentation de capital correspondait à un juste équilibre entre ces différents objectifs.*

*Sur le Contrat de Régulation Économique (CRE) et notamment l'absence d'objectif d'amélioration du niveau de rentabilité d'Aéroports de Paris : l'article R 224-4 du code de l'aviation civile stipule que, dans le cadre du CRE, l'exploitant aéroportuaire s'engage sur un programme d'investissements ainsi que sur des objectifs de qualité de service, ces deux sujets étant d'un intérêt direct pour les usagers. Rien n'est mentionné sur l'éventuelle obligation de faire figurer dans le CRE des engagements sur le niveau de rentabilité. Pour autant, il convient de noter que dans le cadre de son introduction en Bourse, Aéroports de Paris a pris plusieurs engagements portant sur l'amélioration de sa performance économique, engagements que l'Etat actionnaire suit avec beaucoup de vigilance depuis lors :*

- augmentation de la productivité de la société Aéroports de Paris, mesurée en passagers traités par employés, d'environ 15% de 2005 à 2010 ;*
- amélioration de l'EBITDA du groupe de 45% à 50% d'ici à 2010 par rapport à l'EBITDA réalisé en 2005. Lors de la présentation des résultats 2007, cet engagement a été révisé à la hausse avec un objectif de croissance d'EBITDA de 60% entre 2005 et 2010.*

*Il me semble que de tels engagements, pris devant la communauté financière, sont au moins aussi incitatifs que s'ils avaient été pris dans le cadre du CRE. L'attention portée continument par les actionnaires d'Aéroports de Paris, y compris les marchés financiers, constitue un moteur essentiel des efforts du groupe pour améliorer sa performance économique.*

### **3. Sur la régulation du secteur**

*La Cour des Comptes juge nécessaire de réviser les procédures de concertation et de fixation des redevances aéroportuaires, afin, d'une part, de mieux distinguer les fonctions de l'Etat actionnaire et de l'Etat régulateur, et d'autre part d'alléger le processus de décision, marqué notamment, par la coexistence de deux commissions consultées pour avis.*

*Je peux vous assurer que la pratique quotidienne de la régulation traduit une séparation effective des fonctions de l'Etat actionnaire et de l'Etat régulateur. Les services compétents de la Direction générale de l'aviation civile et ceux de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes s'attachent, en effet, à un respect de principes qui préservent l'intérêt des différentes parties prenantes, notamment la transparence, l'objectivité, la non-discrimination et l'orientation vers les coûts.*

*Au-delà de ce constat, je partage le souci de toujours rechercher la régulation la plus efficace. Comme vous le soulignez, la consultation de deux commissions peut apparaître comme un facteur d'alourdissement des procédures de fixation du montant des redevances. Pour autant, ces commissions répondent à des objectifs précis : l'une – composée des représentants des usagers et de l'aéroport concerné - vise à examiner, notamment, les évolutions annuelles des redevances, l'autre – composée de personnalités qualifiées - avec une approche plus globale, vise à émettre un avis sur les objectifs pluriannuels d'un aéroport et sur les moyens susceptibles d'être mobilisés pour les satisfaire.*

*Ce dispositif est récent. Un bilan précis de son application pourra être opportunément réalisé lorsque la directive européenne relative aux redevances aéroportuaires, actuellement en cours de négociation, et susceptible d'entraîner des changements, sera adoptée et devra être transposée en droit français.*

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des analyses de la Cour des Comptes relatives au système aéroportuaire français. J'en partage la plupart des conclusions.*

*Ainsi, je souscris à ses observations sur la mise en œuvre d'une démarche qualité globale de la part d'Aéroports de Paris dont le prochain contrat de régulation pourrait constituer l'un des vecteurs. De même, il serait des plus instructifs qu'un bilan coûts/avantages précis soit conduit pour certains aéroports de province dont les activités, bien que subventionnées de façon importante, génèrent des retombées fiscales et économiques dont l'ampleur est souvent très faible.*

*De manière générale, en matière de régulation, un aménagement du dispositif dit de la « caisse unique » aurait un intérêt économique évident dans la mesure où il permettrait une plus grande vérité des prix du transport aérien. Cependant, comme l'indique la Cour, cette évolution ne pourrait être que graduelle et limitée, sauf à prendre le risque d'une hausse des redevances aéronautiques et/ou celui d'une réduction opérée par le gestionnaire d'aéroports sur des dépenses d'entretien et de maintenance.*

*S'agissant des préoccupations environnementales qui forment un volet substantiel de l'étude de la Cour, j'observe que plusieurs de ses recommandations se trouveront satisfaites grâce au décret, qui sera bientôt examiné par le Conseil d'État, sur les demandes groupées d'aide à*

*l'insonorisation. Ainsi, pour ces demandes groupées, le taux de subvention des travaux sera porté à 95 % au lieu de 80 ou 90% actuellement. Le projet de décret donnera en outre une base juridique au prélèvement des frais de gestion sur la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA).*

*Par ailleurs, un effort important a été consenti en loi de finances rectificatives pour 2007 afin d'accélérer le traitement des dossiers en instance dans le cas des aéroports d'Orly et de Nantes grâce à une hausse du taux de la TNSA (qui passe respectivement de 34 à 47 € et de 8 à 22 €). Le stock de demandes en instance pour Orly devrait ainsi être résorbé en deux ans.*

*En revanche, certaines pistes évoquées dans le rapport, fondées sur le constat d'une dévalorisation des logements, et consistant dans le rachat d'habitations, des compensations financières ou le relogement des riverains, demanderaient certainement à être étayées par des études concrètes. Il n'est en effet pas démontré, dans le cas de la région parisienne, que les zones concernées aient été marquées par une dévalorisation de la valeur de l'immobilier par rapport à la moyenne régionale.*

---

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL D'AÉROPORTS DE PARIS**

*Le rapport public thématique de la Cour des comptes "les aéroports français face aux mutations du transport aérien" dresse un tableau du secteur aéroportuaire français en général, et du Groupe Aéroports de Paris que je dirige en particulier, au lendemain du mouvement de réforme engagé en 2004.*

*Comme le souligne la Cour des Comptes, cette période a été particulièrement riche pour Aéroports de Paris, qui a été transformé en société anonyme le 22 juillet 2005 en application de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports, qui a ensuite signé, le 6 février 2006, le premier Contrat de régulation économique entre l'Etat et un grand aéroport, en application du nouveau cadre de régulation institué par cette même loi, et enfin, dont le capital a été ouvert à des investisseurs privés, à hauteur d'un peu moins d'un tiers de son capital, lors d'une introduction en Bourse réalisée le 16 juin 2006.*

*Ces évolutions étaient nécessaires pour permettre à Aéroports de Paris, principal acteur français sur le marché aéroportuaire européen, dont il occupe la deuxième place derrière le système londonien, de faire face à la concurrence toujours plus forte à laquelle il est confronté, tant en Europe face aux autres grands aéroports, tels que Francfort ou Londres, qui investissent massivement, que dans le monde. Je note d'ailleurs que cette concurrence n'est pas figée, avec l'émergence de nouveaux acteurs puissants*

*qu'ils soient lointains – l'aéroport de Pékin est ainsi passé du quarantième rang mondial au dixième rang mondial en 5 ans, ou plus proches de nous – l'aéroport de Madrid vient de dépasser en 2007 celui d'Amsterdam pour prendre la quatrième place européenne. D'autres concurrents, qui ont encore aujourd'hui une taille relativement modeste, nourrissent aussi de grandes ambitions, comme c'est le cas par exemple aux Emirats Arabes Unis.*

*Dans ce contexte concurrentiel mondialisé, Aéroports de Paris est un atout essentiel pour notre pays et son développement économique, ainsi que le relève fort justement la Cour. Paris, première ville touristique mondiale, est aussi la porte d'entrée pour la France, première destination touristique mondiale. Le réseau des dessertes au départ de Paris, tant en nombre de destinations qu'en fréquences, est l'un des plus denses qui soit, ce qui est un facteur de compétitivité inestimable pour les entreprises françaises et leurs clients. Comme le relève justement la Cour, Aéroports de Paris et Air France KLM ont progressivement construit à Paris, une plate-forme de correspondance ("hub" en anglais) qui est de loin la plus performante d'Europe et qui vient compléter et alimenter la robustesse "naturelle" du trafic origine – destination de et vers Paris.*

*Nos plates-formes aéroportuaires, principalement Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget (premier aéroport d'affaires en Europe), sont également fortement créatrices d'emplois, avec plus de 120.000 salariés qui y travaillent.*

*La fonction, que je n'hésiterais pas à qualifier de stratégique, d'Aéroports de Paris pour l'Île-de-France et pour notre pays, a largement inspiré le législateur et le pouvoir réglementaire dans l'ensemble de réformes mises en œuvre entre 2004 et 2006 :*

- (i) s'agissant tout d'abord de la sortie du régime de l'établissement public, qui entravait le développement de l'entreprise, notamment s'agissant des activités de services ou à l'international. La transformation en société anonyme s'est par ailleurs accompagnée de l'adoption réglementaire d'un cahier des charges, qui définit précisément et impose à Aéroports de Paris un certain nombre de missions de service public, ce qui est un élément fondamental de clarification de notre activité ;*
- (ii) s'agissant ensuite du régime de propriété de nos actifs, notamment les terrains d'assiette et les réserves foncières. Ce régime est le plus répandu parmi les grands aéroports européens (Londres, Francfort, etc.). La propriété des actifs et l'absence de limite de temps à notre licence d'exploitation permettent à la société de se financer aux meilleures conditions (vis-à-vis des créanciers) et de valoriser son patrimoine sans décote (vis-à-vis de l'Etat actionnaire ou des investisseurs qui sont entrés au capital depuis juin 2006). Elle permet également à la société d'investir en matière d'infrastructures*

*aéronautiques sur des actifs dont la durée de vie est extrêmement longue (50 ans pour les pistes, 40 ans pour les terminaux) sans contrainte de propriété du sol. Enfin, elle est un élément fondamental et incitatif de notre stratégie de développement immobilier, qu'Aéroports de Paris a l'ambition de transformer à moyen terme en une activité majeure complémentaire de son cœur de métier. D'ores et déjà la stratégie immobilière du Groupe est fortement créatrice de valeur pour nos actionnaires (dont l'Etat à 68 %). Elle est également un élément important d'efficacité et de productivité pour nos clients, dont elle conditionne en partie la croissance et les créations d'emplois sur les aéroports ;*

*(iii) s'agissant également de la visibilité offerte sur la période 2006-2010 par le Contrat de régulation économique (CRE). Ce cadre contractuel pluriannuel est une avancée majeure pour Aéroports de Paris et l'ensemble des grands aéroports français, auxquels elle permet de planifier et de mettre en œuvre des programmes d'investissement considérables, avec l'assurance d'un juste retour sur les capitaux employés. Pour Aéroports de Paris, le premier CRE a coïncidé avec un niveau historiquement élevé (2,7 milliards d'euros sur la période, avec deux années 2006 et 2007 où les investissements ont atteint 700 millions d'euros par an, soit plus du tiers du chiffre d'affaires du Groupe), et avec la réalisation d'une augmentation de capacité de près de 20 millions de passagers, concentrée sur seulement 24 mois entre mi 2007 et mi 2009 ;*

*(iv) le CRE est également une avancée importante pour les compagnies aériennes clientes. En effet, conformément aux dispositions réglementaires instituées en 2005, la négociation du CRE entre l'opérateur aéroportuaire et l'Etat est précédée d'une large concertation au cours de laquelle l'aéroport expose publiquement son projet industriel pour le moyen terme, notamment s'agissant des prévisions de trafic, des projets d'investissement, des objectifs de qualité de service et s'agissant de la trajectoire financière prévisionnelle. Cette concertation doit permettre une meilleure prise en compte par Aéroports de Paris des besoins et des intérêts de la communauté du transport aérien dans son ensemble, même si, ainsi que le note justement la Cour, Aéroports de Paris doit s'attacher à conserver une parfaite neutralité entre les différentes compagnies aériennes, tant pour les services que pour les tarifs appliqués. Par ailleurs, le CRE offre aux compagnies aériennes clientes une visibilité à moyen terme sur nos tarifs réglementés qui évoluent de façon progressive ;*

(v) enfin, la mise en Bourse de juin 2006 a donné à la société les moyens de son développement. L'augmentation du capital d'un montant de 600 millions d'euros dont Aéroports de Paris a bénéficié a durablement assaini la situation financière du Groupe ainsi que le note la Cour. Cette opération a également été une occasion privilégiée pour le Groupe d'explicitier son projet industriel, sa stratégie et ses objectifs, notamment en matière d'amélioration de sa rentabilité et de sa productivité. Les engagements formels et chiffrés pris vis-à-vis des marchés financiers sont un élément très important dans le processus de modernisation en cours et dans le changement de culture de notre entreprise vers une société de services.

Prenant appui sur ces fondations profondément modernisées, le Conseil d'administration d'Aéroports de Paris a fixé au Groupe pour objectif de devenir le groupe aéroportuaire de référence par son efficacité, par la qualité de ses services, par sa gestion de l'environnement et par ses performances économiques.

En matière d'efficacité, notre objectif est d'améliorer en 5 ans de 15 % sa productivité, mesurée par le ratio du nombre de passagers traités par salarié. Cet objectif devrait être largement atteint puisqu'au cumul de 2006 et de 2007, la productivité s'est améliorée de plus de 10 %.

En matière de qualité de service, je partage le constat fait par la Cour que des points de faiblesse demeurent et qu'il est urgent que les aéroports parisiens reviennent aux meilleurs standards européens. Nous allons y parvenir, au travers de quatre actions :

- la première action concerne la modernisation rapide de nos installations, grâce au plan d'investissement évoqué ci-dessus, dont la réalisation est quasiment achevée. Depuis 2004, Aéroports de Paris, notamment l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, avait été fortement pénalisé par l'accident de la jetée du Terminal 2E, qui avait coïncidé avec de grandes opérations de rénovation lancées préalablement à l'accident, notamment celle du Terminal 1. Cette conjonction conduisait à une forte saturation de nos terminaux, une forte proportion de vols traités au large, et la réalisation de travaux dans des terminaux sous exploitation. La situation a profondément évolué au cours des 12 derniers mois, avec les ouvertures successives de la navette automatique inter aérogares CDGVal en avril 2007, de la Galerie parisienne en juin 2007 et de la nouvelle jetée du terminal 2E en mars 2008. Le terminal 1 est quant à lui rénové aux trois-quarts, ce qui signifie que tous les passagers qui l'empruntent bénéficient d'une installation moderne, le dernier quart étant fermé pour travaux. Restent à ouvrir le terminal régional (T2G) pour les avions court courrier de l'alliance SkyTeam, en septembre 2008, et le dernier quart de CDG1 en mars 2009, avant une longue période pendant laquelle l'exploitation sera optimale,

• la deuxième action concerne l'amélioration considérable de notre offre de services aux passagers. Un aéroport moderne doit permettre aux passagers d'occuper le temps qu'ils ont à passer avant de prendre leur vol de façon utile et agréable. L'offre de boutiques et de restauration est évidemment un élément essentiel de ce service. A cet égard, Aéroports de Paris s'est engagé dans un plan ambitieux visant à accroître les surfaces de boutiques, bars et restaurants de plus de 30 % entre 2005 et 2010, et de plus de 70 % s'agissant des espaces en zone internationale. Un pas très substantiel a été fait en 2007, et ce programme sera quasiment achevé à la fin de 2008. Ce programme concerne tant les nouvelles installations, qui sont construites aux meilleurs standards mondiaux, que les installations existantes, qui sont progressivement reconfigurées, comme en témoigne le projet de nouvelle jetée internationale d'Orly Sud. Au-delà des commerces, Aéroports de Paris a sensiblement élargi, au cours des deux dernières années, la palette des services payants ou gratuits, qu'il offre aux passagers ou à leurs accompagnants : parkings Premium, espaces de travail, jeux pour enfants et adolescents, offre de salons, comptoirs d'information touristique, etc. ainsi qu'une série de services distribués à travers le site internet grand public d'Aéroports de Paris,

• la troisième action est centrée sur le parcours du passager, qu'il s'agit de rendre plus fluide (organisation des taxis, déposes minutes, optimisation des contrôles de sûreté et de police, livraison des bagages), plus lisible (nouvelle signalétique déployée à partir de début 2008, amélioration de l'éclairage), moins stressant (numéro d'appel unique 39.50 mis en place en 2007 pour l'information sur les horaires, multiplication des écrans d'affichage des vols au départ et à l'arrivée, travail en profondeur sur l'ambiance des aéroports, indicateurs de temps de parcours, indicateur de temps d'attente aux bagages), voire même agréable (animations les jours de grands départs, opérations "sourire", présence humaine le long du parcours passager, création d'espaces de repos). Pour 2008, la priorité en termes de moyens est donnée à davantage de personnels Aéroports de Paris postés dans les terminaux dont le métier est l'accueil, l'information des passagers et la réactivité en cas de difficulté,

• la dernière action concerne le pilotage de la qualité au sein de l'entreprise et de ses unités opérationnelles et la priorité qui lui est donnée au plus haut niveau. Une délégation à la qualité a été mise en place fin 2005 au niveau central du Groupe, dont le rôle est de formaliser et de structurer la démarche Qualité en améliorant la connaissance des attentes de nos clients, en définissant une politique de services et en formalisant les engagements correspondants, en développant le système de report d'information et de mesure, en vue d'élaborer et de développer un système de management de la qualité. Pour chaque responsable opérationnel, ce système se traduit par le suivi d'un tableau de bord, qui mesure 22 indicateurs. Ce tableau de bord fait l'objet d'un examen mensuel au niveau du comité exécutif de la société. Ces indicateurs sont complétés par l'examen systématique des résultats des

enquêtes trimestrielles de satisfaction passagers, qui sont conduites tant au départ qu'à l'arrivée sur un échantillon important de voyageurs (7500 au départ et 3600 à l'arrivée), ainsi que des "enquêtes mystère", effectuées de façon continue depuis le début de 2006 par des enquêteurs qui suivent le parcours passager parmi les autres clients, et qui permettent d'apprécier la conformité des prestations fournies, sous le triple point de vue de la courtoisie, de l'orientation et de la fiabilité. Le résultat de ces différentes enquêtes, qui laissent une plus large place à la qualité réellement perçue par les passagers que les indicateurs plus quantitatifs des tableaux de bord, montrent une amélioration très encourageante : le quatrième trimestre 2007 a enregistré le meilleur score depuis la création des enquêtes de satisfaction (4<sup>ème</sup> trimestre 2004), tant au départ qu'à l'arrivée.

La Cour relève avec pertinence que la qualité de service des aéroports parisiens dépend également de la coordination et de la mobilisation des différents maillons de la chaîne du parcours passager, que constituent par exemple la Police aux frontières, les compagnies aériennes et leurs sous-traitants d'assistance en escale (responsables en particulier de la livraison des bagages) ou les prestataires de sûreté (pour les fouilles des passagers et des bagages de cabine). A cet égard, Aéroports de Paris entend jouer pleinement son rôle d'animation et d'impulsion de la démarche de qualité et d'accueil de ces différents intervenants. L'année 2007 a été marquée par trois réalisations :

- la publication au Journal Officiel du référentiel d'Engagements de Services de l'Union des Aéroports Français le 23 août, référentiel à l'élaboration duquel notre délégation à la Qualité a largement contribué,
- la signature de la Charte d'Accueil par vingt et un partenaires de l'aéroport d'Orly le 28 septembre,
- la signature du protocole d'accord sur l'accueil des passagers et des accompagnants à CDG entre Aéroports de Paris, Air France, l'AOC/CDG, le BAR, la DPAF et les Douanes le 11 octobre.

En matière environnementale, et plus largement, de développement durable, la politique d'Aéroports de Paris repose sur trois axes principaux :

- exceller dans le management de notre propre impact environnemental : nos trois plates formes principales sont certifiées ISO 14001 et intégrées dans un système de management environnemental et nous nous sommes engagés dans la réduction forte de nos émissions polluantes. A titre d'illustration, dans le cadre des engagements que nous avons pris au cours du Grenelle de l'environnement, nous devons réduire nos consommations énergétiques de 20 % par passager d'ici à 2020 et de 40 % d'ici à 2040,

- *renforcer la prise de conscience de nos intérêts communs avec les collectivités territoriales environnantes. Cette action vise principalement à aider l'emploi des populations riveraines. Déjà 49 % des salariés de Paris-Charles de Gaulle sont originaires des trois départements riverains,*

- *travailler à rendre notre développement acceptable et attractif auprès de nos diverses parties prenantes. Aéroports de Paris entretient à ce titre une importante activité d'accompagnement d'initiatives locales économiques et sociales.*

*Cette politique fait l'objet tous les deux ans d'une évaluation globale par un organisme indépendant (BMJ Ratings), qui a attribué à Aéroports de Paris la note A+ en 2005, notation qui a été confirmée en 2007.*

*En matière économique enfin, le Groupe s'inscrit durablement dans une dynamique de croissance rentable, marquée par une forte croissance du chiffre d'affaires (en hausse de + 10,4 % en 2007 à 2,3 Md€), et une amélioration continue de nos marges (le taux de marge brute atteint 32,9 % en 2007, en amélioration de 0,9 point). Aéroports de Paris s'est fixé un objectif ambitieux de croissance de 60 % de son EBITDA en valeur absolue, entre 2005 et 2010. Cette ambition est nécessaire pour parvenir à améliorer durablement la rentabilité du Groupe, conformément au principe essentiel de juste rémunération des capitaux investis qui sous-tend la régulation économique des aéroports français, et pour créer de la valeur pour nos actionnaires.*

*Après 2010, ainsi que le relève justement la Cour, la réglementation prévoit la sortie de l'immobilier de diversification du périmètre régulé et permet une séparation progressive des activités aéronautiques, qui doivent s'autofinancer sous la surveillance du régulateur, et des activités commerciales. Le moment venu, Aéroports de Paris fera des propositions dans ce sens, en veillant au juste équilibre entre les besoins en matière d'investissement et de qualité de service, la progression des redevances payées par les compagnies aériennes pour tenir compte de la rémunération des capitaux investis et les objectifs d'efficacité de l'entreprise sur son cœur de métier.*

*Dans l'intervalle, Aéroports de Paris poursuivra sans faiblir la mise en place du projet industriel que le Groupe a bâti à l'occasion de son introduction en Bourse en juin 2006, et continuera à améliorer, la qualité des services rendus à ses clients, passagers et compagnies aériennes, conformément et même au-delà des engagements pris envers le régulateur dans le cadre du contrat de régulation économique.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES  
CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)**

*Le rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » évoque les relations de concurrence et de complémentarité entre les deux modes de transport de voyageurs. La synergie air-fer est un défi que doivent relever l'ensemble des acteurs aériens et ferroviaires, aussi bien les gestionnaires d'infrastructures, Réseau Ferré de France, Aéroports de Paris, et autres gestionnaires des plates-formes aériennes, que les opérateurs de services de transports, SNCF, Air France et d'autres compagnies aériennes. C'est particulièrement le cas des aéroports qui ont une vocation internationale, accueillent des compagnies effectuant des vols longs et moyens courriers, et drainent un bassin de chalandise important.*

*Les aéroports Roissy Charles-de-Gaulle et Orly, qui concentrent 75 % des vols internationaux en métropole, répondent parfaitement à ces critères. Il est donc naturel d'y réunir les conditions de réussite et les moyens à mettre en œuvre correspondants. La desserte TGV de Roissy, créée il y a moins de 15 ans, est déjà riche, puisqu'elle relie quotidiennement cet aéroport à plus de 50 villes. Elle s'est encore étoffée l'année dernière, avec la mise en service du TGV Est Européen, et se développera encore davantage dans les années à venir, avec la création de la desserte Normandie-Roissy et le projet Rhin-Rhône.*

*En revanche, dans l'état actuel des infrastructures disponibles, une intermodalité efficace ne peut se développer à Orly. Le projet d'interconnexion Sud de Paris placera Orly sur le réseau ferroviaire à Grande Vitesse, lui permettant ainsi de disposer de dessertes TGV équivalentes à celles de Roissy-CDG. L'instruction de ce projet vient d'être engagée avec la perspective de sa mise en service en 2020.*

*De même, à Nice, le plus important des aéroports de province, le site de Nice Saint-Augustin se prête tout à fait à la création d'une gare d'interconnexion. La SNCF soutient ce projet qui peut être mis en œuvre avant la Ligne à Grande Vitesse Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

*Par contre, l'intérêt d'organiser de telles complémentarités Avion-TGV à partir des autres aéroports de province est plus discutable. L'expérience de Lyon-Saint-Exupéry, le plus important d'entre eux après Nice, incite à une certaine prudence. La clientèle ferroviaire plébiscite la desserte de Lyon-Part Dieu située en plein cœur de la ville, ce qui ne favorise pas son report sur Lyon-Saint-Exupéry, comme cela est évoqué dans le rapport.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DE NICE COTE D'AZUR**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport de Nice Côte d'Azur appellent de ma part les observations suivantes.*

Chapitre IV - Les performances financières des aéroports de province  
: hétérogénéité et faiblesses  
II - B - Des résultats nets faibles ou négatifs

Selon la Cour (page 7 du rapport) : « 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,..... Leurs résultats nets deviennent positifs en 2006..... ».

*Si à la première lecture, le commentaire de la Cour est exact, la raison essentielle vient du fait que sur cette période, les résultats ont été très fortement impactés par les amortissements de caducité, liés à la fin prochaine de la concession confiée à notre Chambre consulaire.*

*Le retraitement a porté sur 6,58 M€ en 2001, 7,16 en 2002, 3,01 en 2003, 4,99 en 2004, et 10,76 M€ en 2005. Sans cette technique de traitement de la caducité, le RN (retraité) aurait été de plus 2,22 M€ en 2001, 3,38 en 2002, 1,1 en 2003, 2,72 en 2004 et 8,29 M€ en 2005.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DE CARCASSONNE-LIMOUX-CASTELNAUDARY**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport de Carcassonne-Salvaza appellent de ma part les observations suivantes.*

Chapitre I – L'adaptation des aéroports français aux transformations du  
secteur aérien : défis et contraintes

I – C – 4. c). Les aléas de l'accueil des compagnies à bas coûts  
par les aéroports

Selon la Cour (page 20) : « Dans de rares cas, les compagnies bénéficient de réductions par rapport aux tarifs affichés pour certaines redevances réglementées, comme à Carcassonne-Salvaza. »

*Je précise que les taxes et redevances réglementées que nous appliquons à la compagnie Ryanair, seule compagnie low-cost usagère de l'aéroport de Carcassonne, sont identiques à celles que nous appliquerions à tout autre compagnie. il s'agit en l'occurrence des : redevances d'atterrissage, redevance passager, taxe d'aéroport - dont les montants sont officiels et publics.*

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE CAEN**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport de Caen-Carpiquet appellent de ma part les observations suivantes.*

#### **Chapitre I – L'adaptation des aéroports français aux transformations du secteur aérien : défis et contraintes**

##### **I – C – 4. c). Les aléas de l'accueil des compagnies à bas coûts par les aéroports (pages 20 et suivantes du rapport)**

*Il ne faut pas perdre de vue :*

*- que ce sont bien les compagnies aériennes qui choisissent leurs aéroports de desserte et non l'inverse. La présence à Caen de très longue date de la compagnie Brit'Air correspond à une exploitation d'une ligne en progression constante qui donne toute satisfaction à l'opérateur de transport.*

*- concernant la compagnie low-cost, dont il est dit que les dispositions contractuelles de désistement sont « fort peu contraignantes », il convient de rappeler d'une part, que la ligne low-cost qui desservait Caen était assurée par la compagnie Buzz et que c'est lors de son rachat par la société Ryanair que celle-ci a réorganisé sa flotte aux dépens d'un certain nombre de villes dont Caen.*

#### **Chapitre VI - La difficile optimisation de l'infrastructure aéroportuaire française**

##### **I - A – La faible concertation entre gestionnaires et la dispersion de l'offre aéroportuaire (pages 138 et suivantes)**

*En outre, concernant la situation de la Normandie dont vous faites état, il convient de souligner que c'est bien à l'initiative et à la demande des Chambres de Commerce et d'industrie de Caen, Rouen, le Havre, Cherbourg et Deauville, qu'une étude a été faite en 2003-2004 sur l'opportunité et les modalités éventuelles d'une réorganisation de l'offre aéroportuaire, ce qui témoigne de la volonté de concertation des CCI gestionnaires.*

*Enfin, concernant plus particulièrement la Basse-Normandie et le Calvados, force est de constater que tant la situation géographique que les caractéristiques des aéroports de Caen-Carpique et de Deauville donnent à chacun des vocations spécifiques et totalement complémentaires, avec les lignes régulières et l'aviation d'affaires au premier et l'activité charters et tourisme au second, comme on peut le voir dans d'autres régions.*

*Bien entendu, il convient d'ajouter à cette complémentarité, la nécessité de disposer d'un équipement aéroportuaire de proximité permettant de répondre aux impératifs de chaque territoire comme par exemple, en ce qui concerne l'aéroport de Caen-Carpique, les obligations sanitaires et d'urgence du CHU.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DU PAYS D'AUGE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport de Deauville-St Gatien appellent de ma part les observations suivantes.*

Chapitre I – L'adaptation des aéroports français aux transformations du  
secteur aérien : défis et contraintes

I – C – 4. c). Les aléas de l'accueil des compagnies à bas coûts  
par les aéroports

La Cour évoque (page 20 de son rapport) les conditions de négociation entre les compagnies « low cost » et les gestionnaires d'aéroports et notamment à Deauville et explique qu'elles relèvent d'une relation déséquilibrée, en défaveur des aéroports.

La Cour poursuit en évoquant le fait que certains contrats permettent à la compagnie de renoncer, à tout moment, à la mise en place de la ligne, sans motif ni délai, si l'exploitation n'a pas commencé. Ce qui fût effectivement le cas à Deauville – St Gatien, il y a deux ans maintenant, lorsque la compagnie Ryanair avait décidé d'ouvrir une ligne Deauville-Stansted.

*Je me permets, cependant, de vous apporter les précisions suivantes :*

*Le contrat a été signé avec la Compagnie Ryanair, en français et en anglais. Il est exact que cette Compagnie souhaite généralement contractualiser, comme les autres « low costs » en anglais. Cependant, et conformément à l'obligation qui est faite aux établissements publics de contractualiser en français, nous avons obtenu la possibilité de le faire dans les deux langues. Un contrat a donc été rédigé en anglais et traduit en français par un traducteur officiel.*

*Le non démarrage de la ligne sur Stansted n'a occasionné aucun coût financier à l'aéroport de Deauville-St Gatien puisque le premier vol n'a pas eu lieu. Les raisons, qui ont été invoquées par la Compagnie Ryanair pour renoncer au démarrage de la ligne, étaient une insuffisance des réservations et notamment au départ de l'Angleterre. Cette clause était d'ailleurs prévue dans le contrat.*

*Enfin, vous évoquez l'idée d'une relation déséquilibrée entre les low-costs et les aéroports. Je tiens tout de même à souligner qu'elle existe tout autant avec les compagnies aériennes dites régulières et Air France n'échappe pas à cette règle. Lorsque la Compagnie Air France, via Régional Air, a décidé de supprimer la ligne Deauville-Nice, qu'elle réalisait depuis plus de 20 ans sur notre aéroport, elle l'a fait un mois et demi avant le démarrage de la saison estivale, et ce, sans nous fournir aucune explication.*

*Lorsque cette même compagnie a décidé de supprimer ses vols au départ de l'ensemble des plateformes aéroportuaires normandes, depuis Caen, le Havre, Deauville, à destination de Londres, elle l'a fait de façon totalement unilatérale et sans aucune concertation. Elle a préféré renforcer ses vols à destination de Londres, au départ des aéroports parisiens, ceux-ci étant beaucoup plus chers et par conséquent, rentables. Au demeurant, elle s'assurait un monopole puisqu'elle avait décidé de retirer ses lignes de l'ensemble des plateformes normandes.*

*S'il n'est pas faux de dire que la relation entre les aéroports et les compagnies low costs est déséquilibrée, il serait tout aussi juste de dire que les relations entre les plateformes françaises et l'opérateur national ne sont pas non plus des plus simples.*

*En effet, les conditions d'accueil exigées par Air France, y compris en termes tarifaires, ne sont pas si loin des contraintes imposées par les low-costs ; la différence résidant très souvent dans la création d'un fond marketing permettant le démarrage de la ligne sur 3 ans, dans le cadre de la législation européenne existante.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL  
DE LA CHARENTE-MARITIME**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport de Rochefort Saint-Aignan appellent de ma part les observations suivantes.*

Chapitre II - Les réformes de 2004 et 2005 : vers un Etat régulateur et une responsabilisation accrue des acteurs locaux

I – C. 2. b) la mise en œuvre du processus

Selon la Cour (page 56 du rapport) : « Pour les aéroports qui avaient fait l'objet d'une mutation domaniale, la loi de décentralisation a seulement eu à transférer la pleine propriété des infrastructures qui étaient déjà gérées selon des modalités très variables et qui pouvaient préfigurer la variété des choix des nouveaux propriétaires des aéroports autrefois détenus par l'Etat : marché de prestation de service avec la CCI pour cinq ans à Rochefort,..... »

*L'étude conduite par les juridictions financières s'appuie notamment sur les conclusions des contrôles exercés par les chambres régionales des comptes sur la gestion de 57 aéroports, distingue 3 groupes d'aéroports français dont les « aéroports décentralisés ».*

*Au sein de ce groupe de 150 aéroports, les juridictions financières constatent des modes de gestion diversifiés et relèvent notamment que, pour un tiers de ces plates-formes, les collectivités territoriales assumaient les compétences avant même la loi de décentralisation.*

*L'aéroport de Rochefort / Saint-Agnant appartenait à ce groupe pour lequel l'engagement territorial était important puisque un syndicat mixte composé du Département et de 5 intercommunalités avait en charge l'aménagement et l'exploitation de la plate-forme au titre d'une convention de mutation domaniale signée le 28 décembre 2001.*

*Les effets de la loi de décentralisation ne se sont pas toujours limités, pour les aéroports de ce groupe, à transférer la pleine propriété des infrastructures sans remise en cause des modalités de gestion.*

*En ce qui concerne l'aéroport de Rochefort / Saint-Agnant, et comme le rappelle le rapport, la réforme a conduit le conseil général à se substituer au syndicat mixte, à mettre fin au marché de prestation de services que celui-ci avait conclu avec le groupement des CCI et à reprendre en direct la gestion de ce site.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LA  
CRÉATION ET L'AMÉNAGEMENT DE L'AÉRODROME  
DE BRIVE SOUILLAC**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport de Brive-Souillac appellent de notre part les observations suivantes.*

*En préambule, nous tenons à vous préciser qu'un des éléments déterminants à la mise en œuvre du projet de l'aéroport de Brive-Souillac a été la nécessité de déplacer l'actuel aérodrome de Brive-Laroche et ce pour des raisons de sécurité.*

*Cette nouvelle infrastructure se situe aux confins de trois régions et de trois départements ainsi qu'au croisement des autoroutes A20 et A89.*

*L'aéroport de Brive-Souillac va accroître l'attractivité d'un territoire qui, dans un rayon de 30 à 45 minutes, possède un réel potentiel économique et touristique :*

- 571 communes
- 362 094 habitants
- 14 174 entreprises dont 3 103 dans l'industrie
- 75 504 emplois salariés du secteur privé
- 38 020 résidences secondaires
- 6 463 chambres d'hôtes dont 1 871 en catégorie 3\* et 4\*

*Le renforcement de l'accessibilité aérienne de ce territoire permettra une dynamisation et le développement de l'économie locale ainsi qu'un rayonnement international accru au travers :*

*- du maintien et du développement de certaines activités endogènes notamment au profit du secteur touristique mais aussi en faveur de l'immobilier. Au niveau industriel, les grands groupes déjà présents sont très sensibles à cette notion d'accessibilité de notre territoire pour le maintien ou le développement de leur site.*

- *de l'installation de nouvelles entreprises. De nombreuses entreprises sont en contacts avec nous pour s'implanter sur des zones d'activités en cours de création ou en projet représentant un nombre significatif d'emplois.*
- *de l'internationalisation du tissu économique. On peut noter qu'à ce jour 322 entreprises situées sur le périmètre d'influence de l'aéroport sont présentes sur les marchés internationaux.*

*De plus, l'aéroport contribuera au renforcement de l'attractivité et de l'image globale de notre territoire.*

*L'impact économique et social à cinq ans représente 1,5 à 2 fois le montant de l'investissement.*

*Les retombées économiques vont bénéficier à l'ensemble du territoire d'où la nécessité d'élargir le Syndicat Mixte sur le volet exploitation permettant ainsi un partage du déficit d'exploitation les premières années.*

*La construction de l'aéroport Brive-Souillac s'inscrit dans une démarche de concertation avec les CCI voisines et les aéroports limitrophes, notamment celui de Limoges Bellegarde.*

*Le Syndicat Mixte souhaite développer une synergie aéroportuaire et économique au travers d'une instance de concertation. Celle-ci, dès sa mise en place, permettra un positionnement commercial de chaque plateforme avec une volonté de complémentarité et non de concurrence.*

*En conclusion, pour nous, il est inconcevable d'un point de vue économique que notre territoire ne puisse pas disposer d'un outil moderne et performant qui nous permette d'accéder rapidement à des métropoles françaises et internationales.*

*L'aéroport de Brive-Souillac contribuera pleinement au désenclavement de notre territoire.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE  
ET D'INDUSTRIE DE DIJON**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Dijon Bourgogne appellent de ma part les observations suivantes.*

Chapitre I – L'adaptation des aéroports français aux transformations du secteur aérien : défis et contraintes

I - C. 4. c) Les aléas de l'accueil des compagnies à bas coûts par les aéroports

Selon la Cour (page 22 du rapport) : « Toutefois, lorsque le trafic constaté ne répond pas à leurs attentes, ou que les aéroports ne sont plus à même de leur offrir les conditions d'accueil, techniques ou financières, qu'elles demandent, ces compagnies peuvent interrompre leur desserte, grâce à des dispositions contractuelles de désistement fort peu contraignantes.. »

*De mai 2002 à avril 2003, Dijon a été desservie par la compagnie BUZZ, filiale low cost de KLM U.K., exploitant des appareils de type BAE 146 et Boeing 737-300. Cette compagnie a été rachetée par RYANAIR qui n'a pas conservé cette flotte et exploite un type unique d'avions : le Boeing 737-800.*

*La masse de cet aéronef n'étant pas compatible, en usage régulier, avec la résistance de la piste de la plate forme de Longvic, la desserte low cost de Dijon ne pouvait donc se poursuivre dans ces conditions.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LA  
CRÉATION, L'AMÉNAGEMENT ET L'EXPLOITATION DE  
L'AÉRODROME DE MONTLUÇON-GUERET**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant plus particulièrement sur l'aéroport de Montluçon-Guéret appellent de ma part les observations suivantes.*

*Je prends acte de la chute de l'activité après l'arrêt de la ligne régulière Montluçon-Guéret/Orly exploitée par Air Bretagne en décembre 2000 et je confirme que le Syndicat a renoncé à financer une ligne régulière sur Paris en raison de son coût.*

*En revanche, le Syndicat a orienté son activité sur :*

- les entraînements et les vols d'initiations militaires,*
- les entraînements de drones par la Société SAGEM. Le terrain de l'aéroport est le seul terrain de la région à être habilité aux vols de drones et l'activité commencée en 2006 ne cesse de croître.*

*Les mouvements 2007 ont été au nombre de 7 699 dont 2 815 liés aux entraînements militaires contre 6 129 en 2006. Les recettes encaissées ont été portées de 31 563 € HT en 2006 à 51 430 € en 2007.*

*Régulièrement, sont organisés sur le site :*

- des exercices militaires : par exemple du 4 au 7 décembre 2007, 3 000 militaires ont occupé le terrain avec 1 500 largages.*
- des manifestations aériennes.*

*Au niveau économique le Syndicat poursuit, avec l'aide d'un cabinet d'études, la recherche d'entreprises en ciblant les industries et entreprises de services liées à l'aviation, mais également tous types de logistiques pouvant bénéficier de la présence conjointe de la R.N. 145 et de l'aéroport.*

*Des contacts avancés ont été pris, d'autres sont à approfondir.*

*Tels sont les éléments que je suis actuellement en mesure de vous apporter sur les perspectives de développement de l'aéroport.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE  
DE GESTION DE L'AÉROPORT DE TOURS VAL DE LOIRE  
(SEMAVAL)**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Tours Val de Loire appellent de ma part les observations suivantes.*

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

III – D - Le régime des lignes à obligation de service public.

Selon la Cour (page 112 de son rapport) : « Le coût supporté par le gestionnaire 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 .....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. »

*Au terme de la clef de répartition convenue entre l'Agglomération d'Angers et la SEMAVAL, le coût par passager au départ de Tours s'est élevé pour la période d'exploitation de la ligne, soit du 2 juin 2005 au 24 mars 2006, pour 2 514 Passagers à 139.22 €.*

*Le projet de développement d'une liaison aérienne Angers - Tours – Lyon a été mis en place le 2 juin 2005 dans le cadre d'une obligation de service public s'inscrivant sur une durée de trois ans avec un tarif prévisionnel entre Tours et Lyon de 7 000 passagers en Année 1, soit 3 500 passagers au départ de Tours.*

*Toutefois, au vu des résultats dès les premiers mois d'exploitation, il nous est apparu, ainsi que vous le soulignez dans votre rapport, que le coût investi était trop élevé en regard du résultat obtenu. C'est la raison pour laquelle nous avons pris la décision de ne pas poursuivre le soutien à ce projet sur les trois années initialement prévues. Ainsi, il a été mis fin à la liaison Angers - Tours – Lyon dès le 24 mars 2006.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ISÈRE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Grenoble-Isère appellent de ma part les observations suivantes.*

*Je souhaite, tout d'abord, rappeler la stratégie du Département de l'Isère pour développer l'aéroport Grenoble-Isère.*

*Le Conseil général, en 2000, a demandé à l'Etat de lui transférer la responsabilité de la gestion de cet aéroport par le biais d'une mutation domaniale. En effet, il était le principal soutien financier de cet équipement déficitaire, menacé par la baisse continue du trafic, la forte dépendance à la présence d'une seule compagnie, qui se désengageait progressivement, et l'absence de notoriété nationale et internationale.*

*Le Département, qui n'est pas un spécialiste du transport aérien, a choisi de déléguer la gestion de cet équipement. Le Conseil général s'est, dès lors, recentré sur son rôle d'autorité organisatrice qui définit les objectifs d'intérêt général et finance le coût des obligations de service public, lesquelles expliquent les contributions financières prévues dans le cadre de la délégation de service public. En effet, le soutien du Département de l'Isère était un préalable indispensable à la relance de l'aéroport de Grenoble-Isère. De plus, il convient de noter que l'aide apportée est dégressive dans le temps et ne s'apparente, en aucun cas, à une subvention d'équilibre.*

*Le cahier des charges de la délégation reposait sur trois objectifs :*

- développer le trafic pour optimiser l'impact économique de l'aéroport,*
- entretenir le patrimoine,*
- améliorer la qualité du service rendu à l'usager.*

*J'attire votre attention sur le fait que cette procédure de délégation de service public était la première réalisée en France pour un aéroport de passagers.*

*Avec cette délégation de service public, l'essentiel du risque commercial est assumé par le délégataire qui a, par ailleurs, été intéressé financièrement aux objectifs fixés par le Conseil général.*

*De plus, la durée de cette délégation de service public a été limitée à cinq ans en raison du caractère expérimental de ce modèle de gestion et du faible niveau des investissements à la charge du délégataire.*

*Ensuite, je souhaite souligner que la stratégie du Département de l'Isère s'est avérée pertinente.*

*En effet, le trafic de l'aéroport s'est fortement développé : 204 000 passagers en 2004, 272 000 en 2005, 433 000 en 2006, 472 647 en 2007 et même plus de 500 000 entre avril 2007 et avril 2008. L'aéroport de Grenoble-Isère a donc réussi son implantation sur le marché des compagnies à bas coût et des charters, dont le développement en France reste d'ailleurs encore inférieur aux autres pays européens.*

*Il est important de noter aussi que l'aéroport génère un nombre d'emplois directs et indirects élevé (il emploie 70 salariés en basse-saison et plus de 330 en haute-saison). Ses retombées économiques sont importantes puisqu'il permet d'attirer des touristes supplémentaires pour les domaines skiables isérois et que, selon les données statistiques de la profession, chaque passager dépense, en moyenne, entre 400 € et 1000 € par semaine. Dans un souci de développement d'activités annexes, l'ouverture d'un terminal affaires en décembre 2007 permet également de capter une clientèle complémentaire sur le créneau de l'aviation haute gamme et d'affaires.*

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE NANTES ET SAINT-NAZAIRE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Nantes Atlantique appellent de ma part les observations suivantes.*

#### **Chapitre II - Les réformes de 2004 et 2005 : vers un Etat régulateur et une responsabilisation accrue des acteurs locaux**

##### **I - B - 1. Les régimes successifs des concessions**

*Selon la Cour (page 47 de son rapport) : « Les chambres de commerce et d'industrie ont été choisies par l'Etat comme concessionnaires pour tous les grands aéroports de province sur la base de la loi du 20 juin 1933..... Par la suite, les durées de concession n'ont plus excédé dix ans (aéroports de .....pour 4 ans, de Nantes et .....pour 5 ans..... »*

*S'agissant des avenants en prolongation de concession, il apparaît que les avenants de courte durée, même s'ils sont économiquement peu adaptés, sont préférables aux A.O.T. de quelques mois. En effet, ces derniers sont générateurs de risques fiscaux dans la mesure où les amortissements de caducité (permettant au concessionnaire d'amortir ses investissements sur la durée de la concession) ne sont possibles que sur la concession et ses avenants, et non sur un A.O.T.*

Chapitre V - La conciliation des préoccupations environnementales  
et de la logique économique

II – A – La complexité du dispositif et son impact limité  
(pages 122 et suivantes)

*Il faut, nous semble-t-il, rappeler les conditions initiales difficiles de la mise en œuvre de la T.N.S.A. ayant généré des frustrations de riverains.*

*En effet, la formule de calcul initiale inadaptée n'a été corrigée que tardivement par l'Etat ; ce qui a donné à l'Aéroport des possibilités d'indemnisation très réduites entraînant un fort mécontentement des riverains et des collectivités locales.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DE REIMS ET D'EPERNAY**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Reims Champagne appellent de ma part les observations suivantes.*

Chapitre I – L'adaptation des aéroports français aux transformations du  
secteur aérien : défis et contraintes

I - C. 4. c) Les aléas de l'accueil des compagnies à bas coûts  
par les aéroports

Selon la Cour (page 22 de son rapport) : « Des subventions sont en outre souvent versées par des collectivités locales aux gestionnaires d'aéroport, pour financer les actions de promotion menées par les compagnies à bas coût, ou lancées pour attirer ces dernières. Cela a été le cas à Rodez-Marcillac, où les justifications de l'emploi des fonds se sont révélées sommaires, mais aussi à Reims-Champagne pour 200 000 € à Grenoble-Isère pour 450 000 € »

*Les subventions versées par les collectivités n'ont pas été versées au titre des actions de promotion des low-cost, mais plus globalement pour favoriser le développement de l'activité de l'aéroport. Ces subventions ont existé avant l'arrivée de Ryanair et après son départ.*

Selon la Cour (page 22 de son rapport) : « Toutefois, lorsque le trafic constaté ne répond pas à leurs attentes, ou que les aéroports ne sont plus à même de leur offrir les conditions d'accueil, techniques ou financières qu'elles demandent, ces compagnies peuvent interrompre leur desserte, grâce à des dispositions contractuelles de désistement fort peu contraignantes. Ce cas de figure a été constaté à ....., Reims-Champagne ....., ».

*La desserte Londres Reims a été interrompue en janvier 2004, principalement en raison du refus de l'autorité militaire, affectataire principal de la piste (BA 112) de laisser se poser les Boeing 737-800, que l'état de la piste n'aurait pu supporter.*

*A partir de mai 2004, la flotte Ryanair ne devait être constituée que par ce type de porteur*

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

I – A – Une comptabilité analytique très embryonnaire.

Selon la Cour (page 99 de son rapport) «...Toutefois, leur contribution aux frais généraux versée en contrepartie n'est pas toujours calculée à sa juste valeur, contrairement aux prescriptions de l'article 37 du cahier des charges type de 1997 applicable aux concessions.

*En ce qui concerne la CCI de Reims et d'Epernay, les prestations sont calculées sur la base du temps passé et en fonction du coût réel du personnel.*

*Seules les contributions significatives et pérennes des interventions directes sur la concession ont été effectivement facturées.*

I – B - Des avances remboursables parfois pérennes :

Selon la Cour (page 100 de son rapport) : « 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€). »

*La CCI de Reims et d'Epernay, ayant dénoncé la concession en 2006, est actuellement dans un processus de demande de remboursement des avances conformément au contrat de concession signé le 23 décembre 1968.*

*A la demande de la Direction générale de l'aviation civile, la CCI de Reims et d'Epernay lui a transmis courant 2007 le montant dû par l'Etat Le dossier est toujours en cours de traitement au niveau de la Direction générale de l'aviation.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DU GRAND LILLE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Lille-Lesquin appellent de ma part les observations suivantes.*

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

I – A – Une comptabilité analytique très embryonnaire.

*\* Selon la Cour (page 100 du rapport) : « Les participations versées sont rarement justifiées par une comptabilité analytique précise, .....et résultent le plus souvent de ratios calculés en fonction de la structure des charges du gestionnaire, plus que de la consistance des prestations fournies,..... A Lille-Lesquin, la contribution est de 2 % du chiffre d'affaires de l'aéroport, sans justification explicite..... »*

*En ce qui concerne l'aéroport de Lille, s'il est vrai que la contribution versée est assise sur un pourcentage du CA, elle correspond bien à la réalité des prestations assurées par le siège au profit de la concession (fonctions de direction générale, financière et juridique y inclus le suivi des ressources humaines). De plus, le pourcentage appliqué reste particulièrement raisonnable (2 %) au regard de ceux habituellement pratiqués.*

I – C La valeur parfois inexacte des amortissements et provisions

*\* Selon la Cour (page 101 du rapport) : « Il est écrit que « Les amortissements et provisions peuvent être sous-évalués, un inventaire satisfaisant des biens nécessaire à leur établissement faisant défaut. .... A Lille, l'absence des procès-verbaux d'incorporation et de mise à jour des biens mis à disposition dans le cadre de la concession n'a pas permis à la CRC de vérifier les données comptables initiales et donc de vérifier la qualité des amortissements. »*

*Nous entendons contester clairement que les amortissements pratiqués dans les comptes de la concession de Lille sont sous-évalués dans la mesure où chaque investissement est repris au bilan depuis l'origine de la concession (1960). Nos pratiques d'amortissement font l'objet de contrôle des commissaires aux comptes qui n'ont jamais fait de remarques sur ce point.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DE CLERMONT-FERRAND**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Clermont-Ferrand Auvergne appellent de ma part les observations suivantes.*

Chapitre I – L'adaptation des aéroports français aux transformations du  
secteur aérien : défis et contraintes

I - C. 3. La place prépondérante d'Air France-KLM  
dans les aéroports de province  
(page 17 du rapport)

*Le marché français du transport aérien est effectivement caractérisé par une très large prépondérance du groupe Air France / KLM.*

*Force est de constater que ce phénomène a pris de l'ampleur depuis quelques années et a inévitablement entraîné pour les gestionnaires d'aéroports les difficultés habituellement inhérentes à la présence d'un client unique ou du moins largement majoritaire, notamment en terme de fixation et d'évolution des conditions tarifaires.*

*L'aéroport de Clermont-Ferrand / Auvergne, comme bien d'autres plates-formes aéroportuaires françaises, a effectivement été confronté à cette évolution du marché.*

*Ainsi, des investissements de capacités ont été réalisés dans un souci de développement et de diversification. A l'époque où la décision a été prise, d'une part la compagnie Régional Airlines n'appartenait pas à cette date au groupe Air France / KLM, et d'autre part lesdits investissements répondaient à une exigence du hub développé par cette compagnie, ce dernier ayant vu connu une croissance à deux chiffres de 1993 à 1999.*

*La réduction de l'activité dudit hub ne s'est ainsi constatée que postérieurement à la réalisation de ces investissements, une fois réalisée l'intégration de la compagnie Régional dans le groupe Air France et concrétisée l'évolution précitée du marché.*

*Pour autant, il n'était pas envisageable de renoncer à la réalisation d'investissements dans le cas d'un aéroport régional placé dans un contexte – à cette date – de forte évolution du nombre de vols et de passagers, de diversification de ses clients, de perspectives – par ailleurs réalisées – de création d'emplois et d'incidences positives dans l'économie régionale.*

*Cet impératif a d'ailleurs rencontré l'entière adhésion des acteurs locaux, puisqu'une partie importante des financements a été notamment réalisée par la Région Auvergne, le Département du Puy de Dôme, Clermont Communauté et par la CCI.*

*D'une façon plus générale, du fait de la cartellisation du ciel français, les aéroports métropolitains connaissant un trafic de plus de 500 .000 passagers sont tributaires d'Air France / KLM, et pour 50 à 95% de leur activité. Seuls les aéroports travaillant uniquement avec des compagnies low cost échappent à cette réalité.*

I – C - 4 - L'émergence des compagnies à bas coûts  
(page 18 du rapport)

*Si certains aéroports voient dans les compagnies « low cost » le seul moyen de maintenir un trafic régulier, la grande majorité des plates-formes souhaite l'implantation de ces compagnies, au regard principalement des retombées financières.*

*Il est à ce sujet important de préciser que ces retombées ne sont pas forcément significatives pour le gestionnaire de l'aéroport, alors qu'elles le sont dans tous les cas pour l'économie régionale (développement de l'activité touristique, immobilière, commerciale...)*

*Or, c'est bien en considération de ces éléments que la concurrence entre les aéroports – et au-delà entre les régions – se fait sentir, et génèrent, de la part desdites compagnies, des exigences importantes comme préalables à une éventuelle installation.*

*Le financement d'actions de promotion peut ainsi faire partie des demandes de ces compagnies étant précisé que, à notre connaissance, les interlocuteurs habituels concernant cette demande sont les collectivités territoriales.*

*Au regard des mêmes considérations, il serait assez juste de qualifier les contrats régissant les rapports des gestionnaires avec ces compagnies de « contrats d'adhésion », et ce dans la mesure où la marge de négociation s'avère rapidement assez limitée.*

*Pour autant, et en se basant sur l'expérience de l'aéroport de Clermont-Ferrand / Auvergne, il a été néanmoins possible de modifier – dans le sens d'un meilleur équilibre – le contrat, en supprimant notamment tout lien avec le financement d'opérations par des organismes tiers. A ce titre également, il nous semble important de préciser qu'il a été appliqué à cette compagnie le même taux de redevances aéronautique que celui pratiqué pour les autres compagnies aériennes.*

*Ainsi, et à titre d'illustration, le gestionnaire a pu obtenir le règlement de l'intégralité des sommes qui lui étaient dues au titre de l'accueil et du traitement des avions et des passagers de la compagnie, et ce sans qu'il puisse lui être opposé – à titre d'exception d'inexécution – l'éventuelle absence de financement de tout ou partie des actions de promotion pourtant liées à la ligne aérienne.*

*En considération de l'intérêt que nous portons au transport aérien, et de façon toute particulière à l'aéroport de Clermont-Ferrand/Auvergne, il nous semblait important de pouvoir apporter ces quelques précisions.*

*Il nous apparaît également primordial de prendre en considération les problématiques rencontrées par nos aéroports et considérons que le rapport de la Haute Juridiction constitue un apport du plus grand intérêt.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DE LA VIENNE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes sur « les aéroports français face aux mutations du transport aérien » portant sur l'aéroport Poitiers Biard appellent de ma part les observations suivantes.*

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

I – A – Une comptabilité analytique très embryonnaire

Selon la Cour (Page 99 du rapport) : « La contribution peut être sous estimée lorsque l'aéroport est en situation financière difficile, ce qui revient pour le gestionnaire à le subventionner. Certains services rendus par le gestionnaire ne sont pas valorisés, tandis que d'autres n'apparaissent pas intégralement dans les comptes, minimisant ainsi le déficit réel d'exploitation (Poitiers-Biard jusqu'à fin 2006,..... »

*Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les comptes de l'Aéroport de Poitiers-Biard comprennent des quoteparts de frais de siège calculées sur un pourcentage de salaire correspondant à la quotepart du temps réellement consacré par les services centraux à l'exploitation de l'aéroport. »*

I - B - Des avances remboursables pérennes

Selon la Cour (Page 100 du rapport) : « Certaines chambres de commerce et d'industrie ont affecté une part de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) au service aéroportuaire, comme à....., Poitiers..... »

*Les services de la DGAC nous ont toujours refusé la reconnaissance comme avance remboursable des contributions de TATP que la CCI apportait annuellement pour l'équilibre des comptes de l'Aéroport de Poitiers-Biard.*

### III - D - Le régime des lignes à obligation de service public

Selon la Cour (Page 112 du rapport) : « Le coût supporté par le gestionnaire 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..... »

*Il est à noter que la ligne vers Lyon bénéficie d'une OSP dont le financement par l'Etat et les collectivités est dégressif dans le temps.*

*le montant de 43 € par passager en 2005 est porté, non pas par le seul gestionnaire, mais par l'ensemble des collectivités. Ce montant est d'ailleurs passé à 30 € en 2007.*

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LIMOGES ET DE HAUTE- VIENNE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes portant sur l'aéroport de **Limoges Bellegarde** appellent de notre part les observations suivantes.*

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

#### I – A – Une comptabilité analytique très embryonnaire

Selon la Cour (page 100 du rapport) : « L'absence d'une comptabilité analytique développée ne permet pas de fixer les redevances d'utilisation des installations, les redevances domaniales ou les tarifs de prestations d'assistance en fonction des coûts véritables du service rendu (exemples de .....et de Limoges pour l'assistance en escale). Dans d'autres cas, les juridictions financières ont constaté que certaines données ne permettaient pas d'identifier clairement les coûts de sécurité-sûreté. »

*Conformément aux dispositions du cahier des charges de 2007, la CCI a mis en œuvre, fin 2007 début 2008, une comptabilité analytique qui repose sur les différentes missions de l'aéroport telles que l'assistance et la sûreté sécurité et qui permet au contrôleur de gestion recruté à cet effet de calculer les coûts par compagnie et par mission.*

*Par ailleurs, les dépenses de sûreté et de sécurité étaient déjà suivies analytiquement et contrôlées chaque année par la direction de l'aviation civile pour détermination de la taxe aéroportuaire.*

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

A – Des subventions d'exploitation par passager parfois très élevées

Selon la Cour (page 107 du rapport) : « 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 ».

*La Cour indique à juste titre que la subvention d'exploitation accordée par le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges Bellegarde a été multipliée par 6 entre 2001 et 2006.*

*Je tiens néanmoins à souligner que les commissions payées à certaines compagnies, que vous évoquez page 8 du rapport, sont supportées en totalité par la Chambre de commerce et d'industrie de Limoges ce qui n'est pas le cas pour nombre d'aéroports desservis par ces mêmes compagnies.*

*En effet pour ces aéroports les commissions allouées aux compagnies pour leur contribution au développement touristique et économique régional sont supportés par les collectivités locales ou les structures de développement touristique et n'impactent donc pas les comptes des gestionnaires.*

*Hors ces commissions, le déficit de l'aéroport entre 2001 et 2007 a augmenté de 65 % passant de 318 520 € à 526 208 €. Le déficit par passager sur la même période a été ramené de 2,08 € à 1,35 €.*

*Le trafic passait lui de 132 000 à 390 000 passagers.*

*L'accroissement du déficit intrinsèque de l'aéroport sur cette même période (207 688 €) explique par 3 facteurs essentiels.*

*D'une part l'augmentation des primes d'assurance suite aux événements du 11 septembre 2001 (+ 144 %) et les efforts consentis par la CCI pour le maintien en état des installations.*

*D'autre part, la mise en œuvre en 2006 d'une politique qualité qui nous a conduit à la certification ISO 9001 version 2000 en mars 2008 pour le traitement des passagers et pour laquelle nous avons également reçu une distinction de la part de nos pairs également en 2008.*

*Il faut souligner que cette politique qualité nous a permis lors de la sortie de piste d'un Boeing 737 en mars dernier de porter immédiatement assistance aux passagers et de ne fermer l'aéroport que 36 heures quand il faut une semaine aux aéroports de notre taille pour rouvrir le trafic.*

*En conclusion, je pense qu'il faut considérer les aéroports de province dont Limoges comme des outils de développement économique et d'attractivité des territoires.*

*Pour le Limousin force est de constater que le développement du trafic aérien international a contribué à enrayer l'érosion démographique (- 1,6 % de 1990 à 1999, + 2 % de 1999 à 2005 -source INSEE Limousin janvier 2005) avec l'implantation de familles notamment britanniques sur le territoire régional (+ 24% entre 2002 et 2003 –sources préfectures Haute-Vienne, Creuse, Corrèze).*

*L'impact sur l'économie régionale est corrélatif. Une étude réalisée par la CCI en 2003 a montré que la présence des visiteurs britanniques représentait 165 millions d'euros injectés dans l'économie régionale alors que le trafic avec la Grande-Bretagne n'était que de 106 000 passagers et qu'il est aujourd'hui de 249 269 (soit plus de 300 millions d'euros par an).*

*Dans le même temps, les collectivités bénéficient également de cette manne via les taxes foncières sur les biens en désuétude et qui sont rénovés, les taxes d'habitation pour les logements désormais occupés et les droits de mutation puisque sur la seule année 2003 plus de 1 000 biens immobiliers ont été vendus en Limousin à des acheteurs étrangers.*

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE POINTE-A-PITRE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes portant sur l'aéroport de **Pointe-à-Pitre/Le Raizet** appellent de notre part les observations suivantes.*

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

###### I – A – Une comptabilité analytique très embryonnaire

Selon la Cour (Page 100 du rapport) : « L'absence d'une comptabilité analytique développée ne permet pas de fixer les redevances d'utilisation des installations, les redevances domaniales ou les tarifs de prestations d'assistance en fonction des coûts véritables du service rendu (exemples de Pointe-à-Pitre et .....pour les redevances,.....). Dans d'autres cas, les juridictions financières ont constaté que certaines données ne permettaient pas d'identifier clairement les coûts de sécurité-sûreté. »

*Sur ce point relatif à la comptabilité analytique, nous nous permettons de rappeler l'observation que nous avons exprimée dans notre réponse au "rapport n° 1139" page 12/30.*

*« Le opérations de sûreté-sécurité sont individualisées dans deux sections comptables distinctes et non de façon extracomptable. Ces opérations ne font pas l'objet d'une récupération de la TVA payée au titre des missions régaliennes. La CCI applique donc les règles fiscales en vigueur. Par contre, les règles prises en compte des dépenses d'investissements (amortissements financiers, et non simplement comptables) nécessitent la tenue à jour pour le compte de la DGCA, d'états extracomptables exigés pour la justification des dépenses et le versement du produit de la « taxe d'aéroport ».*

Selon la Cour (page 100 du rapport) : « La nécessité pour les gestionnaires d'aéroports de progresser rapidement dans l'établissement d'une comptabilité analytique ne procède pas seulement des besoins d'une gestion rigoureuse de leurs activités mais aussi des dispositions du cahier des charges de 2007 qui fait obligation, contrairement au cahier des charges de 1997, de mettre en place et d'exploiter un tel système. »

*La convention de concession de la CCI de Pointe-à-Pitre actuellement en vigueur a été signée sur la base du cahier des charges de 1997 qui ne prévoit aucune disposition particulière, en matière de comptabilité analytique. Ce n'est que par le décret n° 2005-827 du 20 juillet 2005 que la notion de comptabilité analytique a été introduite dans les articles du Code de l'aviation civile, qui définissent les modalités d'établissement des tarifs de redevances aéronautiques et qui stipule « ... les exploitants des aérodromes mentionnés au premier alinéa tiennent une comptabilité de leurs services permettant d'identifier les coûts relatifs à chacune des catégories de redevances mentionnées au présent article ».*

*Le cahier des charges 2007 sera applicable aux sociétés aéroportuaires, ce qui ne sera le cas de Pointe-à-Pitre qu'en 2015.*

---

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LA GUYANE**

*Les extraits du rapport public thématique de la Cour des comptes portant sur l'aéroport de Cayenne-Rochambeau appellent de notre part les observations suivantes.*

*Les éléments d'informations qu'il contient m'amènent à apporter certains compléments qui, je l'espère, offriront un éclairage complémentaire au débat prévu avant la délibération de la Cour.*

*L'aéroport de Cayenne-Rochambeau est vital pour la Guyane et primordial pour son développement économique.*

*La Chambre de Commerce et d'Industrie de la Guyane a marqué sa volonté de poursuivre une gestion dynamique de la plate-forme aéroportuaire, par la modernisation de ses infrastructures, le renforcement de l'activité commerciale dans l'aérogare et sur la plate forme concédée.*

*Cette volonté consulaire a trouvé une première et importante concrétisation avec l'obtention du statut de concessionnaire de l'aéroport, suite à une procédure contradictoire entre le ministère du budget (CGEFI), le ministère des transports et le ministère des PME (OCASPL).*

*L'accord de concession accordé par l'Etat a été précisé par un arrêté du 18 décembre dernier, avec une perspective à 15 ans.*

*Je rappelle également que lors de divers audits et expertises commanditées par les différents ministères (mission CGEFI et ORFIS, audit KPMG entre autres), il a toujours été mis en évidence que la CCI Guyane est allée au bout de ses responsabilités pour assurer la gestion de l'aéroport malgré les difficultés structurelles liées à la dégradation du trafic depuis la disparition des compagnies aériennes CORSAIR, AOM et aux événements de septembre 2001.*

*Par ailleurs entre 2003 et 2006 et sous couverture finale d'une mission du CGEFI, le problème de la séparation des comptes des services gérés et du service général a été réglé.*

*Le délai de règlement de la problématique de la dette inter service découlant de la lenteur des arbitrages entre la DGAC et la direction des ports à Paris ; ce qui ne peut être opposable à notre établissement consulaire.*

*En tout état de cause, cette situation est maintenant assainie, comme en témoigne le compte rendu du comité de suivi des services concédés tenu à la préfecture le 23 novembre 2007, sous la présidence de Monsieur le Préfet de région.*

*En outre, le rapport ORFIS avait clairement identifié l'impossibilité d'assurer l'équilibre d'exploitation de la concession, sauf à mettre en place une hausse significative des redevances aéroportuaires. Un arbitrage de Monsieur le Premier Ministre a prévalu à l'instauration d'une clause de sauvegarde (assurance trafic) permettant la mise en place de la concession aux risques et périls du concessionnaire.*

*Les difficultés financières, évoquées dans votre projet de rapport appartiennent désormais pour l'essentiel au passé. En effet, en considérant le déficit structurel de l'aéroport au cours des dernières années et les avances faites par la concession portuaire, un Protocole relatif à l'équilibre financier de l'aéroport et au remboursement de la dette vis à vis du port a été signé en date du 14 août 2007 entre la CCI Guyane et Monsieur Christian ESTROSI, secrétaire d'Etat à l'outre-mer.*

*L'objectif d'équilibre financier est donc clairement défini et la commission de suivi financier avec les représentants des différents ministères concernés garantit le respect de cette exigence.*

*Dans ce nouveau contexte, notre ambition peut maintenant prendre forme : c'est ainsi le cas avec le lancement d'un Schéma directeur aéroportuaire, qui met en perspective nos objectifs sur ces quinze années et donne les lignes techniques, financières et temporelles des projets que nous voulons voir aboutir.*

*De plus, nous conduisons avec l'Etat et les partenaires du transport aérien en Guyane dans le cadre de la COCOECO (Commission consultative économique), la réflexion d'un Plan à cinq ans, pour marquer l'engagement volontariste du concessionnaire en termes d'activité aéronautique, de partenariats commerciaux, d'investissements, d'élévation de la qualité et des performances, de rigueur dans la gestion et de management proactif des équipes.*

*Nos démarches actuelles visent une remise à niveau pour ce qui relève de la sûreté, de la sécurité, avec pour finalité l'obtention de la certification aéroportuaire conformément aux directives gouvernementales.*

*Vous indiquez également que le contrat de concession conclu avec la CCIG fin 2007 est le préalable indispensable à la création d'une société aéroportuaire et que, déjà peu investie dans la gestion de l'aéroport, la CCIG n'a pas montré d'intérêt pour la création d'une société aéroportuaire.*

*Bien au contraire, la CCI/Guyane s'est bien investie avec ses moyens dans un contexte difficile (baisse du trafic, augmentation des contraintes de sûreté et de sécurité, exigences réglementaires obligatoires...), dans le cadre restreint d'une AOT.*

*La concession est pour la CCI/Guyane l'aboutissement d'une longue démarche visant à tourner le dos au statut d'A.D.T avec ces contraintes afin de pouvoir enfin gérer l'aéroport en toute stabilité et avec des perspectives à court, moyen et long terme.*

*La transformation à terme, de la concession en société aéroportuaire est une réflexion à conduire. Cependant l'essentiel, pour la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Guyane concessionnaire, est de poursuivre sa contribution à la prospérité du transport aérien et d'être un des acteurs essentiels de son avenir et de son développement, au service du monde économique et de l'ensemble des acteurs de l'aéronautique.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET  
D'INDUSTRIE DE LA RÉUNION**

*La CCI de La Réunion entend répondre officiellement, par l'intermédiaire de son Président, à certaines des observations relatives à la gestion de l'aéroport de Saint-Denis de la Réunion contenues dans ce rapport.*

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

I – B. Des avances remboursables parfois pérennes

Selon la Cour (page 101 du rapport) : « A Saint-Denis de la Réunion, seule l'utilisation d'avances de trésorerie des autres services de la chambre de commerce et d'industrie permet de maintenir une trésorerie en apparence positive. »

*Le rapport public indique qu'à Saint-Denis de la Réunion, l'utilisation d'avances de trésorerie des autres services de la CCI de La Réunion a permis de maintenir une trésorerie en apparence positive pour l'aéroport.*

*Cette situation exceptionnelle et temporaire s'explique par les difficultés inattendues connues par la concession aéroportuaire de 2002 à 2006.*

*Le contrat de concession a en effet été renouvelé en 2002 sur la base d'un dossier déposé au début de l'année 2001 se fondant sur une perspective d'augmentation moyenne du trafic de 4,5 % par an.*

*Or, à la suite notamment des événements du 11 septembre 2001, l'évolution moyenne a été limitée à 1,9 % par an entre 2002 et 2005.*

*Les recettes se sont ainsi révélées nettement inférieures à celles qui étaient escomptées.*

*Dans le même temps, les dépenses ont excédé les prévisions puisque la CCI de La Réunion a dû financer sur fonds propres, sans pouvoir bénéficier de subventions, les investissements nécessaires à la sécurisation du traitement des passagers qui ont été imposés par la nouvelle réglementation adoptée postérieurement aux événements du 11 septembre 2001 et qui n'avaient pas été pris en compte dans le dossier de renouvellement de la concession.*

*La situation a encore été aggravée par la crise sanitaire et touristique connue par l'île La Réunion en 2006 du fait de l'épidémie de chikungunya. Celle-ci s'est notamment traduite par une baisse de plus de 15 % du trafic passager.*

*Les comptes de la concession ont néanmoins été assainis dès l'année 2007, grâce à une reprise du trafic conjuguée aux effets d'un ambitieux plan de redressement conclu avec l'Etat le 10 mai 2007.*

*Le solde de trésorerie de la concession aéroportuaire est ainsi passé de - 3.702 K€ en 2006 à + 7.200 K€ en 2007. Le fonds de roulement net global a pour sa part été rehaussé de 3.376 K€ en 2006 à 9.184 K€ en 2007.*

*Il n'y aura donc plus lieu de recourir à l'avenir à des avances de trésorerie de la part des autres services de la CCIR.*

#### II – C – Les fragilités de l'autofinancement et l'endettement

Selon la Cour (page 105 du rapport) : « De même, la chambre de commerce et d'industrie de la Réunion a différé au maximum les investissements non indispensables de modernisation de l'aérogare de Saint-Denis de la Réunion, au profit des investissements de renouvellement et de sécurité. »

*Le rapport de la Cour des comptes souligne que, du fait du niveau d'endettement connu par la concession aéroportuaire, la CCIR a dû différer au maximum les investissements non indispensables de modernisation de l'aérogare de Saint-Denis, au profit des investissements de renouvellement et de sécurité.*

*Cette situation s'explique là encore par les difficultés qui viennent d'être rappelées, rencontrées au cours des années 2002 à 2006.*

*La dégradation des résultats de l'aéroport et l'obligation de se conformer aux nouvelles exigences en matière de transports de passagers ont effectivement contraint la CCI de La Réunion à différer certains investissements de modernisation initialement prévus dans le dossier de renouvellement de la concession et à privilégier les investissements de sécurité, de mise en conformité et de renouvellement des installations.*

*Mais le plan de redressement conclu avec l'Etat le 10 mai 2007, précédemment évoqué, assure désormais la réalisation d'un certain nombre d'investissements de modernisation.*

*Ainsi, dès l'année 2007, d'importants travaux ont été financés pour un coût de près de 4 millions d'euros afin notamment d'adapter les pistes à l'accueil des gros-porteurs 777-300 ER de Boeing (utilisés notamment par Air France).*

*Un schéma directeur pour le développement des installations de l'aéroport, actuellement en phase de finition, devrait, par ailleurs, conduire à la programmation d'investissements d'extension conséquents pour la période 2009-2025.*

*Enfin, il sera souligné que la capacité d'autofinancement de l'aéroport est passée de 3.755 K€ en 2006 à 6.233 KE en 2007, soit une augmentation de 66 %.*

*En dépit de difficultés conjoncturelles importantes et indépendantes de son fait, la CCI de La Réunion est donc parvenue à assurer la pérennité et le développement de l'aéroport Réunion Roland Garros, en donnant pleine satisfaction à ses usagers.*

*Elle a néanmoins pris l'engagement de céder la gestion de cette infrastructure de premier plan à une société aéroportuaire avant la fin de l'année 2013, conformément à la volonté de l'Etat.*

---

## **Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006**

- \* **Rapport public annuel (février 2008)**
- \* **Rapport public annuel (février 2007)**
- \* **Rapport public annuel (février 2006)**
  
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
  - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
  - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
  - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)
  
- \* **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)**
- \* **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**
- \* **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

**Rapports publics thématiques :**

- La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)
- Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

**\* Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)

