



## Groupe de travail « Nouveau schéma de dessertes et cohérences aéroportuaires régionales »

Première note d'orientation et calendrier du GT

### NOTE D'ORIENTATION

#### **Rappel du contexte : élaboration d'un nouveau schéma de dessertes et cohérences aéroportuaires régionales souhaitée par le gouvernement (suites des Assises du transport aérien)**

Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué aux transports, a réuni le 28 janvier 2021 avec Joël Giraud, secrétaire d'État chargé de la ruralité, le conseil ministériel pour l'innovation et le développement dans les transports afin d'échanger, avec les associations de collectivités locales, les fédérations et grandes entreprises de transport, les usagers, et plusieurs parlementaires. Le ministre a notamment proposé aux régions, et collectivités concernées par les aéroports décentralisés, une « offre de service » (avec support de cabinet d'ingénierie) pour réfléchir territoire par territoire l'avenir de leurs aéroports.

Ville et Aéroport engage une réflexion dans le cadre d'un groupe travail au sein duquel sont associées ses collectivités membres en régions. Sa contribution pourra aussi être incitative pour les régions. Les acteurs concernés ont jusqu'à septembre pour mentionner leur intérêt aux préfets de région, avec objectif d'avoir de premiers rendus en janvier 2022.

Ce nouveau schéma aéroportuaire régional voulu par le ministre des transports s'inscrit dans la lignée de récents rapports sur le sujet :

- 1) Le rapport de Philippe Caradec sur le maillage aéroportuaire français (Conseil supérieur de l'aviation civile, janvier 2017). L'objectif était de tenter de définir la place du transport aérien et surtout des aéroports français dans le territoire.
- 2) Dans la suite des Assises du transport aérien, le Sénat a produit un rapport dans le cadre d'une mission d'information sur « les transports aériens et l'aménagement des territoires (septembre 2019). L'objectif était de définir la contribution du transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires : focus sur les territoires enclavés et mal desservis par le rail et la route ; conforter les lignes d'aménagement du territoire ; améliorer la qualité de service des LAT ; optimiser la gestion des aéroports par les collectivités territoriales ; encourager la connectivité aérienne régionale ; inscrire la desserte aérienne des territoires dans une trajectoire durable.

#### **L'enjeu est de donner aux régions les moyens de définir et de mettre en œuvre le maillage aéroportuaire**

Plusieurs régions se sont engagées en 2016 dans l'élaboration d'un schéma aéroportuaire avec une approche multimodale. Ainsi la région Occitanie a lancé une réflexion aéroportuaire. La région Normandie souhaite mettre en place une autorité aéroportuaire dans le but de rendre l'offre plus visible, d'organiser la complémentarité, de se doter d'une instance de décision sur les investissements et les mutualiser. La Nouvelle Aquitaine a également lancé une étude de stratégie aéroportuaire car selon elle les aéroports doivent fonctionner en synergie et contribuer au développement durable des territoires qu'ils desservent, en complémentarité avec les nouvelles offres ferroviaires et routières sur la longue distance. Le Grand Est a engagé une analyse approfondie du maillage nécessaire de plateformes d'aviation d'affaires. C'est un sujet que les

régions veulent prendre à bras le corps car jusqu'à présent elles se sont cantonnées à des approches trop globales, sans analyses fonctionnelles.

Les régions ont donc un rôle certain à jouer dans le développement et dans l'organisation du maillage territorial. Penser le développement du maillage aéroportuaire régional est indissociable des projets de développement économiques et touristiques. Les aéroports ne peuvent ouvrir de nouvelles liaisons sans s'appuyer sur des stratégies ciblées de développement économique et de tourisme des territoires.

Les récentes réformes institutionnelles (loi MAPTAM, loi NOTRe) ont changé les échelles de fonctionnement des territoires et renforcé les compétences des régions et des métropoles, les plaçant en première ligne pour contribuer à la croissance économique. Un cadre d'ensemble existe avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) tandis que des outils de concertation pour travailler « l'interterritorialité » ont été mis en place avec la création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

Il s'agit d'inciter à l'intégration des aéroports dans la réflexion stratégique régionale sur l'aménagement du territoire à l'occasion des SRADDET : si la question aéroportuaire n'est pas expressément ciblée par le législateur, l'exercice stratégique pourrait permettre de mieux intégrer les réflexions aéroportuaires.

Les ministres ont mis en exergue l'ensemble des actions de soutien aux opérateurs de transport destinées à préserver la bonne desserte des territoires, en dépit de l'épidémie de Covid-19 (activité partielle, prêts garantis par l'État, aides ciblées en faveur du ferroviaire, des transports urbains, et des compagnies aériennes)

Après être revenus sur l'impact de la crise sanitaire sur les transports, plusieurs actions structurantes en faveur de la desserte des territoires ont déjà pu être présentées :

- Air France a détaillé la démarche de concertation avec les élus locaux initiée à la demande du Gouvernement concernant l'offre aérienne cible de la compagnie à l'issue de la réorganisation de ses lignes intérieures. Le rôle essentiel du hub de Lyon, renforcé dans son rôle de connexion inter-métropoles a été souligné.
- Les actions initiées en faveur de l'intermodalité entre services aériens et ferroviaires ont été mises en lumière au regard de la volonté de privilégier le mode ferroviaire pour les liaisons courtes de point à point. La nécessité d'améliorer encore l'intermodalité air/fer en province, et particulièrement au niveau des aéroports parisiens, de Bordeaux, Nantes et du hub de Lyon-Saint-Exupéry, a été soulignée.
- Les différents outils mis en place par l'État (CPER, DSIL, appels à projet TCSP) pour soutenir les investissements en matière de transports et pouvant notamment permettre de contribuer à l'amélioration des interconnexions physique vers les aéroports ont été rappelés.
- Le CMDIT a permis aux Régions de préciser leur vision du rôle des aéroports régionaux et de leur évolution. Les ministres ont annoncé le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt au bénéfice des régions pour proposer une offre d'accompagnement de l'État dans l'élaboration de stratégies régionales aéroportuaires.

## **Problématique et axes de travail du GT**

Les aéroports constituent des entrées importantes de nos territoires. A ce titre, ils composent une partie de l'offre d'attractivité, avec des retours d'expérience disparates qui, aujourd'hui, interpellent les acteurs du secteur aérien et des territoires sur la pertinence du maillage territorial. La gouvernance des aéroports, les coûts d'exploitation, la qualité des dessertes, les synergies entre

aéroports, l'organisation des chaînes de déplacements sont autant de sujets au cœur des préoccupations d'égalité des territoires.

Il s'agit de penser l'élaboration de plans de développement aéroportuaires régionaux combinant réflexion aéroportuaire, organisation multimodale et projets de développement économique. Par ailleurs, il faut assurer une participation effective des régions au pilotage stratégique et à la gestion des grands aéroports régionaux, faciliter l'accroissement de leur participation aux sociétés aéroportuaires pouvant aller jusqu'au transfert de certains aéroports d'État aux régions candidates. Aujourd'hui, et en analysant l'impact de la pandémie mondiale sur le transport aérien, les aéroports régionaux doivent adopter de nouvelles méthodes de gestion et se coordonner entre eux à l'échelle régionale, voire inter-régionale, en intégrant les autres modes de transport.

Les aéroports et le trafic associé doivent être placés dans le contexte du réseau de transport régional incluant tous les moyens de transport (TGV, TER, routes, autoroutes). Le dispositif global doit assurer la connectivité du territoire aux centres économiques avec qui il est en relation, qu'il s'agisse de tourisme ou d'activités industrielles et commerciales. Ceci peut se mesurer par le volume des échanges existants entre les différents centres d'activité régionaux et les partenaires externes.

C'est l'apport de chaque aéroport à la connectivité territoriale qui sert de base à la stratégie de développement de trafic et aux équilibres économiques qui en résultent. On place ainsi les aéroports dans un cadre de développement concerté, associé à leur utilité économique et sociale, loin du cadre compétitif, et compatible avec les réductions d'impact environnemental du transport aérien selon l'approche équilibrée. Les modalités de gestion s'inscrivent alors dans des objectifs contractualisés.

Certaines régions se sont déjà engagées dans un schéma proche, soit par la définition de l'intervention ou non de la Région dans les syndicats mixtes, (Nouvelle Aquitaine) soit par gestion directe des aéroports (Occitanie ; Grand Est) ou management unique (Normandie). Nous sommes dans ce paradigme, loin de la compatibilité avec le dispositif des lignes directrices actuelles dont la Commission a entrepris la révision.

### **Les principaux axes de travail**

Les « Assises du transport aérien », organisée de mars à octobre 2018, ont abouti en mars 2019 à la présentation d'une « **Stratégie nationale du transport aérien 2025** » par Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports. Le Gouvernement y fixe quatre axes stratégiques : la transition écologique, la performance du transport aérien français, **la connexion des territoires au trafic aérien** et le transport aérien de demain. Parmi ces quatre axes, le troisième, « la connexion des territoires au trafic aérien », doit être travaillé.

Certes, l'État a pris acte que le développement du TGV a réduit la part de l'avion sur les liaisons entre les métropoles et Paris mais il souligne que « *l'aérien n'en demeure pas moins pertinent pour les liaisons internationales desservant Paris et les grandes métropoles nationales, les lignes transversales ou le développement touristique. Il permet, le cas échéant, le désenclavement de certains territoires.* »

### **Le GT s'intéressera à certaines questions :**

- - quel est l'état des lieux de la construction de stratégies interrégionales et infrarégionales de transport aérien entre l'État et les régions, et le cas échéant les départements et les EPCI ?
- - comment s'assurer de la qualité des services aériens et d'accueil (fiabilité, régularité, ponctualité, etc.) auprès des entreprises de transport aérien qui exploitent des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public et auprès des plateformes aéroportuaires (notamment Paris- Orly) ?

- - quel est le modèle économique des lignes d'aménagement des territoires en tenant compte des participations financières de toutes les parties prenantes (État, régions, départements et EPCI) ?
- - quelles sont les implications environnementales des lignes d'aménagement du territoire et leur avenir ?

Il appartiendra au GT de définir le rôle du transport aérien pour désenclaver certains territoires et pour mieux relier les populations des territoires périphériques en métropole. Une analyse critique sera faite sur les lignes d'aménagement du territoire (LAT), tout en intégrant une réflexion plus large sur la gestion des aéroports et la nécessité pour le secteur d'assurer sa transition écologique. La crise sanitaire que nous connaissons doit permettre de repenser notre schéma aéroportuaire régional et national.

A ce stade, la proposition des différents axes de travail identifiés est la suivante :

### **Axe 1 / Promouvoir une stratégie régionale du transport aérien qui vise à désenclaver certains territoires**

Il s'agit de penser un nouveau maillage aéroportuaire métropolitain, favoriser les synergies entre aéroports d'une même région ou inter-régionale.

### **Axe 2 / Optimiser la gestion des aéroports par les collectivités territoriales**

Il faut permettre une meilleure gestion des aéroports par des mesures réglementaires (ex : décentralisation d'aérodromes d'intérêt local avec publication d'un décret d'application) ou législatives (ex : mieux reconnaître et préciser les compétences des métropoles, des régions et des départements en matière aéroportuaire pour sécuriser leurs interventions en faveur des aéroports de désenclavement situés sur leur territoire).

Par ailleurs, il convient d'inciter les régions qui ne se sont pas encore saisies du sujet à élaborer une stratégie aéroportuaire régionale définissant une typologie des aéroports de leur territoire. Ville et Aéroport peut être force de propositions sur le mode de gouvernance à inventer. Les échanges réguliers entre les collectivités compétentes doivent être encouragés pour favoriser le partage de bonnes pratiques sur les stratégies aéroportuaires.

### **Axe 3 / Encourager la connectivité aérienne régionale**

C'est un axe important car il faut trouver des réponses au déséquilibre constaté de notre système aéroportuaire national entre Paris et la Province. Là aussi des dispositions législatives sont à prendre (ex : inscrire dans la loi les compétences des collectivités en matière de transport aérien).

### **Axe 4 / Inscrire la desserte aérienne des territoires dans une trajectoire durable (assurer la transition écologique du transport aérien)**

Plusieurs pistes de réflexion sur ce sujet : intégrer des critères environnementaux dans les DSP pour inciter les compagnies aériennes à utiliser des avions plus efficaces en matière d'économie de carburant et de réduction des émissions carbone ; développer la filière de production et d'approvisionnement en biocarburants aéronautiques localisée dans les territoires ; faire de l'aviation régionale française le laboratoire de développement du transport aérien hybride et décarboné de demain.

### **Axe 5 / Pérenniser et améliorer la qualité de service des LAT (Lignes d'Aménagement du Territoire)**

Sur ce point, il faut conforter les compétences des collectivités concernées en matière de transport aérien pour leur permettre de participer de manière sécurisée au financement des LAT (disposition législative) ; accompagner celles-ci pour la mise en œuvre et le suivi des DSP en matière de liaisons aériennes, ainsi que pour le développement des liaisons aériennes commerciales régionales.

### **Axe 6 / la problématique des petits aéroports**

Les aéroports moyens et petits se trouvent en France confrontés non seulement à des problèmes de trésorerie mais également à l'intensification de la nécessité, apparue avant la crise sanitaire, de changer de paradigme. Ils sont dans beaucoup de cas propriété de syndicats mixtes dont les participants sont les communes et les agglomérations avec ou non la participation des Régions qui sont parfois directement opérateur. Leur exploitation est déficitaire en dessous d'un million de passagers par an.

Le cadre économique dans lequel ils évoluent est celui des lignes directrices européennes dont la base est la problématique de la concurrence : aides d'État, aides aux lignes sont considérées à l'aune de ce critère.

### **Axe 7 / coordination régionale avec tous les modes de transport**

Replacer les aéroports régionaux dans un paradigme d'utilité économique et sociale, implique de nouvelles méthodes de gestion et une coordination régionale, et dans certains cas inter-régionale.

Les aéroports et le trafic associé doivent être placés dans le contexte du réseau de transport régional incluant tous les moyens de transport (TGV, TER, routes, autoroutes). le dispositif global doit assurer la connectivité du territoire aux centres économiques avec qui il est en relation, qu'il s'agisse de tourisme ou d'activités industrielles et commerciales. Ceci peut se mesurer par le volume des échanges existants entre les différents centres d'activité régionaux et les partenaires externes.

C'est l'apport de chaque aéroport à la connectivité territoriale qui sert de base à la stratégie de développement de trafic et aux équilibres économiques qui en résultent. On place ainsi les aéroports dans un cadre de développement concerté, associé à leur utilité économique et sociale, loin du cadre compétitif, et compatible avec les réductions d'impact environnemental du transport aérien. Les modalités de gestion s'inscrivent alors dans des objectifs contractualisés.

Certaines régions se sont déjà engagées dans un schéma proche, soit par la définition de l'intervention ou non de la Région dans les syndicats mixtes, (Nouvelle Aquitaine) soit par gestion directe des aéroports (Occitanie ; Grand Est) ou management unique (Normandie). Nous sommes dans ce paradigme, loin de la compatibilité avec le dispositif des lignes directrices actuelles dont la Commission a entrepris la révision.

### **Axe 8 / réviser les lignes directrices européennes**

L'utilité économique intégrant les autres réseaux de transport n'est malheureusement peu ou pas reconnue dans les dispositifs arrêtés par les lignes directrices européennes dont la philosophie est basée sur les problématiques de concurrence, qui relèvent d'une toute autre logique. Les subventions d'exploitation ne peuvent être accordée que de façon limitée et les aides aux liaisons aériennes sont proscrites... alors qu'elles sont l'objet d'une demande permanente des compagnies.

La révision en cours des lignes directrices devrait prendre en compte l'utilité économique dans le cadre de la desserte coordonnée du territoire et dans ce contexte amplifié par la crise laisser la possibilité de subventionner les petits aéroports et ceux de taille moyenne jusqu'à un niveau égal au moins au point équilibre, ainsi que de façon permanente les gros investissements qui ne peuvent être supportés par les exploitants.

De la même manière, l'aide aux lignes, qui fait aujourd'hui l'objet de recours en concurrence, devrait être autorisée pour les lignes de trafic « entrant ». Une Région touristique privée de l'apport des passagers internationaux en a un besoin impératif

A contrario, les lignes sortantes ne pourraient être subventionnées

Si ces principes doivent être appliqués face à la crise qui a révélé fortement les défauts du système actuel, ils doivent être pérennisés pour la survie des aéroports, les Régions doivent, par nature, en être le coordonnateur et le régulateur économique.

### **Calendrier du GT**

Des points d'étapes réguliers seront programmés avec les membres du GT (échanges de mail, conférence téléphonique ou visioconférence). Un compte-rendu sera présenté lors des séances du conseil d'administration.

L'objectif est de finaliser la rédaction d'une contribution Ville et Aéroport « Pour un nouveau schéma de dessertes et cohérences aéroportuaires régionales » d'ici la fin septembre 2021. Celle-ci sera transmise au ministre des transports.

\*\*\*\*\*