



Rapport sur le maillage aéroportuaire français

Janvier 2017



**CONSEIL
SUPÉRIEUR
DE L'AVIATION
CIVILE**



cget
Commissariat
général
à l'égalité
des territoires

Auteurs et contributeurs :

Deniz Boy (CGET), Philippe Caradec (CGET), Michel Carrard (Université Côte d'Opale), Joséphine Chevalier (CGET puis DGAC), Laurence Colomb de Daunant (DGAC), Frédéric Dobruszkes (Université libre de Bruxelles), Sylvain Four (DGAC), Kevin Guittet (DGAC), Philippe Lambert (DGAC), Jean-Paul Ourliac (président honoraire de section du CGEDD), Alexandra Subrémon (ancien membre du CGEDD), Laurent Terral (IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée), François Théoleyre (DGAC).

La mission s'est appuyée sur l'Observatoire des territoires et le service cartographique du CGET.

Mise en page : service Communication du CGET

Icone : Plane by Freepik

Photo : Simon Cohen



Rapport sur le maillage aéroportuaire français



SOMMAIRE



Résumé	7
Préface	8
Introduction	10
1. Pour un diagnostic partagé du maillage aéroportuaire français	12
1.1 Les débats sur le maillage imposent d'examiner plusieurs facteurs	12
1.1.1 Précautions méthodologiques sur la notion de densité du maillage aéroportuaire	12
1.1.2 L'analyse des données aériennes montre des évolutions importantes	14
1.1.3 Ces évolutions sont expliquées en partie par des facteurs propres au transport aérien	27
1.1.4 Des facteurs exogènes influent également sur le maillage	30
1.2 L'aéroport au service d'un territoire	32
1.2.1 L'aéroport comme vecteur de connectivité des territoires	32
1.2.2 Un lien fort entre économie des territoires et aéroports	34
1.2.3 L'évaluation des retombées économiques des aéroports, enjeu des investissements à venir	38
1.2.4 Le maillage aéroportuaire au défi de mutations territoriales	40
1.2.5 La relance du tourisme, une condition de viabilité pour des aéroports à faible trafic	43
1.3 La mission retient une typologie fonctionnelle des aéroports du maillage français	44
1.4 Demain, des évolutions peuvent impacter le maillage	48
1.4.1 Perspectives du transport aérien : croissance et aléas	48
1.4.2 Les droits de trafic, un sujet controversé, aux enjeux différents selon les pays	49
1.4.3 Lutte contre le changement climatique : un nouvel encadrement international	50
1.4.4 Financements publics : des contraintes structurelles fortes	52
1.4.5 L'aviation d'affaires, des perspectives de développement pour les petites plateformes	53
2. Économie des aéroports : s'adapter dans un environnement fortement concurrentiel	54
2.1 Compétitivité des territoires : réduire les coûts de touchée des aéroports	54
2.1.1 Relancer le chantier des taxes et redevances aéronautiques	56
2.1.2 Performance des aéroports : des initiatives d'aéroports à généraliser	58
2.2 Les relations entre les compagnies et les aéroports : les aides publiques sources de contentieux	60
2.2.1 Suivant la taille de l'aéroport, monopole ou monopole inversé	61
2.2.2 Dotations publiques : des exigences de transparence, de rationalité et de rentabilité	61
2.3 La privatisation des aéroports dans un paysage décentralisé	64
2.3.1 Une multiplicité de propriétaires : avantage ou handicap ?	64
2.3.2 L'arrivée récente d'opérateurs privés : améliorer le dialogue public-privé	66
2.3.3 La privatisation des aéroports régionaux : renforcer le rôle des acteurs publics locaux	69
2.4 L'équilibre budgétaire des aéroports : incertain au-dessous de 500 000 passagers, impossible au-dessous de 200 000 passagers	71
3. Recommandations pour un maillage aéroportuaire au service du développement des territoires et de la compétitivité des aéroports français	75
3.1 Recommandation 1 : faire face aux contraintes pesant sur les financements publics aux aéroports	75
3.2 Recommandation 2 : engager un processus de réduction des coûts de touchée à l'échelle du maillage	77
3.3 Recommandation 3 : donner aux régions les moyens de définir et de mettre en œuvre le maillage aéroportuaire le plus adapté au développement des territoires	79
3.4 Recommandation 4 : améliorer la connaissance sur les modes de gestion publique et privée des aéroports	81
Annexes	82

À la demande du Conseil supérieur de l'aviation civile, une mission a été constituée pour analyser la situation du maillage aéroportuaire français. Réunissant des représentants du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), trois experts universitaires et deux anciens hauts-fonctionnaires, la mission, qui a procédé par auditions, s'est rendue dans douze régions à la rencontre des propriétaires et gestionnaires d'aéroports, élus et techniciens, représentatifs du paysage aéroportuaire issu de la décentralisation de 2005. Elle a également effectué des analyses spécifiques sur l'évolution des trafics, l'économie des aéroports et les aides d'État.

Le territoire français est bien équipé en aéroports, qui sont autant d'atouts pour le développement économique et l'attractivité des territoires. La mission a pris le parti de s'intéresser en priorité aux aéroports ayant eu une activité commerciale de passagers au cours des vingt dernières années, soit 120 aéroports en France métropolitaine.

La mission met à disposition de l'ensemble des acteurs des éléments pour un diagnostic partagé du maillage aéroportuaire métropolitain. Depuis la libéralisation du ciel européen, le trafic de passagers en France a quasiment doublé, porté par les flux internationaux. Cette croissance a largement profité aux aéroports des grandes aires urbaines, ainsi qu'à certaines plateformes secondaires.

La modernisation des réseaux routiers et ferrés, et les contraintes budgétaires, ont conduit des aéroports à cesser toute activité commerciale régulière pour se réorienter vers une activité d'aviation d'affaires et d'aviation générale. Cette tendance se poursuit.

Pour autant, la France présente un nombre important d'aéroports commerciaux à faible trafic et des secteurs géographiques avec des recouvrements de zones d'attraction d'aéroports proches.

Les aéroports sont désormais des acteurs économiques à part entière, évoluant dans un environnement européen et mondial fortement concurrentiel. L'attractivité des aéroports, et donc leurs coûts, est un des éléments de leur compétitivité et de celle des territoires.

Sources de contentieux entre compagnies et aéroports pour distorsions de concurrence, les aides publiques aux aéroports sont désormais strictement encadrées par la Commission européenne, ce qui reste encore peu compris par les décideurs locaux.

La mission propose une typologie des aéroports tenant compte de leurs fonctions au bénéfice des territoires concernés, et révélant leurs atouts et vulnérabilités. Ces dernières pourraient s'accroître à l'avenir malgré la tendance globale à la croissance du trafic aérien.

Le travail de la mission débouche sur des pistes d'actions autour de quatre recommandations :

- faire face aux contraintes pesant sur les financements publics aux aéroports ;
- engager un processus de réduction des coûts de touchée à l'échelle du maillage ;
- donner aux régions, dans leurs nouvelles compétences, les moyens de définir et de mettre en œuvre le maillage aéroportuaire le plus adapté au développement des territoires ;
- améliorer la connaissance sur les modes de gestion publique et privée des aéroports.

Successeur du Conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM) qui disposait de larges prérogatives consultatives auprès du ministre des Transports, le Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) constitue désormais une sorte de Conseil économique et social du secteur aérien, qui en réunit toutes les composantes professionnelles et sociales sous le secrétariat de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Outre sa veille économique et sociale du secteur et des évolutions de son environnement réglementaire, le CSAC émet des avis sur saisine du ministre, mais peut également s'autosaisir de toute question ayant trait à son domaine de compétence.

C'est à ce titre qu'en 2014, il s'est engagé dans des réflexions prospectives et stratégiques approfondies en décidant de mettre en place deux groupes de travail : l'un sur la compétitivité du secteur aérien qui a abouti aux préconisations importantes du rapport Le Roux, et s'est ponctué par un colloque international, le 4 mai 2015 à la DGAC ; l'autre sur le maillage aéroportuaire de la France, dont l'animation a été confiée à Philippe Caradec, en sa qualité de membre du Commissariat général à l'égalité des territoires qu'il représente au sein du CSAC.

C'est cet important travail de dix-huit mois qui totalise 99 audiences et de nombreux déplacements sur le terrain, qui fait l'objet de ce rapport très documenté.

Au plan de la méthode, il procède d'une approche pluridisciplinaire rare dans le secteur aérien, puisque Philippe Caradec s'est accordé non seulement la collaboration des meilleurs experts de la DGAC et du CGET, mais aussi d'économistes français et étrangers référencés sur ces sujets, ainsi que de spécialistes du droit européen.

À l'issue de ce travail, dont l'apport cartographique notamment le distingue des études qui l'ont précédé, nous disposons d'une vue panoramique complète du paysage aéroportuaire métropolitain, ainsi que d'une typologie très fine des différents types de plateformes qui nous ont été légués par notre longue histoire aérienne.

Il nous est très vite apparu que les spécificités de chacun des territoires d'outre-mer ne pouvaient être correctement appréhendées dans le temps et avec les moyens impartis, et qu'elles nécessitaient plutôt des monographies approfondies qu'une étude typologique. Il n'en resterait pas moins intéressant de l'envisager au cas par cas dans la suite de ce rapport.

Le principal apport de cette étude est d'aborder la question des aéroports, non pas seulement en termes d'économie aéronautique, mais en regard de leur impact socio-économique local, à une époque où les considérations d'aménagement du territoire et de développement régional sont trop caricaturalement réduites à des questions de compétitivité ou de rentabilité apparente.

On en tirera l'enseignement d'une très grande diversité de plateformes, mais aussi d'environnements économiques et de problématiques locales, qui n'autorisent guère à des conclusions génériques et généralisables à telle ou telle catégorie d'aéroport ou de système aéroportuaire local.

Telle catégorie de plateforme peut être absolument essentielle au développement d'un trafic touristique import dans une zone à fortes ressources patrimoniales, alors que la même, sur un territoire moins attractif mais disposant d'autres solutions de connectivité, peut constituer au contraire une charge financière difficilement justifiable.

C'est précisément le mérite de la nouvelle typologie aéroportuaire proposée par le rapport Caradec, que de s'efforcer d'enrichir les classements par niveaux de trafics (taille), de considérations de fonctionnalités socio-économiques.

À l'évidence, il apparaît que nous ne sommes pas au bout des bouleversements, non encore stabilisés, qui révolutionnent les transports et en particulier le transport aérien, qu'il s'agisse des opportunités mais aussi des fragilités du modèle économique *low cost*, de la vulnérabilité économique croissante du grand concurrent qu'est le TGV, de l'impact de l'économie numérique sur l'essor de l'aérien, des nouveaux modes de consommation touristique, mais aussi des changements institutionnels introduits par la loi de décentralisation NOTRe ou encore le retrait de l'État de certaines sociétés de gestion aéroportuaires.

C'est donc un monde d'une grande complexité et d'une grande diversité que décrit ce rapport, qui présente l'incalculable mérite d'en souligner sans esquiver les grandes problématiques et les grands défis, notamment financiers.

Il donne à penser que les controverses simplistes et récurrentes sur le nombre des aéroports doivent céder la place à une appréhension plus précise et plus transparente des coûts aéroportuaires et de leurs financements, ainsi qu'à la définition, au cas par cas selon les territoires et leurs gouvernances, de stratégies locales documentées et finalisées en fonction d'objectifs territoriaux précisément identifiés.

Car s'il devait rester, en effet, un grand enseignement de cette étude, c'est la nécessité d'un renversement de perspective afin d'aborder plus systématiquement la question aéroportuaire, non plus simplement en terme de maintenance d'une infrastructure existante, mais à partir de réflexions

stratégiques et d'études socio-économiques sur la pertinence et la valorisation de chaque plateforme ou système local de plateformes en fonction de leur contexte local, et au service de projets de développements territoriaux précisément finalisés.

Que Philippe Caradec et son équipe, ainsi que la DGAC pour les moyens et l'expertise précieux qu'elle a apportés à ce travail, soient remerciés de nous avoir permis cet éclairage novateur sur l'un des grands atouts de notre pays : son exceptionnel maillage aéroportuaire !

Gilles Savary

Président du Conseil supérieur
de l'aviation civile
Député de la Gironde

Introduction

Le maillage aéroportuaire français est le produit de l'histoire d'un pays pionnier de l'aviation civile. Après la seconde guerre mondiale, les aéroports ont permis de relier les villes françaises à la capitale en l'absence de moyens terrestres rapides.

Le secteur du transport aérien est aujourd'hui confronté à de nombreuses mutations qui conduisent à réexaminer les modèles économiques établis et les effets du secteur au bénéfice des territoires. Ces mutations sont de natures diverses. Sectorielles, elles posent la question de l'évolution annoncée des trafics dans les grands aéroports nationaux, européens et mondiaux. Réglementaires, elles renforcent la concurrence entre compagnies aériennes depuis la libéralisation du ciel aérien européen en 1997 avec le double phénomène de l'émergence des compagnies low-costs, et de la montée en puissance des compagnies aériennes du Golfe et de Turquie. Budgétaires, elles interrogent la disponibilité et l'opportunité des ressources publiques consacrées au développement voire au maintien de plateformes aéroportuaires et leurs retours sur investissements.

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte de changements institutionnels récents qui renforcent le rôle des régions en matière de développement économique et de transport.

Le maillage aéroportuaire français prête à débat sur des enjeux :

- économiques : les plateformes aéroportuaires constituent des portes d'entrée de l'activité touristique et relèvent d'outils stratégiques d'attractivité et de soutien à l'activité économique et industrielle ;
- territoriaux : les aéroports sont souvent revendiqués par les territoires comme de véritables enjeux d'aménagement du territoire ;
- organisationnels : la puissance du « hub parisien » et les défis de la concurrence mondiale, induisent des stratégies de développement qui impactent l'offre des plateformes régionales ;
- budgétaires : la reprise par les collectivités de la gouvernance de ces plateformes semble trouver ses limites et obère les développements possibles, au regard des capacités contributives des collectivités ;
- fiscaux : le système de taxes et redevances aéroportuaires nationales se caractérise par une singularité qu'il est nécessaire d'analyser à l'échelle de la compétition européenne ;

→ réglementaires : les nouvelles lignes directrices européennes sur les aides d'État sont mal appréhendées par les propriétaires et gestionnaires des plateformes qui les jugent intrusives, quand bien même ils semblent démunis face aux compagnies aériennes ;

→ modaux : le développement d'offres ferroviaires à grande vitesse a considérablement bousculé la desserte aérienne des territoires ces dernières années.

Très régulièrement des voix s'élèvent sur le fait qu'il y a trop d'aéroports et qu'ils sont onéreux.

Dans ce contexte, le Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC) s'interroge sur la place des aéroports dans les espaces régionaux et leurs apports à leur attractivité et développement. C'est pourquoi il a confié à son groupe de travail consacré aux questions d'aménagement du territoire le soin d'effectuer un diagnostic et des propositions sur la pertinence du maillage aéroportuaire national, au regard des mutations et enjeux précédemment évoqués.

Pour organiser les travaux, la mission, sous la présidence de Philippe Caradec, conseiller au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a réuni un comité de pilotage composé d'experts de l'administration, de la recherche et de personnalités qualifiées.

La mission a cherché à objectiver la situation des plateformes aéroportuaires et leur insertion dans le territoire. Elle a travaillé dans le but de produire un état de lieux réaliste capable de servir à la fois de guide pour les décideurs publics et privés, et de socle à des évolutions futures.

Trois axes de travail ont été privilégiés :

- la réalisation d'un état des lieux du maillage aéroportuaire afin d'évaluer dans quelle mesure les équipements aéroportuaires contribuent à l'attractivité et au développement des territoires ;
- l'évaluation des coûts des aéroports au regard des territoires qu'ils desservent et de la charge financière que certains d'entre eux représentent pour la collectivité ;
- l'adéquation du système aéroportuaire aux nouveaux contextes économique, législatif et réglementaire, nationaux et européens.

Pour mener à bien le travail, la mission a fait le choix d'entendre l'ensemble des parties prenantes au débat. Elle a conscience de n'avoir pas couvert toutes les problématiques aéroportuaires. Les questions sociales et environnementales, par exemple, auraient mérité une étude spécifique, même si la mission en a tenu compte dans ses analyses.

Les aéroports d'outre-mer devront relever d'un rapport distinct ultérieur compte tenu de leur caractère stratégique pour les territoires desservis et des enjeux particuliers de développement de ces territoires.

Une mission pluridisciplinaire associant des responsables du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), des experts indépendants issus du monde universitaire et d'anciens hauts-fonctionnaires.

La mission « maillage aéroportuaire » a lancé plusieurs chantiers en parallèle et a mobilisé des matériaux de différentes natures qui l'ont amenée à réaliser :

- 36 auditions des principaux acteurs de l'aérien : compagnies aériennes et associations représentatives, associations représentative d'aéroports, groupes privés exploitant des aéroports commerciaux, chambres de commerce, syndicats de personnels, acteurs publics et privés du tourisme, associations environnementales, élus et associations d'élus, administrations publiques, représentants de la Commission européenne, experts publics et privés, groupe SNCF.
- des visites de terrains dans 12 régions métropolitaines à la rencontre de responsables élus ou techniques de plus d'une cinquantaine d'aéroports ainsi que d'élus régionaux.

Parallèlement, des analyses conjointes ont été menées à partir de données statistiques pour éclairer :

- l'évolution de l'activité aérienne sur le territoire national en prenant deux entrées :
 - > La première a cherché à décrire la dynamique géographique des trafics de passagers aériens ; sur une période de vingt ans ;
 - > La deuxième s'est intéressée à la nouvelle distribution de l'offre de sièges et des dessertes ;
- la structure du maillage aéroportuaire national au regard de celle des pays voisins ;
- les relations entre l'économie des territoires et les aéroports,
- les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes.

La mission était composée des personnes suivantes : Deniz Boy (CGET), Philippe Caradec (CGET), Michel Carrard (Université Côte d'Opale), Joséphine Chevalier (CGET puis DGAC), Laurence Colomb de Daunant (DGAC), Frédéric Dobruszkes (Université libre de Bruxelles), Sylvain Four (DGAC), Kevin Guittet (DGAC), Philippe Lambert (DGAC), Jean-Paul Ourliac (président honoraire de section du CGEDD), Alexandra Subrémon (ancien membre du CGEDD), Laurent Terral (IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée), François Théoleyre (DGAC). La mission s'est appuyée sur l'Observatoire des territoires et le service cartographique du CGET.

1 Pour un diagnostic partagé du maillage aéroportuaire français

Dresser l'état des lieux du maillage aéroportuaire nécessite de préciser comment la mission a abordé cette notion de « maillage ». Le nombre d'aéroports en est un élément constitutif sans être suffisant pour l'appréhender ; ce sont les caractéristiques de leur disposition sur le territoire qui forment un maillage à proprement parler.

Examiner le maillage oblige par conséquent à dépasser le seul exercice comptable du nombre d'aéroports et à rechercher la manière dont chaque aéroport trouve sa place dans son environnement territorial, du local au régional jusqu'au national. C'est ensuite se demander si l'ensemble de ce dispositif est adapté à son époque et aux

défis que le transport aérien d'un côté, les territoires de l'autre, ont à relever pour demeurer compétitifs.

L'état des lieux du maillage aéroportuaire en France métropolitaine s'inscrit dans cette approche. La première étape (1.1) interroge la densité du maillage aéroportuaire français, la deuxième (1.2) pose la question de la contribution des aéroports à la vie économique et sociale de leur territoire et la troisième se conclut par une proposition de typologie des aéroports (1.3) à partir d'éléments des deux premières parties. Une quatrième partie (1.4) évoque des évolutions susceptibles d'impacter le maillage.

1.1 Les débats sur le maillage imposent d'examiner plusieurs facteurs

1.1.1 Précautions méthodologiques sur la notion de densité du maillage aéroportuaire

La France compte 550 aérodromes¹ (y compris aérodromes militaires, hélistations, hydrobases...) dont 460 en métropole. Ce nombre peut surprendre mais il inclut une très grande variété de tailles d'aérodromes et renvoie à une diversité d'usages et de fonctions : transport régulier de passagers et de fret, aviation d'affaires, aviation de loisirs, formation aéronautique, défense nationale, sécurité civile...

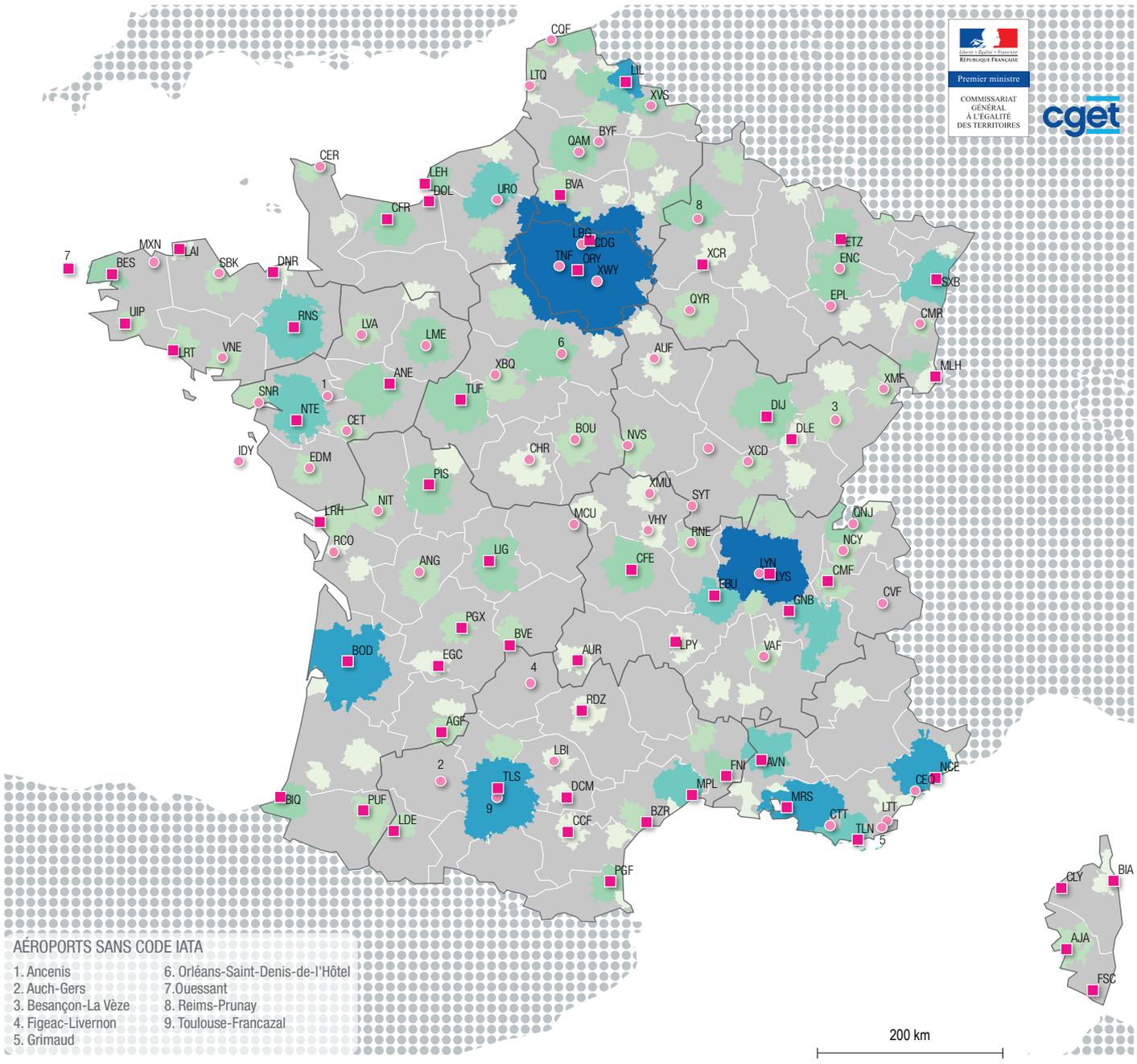
La mission a pris le parti de s'intéresser en priorité aux **aéroports ayant eu une activité transport commercial de passagers au cours des vingt dernières années, ce qui réduit leur nombre à 120 en France métropolitaine**. Ils constituent l'armature du maillage et sont à l'origine de l'essentiel des mouvements d'avions dans le pays. La **carte 1** les localise sur le territoire. Toutes les analyses produites sur l'évolution des trafics et des flux de passagers reposent sur cet ensemble, qui réunit les plus grands aéroports du pays mais également une majorité de petits aéroports d'affaires enregistrant une faible activité de passagers. Ces derniers, évalués à 55 en 2014, ont un rôle souvent méconnu qui gagne à être éclairé : à l'exclusion de quelques plateformes desservant les grandes métropoles (Le Bourget, Bron, Cannes-Mande-

lieu), ils se retrouvent principalement dans le tissu de villes petites et moyennes du pays.

Dans un deuxième temps, la mission a produit des analyses à partir d'une **catégorie d'aéroports plus restreinte encore, ceux ayant accueilli au moins 3 000 passagers en 2014 dans le cadre de services aériens réguliers**. Ils sont au nombre de 57 en France métropolitain et fournissent l'essentiel de l'activité aérienne commerciale de passagers.

Note

1. Selon le Journal Officiel du 20 février 2015, sur 486 aérodromes recensés en France métropolitaine et à l'outre-mer (hors Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna), ce sont 337 plateformes qui sont ouvertes à la circulation aérienne publique (CAP), 107 sont à usage restreint et 42 sont réservées à l'usage de l'administration (notamment aérodromes militaires). De plus, la Polynésie française compte 47 aérodromes, la Nouvelle-Calédonie 15 aérodromes et Wallis-et-Futuna 2. L'ensemble fait 550 aérodromes.



AÉROPORTS SANS CODE IATA

- | | |
|---------------------|-----------------------------------|
| 1. Ancenis | 6. Orléans-Saint-Denis-de-l'Hôtel |
| 2. Auch-Gers | 7. Uessant |
| 3. Besançon-La Vèze | 8. Reims-Prunay |
| 4. Figeac-Livernon | 9. Toulouse-Francazal |
| 5. Grimaud | |

SOURCES DES DONNÉES : DGAC 2014, INSEE RP 2012, IGN GÉO FLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DDCT-DST - CELLULE CARTO, PH, KH, 2016

AÉROPORTS COMMERCIAUX ET AÉROPORTS D'AVIATION D'AFFAIRES ET D'AVIATION GÉNÉRALE

Carte 1

- Aéroport commercial
- Aéroport d'aviation d'affaires et d'aviation générale

Population des aires urbaines de plus de 50 000 habitants en 2012

- Plus de 2 millions d'habitants
- 1 à 2 millions d'habitants
- 500 000 à 1 million d'habitants
- 250 000 à 500 000 habitants
- 100 000 à 250 000 habitants
- Moins de 100 000 habitants

Ce groupe d'aéroports présentait l'intérêt de pouvoir travailler plus précisément des sujets centraux pour la mission, difficiles à traiter en dessous de ce seuil de passagers : connectivité des territoires, zones de chalandise, coûts des aéroports. C'est également sur la base de cet échantillon que la typologie a été produite.

Les aéroports accueillant exclusivement de l'aviation générale (300 environ), centrés sur les activités de loisirs et de tourisme, sont exclus de l'analyse. Bien répartis sur la France, sauf en Bretagne et dans le Massif Central, ils confirment une grande tradition aéronautique dans notre pays. La France représente aujourd'hui la deuxième population de pilotes au monde avec plus de 45 500 pilotes et 18 300 élèves (tous types confondus) présents dans les aérodromes². Ces plateformes, dont près de la moitié dispose d'une piste revêtue, accueillent la formation des pilotes.

L'**annexe C1** montre leur répartition sur le territoire métropolitain et rappelle les enjeux socio-économiques de cette filière, qui ont déjà fait l'objet en 2013 d'un rapport de la fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM), et apporte quelques éléments de coût de maintenance de ces plateformes qui relèvent plus d'équipements sportifs et de loisirs des collectivités.

Cette discussion pour définir le nombre d'aéroports considérés n'est pas simplement là pour rappeler les choix méthodologiques de la mission. Elle est nécessaire pour éviter tout malentendu sur le qualificatif à employer pour décrire la densité du maillage aéroportuaire français. Il est fréquent de lire que,

rapportée à sa population ou bien à sa superficie, la France dispose d'une densité élevée d'aéroports comparativement à celle de ses voisins européens. Mais il va de soi que ce calcul dépend du nombre d'aéroports considérés dans chaque pays, de l'inclusion ou pas des aéroports d'outre-mer dans le cas français.

Pour la France, selon qu'on retient les 120 aérodromes ayant enregistré du transport commercial de passagers au cours des vingt dernières années ou bien les 57 aéroports ayant enregistré en 2014 plus de 3 000 passagers de services réguliers, la densité peut varier du simple au double. La France métropolitaine posséderait ainsi 1,88 aéroport par million d'habitants dans le premier cas et 0,89 dans le second cas ; de la même façon, elle disposerait de 21,8 aéroports pour 100 000 km² dans le premier cas, et de 10,3 pour 100 000 km² dans le cas du second. C'est la raison pour laquelle **il convient de lire avec prudence les comparaisons de densité aéroportuaire entre pays européens sans aucune précision des aéroports considérés**, étant donné que le diagnostic de départ peut contenir un biais important.

La densité aéroportuaire française, qu'il ne s'agit pas de nier, peut trouver d'autres explications géographiques et liées à des politiques d'aménagement du territoire. Le rapport abordera ces différents points.

Note

2. Première étude sur les impacts socio-économiques de l'aviation générale et d'affaires en France - FNAM/DGAC, octobre 2013

1.1.2 L'analyse des données aériennes montre des évolutions importantes

Sur les vingt dernières années, le trafic de passagers aériens en France métropolitaine a quasiment doublé

Le transport de passagers aériens est un secteur en forte croissance à des rythmes plus ou moins soutenus selon les continents. La France s'inscrit dans cette dynamique. Plutôt qu'une photographie à une année donnée, la mission a opté pour un suivi de la croissance du nombre de passagers sur un temps plus long afin de mettre le maillage aé-

roportuaire face aux changements que le transport a rencontrés depuis une vingtaine d'années. Entre 1994 et 2014, le trafic de passagers a presque doublé en France métropolitaine : sans capacité aéroportuaire nouvelle, il est passé de 90 à 164 millions de passagers malgré deux infléchissements importants. Pour lever toute ambiguïté à propos des données exploitées, la mission a souhaité rappeler dans l'encadré ci-dessous comment sont comptés les passagers aériens des aéroports.

Avertissement

Les données de trafic de passagers locaux (pax locaux) des aéroports correspondent au nombre de passagers au départ et à l'arrivée de chacune des plateformes de métropole. Cette méthode de calcul se traduit par un double compte des passagers intérieurs (Paris-province et province-province), pris en compte à la fois par l'aéroport de départ et par l'aéroport d'arrivée. Toutefois, l'analyse ayant été restreinte aux aéroports métropolitains, il n'y a pas de double compte pour les trafics d'outre-mer. Ceux-ci correspondent aux passagers départ et arrivée des aéroports métropolitains vers/depuis l'outre-mer (à l'exclusion des flux entre territoires d'outre-mer).

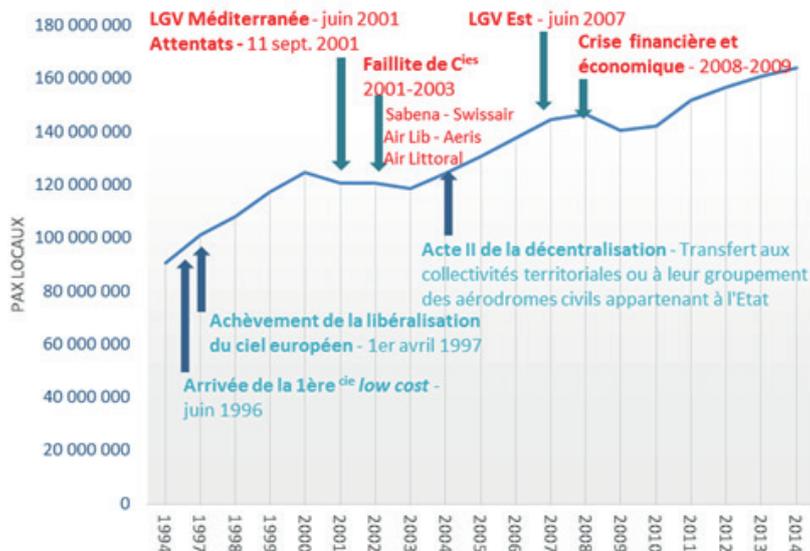
Entre 2000 et 2004, le contrecoup des attentats du 11 septembre 2001 ainsi que de l'ouverture à la concurrence du ciel européen entraînent notamment la disparition de plusieurs compagnies aériennes historiques que ne compense pas encore le trafic développé par les transporteurs à bas coûts. Entre 2008 et 2009, la crise financière et économique qui frappe l'Europe porte un autre coup d'arrêt à la progression du trafic aérien dans le pays.

Cette phase de croissance a profité aux treize régions françaises sans exception mais dans des proportions très différentes compte-tenu de leur situation de départ et des écarts de trafic très importants de l'une à l'autre (graphique 2). Il convient de garder à l'esprit que l'évolution de l'activité de passagers de nos aéroports dépend, pour commencer, de la région où ils se trouvent. Toutes les régions ne présentent pas le même potentiel de croissance en matière de transport commercial de passagers : pour plusieurs d'entre elles – Normandie, Centre, Bourgogne Franche-Comté, une partie du Grand Est –, la proximité de l'Île-de-France freine logiquement les espoirs de voir leurs plateformes respectives atteindre des seuils significatifs de passagers. Inversement, les régions méridionales – PACA et Occitanie – qui hébergent des métropoles approchant ou dépassant le million d'habitant, génèrent désormais un trafic de passagers qui se compte en dizaines de millions, augmenté par la distance les séparant de la capitale et du cœur économique de l'Europe ainsi que par le moteur touristique.

La distribution régionale des trafics montre une évolution majeure au cours de ces deux dernières décennies : **les régions hors Île-de-France contribuent nettement plus qu'avant à la croissance nationale du trafic**. En comparant les chiffres de 1994 à ceux de 2004 et 2014, on constate que la progression du trafic des aéroports hors Île-de-France correspond pour la période 1994-2004 à 40 % de la croissance générale et à 56 % pour la période 2004-2014.

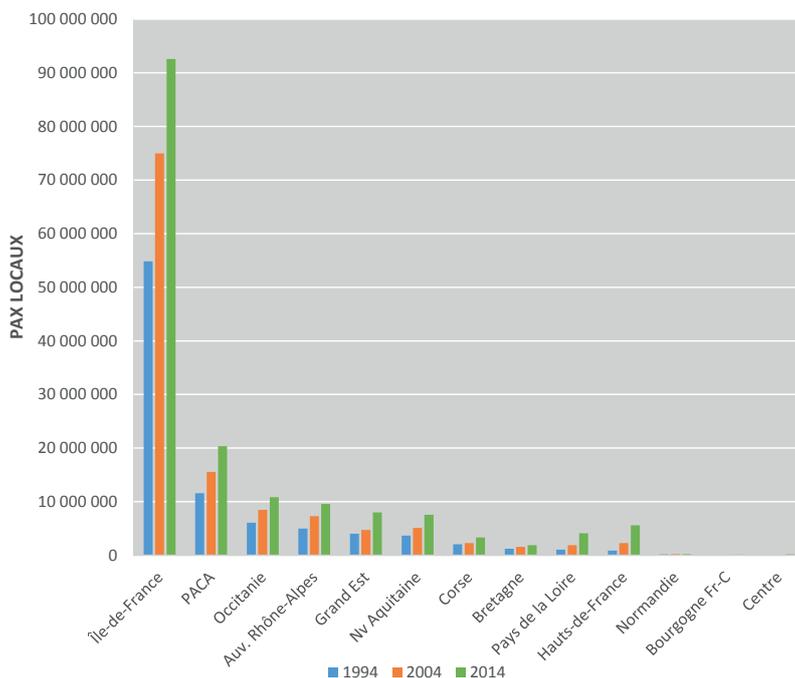
Ce nouveau déploiement régional de la croissance de l'activité passager trouve plusieurs explications, qui ne sont pas sans conséquence pour l'examen du maillage. L'analyse de l'évolution de la structure du trafic, en distinguant les flux de passagers, fournit une première explication et de bonnes pistes sur l'épaisseur des liens que tissent les régions et leurs aéroports avec l'extérieur.

Graphique 1 - Vingt ans d'évolution du trafic de passagers locaux en France métropolitaine.



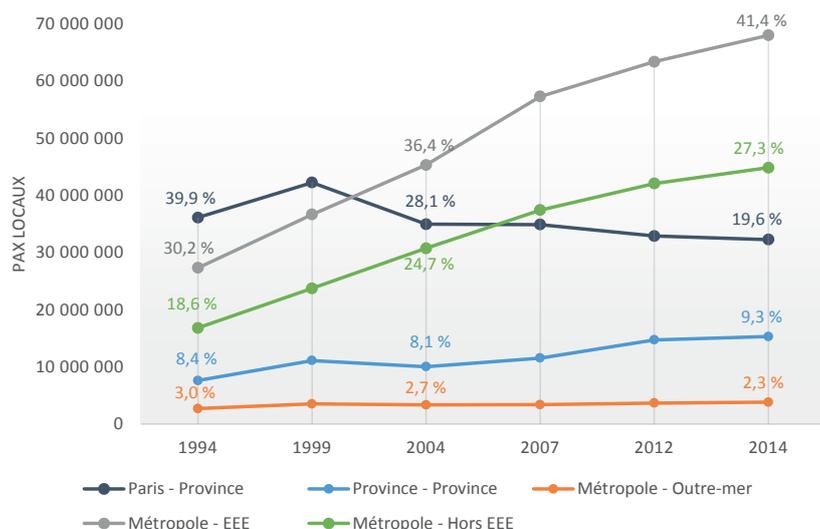
Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée -
 Joséphine Chevalier - CGET - données source DGAC

Graphique 2 - Répartition régionale des trafics de passagers locaux en 1994, 2004 et 2014.



Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée -
 Joséphine Chevalier - CGET - données source DGAC

Graphique 3 - Evolution des flux de passagers aériens en absolu et en part relative (%) - 1994-2014.



Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée -
 Joséphine Chevalier - CGET - données source DGAC

La recomposition des flux de passagers profite à l'ensemble du territoire

Le **graphique 3** illustre les principales tendances à l'œuvre depuis vingt ans et décompose l'évolution du nombre de passagers ainsi que leur part relative respective (en %) en cinq flux principaux : Paris-province, province-province, métropole-outre-mer, métropole-EEE (Espace Economique Européen³), métropole-hors EEE.

Le phénomène le plus marquant de ces vingt dernières années est **la part prédominante prise par les flux internationaux** (Espace Economique Européen + hors EEE) qui composaient 48,8 % des flux de passagers en 1994, mais plus des deux tiers (68,7 %) vingt ans plus tard ; si la France a presque doublé son trafic de passagers aériens en vingt ans, c'est bien grâce à **la progression fulgurante des flux internationaux qui sont responsables à 93,3 %** de cette croissance.

La progression des flux internationaux a compensé un marché intérieur moins dynamique. Ce dernier est surtout marqué par le recul de la part des flux Paris-province, qui représentaient quasiment 40 % des flux de passagers aériens enregistrés en 1994. Deux décennies plus tard, ils ne représentent plus que 19,6 % des flux, ce recul représente une perte de 3,8 millions de passagers aériens entre 1994 et 2014. Entre ces deux dates, les flux province-province ont en revanche connu une progression significative (+7,7 millions de passagers en vingt ans), et leur part a gagné un point en vingt ans pour atteindre 9,3 % des flux en 2014.

Cette recomposition des flux a eu des conséquences importantes au plan régional. Elle conduit à **faire un premier constat qui contredit**

l'idée, quelquefois répandue, d'une polarisation toujours plus importante des flux par les aéroports parisiens.

À l'exception des flux avec l'outre-mer, **les aéroports franciliens, ces dernières années, ont exercé sur les flux de passagers en général une moindre polarisation.** Les aéroports parisiens concentrent toujours la majorité des flux, mais leur part relative (en %) en France métropolitaine a tendance à se réduire.

En France métropolitaine en 2014, sur dix passagers qui partent ou arrivent hors de l'Espace Economique Européen – du long-courrier, mais aussi du moyen-courrier (Maghreb, par exemple) – huit vont passer par les aéroports parisiens. S'ils sont ultra-dominants sur ce segment, la part des deux aéroports parisiens a néanmoins tendance à fléchir depuis une dizaine d'années (elle était de 85,4 % en 2004, de 81,2 % en 2012, de 80,7 % en 2014).

Le véritable changement se situe plutôt au niveau des flux de passagers échangés avec l'Espace Economique Européen ; la part des aéroports parisiens (Beauvais y compris) en France métropolitaine se réduit plus nettement. Elle demeure majoritaire, mais est passée de 72,8 % en 1994 à 58,8 % vingt ans plus tard (graphique 4). Depuis une vingtaine d'années, le rythme de croissance de ce type de flux a été beaucoup plus rapide dans la plupart des autres régions françaises, où les chiffres étaient, il est vrai, relativement bas en 1994. Des régions qui échangeaient relativement peu, du moins par voie aérienne, avec l'Espace Economique Européen il y a vingt ans se sont ouvertes dans des proportions complètement nouvelles (**graphique 5**).

Cette moindre polarisation des aéroports parisiens est également à mettre sur le compte du recul significatif des flux Paris-province. Ce recul n'est pas uniforme sur le territoire (**graphique 6**) ; outre les aéroports parisiens, il a affecté au premier chef les régions concernées par le déploiement d'une ligne à grande vitesse ferroviaire sur leur territoire entre 1994 et 2014 : les régions Grand Est et PACA. Ces deux régions ont absorbé l'essentiel des pertes de passagers de/vers Paris mais elles ne sont pas les seules à voir décliner les flux avec Paris.

Note

3. L'espace économique européen regroupe les 28 pays membres de l'Union européenne (UE) et trois pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) : l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein. En matière de transport aérien, la Suisse ayant négocié un cadre réglementaire identique par un accord ultérieur avec l'UE, le trafic européen touchant la Suisse a été inclus par la mission dans le périmètre qui devient donc EEE + Suisse mais est noté, pour simplifier, EEE.

Auvergne-Rhône-Alpes et désormais la Bretagne suivent cette pente également. Parmi les autres régions, seule la Corse continue de gagner plus de passagers avec les aéroports parisiens qu'avec la province en 2014. Dans tous les autres cas, c'est la dynamique inverse qui se produit. En l'espace de deux décennies, les flux avec la province ont été multipliés par 2,5 en Nouvelle Aquitaine, par 3 en Occitanie et jusqu'à 4,6 dans les Pays de la Loire pendant que les flux avec Paris demeuraient au même niveau en 2014 qu'ils étaient en 1994 dans ces trois régions.

Cette projection régionale de la restructuration des flux dresse un premier portrait de l'évolution du transport commercial de passagers dans le pays. L'étape suivante consiste à examiner comment les changements à l'œuvre se sont répercutés au niveau des trafics de passagers des aéroports. En deux décennies, les hausses de trafics de passagers ont amplement profité à la province, mais dans des proportions très différentes entre aéroports au sein d'une même région.

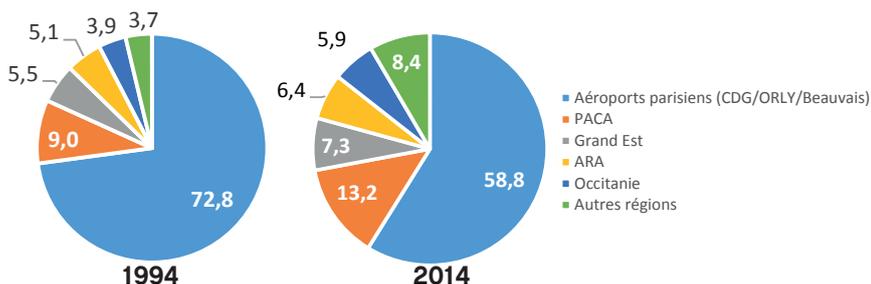
Au sein des régions, une métropolisation des trafics de passagers...

Un des phénomènes les plus marquants de la recomposition de nos territoires depuis une trentaine d'années vient de ce que les spécialistes appellent la métropolisation : elle se manifeste par une concentration des activités économiques les plus créatrices de valeur et des populations – en particulier les plus jeunes et les plus diplômés – dans les principales métropoles du pays.

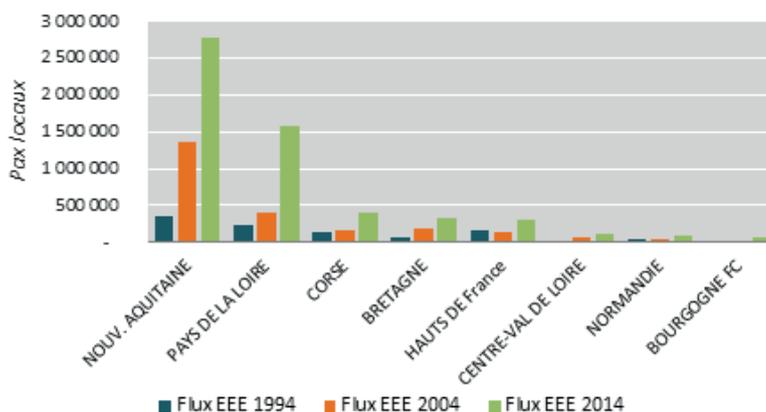
À quelques nuances près, la même tendance s'observe pour le transport commercial de passagers : au sein de chaque région, on assiste depuis une vingtaine d'années à une concentration du trafic dans les grandes plateformes régionales, dans des proportions variables selon la configuration du système aéroportuaire régional et l'impact de la concurrence de modes concurrents.

- Une première catégorie regroupe les régions pour lesquelles **une seule plateforme assure la quasi-exclusivité du trafic régional de passagers** : Nantes-Atlantique dans les Pays de la Loire, Lille-Lesquin dans les Hauts-de-France (en prenant pour acquis que l'aéroport de Beauvais sert majoritairement le marché parisien) et, dans des proportions identiques mais avec beaucoup moins de passagers, l'aéroport Tours-Val de Loire en région Centre sont dans cette situation.
- Dans les régions avec les trafics de passagers plus importants, la métropolisation s'affirme également comme la règle (**tableau 1**). Dans tous les cas, **la situation du premier aéroport régional en 1994 sort systématiquement renforcée vingt ans plus tard**, par-

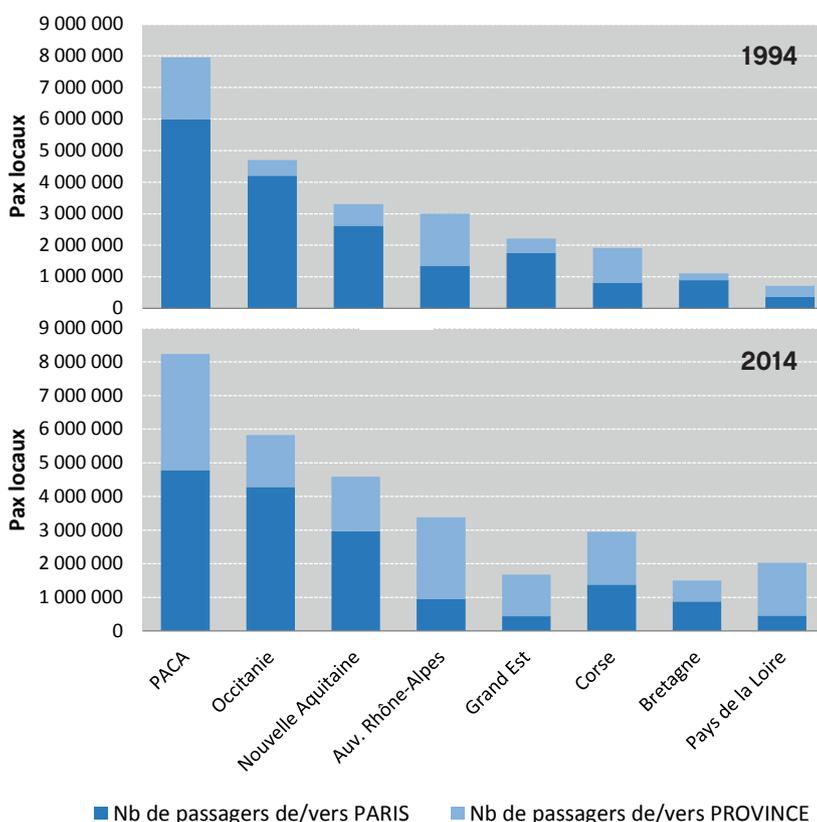
Graphique 4 - Évolution de la répartition (en %) en France métropolitaine des flux de passagers réalisés avec l'Espace Économique Européen



Graphique 5 - Évolution du volume de flux avec l'EEE réalisés par les régions dont la part est inférieure à 5 % en 2014



Graphique 6 - Évolution de la distribution des flux intérieurs par région en 1994 et 2014



Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée -
 Joséphine Chevalier - CGET - données source DGAC

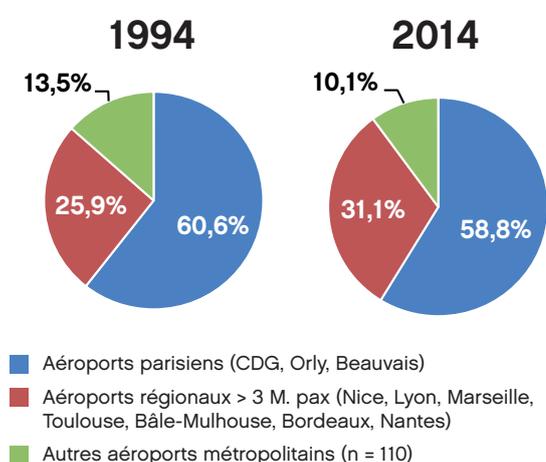
fois en captant une part disproportionnée de la croissance régionale (Bâle-Mulhouse ou Toulouse-Blagnac dans leur région respective). La situation du deuxième aéroport varie fortement d'une situation régionale à l'autre : pendant que Marseille-Provence parvient à maintenir sa part du trafic régional, Montpellier-Méditerranée et Strasbourg-Entzheim perdent nettement du terrain relativement au premier aéroport régional, victimes en particulier de la réduction des fréquences ou bien de l'arrêt de la liaison avec la capitale.

- La Bretagne ainsi que la Corse présentent des similitudes avec le modèle précédent. Les deux premiers aéroports régionaux, respectivement, Brest-Bretagne et Rennes-Saint-Jacques en Bretagne, Ajaccio-Napoléon Bonaparte et Bastia-Poretta en Corse, concentrent en 2014 entre 75 % et 80 % du trafic régional.
- Les seuls contre-exemples se rencontrent dans les régions à très faible trafic : en Bourgogne, Dole-Tavaux occupe en 2014 la place qu'occupait Dijon-Longvic vingt ans plutôt, et en Normandie la répartition des trafics a suivi d'autres logiques, délaissant peu à peu les plateformes havraise, rouennaise et cherbourgeoise au profit de Caen-Carpiquet et Deauville-Normandie.

Tableau 1 – Évolution de la métropolisation entre 1994 et 2014 du trafic passagers dans les régions ayant les trafics les plus importants (hors Île-de-France)

		Part du trafic régional (en %)	
		1994	2014
PACA	Marseille-Provence	39,6	39,9
	Nice-Côte d'Azur	52,7	57,3
		92,3	97,2
Occitanie	Montpellier-Méditerranée	19,9	13,5
	Toulouse-Blagnac	53,9	70,0
		73,8	83,5
Auvergne-Rhône Alpes	Lyon-Saint-Exupéry	82,6	87,9
Grand Est	Bâle-Mulhouse	52,1	81,3
	Strasbourg-Entzheim	41,4	14,5
		93,5	95,8
Nouvelle Aquitaine	Bordeaux-Mérignac	62,2	64,8

Graphique 7 - Distribution du trafic de passagers des aéroports de France métropolitaine - 1994 et 2014



Au plan national, la métropolisation des trafics se traduit par une augmentation très significative de la part de passagers que les grands aéroports régionaux (> 3 millions de passagers et plus) ont transportée dans le pays (graphique 8). Sauf pour Bâle-Mulhouse, les autres aéroports alimentent le marché de sept des huit plus grandes métropoles du pays, confirmant bien l'engagement du transport aérien dans un processus de métropolisation, comme d'autres activités avec lui. Du quart du trafic de passagers en France métropolitaine en 1994, la part de ces grands aéroports régionaux s'approche du tiers vingt ans plus tard, en prenant un peu sur la part des aéroports parisiens, et davantage sur la part des autres aéroports métropolitains.

Ce constat de la métropolisation des trafics constitue un résultat important de la redistribution de la croissance des trafics de passagers sur le territoire métropolitain. Cela étant, s'arrêter à cette seule lecture serait proposer un portrait incomplet de l'évolution du maillage aéroportuaire de France métropolitaine. La centaine d'autres aéroports métropolitains représentant 10 % du trafic national propose, en matière de trafics passagers, une diversité de trajectoires et d'évolutions qui font aussi la spécificité du maillage aéroportuaire français.

... et une redistribution inédite de la croissance de passagers au niveau des autres aéroports

À côté de la dizaine d'aéroports qui dépassent les 3 millions de passagers, se structure un maillage peu homogène composé d'une bonne centaine de plateformes dont les usages, les vocations, et les dynamiques de trafic ont pu aller dans des directions fort différentes. La mission a pu vérifier sur le terrain qu'il existait plusieurs modèles d'aéroports au sein de cet ensemble qu'on peut déjà répartir, à part à peu près égale, en deux grandes catégories.

Une première moitié rassemble des plateformes enregistrant des trafics de quelques dizaines de passagers commerciaux par an à cinq ou six mille pour les plus importantes. Le transport commercial

de passagers, lorsqu'il y en a, se résume pour l'essentiel à des vols d'affaires et à quelques vols saisonniers ou non réguliers, dans de rares cas. Ces aéroports ont généralement une activité d'aviation générale à côté. La quasi-totalité des plateformes présentes dans cette catégorie en 1994 y sont demeurées jusqu'en 2014 ; autrement dit, les responsables font très rarement le choix de faire basculer leur plateforme vers un modèle d'aéroport avec une activité régulière de passagers. La mission de ces plateformes se situe ailleurs, comme ont pu en témoigner les responsables d'infrastructures que nous avons pu rencontrer. Elle n'entre pas en concurrence avec l'aéroport principal le plus proche, quand bien même les capacités de l'infrastructure pourraient accueillir plus de passagers ; les responsables destinent plutôt leur piste à un usage très local, taillé « sur mesure » pour les besoins de son territoire. Ces plateformes constituent, en quelque sorte, le maillage aéroportuaire de « première proximité », capable de répondre à une demande locale comme de soulager le maillage principal pour certaines fonctions.

L'autre moitié se compose de plateformes avec des trafics légèrement inférieurs à 10 000 passagers par an à plus d'un million et demi. Elles transportaient 12,1 millions de passagers en 1994, 16,4 millions vingt ans plus tard. Cette croissance d'ensemble s'est accompagnée d'une progression très inégale du transport de passagers d'un aéroport à l'autre. Au cours des vingt dernières années, c'est dans cette catégorie d'aéroports qu'on a observé les changements les plus radicaux : certaines plateformes ont acquis un nouveau statut, d'autres ont alterné phase de croissance et de repli, d'autres encore n'ont cessé de perdre des passagers parfois jusqu'à éliminer toute activité commerciale régulière. La démographie de tous ces aéroports n'est pas simple à résumer. Elle est globalement très fluctuante car elle est plus dépendante de la stratégie d'un seul transporteur que dans les grands aéroports régionaux. La fermeture ou bien l'ouverture par un transporteur d'une seule ligne, la réduction ou l'augmentation de la fréquence d'une destination, peuvent entraîner des variations de trafic considérables d'une année à l'autre. À cette incertitude, s'en ajoute une autre liée à l'évolution de la stratégie locale ou régionale pour le développement de l'aéroport.

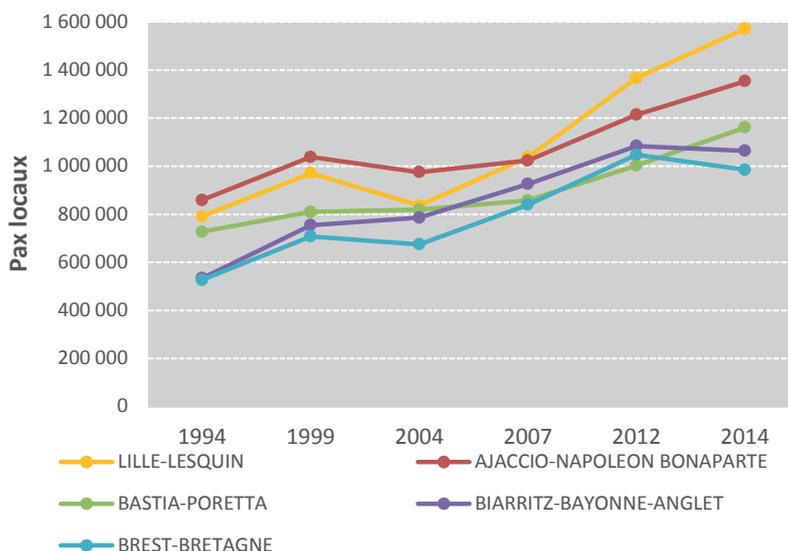
En l'espace de deux décennies, les données aériennes attestent une reconfiguration majeure de ce maillage, qui prend plusieurs formes et exprime plusieurs tendances ci-après.

→ **Entre 1994 et 2014, le nombre d'aéroports faisant du transport régulier de passagers s'est réduit d'une dizaine.** Ces plateformes desservent principalement des agglomérations de taille moyenne, dont l'activité régulière s'est interrompue avec l'arrêt définitif de leur ligne unique en

direction de la capitale. Annecy-Meythet en 2013, précédée de Cherbourg-Maupertus en 2009, de Saint-Brieuc, d'Epinal-Mirecourt, de Roanne, de Montluçon-Guéret et enfin d'Albi-Le Séquestre entre 1995 et 2003, sont dans cette configuration. Reims-Champagne et plus récemment Rouen Vallée de Seine, en proie à d'importantes reconfigurations de la carte aéroportuaire régionale et directement dans la zone d'attraction des grands aéroports parisiens, ainsi qu'Angoulême-Brie Champniers complètent cette liste. Ces aéroports se sont reconvertis dans l'aviation d'affaires et peuvent encore assurer des vols non réguliers.

→ **Cinq nouvelles plateformes ont franchi le seuil du million de passagers depuis 1994 (graphique 8) et ont rejoint dans cette tranche de passagers Montpellier-Méditerranée et Strasbourg.** Lille-Lesquin, Biarritz-Bayonne-Anglet, et Brest-Bretagne l'ont fait en doublant leur nombre de passagers et en suivant, grosso modo, le rythme de croissance des grands aéroports régionaux (> 3 millions de passagers annuels) alors que les deux aéroports corses ont accéléré leur progression surtout dans la période récente. Tous ces aéroports doivent leur dynamique ascendante à la forte progression des flux intérieurs (de/vers Paris et de/vers la province), que la situation géographique de leur agglomération respective peut expliquer. Elles sont toutes localisées dans les extrémités méridionales (Biarritz, Ajaccio et Bastia), occidentales (Brest) ou Nord (Lille) du pays, autrement dit dans des parties du pays où l'avion demeure largement compétitif face aux modes concurrents. En parallèle, les flux internationaux, principalement de/vers l'Espace Economique Européen, y ont connu un développement accéléré depuis une dizaine d'années.

Graphique 8 - Les aéroports en forte croissance qui ont franchi le million de passagers entre 1994 et 2014



Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée - données source DGAC

→ Hormis ces cinq plateformes, toutes les autres enregistrent un nombre de passagers annuels inférieurs à 650 000 passagers en 2014. À ce niveau, on constate que la croissance du transport de passagers est beaucoup plus chaotique et présente, d'un aéroport à l'autre, des différences majeures. D'autres logiques que celles décrites précédemment semblent s'être mise en œuvre pour redistribuer les 2 millions de passagers supplémentaires que ces 39 plateformes ont transportés entre 1994 et 2014 (**graphique 9 et 10**).

» **La métropolisation des trafics s'est arrêtée au niveau des plus grands aéroports régionaux.**

À l'échelle inférieure, ce ne sont plus les aéroports transportant le plus de passagers en 1994, localisés dans les agglomérations les plus peuplées (Toulon, Grenoble, Clermont-Ferrand, Perpignan, Nîmes ou bien Pau) qui captent la croissance. Ils ont enregistré soit un déclin du nombre de passagers, soit des croissances inférieures à la moyenne nationale. Dans ce petit groupe, la seule exception notable vient de Rennes-Saint-Jacques dont le trafic a plus que doublé.

» Le facteur géographique, mobilisé pour expliquer la croissance des aéroports qui ont dépassé le million de passagers, ne joue plus en faveur des plateformes de Tarbes, Perpignan, Quimper ou bien même de Toulon. Toutes situées à la périphérie du pays d'un strict point de vue géographique, elles ont pourtant perdu, à elles quatre, plus de 500 000 passagers entre 1994 et 2014. Seul Figari-Sud-Corse suit une progression « conforme » aux autres aéroports dans cette situation.

» **Les gains de passagers les plus importants sont réalisés par des plateformes de taille modeste**

qui, à l'origine, accueilleraient moins de 100 000 passagers par an (Carcassonne et Bergerac en tête, La Rochelle, Chambéry et Béziers) ou bien à peine plus (Limoges). Il y a vingt ans, ces dernières réalisaient l'essentiel de leur trafic avec la capitale avant que cette liaison soit interrompue définitivement ou bien périclité et qu'elle soit « compensée », en termes de flux de passagers, par le déploiement de lignes vers l'Europe du nord (Royaume-Uni, Irlande, Belgique en particulier). Pourquoi un tel effet multiplicateur du trafic dans ces plateformes et pas pour d'autres aux caractéristiques comparables ? Héliotropisme, atouts touristiques et résidentiels ou bien douceur de vivre de ces destinations n'expliquent pas tout. Les plus dynamiques d'entre elles, comme Carcassonne et Bergerac, ont pu profiter de la stratégie d'im-

plantation des premiers transporteurs à bas coûts – à moins d'une heure d'une grande métropole régionale – pour fidéliser « très tôt » leur clientèle de passagers et ainsi bénéficier d'un certain effet d'aubaine. Parfois également, les caractéristiques techniques de l'infrastructure aéroportuaire convenaient bien à l'accueil de la flotte d'appareils des nouveaux transporteurs. Enfin, les auditions des responsables locaux d'infrastructures ont montré qu'il existait, sur les possibilités de développement de nouvelles liaisons, une diversité de stratégies et de comportements vis-à-vis des nouveaux transporteurs.

» **Les aéroports situés dans des petites villes demeurées enclavées géographiquement ou bien à l'écart des réseaux à grande vitesse ne suivent pas tous les mêmes trajectoires.**

Ce sont ceux pour lesquels l'activité dépend le plus de la fréquentation d'une seule ligne et du service proposé par un seul opérateur. Une partie de ces aéroports maintient son trafic et parvient même à l'augmenter dans quelques cas (Aurillac, Agen, Castres-Mazamet) sans autre ligne que celle qui les relie à la capitale ; ils transportent entre 25 000 et 40 000 passagers par an. D'autres ont progressé en adjoignant une ou deux nouvelles liaisons de transporteurs à bas coût (Rodez, et plus récemment Brive). Enfin le trafic suit plutôt une dynamique déclinante dans les aéroports bretons (Lannion, Quimper ou bien même Lorient) et ne dépasse pas les 10 000 passagers par an à Périgueux ou bien au Puy.

» Ainsi, en les regardant par leur seul trafic de passagers, les aéroports demeurés sous le million de passagers présentent, en 2014, une hiérarchie forcément bouleversée comparée à celle qu'ils montraient en 1994 (**graphique 10**). Ceci étant, cette dernière ne doit pas masquer des évolutions récentes qui manifestent des tendances nouvelles et pourraient annoncer d'autres changements. On observe en effet **une croissance très inégale dans le temps**. Dans la première phase de déploiement des transporteurs à bas coûts, du milieu des années 1990 à la période qui a précédé la crise de 2008, ces 39 aéroports ont enregistré, en 2007, 2,3 millions de passagers de plus qu'en 1994 ; dans la période suivante, entre 2007 et 2014, ces mêmes aéroports ont vu reculer leur fréquentation de 268 000 passagers alors que le trafic en France métropolitaine, après deux années de stagnation, a repris sa progression.

La géographie de la croissance sur la période 2007-2014 montre un tout autre visage, en suivant la même logique de la « prime » aux plateformes de moins de 100 000 passagers annuels. Sur cette période, en dehors de Figari-Sud-Corse et Calvi, tous les aéroports qui ont gagné le plus de passagers étaient dans cette situation : Béziers (suite à l'arrêt de la ligne avec Paris), mais aussi Saint-Etienne, Tours, Dole-Tavaux, Chalons-Vatry ainsi que Deauville marquent une deuxième phase de conquête des transporteurs à bas coûts à la faveur d'aéroports situés principalement dans la moitié nord du pays. Les « ex-petits aéroports », grands bénéficiaires du développement des premières lignes à bas coûts, enregistrent soit un tassement de leur trafic (Bergerac), soit un repli (Carcassonne, Limoges, Chambéry, La Rochelle), sans remettre en cause leur nouveau statut.

La **carte 2** (page suivante) résume les recompositions que la carte aéroportuaire de France métropolitaine a enregistrées ces vingt dernières années, à partir des données de trafic de passagers.

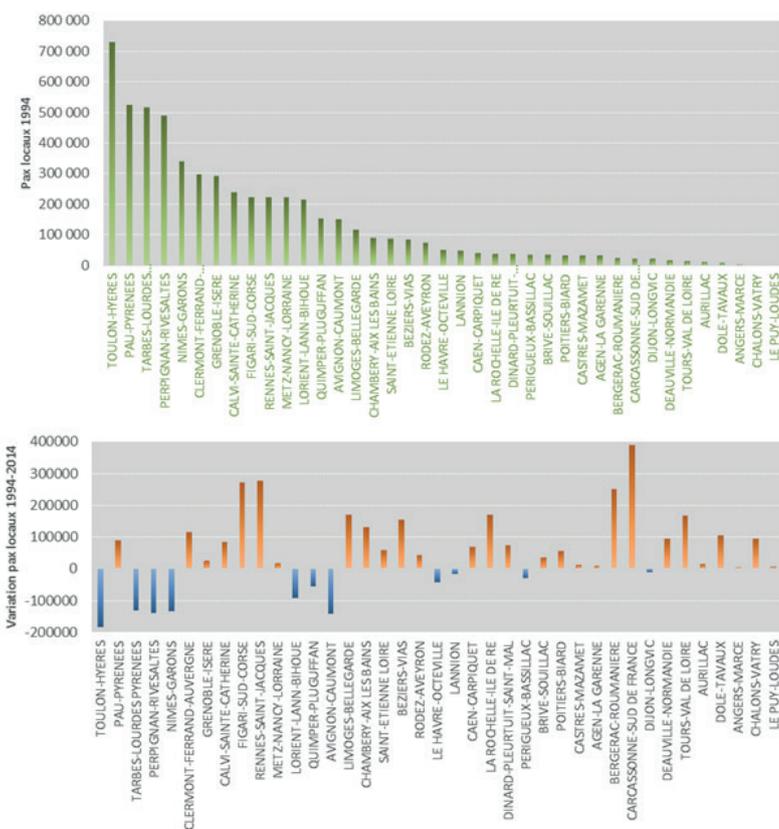
Un grand nombre d'aéroports commerciaux à faible trafic... qui s'explique

La France possède un grand nombre d'aéroports commerciaux à faible trafic. L'examen qui précède ne dit pas l'inverse. Reste à savoir comment on peut l'expliquer et comment il situe la France face à ses voisins européens.

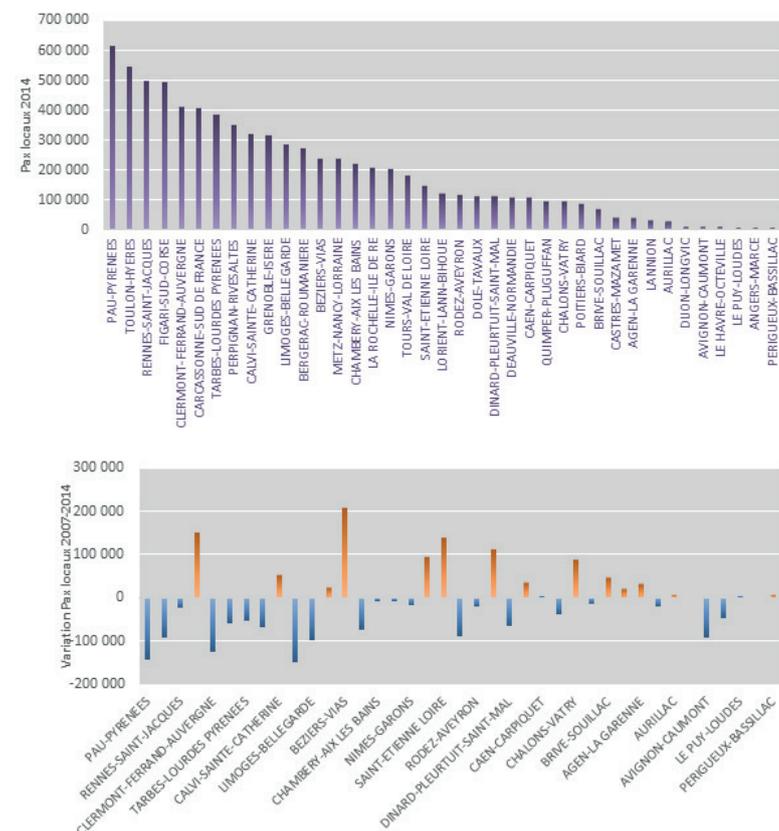
Dans le nombre élevé d'aéroports que compte le pays, il y a une quantité importante d'aéroports sans vols réguliers de passagers, comme nous venons de le voir. Aux dires des responsables de ces plateformes que la mission a auditionnés, le coût supporté par la collectivité apparaît raisonnable et le bénéfice pour le territoire, parfois, loin d'être négligeable. S'ils font partie intégrante du schéma aéroportuaire national, ils sont toutefois moins concernés par les questions majeures qui se posent au maillage actuel, que ce soit en matière de concurrence, de financement ou encore de gouvernance. Par conséquent, en les extrayant de l'analyse, la France métropolitaine compterait déjà moitié moins d'aéroports.

Si le pays possède un si grand nombre de plateformes à faible trafic, c'est aussi – et peut-être surtout – qu'il ne possède qu'un faible nombre de grands aéroports : en dehors des aéroports parisiens, un seul autre dépasse les dix millions de passagers annuels. Cette caractéristique du maillage est souvent revenue au cours des auditions. Cette donnée a son importance mais elle ne doit pas inciter à penser que les plus grands aéroports régionaux français ont un « déficit de taille », au plan européen, par manque de compétitivité.

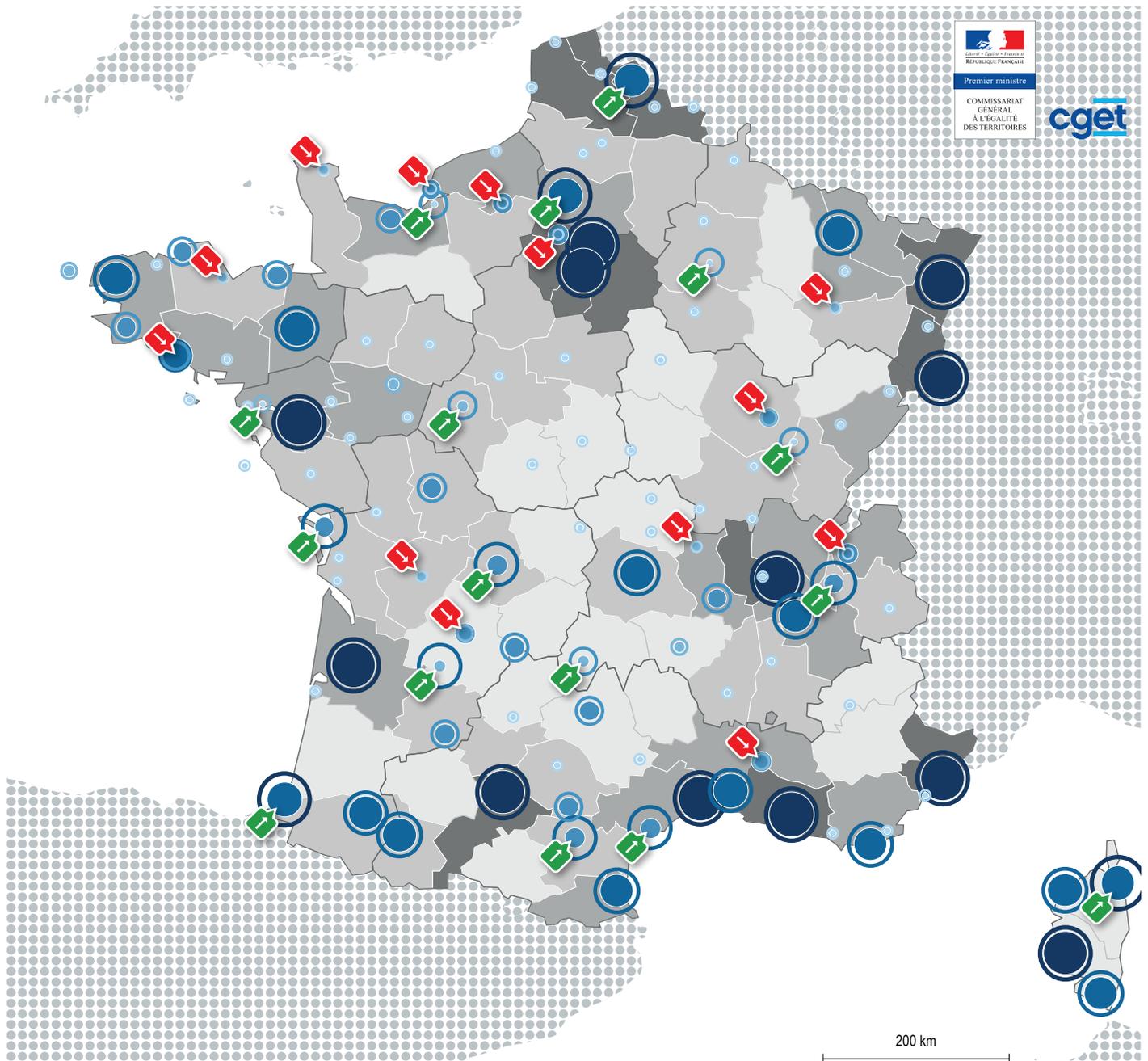
Graphique 9 - Trafic de passagers en 1994 et sa variation entre 1994 et 2014 par aéroports demeurés sous le million de passagers entre 1994 et 2014



Graphique 10 - Trafic de passagers en 2014 et sa variation entre 2007 et 2014 par aéroports demeurés sous le million de passagers entre 1994 et 2014



Laurent Terral - IESTTAP, Ecole des Ponts, Université Paris-Est, Marne-la-Vallée - données source DGAC
 Laurent Terral - IFSTTAR - Ecole des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée - données source DGAC



SOURCES DES DONNÉES : DGAC 1999-2014, TRAITEMENTS CGET-DGAC-IFSTTAR, IGN GÉO FLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DOCT-DST - CELLULE CARTO, PH, KH, 2016

VARIATION DE CLASSE DES AÉROPORTS ENTRE 1999 ET 2014

Carte 2

Classement des aéroports en 1999 :

-  **Classe 5** : Aéroports ayant accueilli plus de 1 000 000 passagers locaux
-  **Classe 4** : Aéroports ayant accueilli entre 200 000 et 1 000 000 passagers locaux
-  **Classe 3** : Aéroports ayant accueilli entre 20 000 et 200 000 passagers locaux
-  **Classe 2** : Aéroports ayant accueilli entre 3 000 passagers réguliers et 20 000 passagers locaux
-  **Classe 1** : Aéroports ayant accueilli moins de 3 000 passagers réguliers

Classement des aéroports en 2014 :

-  **Classe 5** : Aéroports ayant accueilli plus de 1 000 000 passagers locaux
-  **Classe 4** : Aéroports ayant accueilli entre 200 000 et 1 000 000 passagers locaux
-  **Classe 3** : Aéroports ayant accueilli entre 20 000 et 200 000 passagers locaux
-  **Classe 2** : Aéroports ayant accueilli entre 3 000 passagers réguliers et 20 000 passagers locaux
-  **Classe 1** : Aéroports ayant accueilli moins de 3 000 passagers réguliers

Densité de population en 2013

En habitant par km² par département



 Aéroport ayant **monté de classe** entre 1999 et 2014

 Aéroports ayant **diminué de classe** entre 1999 et 2014

La mission n'a pas été en mesure de répondre à cette hypothèse entendue parfois ; en revanche, la singularité du système urbain français est un argument plus que probable pour expliquer cette situation (**graphique 11**). Le fait que la France possède très peu de grands aéroports peut s'expliquer car, la région parisienne mise à part, les grandes métropoles régionales occupent des rangs modestes dans la hiérarchie urbaine européenne.

Deuxième aire urbaine française, Lyon (2,2 millions d'habitants) ne se classe qu'à la 23^e place à l'échelle européenne, devancée par plusieurs métropoles allemandes (Berlin, Hambourg, Munich, Francfort et Stuttgart), italiennes (Rome et Naples) ou espagnoles (Madrid et Barcelone). La France est moins bien dotée que ses pays voisins en grandes villes.

Compte tenu du fait que le nombre de passagers transportés a tendance à être proportionnel à la taille des agglomérations et des marchés qu'ils desservent (hub mis à part)⁴, il n'est pas surprenant d'observer que les grands aéroports régionaux français, supérieurs à 3 millions de passagers annuels, pointent relativement loin dans les classements européens.

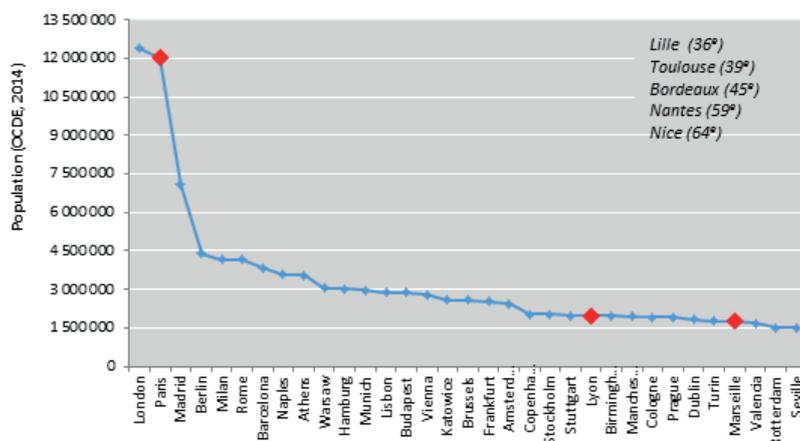
La France est avant tout un pays de villes petites et moyennes⁵ et son réseau d'aéroports est à son image. En outre, ces villes sont relativement bien réparties sur tout le territoire et, à l'inverse d'autres pays européens, la France est un pays que sa population occupe dans ses moindres territoires : il y a bien entendu des zones de plus faibles densités (la « diagonale du vide » allant des Ardennes jusqu'au Sud-Ouest, le Sud du massif alpin notamment), mais ces parties de territoire ne sont pas vierges de concentration de populations et de petites villes (**carte 3**).

La géographie du peuplement, mais aussi celle du développement inégal des territoires, ont convaincu les responsables politiques nationaux de prendre des mesures en faveur d'une meilleure connexion entre toutes les parties du pays. N'eût été la volonté d'aménager l'espace national en vertu du principe « d'égalité des territoires », une partie des infrastructures aéroportuaires comptabilisées ne serait probablement sortie de terre. Le nombre de plateformes a considérablement grossi à l'époque de l'État bâtisseur dans la deuxième moitié du 20^e siècle.

Notes

4. Pour autant, il n'y a pas de proportionnalité pure car d'autres facteurs (histoire, organisation de la compagnie historique, pouvoir d'achat) interviennent pour expliquer la taille de l'aéroport.
5. Selon le CGET, sont considérés des villes moyennes les aires urbaines comprises entre 30 et 200 000 habitants.

Graphique 11 - Population des principales métropoles européennes (aires urbaines)



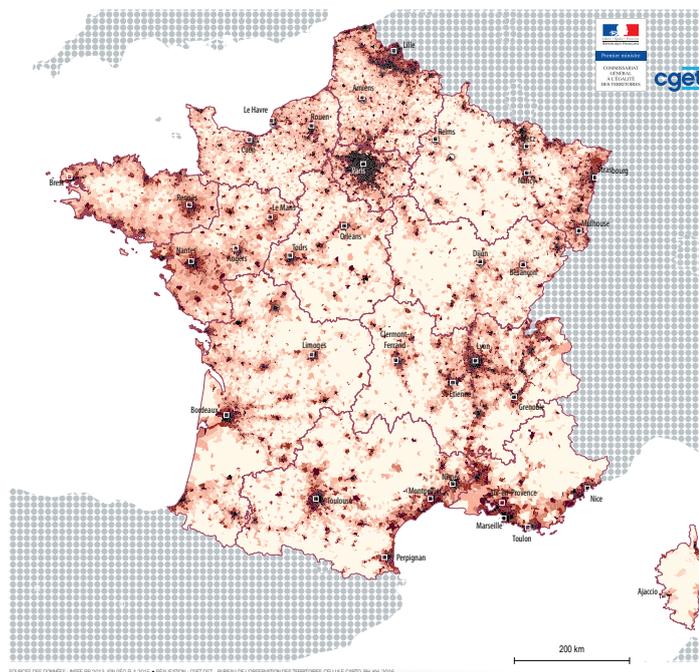
Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée

Tableau 2 – les aires urbaines supérieures à 1 et 2 millions d'habitants en France et dans les pays voisins

	France	Espagne	Italie	Allemagne	Royaume-Uni
Aires urbaines > 1M hab	7 (6 hors Paris)	7	8	13	11
dont aires urbaines > 2M hab	2	3	4	6	4

Source : populationdata.net

Carte 3 – densités de population en 2013

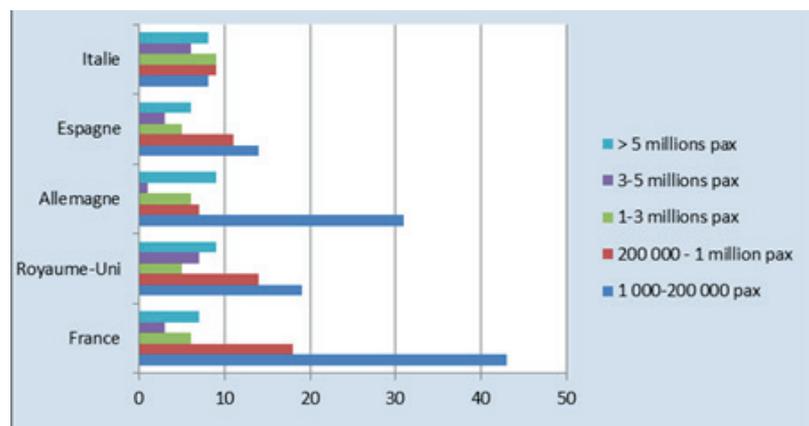


DENSITÉS DE POPULATION

Densité de population en 2013
Par commune, en habitant par km²



Graphique 12 - Nombre d'aéroports en Italie, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni et France selon le volume de trafic passagers en 2014



Source : DGAC/AENA/ENAC/CAA/Destatis

Elles se sont rajoutées aux petites plateformes, qui servaient déjà de terrains militaires entre les deux guerres mondiales, et qui ont été reconverties en aérodromes civils par la suite.

Dans ce diagnostic, il ne faudrait pas négliger non plus le fait que la France, à titre de pays pionnier de l'aviation, a toujours conservé une grande tradition de fabrication aéronautique. Elle possède un savoir-faire reconnu en matière de construction et d'entretien d'aéronefs, et cette activité industrielle se développe fréquemment avec la présence d'une infrastructure aéroportuaire à proximité. Cette réalité a fait l'objet de maints rappels par des propriétaires de petites plateformes, pour qui l'activité industrielle ou logistique, en bordure des pistes, était autant sinon plus stratégique que l'activité aérienne en soi.

Après toutes ces explications, il ne faut pas s'étonner de retrouver la France en tête des pays européens avec le plus grand nombre d'aéroports inférieurs à un million de passagers⁶ (graphique 12). La France se distingue par 61 aéroports de moins d'un million de passagers par an, dont une bonne quarantaine ne dépasse pas les 200 000 passagers par an (ce nombre inclut un certain nombre d'aéroports uniquement « affaires » et de transport de passagers non réguliers). En comparaison, l'Allemagne en compte 38, le Royaume-Uni 33, l'Espagne 25 et l'Italie 17.

Note

6. L'analyse est fondée sur les aéroports traitant plus de 1 000 passagers locaux annuels, sans comptabiliser les aéroports situés dans les régions ultra-périphériques (RUP).

Cette comptabilité fournit des repères utiles dans l'optique d'un benchmark européen, mais la densité aéroportuaire reste difficile à interpréter quand elle n'est pas réalisée « toutes choses égales par ailleurs ». Pour être robuste, l'exercice devrait tenir compte d'informations sur :

- la superficie des pays et des distances à parcourir entre ses différents points, les obstacles à franchir : signalons simplement que la superficie de la France métropolitaine est 1,5 fois supérieure à celle de l'Allemagne, 1,8 fois supérieure à celle de l'Italie et qu'il n'est donc peut-être pas si aberrant qu'elle possède plus d'aéroports que ces deux pays ;
- les populations à transporter : la population de la France, par exemple, est supérieure de 20 millions à celle de l'Espagne ;
- la géographie des peuplements ;
- et la vocation touristique – internationale – de chaque pays.

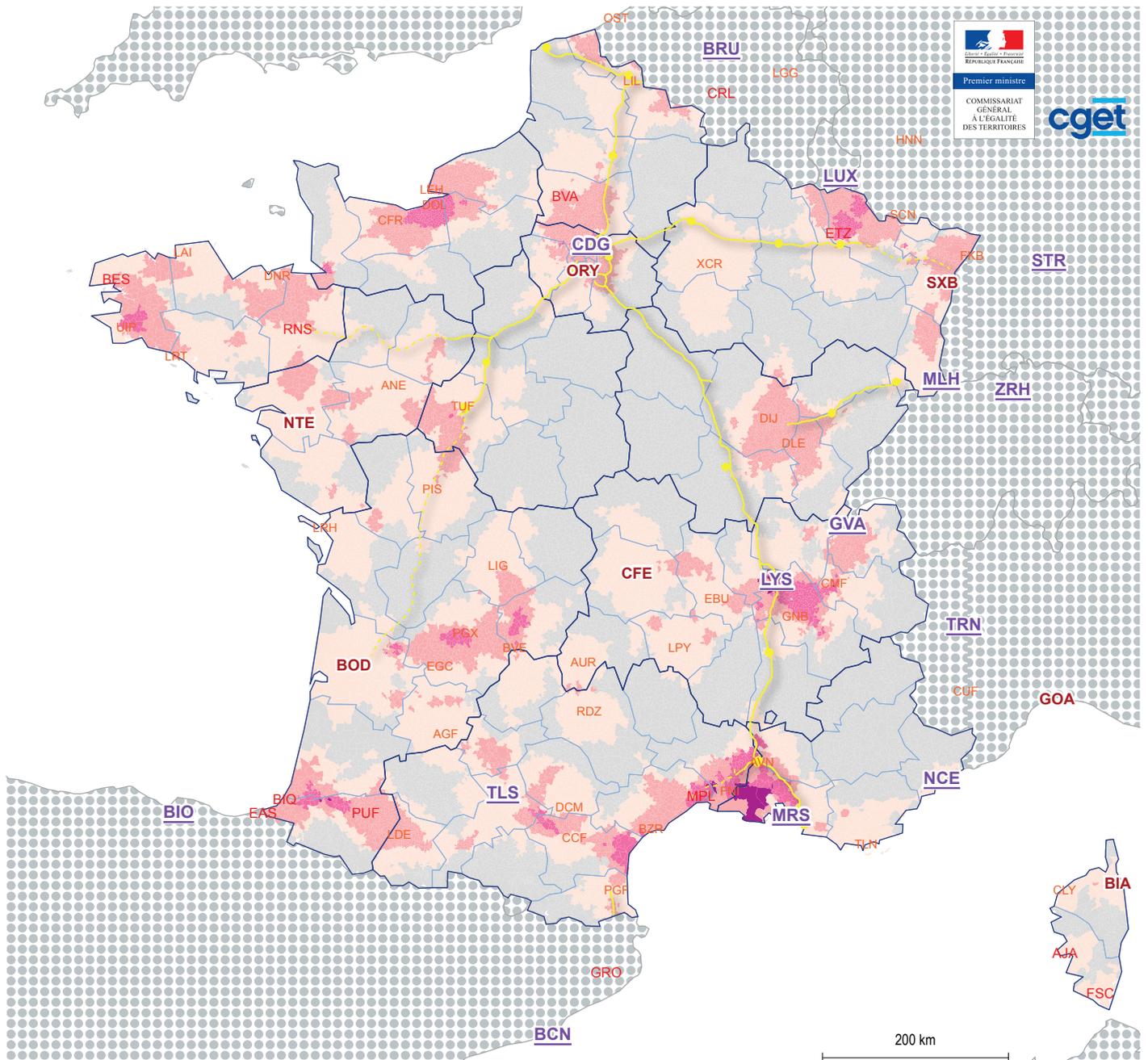
Zones d'attraction, zones de chalandise : la proximité entre plateformes doit néanmoins être examinée

La densité actuelle du maillage d'aéroports commerciaux conduit à des recouvrements de zones d'attraction (définition en encadré ci-après) mises en évidence par la carte ci-après, si l'on retient la référence la plus fréquente d'un temps d'accès routier de 60 minutes.

Cette approche par les zones d'attraction doit être considérée comme un indicateur devant inciter les responsables publics à examiner localement l'offre aéroportuaire. Ces recouvrements nécessitent une étude approfondie dans les espaces concernés, à une échelle régionale ou infrarégionale : en effet, ils peuvent s'avérer plus ou moins effectifs suivant les caractéristiques locales des aéroports et des territoires, notamment le type d'aéroport, la desserte ferroviaire ou la congestion routière.

Bien que proches géographiquement, certains aéroports peuvent offrir des destinations complémentaires ou une qualité de desserte différenciée. Pour autant, la mission a pu constater lors de ses déplacements de réelles concurrences entre aéroports voisins (par exemple pour attirer un même opérateur ou ouvrir des lignes sur une même destination), sources de contentieux lorsque ces concurrences sont entretenues par des financements publics.

Pour certains aéroports accueillant des touristes et des résidents européens provenant de nombreux pays de l'Union, il y a lieu de compléter l'approche par zones d'attraction par une analyse par zones de chalandise (définition p.26). Des aéroports tels que Carcassonne ou Grenoble ont ainsi une zone de chalandise européenne.

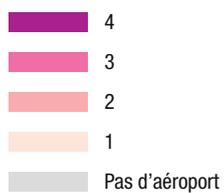


SOURCES DES DONNÉES : DGAC 2014, INSEE METRIC 2015, OSR-CONTRIBUTEUR OPEN STREET MAP, SNCF 2016, CGET 2016, IGN GÉO.FLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DCCT-DST - BUREAU DE L'OBSERVATION DES TERRITOIRES, CELLULE CARTO, MG, PH, KH, 2016

RECouvreMENTS DES AIRES D'ATTRACTION DES AÉROPORTS FRANÇAIS ET FRONTALIERS

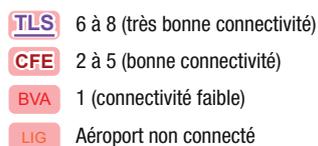
Carte 4

Nombre d'aéroports français et frontaliers situés à 60 minutes ou moins
Par commune

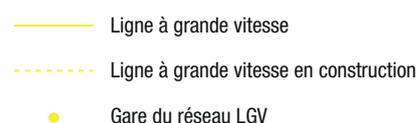


Temps de parcours entre aéroports français et communes : Outil Insee 'Metric', distance temps sur le réseau routier (trafic estimé en heures pleines).
Temps de parcours entre aéroports frontaliers et communes : Outil Open Source Routing Machine sur données Open Street Map.

Nombre de hubs avec lesquels l'aéroport a des liaisons aériennes quotidiennes



Réseau des lignes à grande vitesse



Ces spécificités font que les compagnies aériennes effectuent des analyses de marché extrêmement approfondies avant l'ouverture de certaines lignes.

Ces recouvrements peuvent également être bien plus importants que ne le montre la carte. Selon les responsables de BAR France⁷, « la zone d'attraction dépend beaucoup de la commodité d'accès (route, fer), des équipements de gardiennage (voiture, vêtements d'hiver) et de la connectivité de l'aéroport. En effet le passager préfère faire une heure de plus pour prendre un vol direct ».

Un expert du CGEDD a indiqué « qu'un temps d'accès de deux heures peut avoir du sens pour aller à l'international. Pour des déplacements d'une à deux heures en avion ou des allers-retours dans la journée, il faut tabler sur moins d'une heure ».

L'aire d'attraction de l'aéroport régional Nantes-Atlantique a été ainsi présentée ainsi par ses responsables : « l'aéroport couvre une zone, estimée à 8 millions d'habitants, s'étendant sur les pays de la Loire, la Bretagne et une partie du Poitou-Charentes. Elle va même jusqu'à rayonner en Normandie et en région Centre car le temps d'accès est jugé plus sûr que celui des aéroports parisiens et les parcs de stationnement sont moins onéreux ».

Notes

7. BAR France, « Board of Airlines Representatives », est une association loi 1901 qui regroupe les directeurs généraux représentants pour la France des compagnies aériennes, quelle que soit leur nationalité, exerçant une activité en France.
8. « Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE : des investissements peu rentables »- rapport spécial n°21, 2014, paragraphe 53 p.30.

Zone d'attraction, zone de chalandise d'un aéroport : essai de définitions

Pour apprécier l'influence d'un aéroport sur son territoire, les concepts utilisés concordent sur les notions de proximité géographique des clients (en kilomètres ou temps de trajet) et de niveau de services offerts. **Dans le présent rapport, on utilise la notion de zone d'attraction.**

Cependant, pour des aéroports d'import de voyageurs, elle illustre mal l'existence d'une clientèle de résidents étrangers. La notion de **zone de chalandise** sera utilisée dès lors qu'on ne se réfère pas à la stricte proximité géographique de l'aéroport.

Zone d'attraction d'un aéroport : un rayon de 100 km ou un temps d'accès de 60' en général, le double pour de grands aéroports

Dans ses « Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03) », la Commission européenne retient usuellement un rayon de 100 km et un temps de trajet de 60' pour apprécier les situations de concurrence.

« Un marché géographique situé, en principe, dans un rayon de quelque 100 kilomètres ou nécessitant

un temps de trajet de 60 minutes environ en voiture, bus, train ou train à grande vitesse. Toutefois, la zone d'attraction d'un aéroport donné peut varier et doit tenir compte des spécificités de chaque aéroport particulier. Les dimensions et la configuration de la zone d'attraction varient d'un aéroport à l'autre et sont fonction de diverses caractéristiques de l'aéroport, parmi lesquelles, son modèle d'exploitation, sa localisation et les destinations qu'il dessert. »

Dans son rapport « Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE : des investissements peu rentables⁸ », la Cour européenne des Comptes a retenu un critère de 120 minutes de route pour apprécier la rentabilité d'investissements dans de grands aéroports.

« Tout en admettant que chaque aéroport a ses propres spécificités, la Cour a choisi de définir globalement, pour son analyse, une zone d'attraction de deux heures, un choix étayé par plusieurs références de la littérature spécialisée, par exemple Starkie, 2008, et Marucci et Gatta, 2009. D'ailleurs, de nombreux passagers dépassent ce temps de trajet : par exemple, des lignes de bus régulières transportent des passagers entre Riga et l'aéroport audité de Tartu en trois heures et demie. » (<https://www.airbaltic.com/en/bus>).

Zone de chalandise : une clientèle d'autres pays européens pour certains aéroports d'import de voyageurs

« La zone de chalandise d'un point de vente est la zone habituelle ou prévisionnelle (en cas d'ouverture) de provenance de l'essentiel des clients de ce point de vente. Le contour de cette zone est influencé par les distances, les temps d'accès, l'attractivité du point de vente et sa concurrence. »

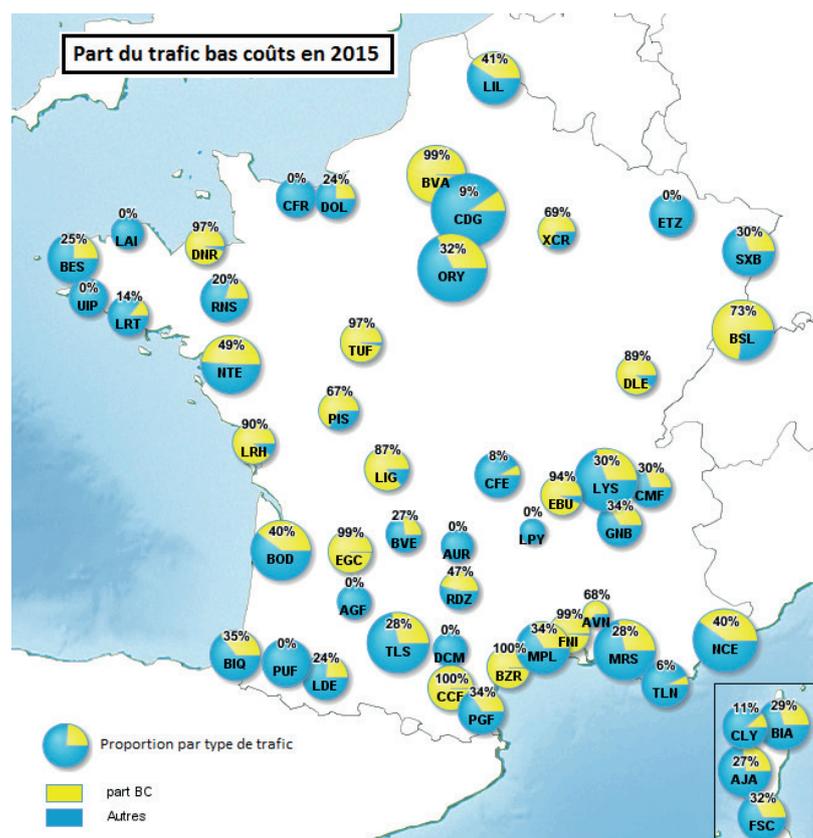
Bertrand Bathelot, professeur agrégé de marketing

Avant-pays et arrière-pays (Hinterland)

L'avant-pays (foreland) désigne l'ensemble des pays desservis par les lignes ou dessertes régulières qui touchent un port ou un aéroport. L'arrière-pays (hinterland) est l'aire d'attraction et de desserte continentale d'un port ou en termes économiques son aire de marché continentale.

Géococonfluences

Carte 5 - Part du trafic à bas coûts (pax) dans les aéroports français en 2015



Source : DGAC

Tableau 3 - Le trafic des compagnies à bas-coûts entre 2005 et 2015 en France métropolitaine

Types de trafic en milliers de passagers	2005	2015	%
Intérieur métropolitain	1 150	4 689	+308 %
<i>dont liaisons radiales</i>	1 090	1 800	+65 %
<i>dont liaisons transversales</i>	60	2 800	NS
International EEE*	11 370	34 147	+200 %
International hors EEE	70	3 993	NS
Total	12 600	42 829	+240 %

* Sous l'appellation EEE sont regroupés les trafics vers les États de l'Union européenne, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse.
Source : DGAC

1.1.3 Ces évolutions sont expliquées en partie par des facteurs propres au transport aérien

L'histoire aéronautique de notre pays a façonné notre réseau d'aéroports : la France a une grande tradition aéronautique et un savoir-faire industriel en matière de construction d'aéronefs, secteur essentiel au maintien de la balance commerciale nationale et qui fait la réputation du pays. Beaucoup de petites plateformes étaient à l'origine des terrains militaires qui se sont multipliés lors des deux guerres mondiales puis ont été reconvertis en aérodromes civils. Pendant la période d'après-guerre, le système urbain français, à la fois polarisé par Paris et très diffus, a favorisé un maillage aéroportuaire dense pour pallier le manque de moyens de transport rapides avec la capitale.

Depuis, si la polarisation du système aéroportuaire français sur son hub parisien est forte, elle n'explique pas à elle seule l'évolution du maillage aéroportuaire. D'autres facteurs comme la stratégie des compagnies aériennes ou des sujets plus techniques tels que les droits de trafics ont influencé l'évolution du maillage aéroportuaire.

Toutefois, à la faveur des auditions notamment, la mission a considéré que la situation du maillage national et son évolution possible trouvent de réelles ex-

plications dans le développement des transporteurs à bas coûts, la stratégie de décentralisation opérée par l'État en 2005 et l'évolution des règles communautaires de concurrence auxquelles les aéroports sont désormais soumis.

Le développement des transporteurs à bas coûts a reconfiguré les flux

Au niveau européen, la libéralisation progressive du secteur du transport aérien au cours des années 1990 a dynamisé considérablement l'offre de mobilité aérienne au bénéfice des résidents européens et créé un grand marché intérieur du transport aérien européen. Sur la période 2005-2015, cela a représenté en France, plus de 30 millions de passagers supplémentaires, soit une croissance de trafic de 240 % (tableau 3).

Cette explosion du trafic européen a été portée par de nouvelles compagnies, dites low cost ou à bas coûts, qui ont pu bénéficier des opportunités ouvertes par la levée des barrières nationales et qui ont développé un nouveau type de trafic basé sur des tarifs très bas et des liaisons point à point intra européennes.

Pendant cette période, la croissance du trafic à bas coûts a été 6 fois supérieure à celle du trafic global. En effet, tandis que les transporteurs traditionnels continuaient à privilégier le rabattement des passagers de province vers un aéroport principal à partir duquel se développaient des liaisons moyen et long courrier et à conforter offre et qualité de service sur des liaisons à fort volume entre métropoles européennes, les compagnies à bas coûts optaient pour la desserte d'aéroports de moindre importance où pouvaient s'organiser des rotations rapides de leurs appareils à moindre coût. Certaines ont progressivement développé des liaisons à partir d'aéroports plus importants⁹ pour capter une clientèle à plus haute contribution, fragilisant les transporteurs traditionnels qui peinent à être aussi compétitifs.

Ainsi, cette croissance a largement bénéficié, dans un premier temps, aux aéroports de province, tels que Carcassonne ou Bergerac, puis dans un second temps, aux plus grandes plateformes (par exemple Nantes ou Bordeaux). Les compagnies à bas-coûts détiennent désormais 20 % de parts de marché du trafic domestique métropolitain et 48 % de parts de marché du trafic européen.

Avec la décentralisation aéroportuaire, de multiples stratégies

Engagée en 2005, la décentralisation des aéroports a bouleversé le paysage aéroportuaire national même si les collectivités locales étaient déjà propriétaires d'autres aéroports ou fortement impliquées aux côtés de l'État dans la gestion des 150 aéroports transférés à partir de 2005.

Ces transferts ont favorisé des stratégies locales nouvelles, plaçant l'aéroport comme un outil de l'attractivité et du développement de ces territoires. Les collectivités se sont appuyées sur les Chambres de commerce et d'industrie, qui géraient déjà un tiers des aéroports transférés, mais également sur de nouveaux opérateurs publics ou privés.

Si certaines collectivités ont pu espérer relancer l'activité aérienne commerciale régulière, c'est pourtant par le développement d'activités extra-aéronautiques que certaines plateformes ont pu continuer d'exister... D'autres ont développé des initiatives publiques fortes pour attirer des compagnies aériennes, surévaluant parfois l'apport de l'aéroport à la stratégie territoriale.

Note

9. Frédéric Dobruszkes, Moshe Givoni, Timothy Vowles, Hello major airports, goodbye regional airports ? Recent changes in European and US low-cost airline airport choice, *Journal of Air Transport Management* 59, 2017. En France, la compagnie Ryanair, présente à Carcassonne, dessert Toulouse depuis septembre 2016 avec une perspective d'ouverture de sept destinations européennes.

Ainsi, lors des auditions, la mission a perçu des stratégies aéroportuaires très variées, toujours centrées sur l'aéroport lui-même et parfois sans regard sur la situation des aéroports voisins ou même la situation des territoires. Sans entrer dans un inventaire détaillé, on citera plusieurs types de stratégies non exclusives les unes des autres.

→ Les aéroports « opportunistes » se caractérisent par des investissements conséquents, pour attirer des touristes ou résidents étrangers sur le territoire en s'appuyant sur les compagnies à bas coûts et les acteurs locaux du tourisme. Sur le plan des trafics, ces stratégies ont pu se révéler heureuses ou malheureuses, liées à la volatilité de l'activité aérienne et à la mobilisation effective des acteurs du territoire.

→ Les aéroports « attentistes » n'ont pas su mettre à profit l'opportunité offerte par le développement des trafics à bas coûts notamment parce que les stratégies territoriales n'ont pas accompagné le développement de l'aéroport. Dès lors, les trafics commerciaux n'ont pas été à la hauteur des espérances et des investissements, soulevant la question de la viabilité à terme de certains d'entre eux.

→ Les aéroports « réalistes » ont su garder la mesure du développement de leur plateforme, permettant ainsi de dynamiser une activité sans compromettre pour autant les capacités d'investissements. Le développement de l'aéroport, à la bonne échelle et dans les bonnes proportions, a pu répondre au besoin du territoire tout en garantissant la pérennité de l'équipement.

→ Les aéroports « contraints » sont ceux dont l'activité est directement corrélée à l'absence d'alternatives crédibles en matière de mobilité. Du maintien d'une liaison aérienne, souvent avec le hub parisien, dépend le désenclavement économique et social du territoire. Les investissements dans ces aéroports sont perçus comme une nécessité vitale.

→ Les aéroports « reconvertis » ont su diversifier leurs activités aériennes et extra-aéronautiques pour tendre à l'équilibre. Certains d'entre eux ont fait le choix de réorienter la plateforme vers l'aviation d'affaires et de services, ainsi que le développement d'activités liées à l'aéronautique.

→ Les aéroports « déraisonnables » ont cru utile de jouer la carte de leur développement avec comme objectif principal d'attirer ou de garder des compagnies à bas coûts, en décalage souvent avec les règles en matière de retour sur investissements ou d'aides d'État.

Les aéroports sont désormais des entités soumises aux règles de la concurrence

Si l'ouverture du ciel européen a favorisé une croissance exceptionnelle du transport aérien au cours des vingt dernières années, elle a conduit la Commission européenne, appuyée par une jurisprudence de plus en plus abondante dans ce domaine, à imposer à l'ensemble des acteurs aériens le respect de règles du jeu destinées à garantir la loyauté de la concurrence sur le marché intérieur. Les aéroports sont désormais considérés comme des entités économiques, potentiellement toutes en concurrence, quelles que soient leur localisation géographique, leur taille ou leur fréquentation. Par exemple, pour attirer la clientèle anglaise de sports d'hiver des tours-opérateurs spécialisés, l'aéroport de Grenoble est à la fois en concurrence potentielle avec les aéroports voisins de Lyon et Chambéry, mais également avec ceux d'autres pays européens du massif alpin.

Le droit de la concurrence se caractérise par un principe général d'interdiction des aides d'État sauf dérogations précises. C'est la Commission européenne qui détient la compétence exclusive pour accorder ces dérogations et assurer le contrôle de l'application de ce dispositif¹⁰.

À la suite de nombreuses plaintes et notifications¹¹, la Commission européenne a publié en février 2014 de nouvelles lignes directrices applicables aux aides publiques en faveur des aéroports et des compagnies aériennes. Sur la période 2014 à 2016, elle a rendu une cinquantaine de décisions sanctionnant certaines pratiques des aéroports européens.

Les décisions de la Commission, à l'instar de ses lignes directrices, distinguent clairement les aides accordées aux aéroports de celles dont bénéficient directement ou indirectement les compagnies. Il en résulte une analyse en trois volets suivant la destination de l'aide.

Lorsqu'elles sont à des fins d'investissements (construction ou agrandissement des aérogares, construction ou allongement des pistes, tout type d'infrastructure destinée à accueillir des avions et des passagers), ces aides sont désormais limitées en intensité en fonction du seuil de passagers de l'aéroport, doivent être inférieures au déficit de financement et sont analysées en opportunité au regard de la plus-value escomptée à moyen et long terme pour l'aéroport, en excluant tout préjudice à un aéroport voisin.

La Commission européenne s'est ainsi opposée à une aide d'État à l'aéroport de Zweibrücken, celui de Saarbrücken, éloigné de quarante kilomètres, disposant de capacités disponibles non utilisées : après avoir enregistré un trafic de plus de

200 000 passagers en 2014, il a cessé toute activité commerciale depuis 2015¹².

À l'inverse, le projet d'investissement sur l'aéroport de St. Mary's, seul aéroport des îles Scilly, a été analysé comme ne comportant pas d'élément d'aide d'État. Pour l'aéroport de Lands End dans les Cornouailles, elle a conclu à une aide destinée à améliorer l'accessibilité de la région des Cornouailles, l'aéroport proposant essentiellement des vols répondant aux besoins des résidents des îles.

Lorsqu'elles sont à des fins de fonctionnement (éventuels déficits d'exploitation hors missions régaliennes, hors activités commerciales non aéronautiques et hors aides aux compagnies aériennes), la Commission limite ces aides par rapport au déficit d'exploitation passé (2009-2013) et affiche clairement vouloir à terme faire disparaître ce type d'aides¹³.

La Commission admet cependant que la gestion d'un aéroport puisse constituer un service d'intérêt économique général (SIEG)¹⁴ dès lors qu'en l'absence de celui-ci, une partie de la zone desservie s'en trouverait isolée entraînant un préjudice à son développement social et économique.

Lorsque ces aides sont destinées aux compagnies aériennes, soit l'aéroport produit une analyse *ex ante* démontrant qu'il adopte le comportement d'un opérateur en économie de marché - ce qui repose sur un calcul mettant en évidence la perspective d'un apport marginal positif aux re-

Notes

10. Cf. articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

11. Pour la France, il existe une plainte qui porte sur 27 aéroports. Dans le cadre de cette plainte, la Commission s'est prononcée sur trois dossiers avec, pour trois d'entre eux (Angoulême, Nîmes, Pau), des condamnations des compagnies Ryanair et Transavia à rembourser au total près de 10 M€ hors intérêts. Trois décisions sont attendues pour Beauvais, Carcassonne et La Rochelle, une vingtaine d'autres pourraient suivre.

12. Le dossier a été examiné par la Commission européenne sous l'angle des lignes directrices précédentes, celles de 2005.

13. Sur ce champ, la Commission européenne se fait l'écho des nombreuses observations effectuées en France par les Cours régionales des comptes depuis 2005 (dernières lignes directrices) sur les déficits chroniques élevés de nombreux aéroports locaux. Le défaut de concertation entre gestionnaires et financeurs d'aéroports proches allié au manque de réflexion intermodale locale était de nouveau relevé par la Cour des comptes française dans son rapport de 2015 et illustré par le cas des aéroports de Dijon et Dole. Les activités, dites régaliennes, de contrôle du trafic aérien, de police, douane, de sécurité et de sûreté, ne relèvent pas du régime des aides d'État dès lors qu'elles ne sont pas surcompensées financièrement.

14. Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général.

cettes et s'inscrivant dans une stratégie de profitabilité à long terme de l'aéroport, soit l'aéroport doit répondre aux conditions limitatives fixées par les lignes directrices (aides limitées au lancement de nouvelles liaisons à hauteur de 50 % au maximum des redevances aéroportuaires et sur 3 ans au plus).

Plus de deux ans après leur publication, malgré les efforts d'information réalisés par la DGAC, les règles européennes ne sont pas pleinement comprises ou appropriées par les gestionnaires ou responsables locaux. La mission a relevé les difficultés d'application suivantes :

→ les collectivités ont obligation de notifier les aides publiques lorsqu'elles constituent des aides d'État. Néanmoins, la mission a observé

que des financements publics ne sont notifiés que pour très peu d'aéroports ;

→ plusieurs investissements de maintenance sont retardés par la complexité de cette procédure de notification ;

→ **pour les aéroports géographiquement proches, le problème reste entier tant du point de vue du respect des règles de concurrence que de la nécessaire optimisation des fonds publics alloués aux aéroports.**

La mission apporte une analyse et des recommandations spécifiques (cf. 2.2.2) et a joint au rapport une synthèse en **annexe A2** intitulée « Aéroports et aides d'État ».

Prise en compte par la Commission européenne des impacts socio-économiques

Lors des auditions, la mission a régulièrement entendu que la Commission européenne serait insuffisamment attentive aux enjeux de développement local portés par les aéroports. Lors de ses analyses, la Commission procède toujours en deux temps :

1. elle cherche à établir si la dotation publique constitue une aide d'État au sens du Traité, en la soumettant au filtre de l'opérateur en économie de marché : aurait-il fait cet apport de capital au vu des perspectives de rentabilité prévisibles pour l'aéroport ?

2. Si tel n'est pas le cas, la Commission la qualifie en aide d'État et examine sa compatibilité avec le marché intérieur en fonction des critères développés dans ses lignes directrices ; parmi ces critères figure en premier lieu le critère de la contribution à un objectif d'intérêt commun et la Commission précise que sont considérées comme répondant à ce critère les aides qui facilitent le développement régional ; elle doit ensuite bien sûr passer en revue les autres critères.

C'est ainsi que la Commission a autorisé les financements publics à l'aéroport de St. Mary's des îles Scilly dès l'étape 1 et à celui de Land's End à l'issue de l'étape 2.

Pour l'aéroport de Pau, elle a pris en compte l'impact de l'aéroport sur le tourisme et l'activité économique, et pour celui de Charleroi, le développement économique avec la création directe et indirecte de près de 3 000 emplois.

Dans son communiqué de presse du 7 avril 2015, la Commission affirme que « l'objectif des lignes directrices est bien de préserver l'accessibilité des régions et de favoriser le développement régional, tout en évitant la multiplication d'aéroports non rentables, le gaspillage de ressources publiques et des distorsions indues de la concurrence ».

1.1.4 Des facteurs exogènes influent également sur le maillage

Deux facteurs externes au transport aérien ont eu un impact défavorable sur nombre d'aéroports du maillage : l'expansion des réseaux autoroutiers et ferrés à grande vitesse d'une part, les contraintes budgétaires des secteurs publics et privés d'autre part. À l'inverse, le facteur territorial fait l'objet du paragraphe spécifique 1.2 ci-après.

Les réseaux rapides routiers et ferrés ont remis en question l'activité passager de certains aéroports

La modernisation du réseau autoroutier

L'ouverture de l'autoroute A68, mettant l'aéroport d'Albi à moins d'une heure de Toulouse, a condamné la liaison Albi-Orly. Celle de l'autoroute A41 a mis Annecy à moins de 40 minutes de l'aéroport de Genève. Par suite, les aéroports d'Albi et d'Annecy ont cessé toute activité commerciale régulière et se

sont repositionnés sur une fonction d'aéroport d'affaires et d'aviation générale. À la suite de la mise en service de l'A20 vers Limoges, les transporteurs aériens ont réduit à 19 places le module des avions assurant la liaison Limoges-Orly.

Le déploiement des lignes ferroviaires à grande vitesse

La mise en service en 2001 de la ligne à grande vitesse (LGV) Méditerranée a mis Avignon et Nîmes entre 2h40 et 3h de Paris. Elle a eu pour conséquence la fermeture en 2003 à Nîmes et en 2008 à Avignon des liaisons avec Paris, dont le trafic avait déjà fléchi depuis une dizaine d'années, comme le montrent les **graphiques 13 et 14**.

Ces aéroports se sont repositionnés sur des activités diversifiées : pour Avignon, un aéroport d'aviation d'affaires, de services (base RTE de

surveillance des lignes à haute tension) et support de développement d'activités économiques ; pour Nîmes, l'accueil de touristes et résidents européens en s'appuyant sur des compagnies à bas coûts, et, tout récemment, en accueillant la base de la nouvelle base d'avions (Canadair notamment) de la Sécurité civile et en valorisant les activités économiques sur la concession.

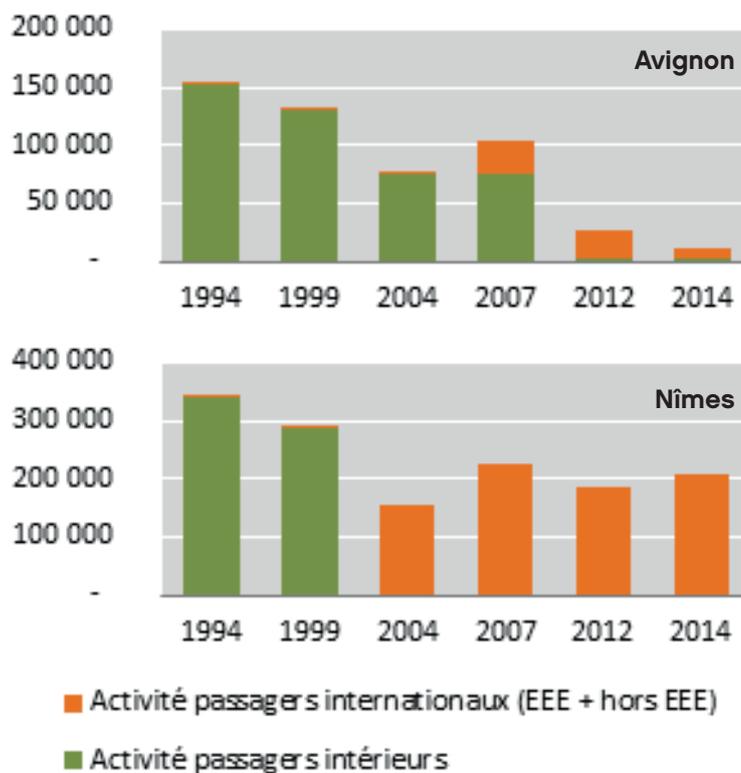
La mise en service de la LGV Est en 2007 s'est également soldée par la fermeture en 2013 de la liaison quotidienne de l'aéroport de Strasbourg avec Orly, puis en 2016 de la liaison avec Paris-CDG représentant une perte d'un demi-million de passagers par an, en partie compensée par la formule « Air&rail » offrant des correspondances à Paris-CDG. Malgré l'atout d'une assise urbaine importante, le repositionnement de l'aéroport de Strasbourg se révèle délicat en raison de la proximité des aéroports de Bâle-Mulhouse et de Karlsruhe-Baden-Baden.

L'arrivée mi-2017 à Bordeaux et à Rennes des trains à grande vitesse affectera le trafic d'aéroports de ces secteurs. Ces LGV devraient affaiblir les liaisons aériennes avec la capitale de villes telles que Lorient, Quimper ou Agen. Des aéroports plus importants tels que Bordeaux et Rennes ont pu anticiper en diversifiant les liaisons aériennes.

Ces exemples montrent que la grande vitesse ferroviaire est un concurrent du transport aérien sur des distances allant jusqu'à 600 à 800 km (soit un créneau de 2h30 à 3h30 de temps de transport). La Cour des comptes soulignait déjà en 2008¹⁵ que « l'incidence de la mise en service d'une ligne à grande vitesse sur le transport aérien est très nette » et indiquait « l'avantage des lignes ferroviaires à grande vitesse sur le trafic aérien pour les trajets courts ». Les estimations de perte de trafic que la Cour rapportait sont les suivants : « 80 % pour des trajets de 1h30 en TGV, 50 % pour des trajets de 2h30, 25 % pour des trajets de 4h, 10 % pour des trajets de 7h ».

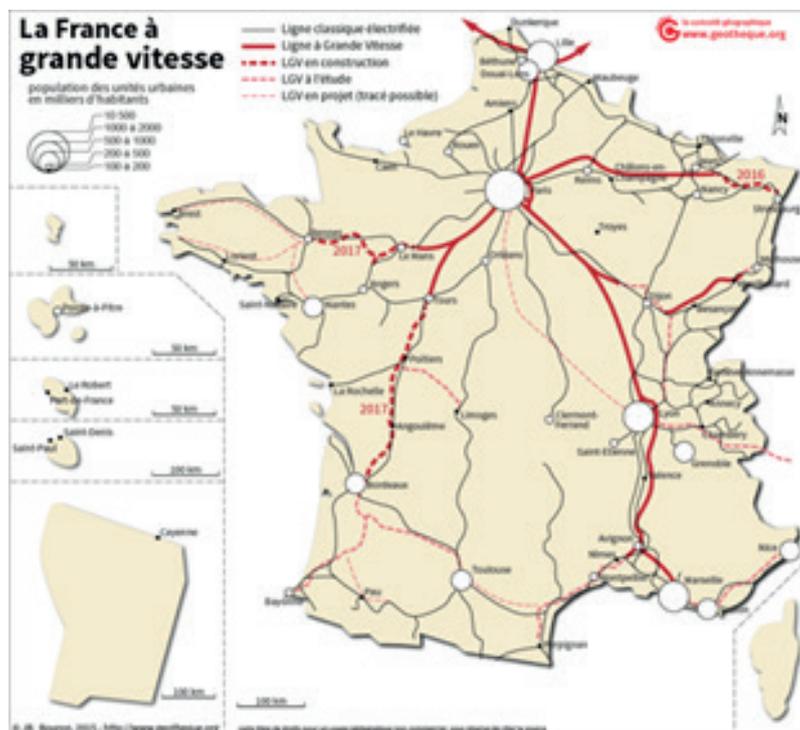
En revanche, pour de grands aéroports disposant de gares TGV, le réseau ferré à grande vitesse est une opportunité pour les compagnies aériennes d'élargir fortement leurs aires d'attraction grâce à des offres combinées air-fer. C'est ainsi que des compagnies basées à Paris-CDG drainent une clientèle lyonnaise et que l'aéroport de Lyon est susceptible d'attirer une clientèle de la façade méditerranéenne.

Graphiques 13 et 14 - Évolution de l'activité de passagers intérieurs et internationaux (en volume et part) entre 1994 et 2014 des aéroports d'Avignon et Nîmes



Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée -
 Joséphine Chevalier - CGET - données source DGAC

Carte 6 - La France à grande vitesse - JB Bouron 2015



Note

15. Cour des comptes, Les aéroports français face aux mutations du transport aérien, 2008

Les contraintes budgétaires des secteurs public et privé affectent l'activité d'aéroports

L'évolution des pratiques de mobilité des entreprises

La liaison Cherbourg-Orly a été définitivement fermée en 2009, période où Areva a relocalisé son siège social en connexion directe avec la gare de Paris-Saint Lazare. Depuis la crise de 2008, à la recherche d'économies de leur budget transport, les entreprises de la technopole de Lannion utilisent moins la liaison subventionnée Lannion-Orly, ce qui remet en question son existence à court ou moyen terme et par suite, la fonction de transport commercial régulier de l'aéroport. En raison de l'accroissement du déficit d'exploitation, plusieurs collectivités ont en effet décidé de se désengager du financement de la ligne et ont mis à l'agenda l'étude de l'amélioration de l'accès routier à l'aéroport de Brest-Guipavas.

La diminution des soutiens publics aux lignes sous obligation de service public

Dans un contexte de contrainte budgétaire et de faiblesse des trafics, le nombre de lignes exploitées sous obligation de service public (OSP¹⁶) et bénéficiant d'une compensation financière de l'État a diminué passant de 26 en 1997 à 11 en 2016 (hors Corse et hors liaison avec Strasbourg). Certains aéroports ont ainsi vu disparaître leur liaison avec Paris (Orly) : ce fut le cas de Roanne (2002),

Epinal (2006), Cherbourg (2009), Annecy (2013) ou encore de l'interruption Périgueux-Paris entre 2005 et 2008 et celle d'Agen-Paris entre 2007 et 2008. Certaines liaisons transversales ont également pris fin : Rouen-Lyon en 2010, non subventionnée par l'État et Le Havre-Lyon en 2014. Par suite, les aéroports concernés ont perdu toute activité de transport commercial régulier, ou bien sont susceptibles de la perdre du fait de la poursuite de ces tendances. En raison de la baisse de leur fréquentation, l'avenir de liaisons subventionnées telles que Lannion-Orly ou Lorient-Lyon (concurrencée par une liaison Nantes-Lyon qui bénéficie d'une concurrence entre compagnie traditionnelle et compagnie à bas coûts) pose question.

Note

16. Les obligations de service public (OSP) définissent des critères d'exploitation, édictés par un État, auxquels les transporteurs aériens souhaitant exploiter la liaison doivent se conformer : fréquence de desserte, type d'appareil utilisé, horaires, tarifs de la liaison, exigences en termes de continuité d'exploitation, etc. Cette possibilité est ouverte par le règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires puis reprise dans le règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008. Si aucun transporteur n'exploite ou n'est sur le point d'exploiter une telle liaison, l'État peut en limiter l'accès à un seul transporteur qui s'en voit concéder l'exploitation après appel d'offres communautaire et peut bénéficier d'une compensation financière de l'État à condition de ne pas dépasser 30 000 sièges par an.

1.2 L'aéroport au service d'un territoire

1.2.1 L'aéroport comme vecteur de connectivité des territoires

Dans sa communication sur « une stratégie de l'aviation pour l'Europe » de 2015, la Commission européenne considère que la connectivité est « globalement définie comme étant le nombre, la fréquence et la qualité des services de transport aérien entre deux points ».

Une offre de sièges intermédiaire entre Espagne et Italie, d'une part, Allemagne et Royaume-Uni d'autre part

À l'échelle du pays, l'offre¹⁷ au départ de nos aéroports métropolitains en fréquences et nombre de sièges situe la France dans une situation intermédiaire entre l'Espagne et l'Italie d'une part, l'Allemagne et le Royaume-Uni d'autre part.

→ Sur les liaisons intérieures moyen-courrier, l'offre est comparable d'un pays à l'autre (15-16 M (millions) de sièges environ) sauf en Italie où elle est plus forte (20 M)¹⁸.

→ Sur l'international au sein de l'Espace Economique Européen (EEE), l'offre française (42M) est comparable à l'Italie (43M) voire l'Espagne (55M), mais bien inférieure à l'Allemagne (69M) et au Royaume-Uni (82M)¹⁹.

→ Sur l'international hors EEE, l'offre de fréquences et de sièges en France (respectivement 143 000 et 27M) est proche de celles du Royaume-Uni (140 000 ; 37M) et de l'Allemagne (157 000 et 34M) et plus du double de l'offre en Italie (68 000 ; 13M) et en Espagne (48 000 ; 10M)²⁰.

En 2014, sur le marché intérieur, l'offre de sièges des transporteurs à bas coûts reste plus faible que dans les autres grands pays européens tandis que sur le marché intra-EEE, elle avoisine désormais celle que l'on peut enregistrer en Allemagne.

Selon le directeur d'une compagnie à bas coûts, « on est dans une phase de rattrapage car la France est sous-servie en transport aérien. Le potentiel se situe dans les liaisons entre régions françaises ».

Une connectivité aérienne de nos territoires globalement bonne

Au niveau territorial, la mission a fait le choix d'apprécier la connectivité aérienne en combinant temps d'accès automobile à l'aéroport et niveau de connectivité de l'aéroport pour trois types de déplacements : un déplacement long-courrier, un déplacement d'affaires en Europe (aller-retour dans la journée), un déplacement de loisirs. À cet effet, trois indicateurs²¹ ont été retenus sur la base de l'offre en 2014.

La qualité des liaisons avec les hubs intercontinentaux (**carte 7**) est mesurée par le nombre de hubs auquel est relié l'aéroport considéré. Les hubs de Paris-CDG, Amsterdam, Francfort, Munich, Madrid, Istanbul, Londres-Heathrow et Dubaï ont été pris en compte.

Les aéroports régionaux de Lyon, Marseille, Nice et Bâle-Mulhouse apparaissent bien connectés à 7-8 hubs intercontinentaux tandis que Bordeaux ou Nantes accèdent à 4-5 hubs, Strasbourg, Bastia et Clermont-Ferrand n'accédant qu'à 2 hubs intercontinentaux.

Les aéroports d'Ajaccio, Brest, Biarritz, Montpellier ou Rennes sont reliés à un hub (Paris-CDG) tandis que les autres aéroports reliés à Paris ne bénéficient que de la connectivité internationale plus limitée d'Orly, contrainte fréquemment soulevée par les responsables de ces territoires disposant souvent d'entreprises actives à l'international.

Des zones de faible densité (Massif central, Alpes, Gers) restent à 2-3 heures d'un aéroport connecté ; autour du bassin parisien, la mauvaise accessibilité routière aux aéroports, telle qu'elle apparaît sur la carte, est en partie compensée par une connexion TGV à Paris-CDG des gares de Poitiers, Tours, Le Mans, Lille, Champagne-Ardenne. Pour autant la desserte ferroviaire de la Normandie reste déficiente et la pénalise.

Plus de 93% de la population se trouve à moins de deux heures d'un aéroport connecté à au moins un hub intercontinental.

La qualité de desserte vers l'Espace Economique Européen (EEE) et la Suisse satisfaisant des motifs de mobilité de type voyage d'affaires (**carte 8**) est mesurée par le nombre de destinations reliées à raison de cinq fréquences hebdomadaires.

Pour ces déplacements qui nécessitent souvent un aller-retour dans la journée, Paris et les métropoles régionales disposent d'un éventail de liaisons quotidiennes avec des métropoles françaises et européennes. Ainsi, les villes de Paris (81 liaisons), Nice (71), Lyon et Marseille (54), sont bien reliées quotidiennement tandis que Toulouse, Bordeaux et Nantes bénéficient d'une vingtaine de liaisons quotidiennes.

Les autres aires urbaines excentrées par rapport à Paris disposent d'au moins une liaison avec la capitale, subventionnée pour une dizaine d'entre elles.

L'accès au hub de Lyon est privilégié par plusieurs villes moyennes comme Caen, La Rochelle, Poitiers : ces liaisons sont parfois subventionnées pour compenser la difficulté d'accès au hub parisien.

Autour du bassin parisien, c'est le train qui assure la liaison quotidienne à Paris et aux métropoles régionales voisines.

Plus de 70 % de la population est à moins d'une heure d'un aéroport disposant d'une offre de type affaires. Plus de 90 % de la population est à moins d'une heure trente.

Tableau 4 - Les offres de sièges des transporteurs à bas coûts pour le marché intérieur et le marché européen dans plusieurs pays européens

2014 (source OAG)	Intra-EEE international	Intérieur
Allemagne	42 %	43 %
Espagne	64 %	52 %
France	42 %	15 %
Italie	57 %	47 %
Norvège	45 %	30 %
Pays-Bas	33 %	-
Royaume-Uni	54 %	57 %

Source : DGAC

Notes

17. Source Official Airline Guide (OAG) pour l'année 2014 - périmètre : vols commerciaux réguliers.

18. Dans tous les pays, l'offre de sièges du marché intérieur moyen-courrier est assurée à plus de 89 %, voire 97 % (D, I) par les aéroports de plus d'un million de passagers. S'agissant des petits aéroports, la situation française est comparable à celle du Royaume-Uni en nombre d'aéroports (40 environ), de liaisons (160) et part de l'offre (11%).

19. La France organise sa desserte à partir d'un plus grand nombre d'aéroports (F 48, UK 39, I 34, D 31, E 25) et se distingue par l'offre de ses petits aéroports (< 1M pax) qui représente 22 % des liaisons (5 à 10% dans les autres pays) et 5 % de l'offre de sièges (contre 2 % ailleurs).

20. Dans tous les pays, cette desserte s'effectue à partir d'un nombre plus réduit d'aéroports (UK 24, F 29, I 29, D 29, E 14) avec une concentration à près de 100 % de l'offre dans les aéroports de plus de 1 million de passagers.

21. Estimation fondée sur les données relatives aux programmes des compagnies aériennes de la base de données OAG pour l'année 2014.

La qualité de desserte vers l'Espace Economique Européen (EEE) et la Suisse satisfaisant des motifs de mobilité de loisirs (**carte 9**) est mesurée par le nombre de destinations desservies au moins une fois par semaine.

Pour les déplacements à motif personnel, de loisirs ou de vacances, Paris, Lyon, Nice et Marseille disposent de plus de 50 liaisons hebdomadaires, Toulouse, Nantes et Bordeaux d'une quarantaine.

Les littoraux méditerranéen et atlantique, la Corse, le Périgord et le Limousin s'appuient sur leurs aéroports respectifs et les transporteurs à bas coûts pour développer massivement leur attractivité touristique et résidentielle.

Plus de 92 % de la population se trouve à moins de deux heures d'un aéroport des quatre premières catégories d'offre.

Une offre de transport à bas coûts est également présente dans de petits aéroports à l'initiative des collectivités, et peut constituer l'unique activité, souvent avec un trafic majoritaire à l'export (Portugal, Maghreb).

La connectivité de l'espace français apparaît globalement bonne dans la mesure où la plupart des territoires sont à moins de deux heures d'un aéroport connecté à un hub intercontinental. Pour les territoires ou sites économiques enclavés, le réseau actuel assure une relation soit avec Paris soit avec Lyon grâce à des lignes sous obligation de service public.

1.2.2 Un lien fort entre économie des territoires et aéroports

Au cours des auditions, les acteurs locaux ont systématiquement affirmé le lien fort entre l'aéroport et le développement économique de leur territoire.

Pour les entreprises, l'expression d'un besoin d'ouverture

Lors des déplacements en régions, nos interlocuteurs ont mis l'accent sur le fonctionnement en réseau et l'internationalisation des entreprises qui nécessitent non plus seulement d'accéder rapidement à Paris (et aux autres métropoles françaises), mais de pouvoir se rendre régulièrement en Europe et à l'international, ainsi que d'accueillir des clients étrangers.

Beaucoup de villes moyennes telles que Ro-dez, Lorient, Castres ou Aurillac, enclavées pour certaines, disposent en effet d'établissements

D'autres aéroports assurent une desserte de proximité de zones résidentielles et touristiques en zones littorale et de montagne et permettent pour certains le lien à Paris.

Ces trois cartes esquissent en pratique des aéroports aux fonctions différentes qui seront analysés dans la suite du rapport.

Cartes d'accessibilité – éléments de lecture

Sur les trois cartes ci-après, correspondant chacune à un motif de déplacement aérien, le temps d'accès en heure de pointe est calculé avec le distancier²² de l'Insee et cartographié en dégradés de bleu d'autant plus clairs que l'on se situe dans un territoire éloigné en temps d'accès. La connectivité d'un aéroport considéré, c'est-à-dire le niveau de l'offre disponible, est identifiable par la taille et la couleur de son code IATA sur la carte. Il n'a pas été possible de calculer des temps d'accès intermodaux tenant compte de la desserte ferroviaire des aéroports. Afin d'illustrer la desserte complémentaire des zones plus éloignées des aéroports, les lignes ferroviaires à grand vitesse ont été reportées en jaune sur les cartes.

Note

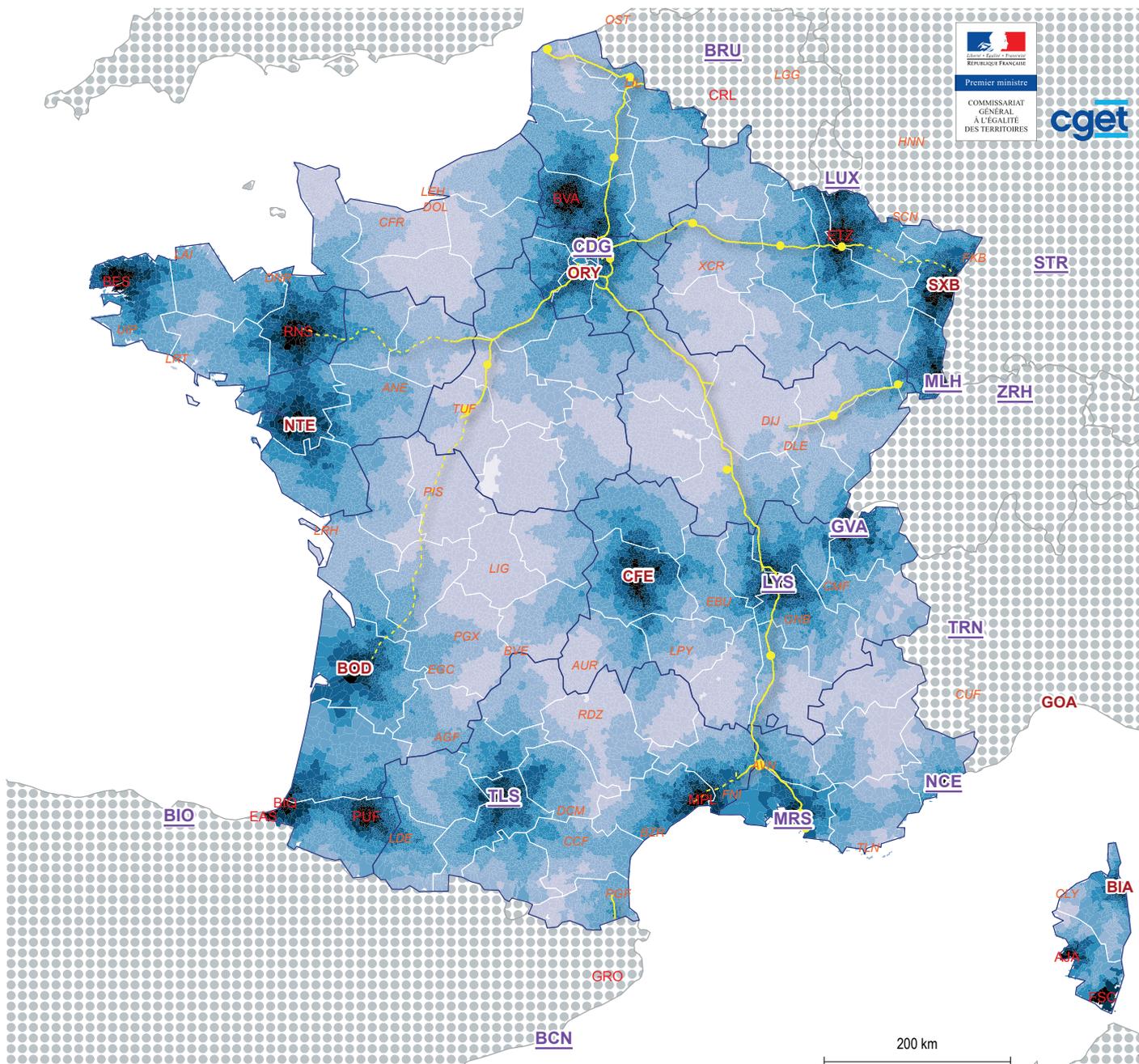
22. Conçu par l'Insee, le distancier METRIC (MEsure des TRajets Inter-Communes / Carreaux) est un logiciel de calcul des temps et des distances de parcours entre communes et à l'intérieur d'une commune. Dans cet exercice, les aéroports ont été localisés aux chefs-lieux de la commune d'appartenance en tenant compte d'un trafic estimé en heures pleines. Pour les aéroports frontaliers, les temps de parcours ont été calculés avec l'outil Open Source Routing Machine sur données Open Street Map.

multi-localisés tournés vers l'étranger ou qui dépendent de centres de commandement en France ou à l'étranger. D'autres disposent d'activités industrielles aéronautiques associées à l'aéroport.

Cela soulève des questions différentes selon la taille des aires urbaines.

→ Pour les métropoles, certains aéroports (Paris, Bordeaux, Toulouse) souffrent d'une congestion routière de leurs abords et d'une desserte multimodale insuffisante. Des projets sont à l'étude.

→ Pour des aires excentrées telles que Pau ou Brest, l'enjeu est de multiplier les accès à des hubs, de susciter plus de concurrence entre compagnies afin de baisser les coûts de transport.

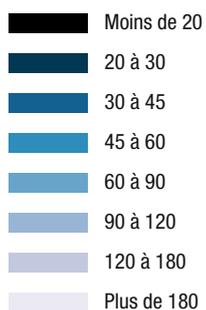


SOURCES DES DONNÉES : DGAC 2014, INSEE METRIC 2015, OSR-CONTRIBUTEUR OPEN STREET MAP, SNCF 2016, CGET 2016, IGN GÉO FLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DDCT-DST - BUREAU DE L'OBSERVATION DES TERRITOIRES, CELLULE CARTO, MG, PH, KH, 2016

ACCESSIBILITÉ AUX AÉROPORTS CONNECTÉS AUX HUBS INTERNATIONAUX

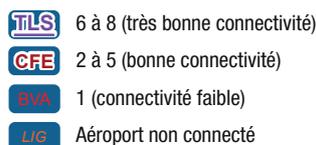
Carte 7

Temps d'accès aux aéroports connectés aux hubs internationaux
En minutes par commune

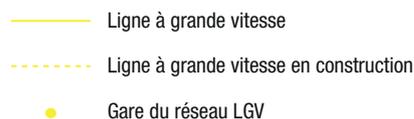


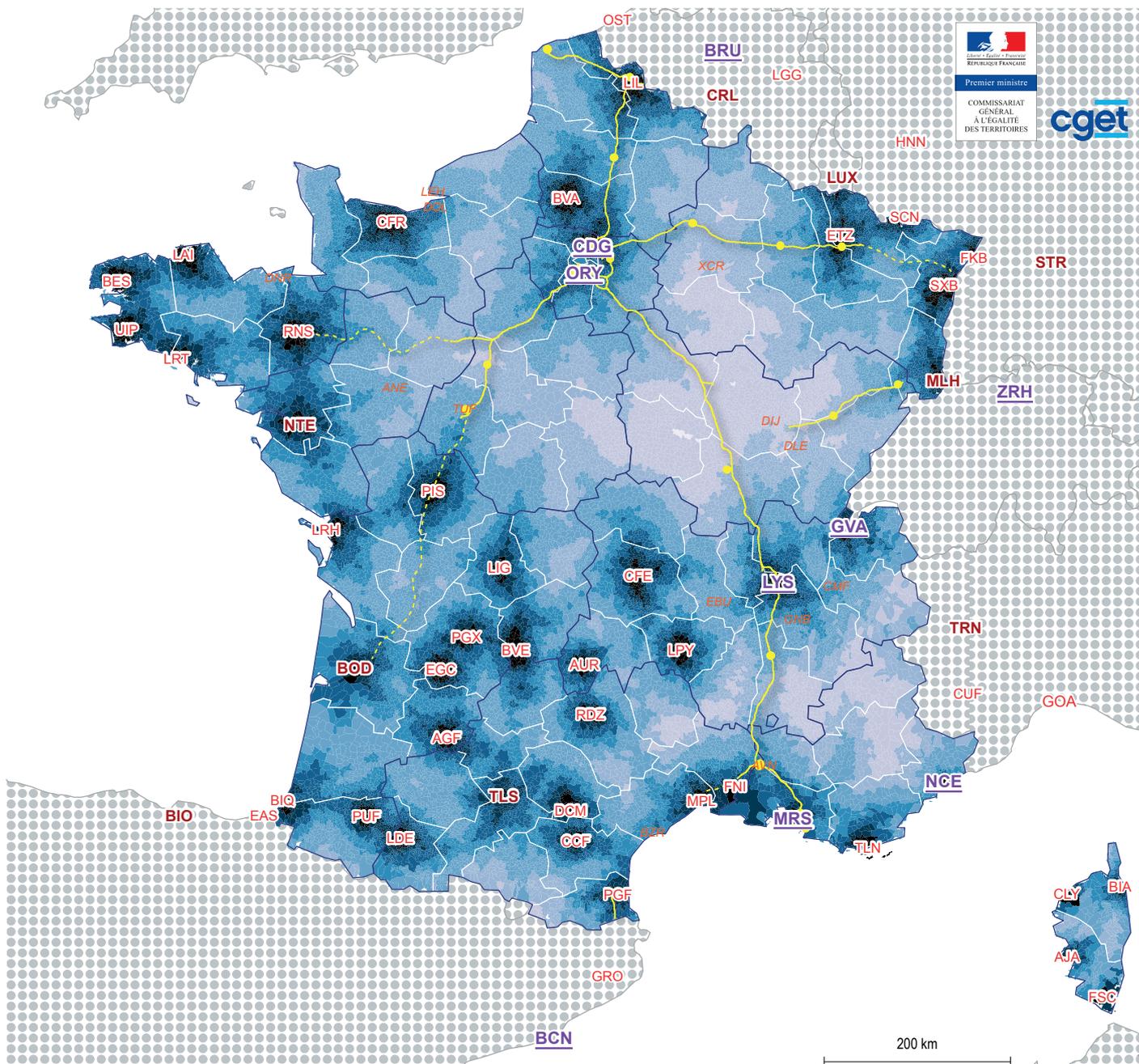
Temps de parcours entre aéroports français et communes :
Outil Insee 'Metric', distance temps sur le réseau routier (trafic estimé en heures pleines).
Temps de parcours entre aéroports frontaliers et communes :
Outil Open Source Routing Machine sur données Open Street Map.

Nombre de hubs avec lesquels l'aéroport a des liaisons aériennes quotidiennes



Réseau des lignes à grande vitesse





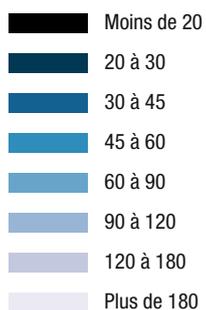
SOURCES DES DONNÉES : DGAC 2014, INSEE METRIC 2015, OSR-CONTRIBUTEUR OPEN STREET MAP, SNCF 2016, CGET 2016, IGN GÉO FLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DGCT-DST - BUREAU DE L'OBSERVATION DES TERRITOIRES, CELLULE CARTO, MG, PH, KH, 2016

ACCESSIBILITÉ AUX AÉROPORTS POUR DES DÉPLACEMENTS À MOTIF AFFAIRES

Carte 8

Temps d'accès aux aéroports français et frontaliers pour des déplacements à motif affaires

En minutes par commune

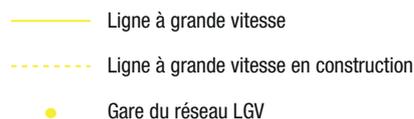


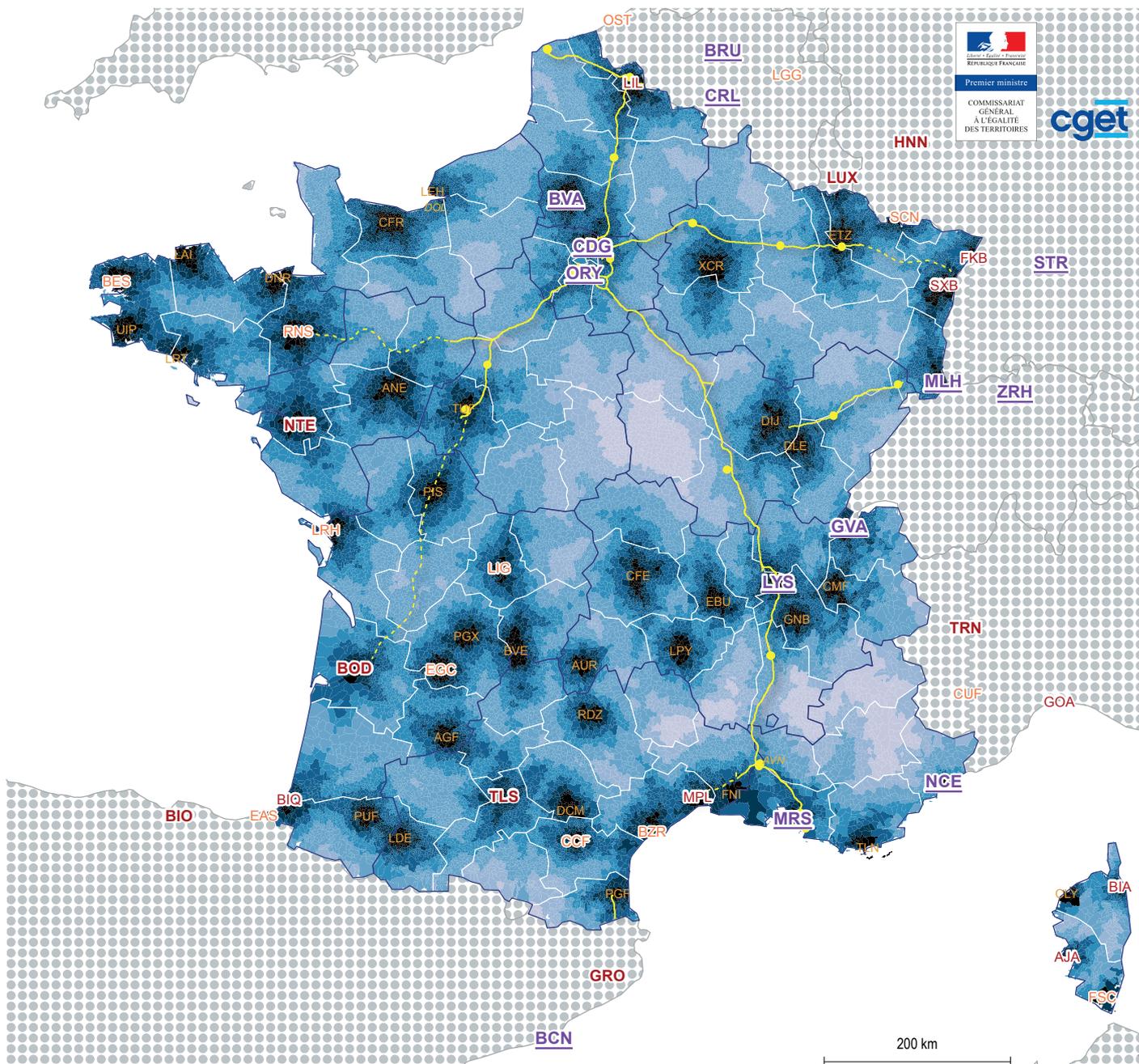
Temps de parcours entre aéroports français et communes :
 Outil Insee 'Metric', distance temps sur le réseau routier (trafic estimé en heures pleines).
Temps de parcours entre aéroports frontaliers et communes :
 Outil Open Source Routing Machine sur données Open Street Map.

Classification « affaires » : nombre de liaisons aériennes assurées 5 fois par semaine



Réseau des lignes à grande vitesse



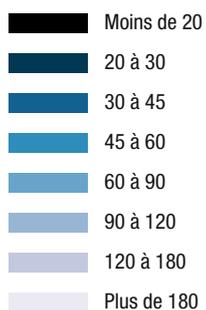


SOURCES DES DONNÉES : INSEE METRIC 2015, OSR-CONTRIBUTEUR OPEN STREET MAP, SNCF 2016, CGET 2016, IGN GÉO FLA 2015 • RÉALISATION : CGET-DDCT-DST - BUREAU DE L'OBSERVATION DES TERRITOIRES, CELLULE CARTO, MG, PH, KH, 2016

ACCESSIBILITÉ AUX AÉROPORTS POUR DES DÉPLACEMENTS À MOTIF PERSONNEL

Carte 9

Temps d'accès aux aéroports français et frontaliers pour des déplacements à motif personnel
En minutes par commune

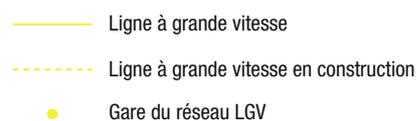


Temps de parcours entre aéroports français et communes : Outil Insee 'Metric', distance temps sur le réseau routier (trafic estimé en heures pleines).
Temps de parcours entre aéroports frontaliers et communes : Outil Open Source Routing Machine sur données Open Street Map.

Classification « vacances » : nombre de liaisons aériennes assurées par semaine



Réseau des lignes à grande vitesse



- Bon nombre de territoires enclavés disposent d'un tissu industriel local pour lequel l'accès à Paris et à l'international est décrit comme vital : à Rodez, l'usine Bosch représente 1 700 emplois et le groupe UNICOR 700 emplois ; sur l'arrondissement de Castres, ce sont également plusieurs milliers d'emplois industriels dans 6 entreprises de rang européen et une de rang mondial (Fabre). Beaucoup de ces petites villes sont ainsi reliées à Orly mais sa connectivité internationale est jugée insuffisante.
- D'autres villes (ex : Cherbourg, Dijon, Avignon) ne disposent pas de l'aire de chalandise suffisante pour maintenir un aéroport commercial ou bénéficient de la proximité de grands aéroports voisins facilement accessibles : la solution de l'aéroport d'aviation d'affaires et d'aviation générale apparaît comme une solution adaptée pour l'économie locale. Son fonctionnement peut être équilibré ou faiblement déficitaire.

Doper l'attractivité des territoires par l'accueil de voyageurs

Pour l'économie résidentielle et touristique, la nouvelle pratique des séjours courts rend le transport aérien le plus adapté pour capter une clientèle européenne. C'est ainsi que des aéroports comme Carcassonne ou Chambéry accueillent massivement des touristes ou résidents européens qui auraient peut-être privilégié d'autres destinations sans de tels aéroports.

À Béziers, où le taux de chômage dépasse 20 % et que près de la moitié de l'économie vit du tourisme, sans les lignes ouvertes subventionnées, la moitié des touristes attirés ne seraient pas venus, ont estimé nos interlocuteurs, ajoutant que la communauté britannique leur a remis une pétition pour le maintien de l'aéroport.

Les domaines aéroportuaires à zone d'activité économique

Implantées souvent en grande périphérie des villes, beaucoup d'aéroports ont polarisé des activités économiques aéronautiques, industrielles, logistiques ou militaires. En contrepartie, certaines des plus grandes plateformes, nous l'avons vu, souffrent d'une congestion routière de leurs abords et d'une desserte multimodale insuffisante.

De petites plateformes telles que Châteauroux, Dinard, Morlaix ou Tarbes disposent également d'activités industrielles aéronautiques associés à l'aéroport et représentant jusqu'à plus de 500 emplois.

Plus récemment, d'autres aéroports – comme Nîmes ou Avignon déjà évoqués en 1.1.4 – ont joué la carte du développement économique dans une logique de diversification et d'équilibre financier.

Ainsi, certains sites apparaissent tout autant comme des plateformes industrielles et logistiques à vocation aérienne que des plateformes dédiées au transport aérien.

1.2.3 L'évaluation des retombées économiques des aéroports, enjeu des investissements à venir

Les collectivités ou chambres consulaires commanditent des études afin d'évaluer les retombées économiques des aéroports sur les territoires. Lors des déplacements de la mission, les collectivités ont souvent mis leurs résultats en perspective avec les fonds publics qu'elles allouent aux aéroports et aux compagnies.

Dans une étude effectuée en 2004 sur 59 aéroports européens²³, L'ACI a estimé à 950 en moyenne les emplois directs pour chaque million de passagers. L'impact économique d'un aéroport est estimé entre 1,4 et 2,5 % du PIB régional (hors tourisme) et les retombées fiscales sont 2 à 5 % de l'impact économique direct.

La mission a joint en **annexe A3** une contribution de Michel Carrard, chercheur à l'université Littoral Côte d'Opale, qui dresse un panorama de ces études.

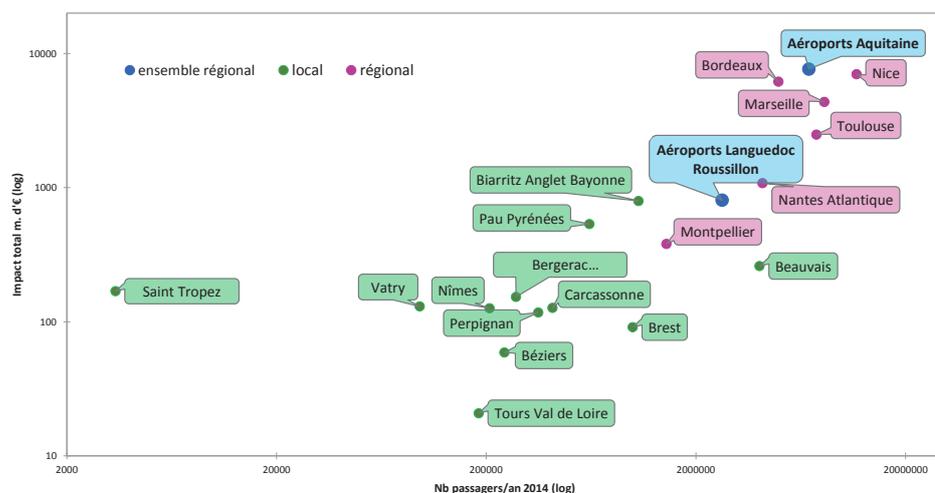
Des études qui gagneraient à être plus rigoureuses...

L'estimation de l'apport des aéroports et du transport aérien en général à l'économie des territoires s'avère délicate. L'examen des études récentes disponibles, au nombre d'une quinzaine, souligne l'existence de divergences méthodologiques et d'imprécisions dans les résultats présentés. Il est alors difficile d'établir des comparaisons et d'en tirer des conclusions. Leur rigueur doit être renforcée.

Note

²³. ACI-Europe - York Aviation, The Social and Economic Impact of Airports in Europe, 2004.

Graphique 15 - Relation entre trafic et impact total par aéroport ou groupe d'aéroports en 2014



Michel Carrard - Université du Littoral Côte d'Opale

Les principaux défauts de ces études sont les suivants :

- elles ne présentent pas les coûts complets supportés par la collectivité,
- elles fournissent des résultats allant du simple au double suivant que l'on mesure l'impact de l'aéroport sur le territoire à partir du chiffre d'affaires ou de la valeur ajoutée,
- elles restent souvent floues sur le calcul du nombre d'emplois générés par l'aéroport (chiffres réels ou équivalents temps plein).

Par ailleurs, l'hypothèse qu'une infrastructure de transport génère un effet structurant quasi automatique sur un territoire fait débat²⁴ depuis de nombreuses années.

Dans le présent rapport, la mission privilégie une approche partant des dynamiques territoriales présentes ou à susciter pouvant s'appuyer sur un outil aéroportuaire.

...et des résultats à mettre en perspective avec l'ensemble des coûts des aéroports pour la collectivité

Si l'on veut apprécier le coût complet direct pour la collectivité du service de transport offert par un aéroport secondaire, au regard d'alternatives modales ou du développement économique qu'il soutient, il est important de valoriser précisément quatre types de dépenses publiques : les soutiens directs au fonctionnement et à l'investissement de l'aéroport, les aides au financement des lignes aériennes (subventions de l'État et des collectivités locales dans le cadre d'obligations de service public, contrats de marketing passés avec les compagnies...), le montant de la péréquation de taxe d'aéroport et le coût des services de l'État (contrôle aérien, contrôle des Douanes et de police aux frontières, gendarmerie).

Tableau 5 - Financements publics des aéroports à faible trafic : l'exemple d'un aéroport de 300 000 passagers par an à 40' d'un grand aéroport régional

Subvention d'exploitation, d'investissements et aides aux compagnies	2
Péréquation de la taxe d'aéroport	2
Contrôle aérien et fonctionnement de la tour	3,4
Contrôle des Douanes - Gendarmerie - surcoût déplacements	0,3
Total en millions d'euros	7,7

Le tableau ci-dessus présente les montants des financements publics dont bénéficie un aéroport français métropolitain accueillant environ 300 000 passagers par an. Ces données n'ont pas vocation à évaluer les financements moyens que mobilise un aéroport de 300 000 passagers, mais à illustrer le propos en prenant un exemple.

Selon les déclarations d'exploitants d'aéroport, si le déficit d'exploitation d'aéroports traitant de 50 000 à 200 000 passagers peut se chiffrer à plusieurs centaines de milliers d'euros, le soutien aux compagnies à bas coûts se révèle souvent bien plus élevé. Le coût de fonctionnement d'une tour de contrôle aérien est rarement inférieur à un million et demi d'euros (contre 200 000 € pour un service AFIS²⁵) tandis que le coût des contrôles des Douanes le serait autour de 300 à 500 000 €, avec des surcoûts de déplacement lorsque la brigade n'est pas implantée dans le secteur desservi.

Notes

24. L'hypothèse qu'une infrastructure de transport génère un effet structurant quasi automatique sur les territoires fait débat (Plassard, 1977). Sur ce sujet, Jean Marc Offner (1993) n'hésite pas à parler de mythe politique et de mystification scientifique. Différents travaux vont alors remettre en cause le lien entre transport et développement et vont s'attacher à faire un bilan critique de l'approche traditionnelle (Bizeray et alii., 1996 ; Colletis-Wahl, 2000 ; Plassard, 2003, Bérion et alii., 2007 ; Blanquart, 2009).

25. Airport flight information service : les agents AFIS rendent, depuis une tour, des services d'information et d'alerte (mais pas de contrôle).

1.2.4 Le maillage aéroportuaire au défi de mutations territoriales

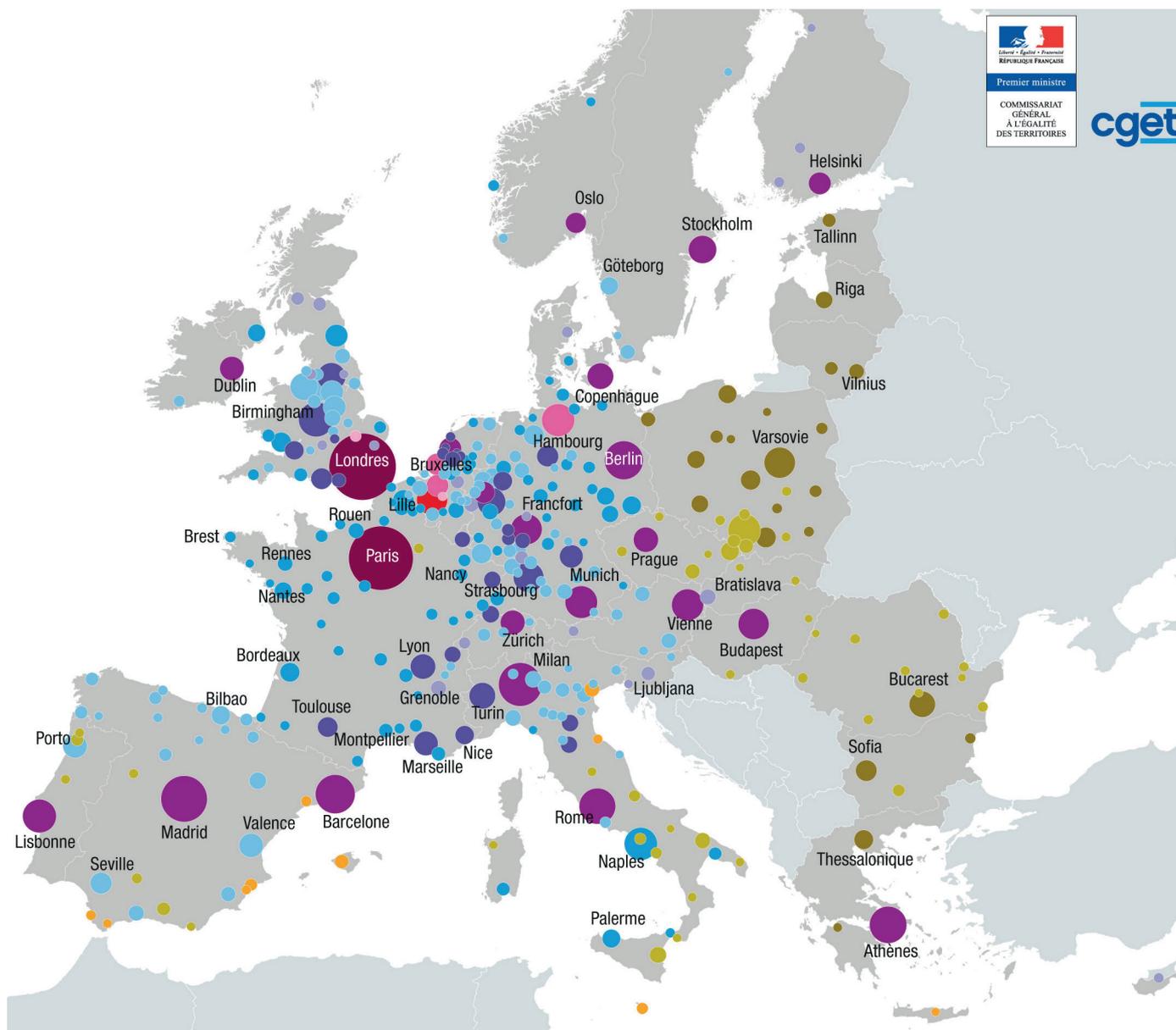
La mobilité longue distance a explosé, nous l'avons vu précédemment, et elle devrait aller croissant malgré la révolution des nouvelles technologies d'information et de communication. L'espace des relations sur la planète s'est globalisé à un niveau sans précédent. Cette globalisation gagne chaque jour plus de terrains – hier l'Europe et l'Amérique du nord, aujourd'hui l'Asie, demain l'Afrique – et de secteurs.

La France est pleinement intégrée à ce processus et en tire largement parti. En retour, nos territoires se sont profondément transformés en quelques décennies : plusieurs évolutions démographiques, urbaines, institutionnelles et économiques doivent être prises en compte par les décideurs publics et exploitants d'aéroports.

Des évolutions démographiques puissantes reconfigurent les besoins de déplacements

À partir de 1975 et après plusieurs décennies d'exode rural, la France a connu une période d'étalement urbain à laquelle s'ajoutent de nouveaux phénomènes migratoires au cours des années 2000.

Depuis les années 2000, la croissance démographique concerne presque tout le territoire, se traduisant par une attractivité des villes grandes et moyennes à l'ouest et au sud, et un repeuplement d'espaces ruraux. Après une phase de mobilité moindre et plus locale au travers de la périurbanisation des années 1975-2000, on observe une reprise des migrations.



- Dans les régions de l'Ouest et du Sud, la recherche de meilleures conditions de vie (climat, cadre de vie) explique leur attractivité pour les familles et les retraités.
- Dans les grandes métropoles, Paris en premier lieu, c'est la concentration de l'activité économique et des emplois, ainsi que des établissements universitaires qui les rendent attractives pour les étudiants et les jeunes actifs.
- La variable démographique dépasse le seul cadre national puisque désormais des citoyens européens, actifs ou retraités participent de mouvements importants.

Ces évolutions induisent une mise à distance croissante entre les différents lieux de vie ainsi qu'entre générations, suscitant de forts besoins de mobilité.

Pour peser davantage en Europe, des régions et métropoles renforcées

Deux réformes institutionnelles importantes viennent d'adapter le fonctionnement des territoires. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) attribuent de nouvelles compétences aux régions (définies par la loi de janvier 2016) et aux métropoles et les placent en première ligne pour contribuer à la croissance économique.

Ces lois font suite aux principaux constats ci-après.

Les régions, qui se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire, ont besoin de déployer leur action sur des espaces cohérents, tenant compte des mobilités de population entre bassins de vie et bassins économiques. En cela, les périmètres hérités des réflexions administratives des années 1960 ne semblaient plus correspondre en nombreux endroits aux besoins de développement.

Les métropoles rassemblent des fonctions diversifiées, notamment tertiaires supérieures. Elles rayonnent sur leur environnement régional, national et international et fonctionnent en réseau avec les villes, grandes et moyennes, qui l'entourent.

L'organisation métropolitaine des territoires - présentée **annexe C3** - peut être décrite par 26 systèmes urbains régionaux²⁶, structurés autour de trois niveaux d'échanges ou d'interdépendances : flux entre les aires constituant chaque système urbain, flux avec Paris, flux avec d'autres systèmes régionaux.

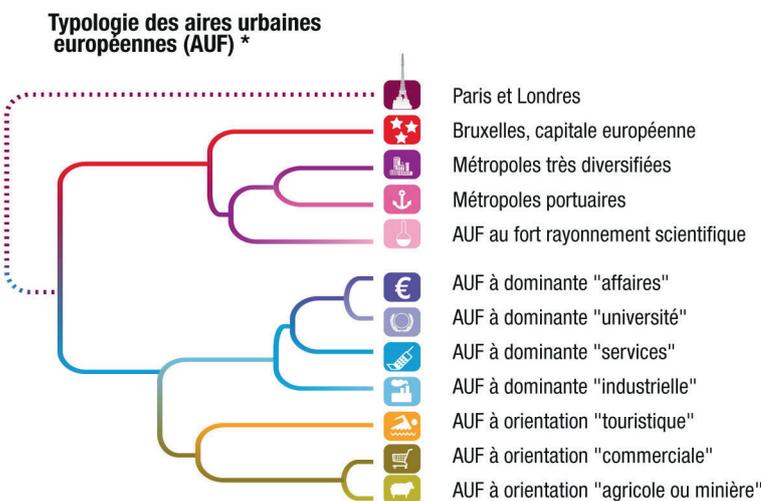
Le réseau aéroportuaire s'inscrit dans ce système urbain maillé autour de métropoles dans de grandes régions aux compétences renforcées.

Note

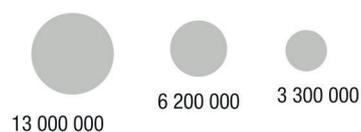
26. S. Berroir, N. Cattan, M. Guérois, F. Paulus, C. Vacchiani-Marcuzzo, Les systèmes urbains français - synthèse, Datar - travaux en ligne n°10, 2012

Des métropoles d'envergure européenne

Carte 10



Nombre d'habitants en 2006 (exprimé par aire urbaine fonctionnelle - AUF)



Typologie publiée en 2012 par Ludovic Halbert, Patricia Cicille et Céline Rozenblat «Quelle métropoles en Europe ? des villes en réseau», Collection Travaux, Datar.

A partir d'une méthodologie originale prenant en compte les aires urbaines fonctionnelles dans un univers d'observation étendu à 29 pays d'Europe, tous les domaines significatifs du développement et du rayonnement métropolitains ont été interrogés pour identifier les atouts, les faiblesses mais aussi les potentialités de 357 agglomérations de plus de 200 000 habitants.

L'analyse comparée portant sur 25 indicateurs, a permis de caractériser les « métropoles européennes » et de sérier les profils des autres territoires et leur contribution au système des villes européennes.

Cette nouvelle organisation territoriale doit permettre de faire face à la concurrence des autres territoires en Europe et dans le monde, tout en contribuant à un développement équilibré du territoire national dans son ensemble. En particulier, elle devrait favoriser le rayonnement de nos métropoles, qui restent encore de taille modeste en comparaison aux métropoles européennes²⁷. En effet, si l'aire métropolitaine de Paris (12,4 M hab.) est la deuxième plus grande métropole européenne derrière Londres (14,2 M hab), la France métropolitaine ne compte pas d'autre aire urbaine pesant véritablement au niveau européen.

De nouveaux outils de planification, une opportunité pour mieux intégrer les aéroports dans les territoires

La loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit l'élaboration par les Conseils régionaux, en concertation étroite avec les autres niveaux de collectivités territoriales et l'État, de schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui renforcent la coordination des politiques publiques régionales. Ils devront être élaborés avant le 31 juillet 2019. Les Régions ont élaboré des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) prévus également par la loi NOTRe pour le 31 décembre 2016. Les aéroports peuvent être abordés dans ces schémas, à la fois concernant le volet internationalisation et celui lié à l'attractivité du territoire, en termes de développement de pôles économiques et de desserte. La nouveauté de ces schémas tient principalement à leur caractère obligatoire et prescriptif vis-à-vis des décisions des autres collectivités. Les SRADDET viennent se substituer à d'autres schémas préexistants et notamment les schémas régionaux des infrastructures de transport (SRIT) et les schémas régionaux de l'intermodalité (SRI), qui n'avaient pas tous été réalisés.

Dans ce contexte, la mission considère essentiel le renforcement de l'intermodalité, jusqu'ici bien plus appréhendée en termes de liaisons route-fer que de meilleure connexion aux aéroports.

À l'échelle communautaire, le nouveau réseau central transeuropéen de transport (RTE-T) adopté en 2013 comprends 38 aéroports clés dont huit aéroports français²⁸ de dimension européenne. La condition d'appartenance à ce réseau central est que ces aéroports soient connectés d'ici 2030 au réseau ferré conventionnel interopérable, de sorte que les conditions d'un déplacement intermodal performant soient réunies, ce que la situation de nombreux aéroports ne permet pas aujourd'hui.

En effet, en France, seuls Paris-CDG et Lyon Saint-Exupéry répondent pleinement à ces cri-

tères, suivis bientôt de Bâle-Mulhouse et à terme de l'aéroport du grand Ouest. L'aéroport de Marseille bénéficie depuis peu d'une gare proche dont la grille de desserte reste encore mal adaptée. Strasbourg dispose d'une liaison performante (7' tous les 15') entre gare et aéroport et Orly présente un potentiel analogue avec la future ligne 14 croisant l'interconnexion sud TGV. Mais ce n'est pas le cas d'autres grands aéroports tandis que Toulouse²⁹ ou Bordeaux voient leur rayonnement territorial réduit par la congestion automobile à leurs abords et l'absence de desserte performante en transports en commun.

C'est ainsi qu'à Bordeaux, « la desserte de l'aéroport et son accessibilité ont été sacrifiées pour trouver un consensus sur le réseau de transport urbain de l'agglomération », nous ont déclaré des élus bordelais. Si la desserte des aéroports en transport a longtemps été négligée au motif de leur potentiel insuffisant de voyageurs³⁰, cette situation nécessite d'être corrigée avec la démocratisation du transport aérien permise par les compagnies à bas coût et le développement du tourisme de courte durée. « Le développement des aéroports régionaux passe par leur accessibilité et l'intermodalité », a insisté le directeur de l'aéroport de Toulouse.

Plus globalement, « un travail à l'échelle de la région pourrait permettre de reconsidérer certains aéroports dont le ratio d'argent public est très important par passager », nous a déclaré un élu de la nouvelle région d'Aquitaine. Avec l'arrivée du TGV, le schéma de desserte permettra-t-il aux professionnels de la ville d'Agen d'effectuer un aller-retour à Paris dans la journée ? La réalisation de l'autoroute de liaison à Toulouse suffira-t-elle à désenclaver Castres ? La connexion de Saint-Etienne à Lyon Saint-Exupéry ne gagnerait-elle pas à être examinée (bus à haut niveau de service, coordination des horaires TER/Rhône express) pour se rapprocher d'un temps d'accès d'une heure ?

Notes

27. L. Halbert, P. Cicille, C. Rozenblat, Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau, La Documentation française - Datar, 2012
28. Comprend les deux aéroports parisiens et six aéroports régionaux (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Toulouse).
29. Une branche de la troisième ligne du métro de Toulouse devrait desservir l'aéroport qui sera sollicité pour son financement.
30. Les transports collectifs en site propre (TCSP) sont un mode de transport massifié, nécessitant un potentiel de trafic important pour les justifier, des navettes par cars ou bus pouvant suffire si ce potentiel est insuffisant. Dans les aéroports à faible trafic régulier, la question même de l'intérêt d'une desserte en transport collectif régulier se pose, l'offre en taxi pouvant utilement pallier au besoin.

1.2.5 La relance du tourisme, une condition de viabilité pour des aéroports à faible trafic

Avec 85 millions de touristes internationaux par an³¹, la France est la première destination touristique mondiale. Le tourisme représente plus de 7% du PIB français, et plus de 2 millions d'emplois directs et indirects.

Avec un taux annuel de 4-5 %, la croissance du tourisme est portée par les nouvelles classes moyennes un peu partout dans le monde et, bien sûr, par le transport aérien. C'est un secteur fortement créateur d'emplois qui présente de nombreuses opportunités de développement sur l'ensemble de notre territoire, pour lesquelles le maillage aéroportuaire est un réseau clef.

Selon Atout France, le tourisme « gagnant » se structure autour d'une marque mondiale³², suscitant un désir pour une destination, autour de laquelle se fédèrent les acteurs locaux publics et privés. En raison des efforts de valorisation qu'elles ont déployés, ce sont des villes telles que Bordeaux, Nantes, Marseille, Lyon et Lille qui captent la croissance grâce à une offre adaptée à des séjours courts.

Des aéroports sont partenaires de six³³ des vingt contrats de destination signés, ce qui illustre leur rôle pour valoriser la destination touristique, accueillir les visiteurs, faciliter leur liaison entre l'aéroport et la destination et effectuer un suivi précis des flux touristiques³⁴.

Selon Christian Mantei, Directeur général d'Atout France, « *un beau territoire ne constitue pas une destination touristique. Une destination s'appuie sur le développement d'une offre adaptée à une clientèle ciblée. Cela reste encore compliqué à faire comprendre* ».

Notre pays souhaite passer de 85 millions en 2015 à 100 millions de touristes d'ici 2020. 30 à 40 % des 15 millions de visiteurs supplémentaires visés viendront en France par avion. Lancé en 2004, ce plan ambitieux a notamment pour but d'enrayer une régression de la clientèle internationale, en particulier sur nos littoraux. Si l'attrait de la France reste fort sur les courts séjours, ce n'est plus le cas pour les vacances sur nos côtes, que les clientèles allemandes et britanniques tendent à délaisser pour l'Espagne et l'Italie. Potentiellement attractifs, des espaces littoraux du sud et de l'ouest de la France, des villes thermales doivent constituer une offre adaptée au standard de ces clientèles. La Région Occitanie vient de lancer un plan volontariste de reconquête de l'attractivité touristique de ses territoires.

De ces initiatives pour relancer l'attractivité de ces territoires pourra dépendre la viabilité de bon nombre d'aéroports dont le trafic est soit au-dessous du niveau de viabilité de la plateforme soit limité à quelques liaisons touristiques vulnérables.

Carte 11 - Contrats de destination et partenariats avec les aéroports



Source : Atout France - Réalisation : CGET-DST-Cellule carto 2017 - KH, PH

Notes

31. Comité interministériel du tourisme du 7 novembre 2016, Hôtel de Matignon
32. Les contrats de destination fédèrent l'ensemble des acteurs du tourisme autour d'une même marque de territoire afin de créer une offre mieux structurée et plus visible sur le plan international. Vingt contrats de destination ont été sélectionnés par deux appels à projets organisés par la Direction générale des entreprises (juillet 2014 et janvier 2015) <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/l-action-du-maedi-en-matiere-de-promotion-du-tourisme/federer-les-acteurs-autour-d-une-marque-territoire-20-contrats-de-destination/>
33. Bordeaux, Champagne, Louvre-Lens, Provence, Pyrénées, Vallée de la Dordogne.
34. Pour mieux connaître les flux touristiques des différents modes de transports ainsi que les besoins d'intermodalité au bénéfice des touristes, un observatoire de la connectivité vient d'être lancé mi-2016 sur proposition d'un groupe de travail rassemblant les services de l'État (direction des entreprises et de l'économie internationale du MAEDI, DGAC), Atout France et les professionnels du secteur aérien (UAF, Air France, association de compagnies aériennes).

1.3 La mission retient une typologie fonctionnelle des aéroports du maillage français

Pour améliorer la compréhension du maillage aéroportuaire, la mission propose une typologie d'aéroports et s'est appuyée à cet effet sur deux approches parallèles :

- les témoignages et informations communiquées par les élus et responsables rencontrés lors de ses déplacements qui ont permis d'identifier leurs fonctions principales et le caractère économique et social de leur environnement.
- une analyse statistique multicritères, réalisée par la DGAC, qui combine données de trafic et données territoriales exposées ci-dessous, dont l'intérêt est de mettre en évidence des niveaux de vulnérabilité des aéroports. Cette analyse fait l'objet de l'**annexe C4**.

Analyse multicritère établie par la DGAC : les indicateurs

- Volume de trafic (pax locaux) 2014, source DGAC
- Part du marché français 2014, source SABRE (pourcentage de passagers dont le point d'origine se situe en France métropolitaine, quelle que soit la nationalité du voyageur)
- Part du trafic émetteur 2014, source SABRE (pourcentage des passagers qui ont comme point de départ l'aéroport en question)
- Part du trafic bas coûts 2014, source DGAC
- Connectivité internationale (nombre de hubs desservis), 2014, source DGAC
- Population aire urbaine, source Insee 2013
- Variation relative annuelle moyenne 2008-2013 (%), source Insee 2013
- Part des cadres des fonctions métropolitaines par zone d'emploi, source Insee 2010
- Meilleur temps de parcours en train (+ bateau) depuis Paris (lignes à grande vitesse et classiques confondues), source SNCF Voyages

La mission propose de lire le maillage à partir de 7 types d'aéroports :

1. les aéroports franciliens parmi lesquels l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, hub de rang mondial ;
2. les aéroports régionaux, portes d'entrée d'une région avec une vocation internationale majoritairement moyen-courrier (Bâle-Mulhouse, Bordeaux, Lyon, Marseille, Nantes, Nice, Toulouse) ;
3. les aéroports métropolitains, assis sur une forte base économique avec une dominante de trafic export de voyageurs mais également un trafic import lié à l'activité économique (Brest, Clermont-Ferrand, Lille, Metz-Nancy, Montpellier, Pau, Rennes, Strasbourg, Toulon) ;
4. les aéroports d'import de voyageurs, assis sur

une base à dominante touristique et accueillant majoritairement du trafic import, souvent à dominante bas coûts (Ajaccio, Bastia, Biarritz, Calvi, Figari, Perpignan, Rodez, Tarbes, ainsi que Bergerac, Béziers, Carcassonne, Chambéry, Dinard, Grenoble, La Rochelle, Nîmes, Poitiers, Tours) ;

5. les aéroports locaux de désenclavement pour lesquels la liaison avec Paris et les hubs régionaux est essentielle et s'inscrit dans la multi-modalité (Agen, Aurillac, Brive, Caen, Castres, Lannion, Le Puy, Limoges, Lorient, Quimper, Périgueux) ;
6. les aéroports de proximité ou d'export de voyageurs qui accueillent peu de trafic commercial (Deauville, Dole, Saint-Etienne, Vatry) ;
7. les aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale (outre la cinquantaine d'aéroports déjà identifiée, entrent tendanciellement dans cette catégorie Annecy, Angers, Avignon, Châteauroux, Dijon, Le Havre, Rouen).

Pour chacune de ces familles sont rassemblés dans les paragraphes qui suivent les principaux enjeux retenus à l'issue des auditions.

Les aéroports franciliens

Avec les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly, Aéroports de Paris porte la connectivité mondiale de la France. Selon ACI Europe³⁵, Paris-Charles de Gaulle est classé en 2016 parmi les hubs européens, au 3^e rang (après Francfort et Schiphol) pour la connectivité globale (meilleure desserte européenne en direction de l'Afrique) et au 1^{er} rang européen en termes de connectivité intercontinentale (particulièrement avec l'Amérique du Nord et l'Amérique latine). L'aéroport de Paris-Charles de Gaulle a accueilli en 2015 un trafic de plus de 65 millions de passagers et celui de Paris-Orly près de 30 millions.

Paris-Charles de Gaulle fait face à la concurrence entre hubs intercontinentaux l'obligeant à gagner en compétitivité sur les redevances aéroportuaires pour les vols long courrier et en qualité d'accueil en optimisant le fonctionnement complexe de ses sept terminaux.

Les aéroports franciliens constituent également la tête de réseau du trafic intérieur français pour l'accès à la capitale mais également aux lignes intercontinentales. **La stratégie de hub mondial ne doit donc pas renchérir de manière excessive les redevances d'atterrissage des avions de moins de 100 places³⁶ pénalisant de fait la desserte de villes moyennes françaises ni limiter l'accès**

à Paris-Charles de Gaulle des villes moyennes dont le tissu économique est internationalisé.

Avec la construction prévue du métro du grand Paris (lignes 14 et 17) et de CDG Express, l'accessibilité urbaine des deux aéroports sera enfin améliorée dans quelques années. Les gares de Saint-Lazare et de l'Est ainsi que la ligne LGV sud (ligne 14) s'en trouveront mieux connectées aux aéroports parisiens au bénéfice des habitants des espaces régionaux desservis par ces gares ferroviaires.

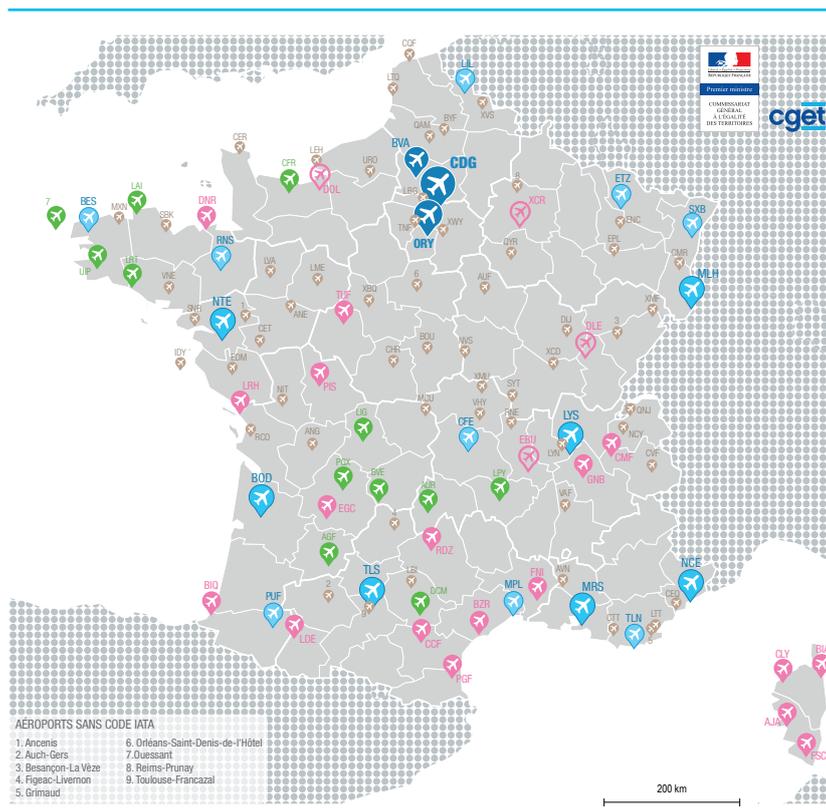
En matière de fret aérien³⁷, Paris constitue le principal point d'entrée et d'éclatement des flux internationaux transportés sur appareils mixtes ou tout cargo. Paris-Charles de Gaulle est le hub de 3 opérateurs de fret majeurs : Air France, Fedex et La Poste ; ces deux derniers ont annoncé d'importants investissements en 2016 pour étendre leurs activités respectives. Les aéroports parisiens traitent 85 % du fret touchant la France (2^e rang européen).

Bien qu'étant situé dans les Hauts de France, l'aéroport de Beauvais-Tillé se positionne comme un aéroport spécialisé dans la desserte moyen-courrier à bas coûts de la région Île-de-France. Il se retrouve en pratique dans plusieurs catégories.

Les aéroports régionaux

La compagnie Air France ayant concentré son activité internationale moyen et long courrier sur Paris³⁸, les aéroports régionaux se sont tournés vers d'autres compagnies, la plupart étrangères et à bas coûts, pour développer leur activité et souhaitent tous devenir à dix ans l'une des portes d'entrée de la France. Cet anneau de métropoles connectées à Paris représente la France à l'international. Afin d'améliorer leur connectivité directe hors Europe, les aéroports régionaux comptent à la fois sur un desserrement des droits de trafic en direction du Moyen-Orient et de l'Asie et sur les possibilités de liaisons longs courriers point à point grâce aux nouveaux avions long-courriers de moyenne capacité³⁹. Ces aéroports ont assuré en 2015 un trafic de 4 à 12 millions de passagers et ont creusé l'écart, en matière de trafic, avec la catégorie qui suit.

Pour autant, beaucoup de ces aéroports se voient concurrencés dans leur développement à l'international, à la fois par de grands aéroports situés à 2 heures de transport, mais également par des aéroports locaux. Dans le cas de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, Lyon est à deux heures de train rapide de Paris-Charles de Gaulle et l'aire d'attraction de l'aéroport de Genève s'étend à 60 % sur le territoire français ; les aéroports de Chambéry, Saint-Etienne et surtout Grenoble sont à moins de 100 km. L'aéroport de Marseille rencontre la même problé-



TYPLOGIE DES AÉROPORTS

Carte 12



matique de développement international avec des contraintes liées aux droits de trafic et des aéroports de tous types situés à moins de 2 heures.

Les aéroports de Toulouse, Bordeaux et Nantes doivent également traiter des contraintes urbaines, principalement de congestion de leurs abords et d'accessibilité multimodale, qui tendent à contracter leur aire d'attraction.

Notes

- 36.** La nouvelle autorité indépendante de régulation s'est prononcée en août et septembre 2016 sur les tarifs de l'année 2016 sur ce point.
- 37.** En pleine mutation avec l'explosion des achats par internet, le transport de fret aérien - dans son acception large de fret transporté sous lettre de transport aérien (LTA) à bord d'avions ou de camions - constitue une activité majeure au plan économique mondial et national ; elle présente des perspectives certaines pour le hub parisien, mais également pour d'autres aéroports du maillage français.
- 38.** Et dans une moindre mesure sur Lyon pour le moyen-courrier.
- 39.** De type B 787/A350 dans un premier temps et/ou B737Max/A321Neo dans un second temps..

Deux questions clefs apparaissent au regard du développement des aéroports régionaux :

- l'accélération de l'intermodalité régionale afin d'améliorer l'accessibilité de ces aéroports voire optimiser le système aéroportuaire régional ;
- l'importance des stratégies métropolitaines et régionales de développement économique et touristique s'appuyant sur les aéroports régionaux, qu'illustrent l'ouverture récente de Marseille et de la Provence à la clientèle coréenne, des projets touristiques ciblés sur une clientèle chinoise en Midi-Pyrénées ou des offres de séjours pour la clientèle européenne dans le Bordelais.

Les aéroports métropolitains⁴⁰

Ces aéroports sont adossés à des aires urbaines métropolitaines, qui garantissent pour la plupart un volume d'activité de l'ordre d'un million de passagers. Néanmoins, du fait de la proximité d'aéroports internationaux plus importants, les aéroports de Lille, Metz, Montpellier, Rennes et Strasbourg présentent des perspectives de développement limitées. D'où l'enjeu pour ces aéroports et leurs territoires de définir une stratégie pertinente pour leur développement. C'est la voie prise par les aéroports de Clermont-Ferrand et Toulon à partir d'objectifs précis de valorisation touristique.

À mi-chemin de Metz et Nancy, lancé en 1975 par la région Lorraine, l'aéroport de Metz-Nancy-Lorraine conserve un atout pour exploiter du fret mais n'équilibrera ses coûts d'exploitation à moyen terme qu'à condition de construire une complémentarité avec l'aéroport de Luxembourg tout proche. Aéroport quasiment urbain, la plateforme de Rennes devra réexaminer son avenir avec la construction du nouvel aéroport du Grand Ouest.

En raison du prix souvent élevé des billets, l'enjeu d'aéroports comme Brest et Pau est de parvenir à la fois à favoriser la concurrence entre compagnies et d'attirer de nouveaux voyageurs, ce qui rend, encore une fois, la stratégie d'attractivité du territoire particulièrement déterminante.

L'aéroport de Strasbourg a fourni à la mission un exemple de coopération entre aéroports avec un projet conjoint (liaison bus rapide ou aérienne) entre l'aéroport de Strasbourg et les aéroports de Munich et Francfort, avec le concours de la compagnie Lufthansa.

Les aéroports d'import de voyageurs desservant des zones touristiques et résidentielles

Pour la plupart d'entre eux, ces aéroports s'appuient sur des compagnies à bas coûts pour accroître l'attractivité résidentielle et touristique de leur territoire, particulièrement en direction d'une clientèle européenne. Parmi d'autres, les aéroports de Bergerac, Carcassonne, Chambéry ou Grenoble captent ainsi

une clientèle anglaise et nord européenne dans des territoires où l'économie touristique est vitale. Bien qu'il fonctionne depuis plusieurs années, ce modèle reste précaire tant les voyageurs que les compagnies à bas coûts mettent les territoires en concurrence : « *chaque saison est un nouveau challenge* », nous a-t-on déclaré à Chambéry.

Des incertitudes de moyen terme pèsent également sur la pérennité même de ce type de liaisons : volatilité des liaisons assurées par les compagnies à bas coûts, coût du kérosène, taxation des externalités environnementales. Selon le directeur général d'ACI Europe, « *la montée en gamme des compagnies low cost est un vrai risque et une remontée du prix du pétrole à 80-100 \$ le baril entraînerait probablement leur départ de petites plateformes* ».

Cela étant, dans un contexte où la clientèle privilégie les séjours courts, l'aéroport de proximité constitue un atout fort pour un territoire. Par ailleurs, certains d'entre eux ont su fidéliser une clientèle européenne mobile qui dispose d'une résidence secondaire (Béziers, Nîmes), pouvant devenir principale (Bergerac, Poitiers) et se sont employés à diversifier les pays cibles, les compagnies ainsi que les activités sur l'aéroport. Nîmes accueille ainsi la base de bombardiers d'eau de la sécurité civile, tandis que Tarbes et Dinard ont préservé des activités aéronautiques fortes de plusieurs centaines d'emplois.

Néanmoins bon nombre de ces aéroports présentent un coût de fonctionnement important pour la collectivité et sont souvent en concurrence avec des plateformes très proches. Spécifique en raison de son volume exceptionnel de passagers, l'aéroport de Beauvais résulte également d'une initiative locale s'appuyant sur des compagnies à bas coûts et une desserte par bus de la région parisienne.

Les aéroports de désenclavement

Les territoires desservis par ces plateformes ont en commun un tissu industriel et tertiaire qui nécessite, en raison de son éloignement géographique, une connexion aérienne pour accéder au minimum à la métropole parisienne et à un hub intercontinental. Pour les plus petits aéroports, le subventionnement du fonctionnement, de l'infrastructure et des liaisons pèse lourdement sur les finances publiques, ce qui conduit certaines collectivités à étudier des solutions modales alternatives, comme à Lannion (modernisation de l'itinéraire vers Brest-Guipavas), Périgueux (rabattement sur l'aéroport de Bergerac). L'ouverture des nouvelles lignes à grande vitesse en 2017 est de nature à fragiliser la liaison aérienne

Note

40. Au sens d'un aéroport desservant une aire urbaine importante, n'ayant pas nécessairement le statut de métropole au sens de la loi NOTRE.

avec Paris des aéroports d'Agen (liaison TGV en 3 h, aéroport de Toulouse à une heure) mais également de Quimper et Lorient dont les territoires s'appuient peu sur leur aéroport pour valoriser leur attractivité touristique et résidentielle, à la différence d'autres zones littorales.

Les aéroports de proximité ou d'export de voyageurs

Ces aéroports ont en commun une forte implication des collectivités dans leur création ou leur maintien : pour Vatry, un projet d'aéroport de fret aérien dans les années 90 porté par le département de la Marne ; pour Dole, la décision du département du Jura de prendre en charge la plateforme au moment de la décentralisation de 2004 ; pour Saint-Etienne, la volonté des collectivités de conserver une plateforme aéroportuaire ; pour Deauville, une décision en 2007 des deux régions normandes de privilégier le développement de cet aéroport afin d'optimiser un réseau d'aéroports jugé trop dense et coûteux.

Malgré l'engagement des collectivités, ces aéroports rencontrent de nombreuses difficultés : pour Vatry, l'effondrement en 2009 de l'activité fret avec le départ à Charleroi de la principale compagnie ; pour Dole, un développement non concerté avec l'aéroport tout proche de Dijon, qui a été préjudiciable aux deux infrastructures alors que la viabilité d'un aéroport unique ne paraît pas démontrée⁴¹. Avec le développement de Deauville, on est en présence d'une initiative non aboutie de coordination des plateformes normandes. Ces aéroports proposent principalement des destinations de vacances ou de rapprochement familial (Portugal, Maghreb) requérant souvent un fort subventionnement public par passager. Ces expériences témoignent de la situation difficile dans laquelle se retrouvent les décideurs publics dans un contexte où la finalité même de l'aéroport est remise en question.

A *contrario*, Beauvais, qui présente également des analogies avec cette famille, illustre le pari d'acteurs sur un modèle de transport auquel peu de responsables français croyaient au début des années 2000 et accueille un volume de 4 millions de passagers, équilibré à l'import et à l'export. Il apparaît comme un projet d'entrepreneurs, soutenus par les collectivités, de création d'une activité aéroportuaire jouant sur un nouveau modèle de transport aérien et sur l'opportunité de la proximité parisienne.

Notes

41. Cour des comptes, Rapport public annuel 2015, « Un exemple d'investissements publics locaux mal planifiés : les aéroports de Dole et Dijon », p.402.

42. En concurrence avec l'aéroport de Chambéry, l'aéroport d'Annecy se réoriente vers une fonction de désengorgement de l'aéroport de Genève, troisième aéroport d'affaires européens après Le Bourget et Londres qui a besoin de relocaliser 50 000 mouvements d'aviation d'affaires.



Aéroport du Loiret Orléans - Saint-Denis de l'Hôtel

Les aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale

Dans cette catégorie, on observe une grande diversité de situations suivant l'importance de l'activité d'aviation d'affaire. On y trouve ainsi des aéroports spécialisés adossés à de grands aéroports et parfois exploités par le même opérateur : Le Bourget (CDG-Orly, premier aéroport d'aviation d'affaire en Europe), Bron (Lyon), Cannes et Saint-Tropez (Nice), Franczal (Toulouse), Saint-Nazaire-Montoir et Ancenis (Nantes), Annecy⁴² (Genève).

Ces plateformes peuvent accueillir une faible activité commerciale saisonnière (charters notamment). Certaines d'entre elles ont eu un trafic commercial régulier qu'elles ont perdu au cours des dernières décennies : c'est le cas de Saint-Brieuc, Cherbourg, et plus récemment de Dijon et Annecy.

Lors des missions en régions, les responsables publics ont insisté sur l'utilité de ces équipements :

- pour le fonctionnement du tissu économique local ; il s'agit de permettre à des dirigeants, cadres, clients d'accéder rapidement à un établissement situé en général à 20-30 km de la plateforme ;
- pour l'attractivité résidentielle ou touristique vis-à-vis d'une clientèle aisée (Courchevel, Dijon, Orléans, Vannes) ;
- comme plateforme d'activités industrielles et aéronautiques (Avignon, Dinard, Châteauroux, Morlaix).

Ces aéroports s'inscrivent en complément du réseau commercial, soit en permettant d'optimiser le fonctionnement des grands aéroports, soit en desservant des aires urbaines distantes d'aéroports commerciaux (cf. [carte 1](#) et carte présentée en [annexe C3](#) des systèmes urbains français).

Quelques plateformes peuvent requérir le maintien d'un contrôle aérien assuré par les contrôleurs aériens de l'État en raison du nombre très élevé de mouvements⁴³, mais en général une information de type AFIS⁴⁴ suffit.

Pour prévenir leur fermeture par les collectivités, certaines plateformes ont vu leur gestion reprise par des entreprises privées, par exemple à Colmar (société Liebherr) ou Lahr (Herrenknecht AG) en Allemagne. C'est pourquoi la nouvelle région Grand Est a déclenché une étude pour mieux apprécier les enjeux économiques de ce type de plateforme.

Au plan financier, l'équilibre budgétaire repose sur la vitalité et la diversité des activités d'aviation d'affaires, d'aviation générale et d'aviation de

services (transports sanitaires, transport d'organe, sécurité civile), la valorisation de ressources négligées jusqu'alors (location d'actifs immobiliers) et le développement d'activités annexes (circuit automobile à Saint-Brieuc, production d'énergie renouvelable, restauration, organisation de manifestations et de colloques).

Notes

43. Certains aérodromes d'aviation générale (ex : Toulouse Lasbordes) peuvent également requérir un contrôle aérien en raison du volume de leur trafic, pouvant dépasser plusieurs dizaines de milliers de mouvements aériens par an.

44. Airport Flight information service. Les agents AFIS rendent, depuis une tour, des services d'information et d'alerte. Contrairement à un service de contrôle, l'AFIS ne peut donner ni instruction, ni autorisation, ni interdiction à un pilote. En particulier, il ne peut pas autoriser le décollage ou l'atterrissage d'un aéronef.

1.4 Demain, des évolutions peuvent impacter le maillage

1.4.1 Perspectives du transport aérien : croissance et aléas

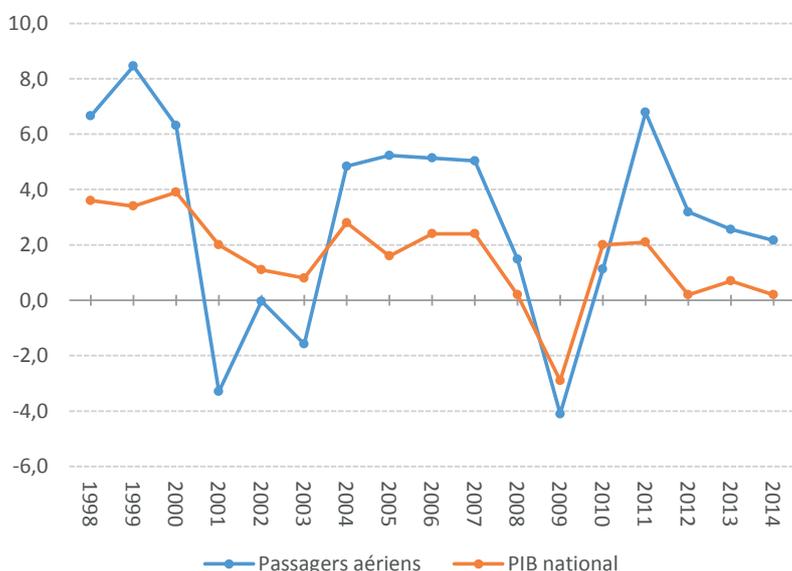
À l'échelle mondiale, le trafic poursuivra sa croissance, qui sera plus marquée dans les zones Asie-Pacifique, Moyen-Orient et Afrique. Cette dynamique bénéficiera également à l'Europe, où la croissance annuelle pourrait, selon les dernières prévisions de l'OACI⁴⁵, avoisiner 3 % entre 2015 et 2030. Les transporteurs à bas-coûts resteront des acteurs importants de cette croissance, même si des évolutions récentes laissent entrevoir une cer-

taine convergence des modèles de compagnies aériennes. L'arrivée sur le marché de nouveaux avions long-courriers de moyenne capacité devrait multiplier les possibilités d'exploitation de liaisons point-à-point au bénéfice des grands aéroports régionaux.

Mais le transport aérien est particulièrement sensible à la conjoncture économique, comme l'illustre le graphe ci-après, ainsi qu'au contexte géopolitique. Cette hypersensibilité est de nature à fragiliser les plus petits aéroports qui ne vivent parfois que d'une ou deux dessertes.

Sous la pression de la concurrence, les compagnies aériennes doivent s'adapter rapidement. Au plan international, cela conduit à une consolidation des transporteurs et, au niveau des territoires, à une réorganisation continue des liaisons à partir des aéroports. L'ancrage des compagnies a tendance à s'affaiblir au profit d'un nomadisme d'opportunité. Les compagnies à bas coûts notamment n'hésitent pas à déménager une base si les conditions ne leur conviennent plus. Ces sont autant de facteurs d'incertitude pour les gestionnaires d'aéroports et les territoires.

Graphique 16 - Évolution de la croissance annuelle du PIB national (en %) et de l'activité de passagers aériens (en %) en France, entre 1998 et 2014



Laurent Terral - IFSTTAR - École des Ponts - Université Paris-Est - Marne-la-Vallée

Note

45. Présentées en septembre 2016 lors de la 39^e Assemblée de l'OACI.

1.4.2 Les droits de trafic, un sujet controversé, aux enjeux différents selon les pays

Les droits de trafic sont entièrement libéralisés dans le cadre des accords européens avec les États-Unis et le Canada, en contrepartie d'une convergence de l'ensemble de la réglementation applicable au transport aérien. Dans les cadres bilatéraux, chaque pays applique sa propre réglementation et l'accès au marché aérien est régulé en fixant réciproquement des « enveloppes de capacités » pour les compagnies aériennes des deux pavillons, ajustées périodiquement suivant l'évolution de la demande. Si, dans les cadres bilatéraux entre la France et le Japon, le Brésil, l'Inde, la Turquie et l'Afrique du Sud, les enveloppes de capacités laissent une large marge de développement aux compagnies, elles sont plus contraintes avec la Russie, la Chine, le Qatar et les Émirats Arabes Unis.

Avec ces deux derniers, la Commission européenne a reçu en 2016 mandat des États membres de l'Union européenne pour négocier un accord global inspiré de ceux conclus avec les États-Unis ou le Canada. Dans le cadre bilatéral actuellement applicable, seules Qatar Airways et Emirates (Émirats Arabes Unis - Dubaï) utilisent la totalité de leurs droits de trafic respectifs. Il reste de nombreux droits de trafic disponibles pour Etihad (Emirats Arabes Unis - Abou Dhabi) ainsi que pour les compagnies françaises, sur ces marchés.

ACI Europe souhaiterait que les droits de trafic soient totalement libéralisés avec le reste du monde : selon son directeur général, « ce serait une opportunité de développement importante pour les aéroports européens, car c'est en Asie que se fera l'essentiel de la croissance ». Pour autant, les principaux hubs européens, dont dépend la bonne connectivité directe de nos pays, sont fortement concurrencés par les hubs moyen-orientaux, même si la véritable menace concurrentielle, selon l'ACI, reste le hub turc⁴⁶. En 2016, les hubs européens se sont confirmés comme les mieux connectés, mais leur connectivité s'est accrue plus faiblement qu'en 2015⁴⁷. Dans ce contexte, les responsables d'ADP expriment le souhait que les aéroports régionaux développent du point à point international, sans devenir toutefois des hubs intercontinentaux, ce qui affaiblirait les hubs européens existants.

Bien que les aéroports régionaux disposent d'une connectivité indirecte élevée via les hubs européens (cf.paragraphe 1.2.1), la question des droits de trafic reste pourtant un sujet de controverse car leurs exploitants considèrent que les droits de trafic dont bénéficient les transporteurs aériens vers les hubs moyen-orientaux sont trop restreints : « La ligne Emirates de Lyon, ce n'est pas que de l'export. Il y a 30 % de trafic import, avec des touristes japonais et aus-

Tableau 6 - Tourisme - état des lieux des droits de trafic (3^e et 4^e libertés) avec les pays-cibles

Aucune restriction de droits de trafic	Union Européenne (28 pays), Islande, Norvège, Suisse, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Monténégro, Serbie, Géorgie, Israël, Jordanie, Maroc, Moldavie, Canada, États-Unis, Mexique, Japon, Turquie
Les enveloppes de droits de trafic ne constituent pas un obstacle au développement du trafic	Inde, Brésil, Afrique du Sud, Émirats Arabes Unis / Abu Dhabi
Les enveloppes de droits de trafic (3^e et 4^e libertés) sont actuellement contraignantes	Chine (négociation prévue début 2017), Russie*, Qatar*, Émirats Arabes Unis / Dubaï*

Accords européens de ciel ouvert sauf accords bilatéraux en italique

*les compagnies françaises n'ont pas utilisé tous les droits de trafic disponibles.

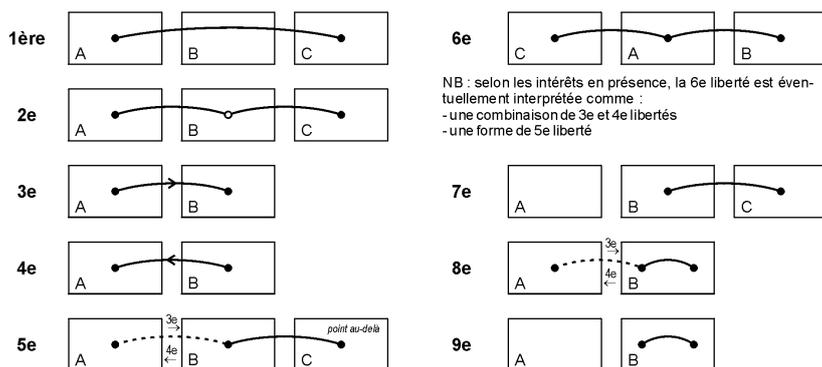
Source : DGAC 2016

Les libertés de l'air

L'Etat B donne le droit ou le privilège aux compagnies du pays A. C est un Etat tiers.

- arrêt commercial
- arrêt technique

L'OACI considère les 6e à 9e "libertés" comme des soi-disant libertés car seules les cinq premières ont été reconnues par les traités internationaux signés sous son égide.



NB : selon les intérêts en présence, la 6e liberté est éventuellement interprétée comme :
- une combinaison de 3e et 4e libertés
- une forme de 5e liberté

Source : F. Dobruszkes d'après OACI et Bin-Cheng

Notes

46. En 2016, le hub Istanbul a toutefois perdu de son attrait pour des raisons de sécurité et d'annulation de vols par la compagnie Turkish Airlines.

47. Dans son rapport intitulé « ACI EUROPE Airport Industry Connectivity Report 2016 » ACI Europe consacre un dossier sur la concurrence des hubs moyen-orientaux qui restent moins bien connectés globalement que les 3 premiers européens, mais offrent une meilleure connectivité intercontinentale.

traliens, que l'on n'aurait pas eus et que n'aurait pas attirés Roissy CDG ». Marseille ne dispose pas de ligne vers le Golfe et observe les évolutions en Italie (rachat d'Alitalia par Etihad). Bordeaux a ouvert en 2014 une connexion au hub d'Istanbul avec la compagnie Turkish Airlines. « Pour Bordeaux, le hub d'Istanbul a ouvert des destinations vers l'Asie centrale auxquelles nous n'avions pas pensé et qui ne sont pas offertes par le hub parisien »⁴⁸.

L'arrivée de nouveaux appareils long-courriers de moyenne capacité⁴⁹ et de nouvelles compagnies long-courrier à bas coûts sont perçus comme

des opportunités pour les aéroports régionaux de connecter directement leurs régions aux pays d'Amérique du nord ou d'Asie avec lesquels leurs tissus économiques ont les échanges les plus importants.

Notes

48. En raison du contexte actuel, Turkish Airlines a suspendu 30 lignes dont la liaison Bordeaux-Istanbul pour la saison hiver 2016-2017. La ligne pourrait reprendre à l'été 2017.

49. B787, A350, A321 NEO, B737 Max

1.4.3 Lutte contre le changement climatique : un nouvel encadrement international

Même si le développement du trafic aérien s'est accompagné d'une amélioration continue de son efficacité énergétique, ce mode de transport contribue au changement climatique⁵⁰.

Dans un environnement fortement concurrentiel, le secteur aérien bénéficie en France, comme partout dans l'Union européenne⁵¹, d'un régime plutôt favorable de taxation de ses externalités environnementales, du fait de l'exonération du carburant de toute taxe au plan international et, au plan national, de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

La directive Energie ouvre certes la possibilité d'une taxation pour les vols intérieurs, mais son application en France se traduirait par un surcoût de l'ordre de 600 M€ par an, de nature à renchérir les vols de continuité territoriale vers l'outre-mer et à affecter la compétitivité du hub parisien.

Le cabinet CE Delft⁵², mandaté par Réseau Action Climat France, a conduit des simulations, de 2015 à 2018, et montré des impacts significatifs de la suppression de l'exonération⁵³ de taxe intérieure sur les produits pétroliers pour les vols intérieurs en termes de prix des billets d'avion, de réduction de trafic, de gaz à effet de serre, d'emplois. Sur ce même sujet, la Cour des comptes, dans son rapport 2016 sur la compétitivité du transport aérien français⁵⁴, indique que « actuellement, l'exonération de TICPE pour l'aviation commerciale peut s'analyser comme une aide à la compétitivité du secteur ».

La mission note que la taxation des externalités du trafic aérien serait de nature à avoir des impacts importants sur l'activité des aéroports. L'initiative de la Norvège d'introduire en 2016 une taxe environnementale (80 couronnes soit 8,6 €) s'est traduite par la suppression d'une quinzaine de liaisons par la société Ryanair et la fermeture

de l'aéroport de Moss-Rygge en novembre 2016 qui accueillait sa base norvégienne (4 Boeing 737-800). La Cour des comptes souligne, par ailleurs, qu'« il est difficile d'envisager une mesure nationale isolée de taxation (ou européenne) dans une économie mondialisée ».

Au niveau international, la détaxation du kérosène embarqué pour les vols internationaux répond aux recommandations de l'OACI et aux exigences de l'article 24 de la convention de Chicago sur l'aviation civile internationale. Néanmoins, le transport aérien international, qui connaît une croissance annuelle moyenne de 5 %, est mobilisé pour améliorer son efficacité énergétique. Dès 2010, les États membres de l'OACI se sont fixés un objectif de stabilisation des émissions de CO₂ au niveau qu'elles atteindront en 2020 (Carbon Neutral Growth 2020 ou CNG2020) et ont défini les mesures à prendre pour respecter cet objectif.

Notes

50. Les aéronefs émettent des gaz à effet de serre directement dans les hautes couches de l'atmosphère, principalement du CO₂, des oxydes d'azote ainsi que de grandes quantités de vapeur d'eau, qui forment des traînées de condensation et de cirrus qui amplifient le réchauffement. Le transport aérien représente entre 2 % environ des émissions de CO₂.

51. À l'exception toutefois des Pays-Bas pour lesquels l'aviation intérieure est une activité marginale

52. Tax exemptions and reductions for domestic commercial air passenger transport in France – Foregone tax revenues and impacts of an abolishment – CE Delft – June 2015 – (étude commandée par le Réseau Action Climat France).

53. Selon les articles 195 et 265 bis du code des douanes, les produits pétroliers destinés à l'avitaillement des aéronefs à usage autre que de tourisme privé sont exemptés de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques, qu'ils soient utilisés pour des vols intérieurs ou internationaux.

54. Cour des comptes, « L'État et la compétitivité du transport aérien français, un rôle complexe, une stratégie à élaborer », septembre 2016.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, ce programme consiste en un panier de mesures visant à :

- optimiser la gestion du trafic aérien et améliorer les infrastructures : par exemple, le programme européen SESAR devrait permettre d'optimiser les trajectoires aériennes permettant une réduction de 10 % des émissions ; la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit que les aéroports établissent des plans d'action pour réduire leurs émissions de 20% d'ici 2025 ;
- réduire les émissions de CO₂ des aéronefs à la source par des améliorations technologiques : au cours des cinq dernières décennies, la consommation unitaire de carburant des aéronefs, ainsi que les émissions de CO₂ associées, ont déjà pu être réduites de l'ordre de 70 % à 80 %. En France, le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC), présidé par le Ministre chargé des transports, réunit l'ensemble des acteurs du transport aérien afin de coordonner l'effort de recherche technologique nécessaire à cette ambition ;
- développer les carburants alternatifs durables : à titre d'illustration, dans le cadre de l'opération Lab'Line for the future, Air France expérimente des vols réguliers alimentés en biocarburant (10 % d'incorporation dans le kérosène classique) ;
- instaurer des mesures économiques telles que le mécanisme mondial de compensation des émissions de CO₂ de l'aviation internationale : toutes les émissions de CO₂ dépassant le niveau des émissions atteint en 2020 seront compensées par l'acquisition de crédits de réduction des émissions de CO₂ acquis sur un marché alimenté par des secteurs d'activité qui réduisent leurs émissions.

Sur ce dernier point relatif aux mesures économiques, l'Europe a pris la première l'initiative. Le système ETS (European Trading Scheme) 55 en vigueur dans le secteur aérien depuis le 1^{er} janvier 2012 limite le niveau d'émission de CO₂ du secteur en obligeant les transporteurs qui dépassent le plafond autorisé à acquérir des quotas sur le marché. Cette initiative européenne a relancé le sujet au niveau international, mais son champ d'application très large a suscité des tensions internationales fortes opposant l'UE à une grande partie du monde. Dans ce contexte, l'UE a accepté de réduire le périmètre de l'EU-ETS Aviation aux seules liaisons intra-européennes dans l'attente des résultats des négociations à l'OACI.

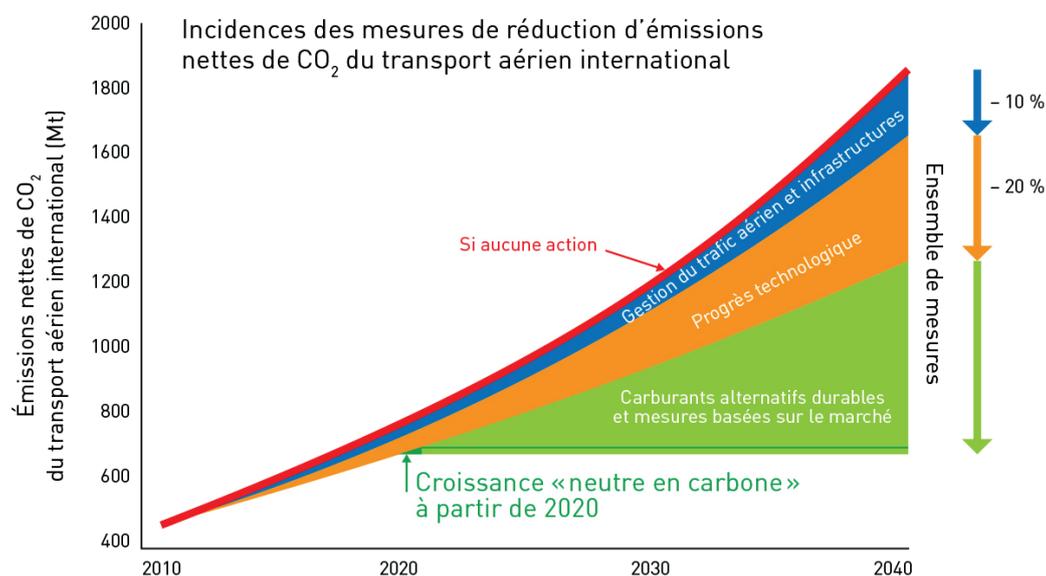
C'est dans ce contexte, que l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale) s'est dotée, lors de sa 39^e assemblée, le 6 octobre 2016, d'un mécanisme universel⁵⁶ de compensation des émissions de CO₂ de l'aviation internationale. Ce mécanisme, qui couvre 80 % des émissions du trafic aérien mondial, sera mis en œuvre progressivement en deux phases afin de tenir compte des capacités respectives des différents États dans le monde : une première phase entre 2021 et 2026 basée sur le volontariat, puis une seconde phase à partir de 2027 où le dispositif s'appliquera de façon universelle à l'exception d'un certain nombre d'États exemptés (notamment les pays les moins développés, les plus enclavés et ceux dont le transport aérien est le moins mature).

Notes

55. En français, système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE).

56. Mécanisme appelé GMBM (Global Market Based Measure) ou CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation).

Graphique 17 - Incidences des mesures de réduction d'émissions nettes de CO₂ du transport aérien international



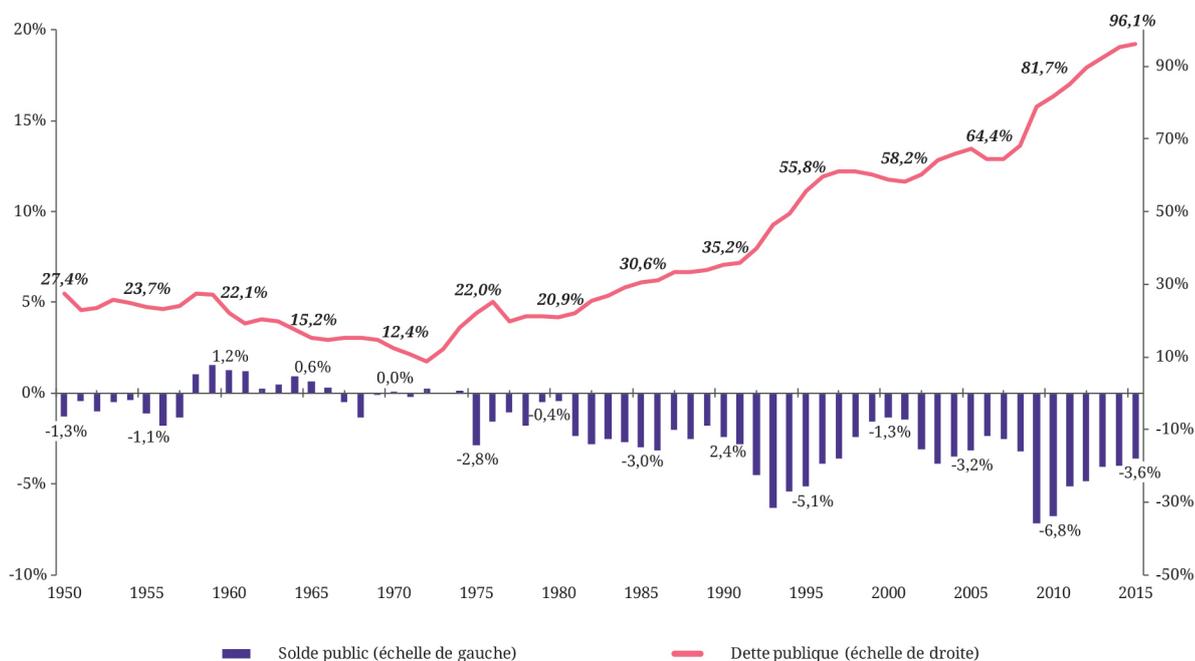
Source : OACI

1.4.4 Financements publics : des contraintes structurelles fortes

Dans le cadre du débat sur le thème « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? »⁵⁷, France Stratégie estime que « si la France entend réduire significativement l'endettement public, elle devra, dans les dix ans à venir, conduire un ajustement supplémentaire, compris entre 2 et 4 points de PIB. [Elle] devra [...] faire de nombreux choix, tant sur le rythme que sur la composition de cet ajustement. Dans un contexte où les marges de manœuvre pour de nouveaux prélèvements seront limitées, l'essentiel de l'ajustement devra passer par des réductions de dépenses et par la réallocation des moyens vers les objectifs prioritaires ».

Depuis la crise financière de 2008, l'effort de redressement des finances publiques impose des contraintes budgétaires et des réformes à l'ensemble des collectivités et établissements publics : beaucoup de chambres de Commerce et d'Industrie ont été amenées à réexaminer leur implication dans le secteur aéroportuaire à la suite de réductions de moyens humains et financiers, accentuées par le prélèvement en 2015 de 550 millions d'euros sur leur fond de roulement. Depuis 2014, les collectivités locales, qui restent libres de leurs arbitrages, doivent faire face, chaque année, à des réductions fortes⁵⁸ de leurs dotations d'État.

Graphique 18 - Solde budgétaire français et dette publique depuis 1950

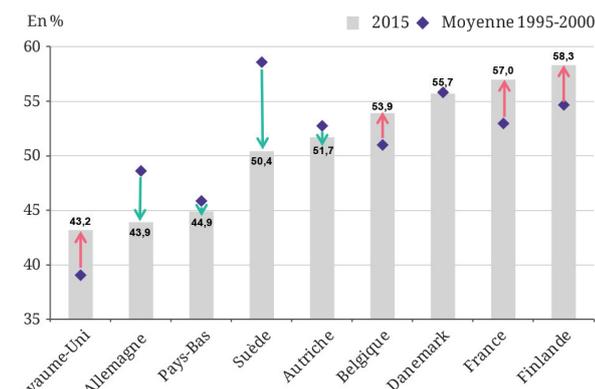


Source : France Stratégie, d'après Insee, complété par les données Reinhart et Rogoff (2011) pour la dette publique avant 1995.

Leurs effets sont déjà perceptibles sur des aéroports : à Lannion, les collectivités recherchent une alternative modale moins coûteuse en fonctionnement et, à court terme, limitent les fréquences de la ligne subventionnée vers Paris en concertation avec les entreprises.

Cette tension financière doit permettre à notre pays de respecter le pacte de stabilité et de croissance, adopté lors du Conseil européen de mars 2005, consistant à maintenir le déficit et la dette publique en dessous des seuils respectifs de 3 % et de 60 % du PIB. Les autres pays européens ont essentiellement procédé à des baisses de dépenses dès le début de la période d'ajustement⁵⁹.

Graphique 19 - Évolution du ratio « dépenses publiques sur PIB » sur vingt ans dans plusieurs pays européens



Source : France Stratégie, d'après Eurostat.

1.4.5 L'aviation d'affaires, des perspectives de développement pour les petites plateformes

Selon une étude récente menée par Booz Allen Hamilton⁶⁰ sur l'impact économique de l'aviation d'affaires en Europe, les principaux bénéfices apportés par l'aviation d'affaires sont un gain de temps important lié à la proximité des centres villes, la faculté de relier rapidement plusieurs destinations en un jour, l'offre de liaisons directes et une plus grande souplesse s'agissant des horaires pratiqués. Elle permet également d'accéder à des régions mal desservies par l'aviation régulière en raison d'un trafic potentiel trop faible, et à des régions rurales ou excentrées, ce qui accroît la connectivité pour les passagers d'affaires.

En 2013, l'étude menée par la FNAME en coopération avec la DGAC⁶¹ concluait ainsi : « *L'aviation d'affaires est utilisée en majorité par les entreprises, pour lesquelles elle constitue un outil de travail performant. En offrant des services plus adaptés que l'aviation de ligne (flexibilité des horaires, allègement des modalités d'embarquement, choix dans les dessertes), l'aviation d'affaires est un facteur de développement économique pour les entreprises. Les aéronefs d'affaires remplissent également de nombreuses missions d'ordre utilitaire, sanitaire ou humanitaire. Pour les territoires, les plates-formes d'aviation d'affaires représentent des infrastructures stratégiques et ce à plusieurs titres : accueil des entreprises et développement de celles déjà implantées, création d'emplois sur le site et dans la région, vecteur de communication et de dynamisme. Cette pratique, peu connue du grand public, a pourtant une contribution importante à notre économie. Elle représente un impact direct de plus d'1 milliard d'euros de chiffre d'affaires, plus de 3 000 emplois directs, ainsi que plus de 2 milliards d'euros d'impacts totaux et 9 000 emplois totaux* ».

De récents développements technologiques (construction d'avions d'affaires de nouvelle génération, NTIC) devraient dynamiser ce mode de transport. Moins coûteux, peu exigeants en termes d'infrastructures aéroportuaires et dotés de moyens de navigation élaborés, les avions d'affaires à réaction de nouvelle génération (*very light jets* ou VLJ) touchent progressivement un public plus vaste de PME et PMI qu'autrefois. L'industrialisation en 2017 par la société Voltair (groupe Airbus) de l'avion E-Fan, avion biplace à propulsion électrique, devrait impulser un nouvel élan à l'aviation générale et à la formation au pilotage.

Le développement de plateformes internet et de nouvelles formes de commercialisation sont de nature à élargir la clientèle de l'aviation d'affaires

(propriété ou location partagée, location de sièges). Ainsi la compagnie française Wijet gère une flotte de 15 avions à partir de dix bases en Europe. Dans le cadre de la COP 22, la firme Bus-Jets a ainsi commercialisé les sièges disponibles dans les avions d'affaires. Book My Helo lance la première réservation en ligne d'hélico-taxis. Le coavionnage vient d'être autorisé par l'Agence européenne de sécurité aérienne (AESA)⁶². Un cadre juridique spécifique à la France a été mis en place pour garantir la sécurité des usagers⁶³ tout en permettant le développement de l'activité. En effet, en France, le secteur de l'aviation légère est plus développé que dans la plupart des pays européens⁶⁴.

À moyen ou long termes, de nouveaux modes de transport pourraient se développer en s'appuyant sur les aéroports proches des centres villes. À titre d'illustration, la Commission européenne soutient un programme de recherche intitulé PPlane d'avion automatique de petite taille pouvant accueillir de 2 à 8 personnes. Ces perspectives de développement de l'aviation d'affaires et générale incitent à considérer ce maillage de petites plateformes comme un capital pour l'avenir.

Notes

57. <http://francestrategie1727.fr/thematiques/dette-deficit-depense-perspectives-pour-les-finances-publiques/>

58. D'un montant de 40 milliards d'euros en 2014, la dotation globale de fonctionnement (DGF) fait l'objet d'une baisse de l'ordre de 10 milliards entre 2015 et 2017. Parallèlement, l'État a mis en place un fonds de soutien à l'investissement local (FSIL).

59. Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? France stratégie, juillet 2016

60. Economic impact of business aviation in Europe Booz Allen Hamilton 2016

61. Première étude sur les impacts socio-économiques de l'aviation générale et d'affaires en France – approche quantitative et qualitative – FNAME – DGAC – octobre 2013.

62. Dans le cadre réglementaire de l'aviation légère et soumise au règlement européen n° 965/2012 à compter du 25 août 2016.

63. Pour les vols de navigation par exemple, il sera exigé, outre une expérience d'au moins 200 heures de vol après l'obtention de la licence de pilote et une expérience récente de 25 heures de vol dans les 12 derniers mois, la détention d'une qualification de vol aux instruments ou d'une qualification d'instructeur, si le pilote ne dispose pas d'une licence de pilote professionnel.

64. La France est le premier pays en Europe pour l'aviation légère, le deuxième dans le monde derrière les États-Unis (Observatoire de l'aviation civile – édition 2015).

2 Économie des aéroports : s'adapter dans un environnement fortement concurrentiel

Lors des auditions et des déplacements en région, l'attention de la mission a été attirée sur les trois points ci-après au regard du fonctionnement du maillage aéroportuaire français :

1. le niveau des redevances et des taxes aéronautiques unanimement pointé comme trop élevé dans notre pays par les compagnies dans le contexte européen,
2. les relations entre compagnies et aéroports dont les plaintes auprès de la Commission européenne pour distorsion de concurrence sont une expression,
3. les effets des lois de 2004 et 2005 de décentralisation des aéroports et de constitution de sociétés aéroportuaires pour l'exploitation de certains aéroports régionaux appartenant à l'État.

2.1 Compétitivité des territoires : réduire les coûts de touchée des aéroports

Depuis la libéralisation du ciel européen au milieu des années 90 les compagnies basées dans nos aéroports se plaignent de leur cherté, particulièrement les compagnies françaises déjà pénalisées par des charges sociales très élevées. « *La moitié du prix d'un billet finance les taxes, tandis que les redevances constituent une charge importante* » (SCARA). « *Dans le contexte concurrentiel actuel, notre marge n'est souvent que de 4 à 5 € par passager* » (easyJet). C'est pourquoi les compagnies conduisent des études de marché approfondies avant d'ouvrir des lignes dans notre pays.

Pour les territoires, ce sont autant d'opportunités de création de richesse qui sont perdues. Selon le directeur d'un aéroport de l'ouest de la France, « *nous nous trouvons en concurrence défavorable pour l'ouverture de lignes. Récemment une compagnie low cost a préféré desservir Ljubljana plutôt que notre métropole. La France perd ainsi des opportunités. Le système aéroportuaire subit un vrai handicap. Le « régalien » est un vrai souci. Il faut que l'État français se penche sur l'économie des charges* ».

Les compagnies regardent d'abord le coût global de touchée avant de s'intéresser à une destination. Ensuite elles pondèrent ce coût global avec l'attractivité de l'aire desservie et la concurrence présente. Selon le délégué de la FNAM, à partir d'une baisse de 5 % des coûts de touchée d'un aéroport, on observe en général des effets d'induction de trafic. Les compagnies aériennes ont procédé à un énorme effort de rationalisation et de réduction des coûts ; elles déclarent attendre aujourd'hui de la part des exploitants d'aéroports ce même effort tout en répondant à des critères élevés de sécurité et de performance.

Cette question apparaît d'autant plus d'actualité que, selon la Chambre syndicale du Transport Aérien, membre de la FNAM, les initiatives de gel ou de baisse des redevances aéroportuaires⁶⁵ se développent partout en Europe.

Pour autant, sur ces coûts de touchée de nos aéroports, il nous a été difficile de recueillir des informations approfondies lors des auditions et des déplacements. Peu de responsables d'aéroports ont témoigné précisément : parti d'un coût de touchée de 45 € par passager, l'aéroport de Strasbourg a déclaré se rapprocher d'un objectif de 15 € par passager dans un environnement où sont observés des coûts de 10 € par passager.

Note

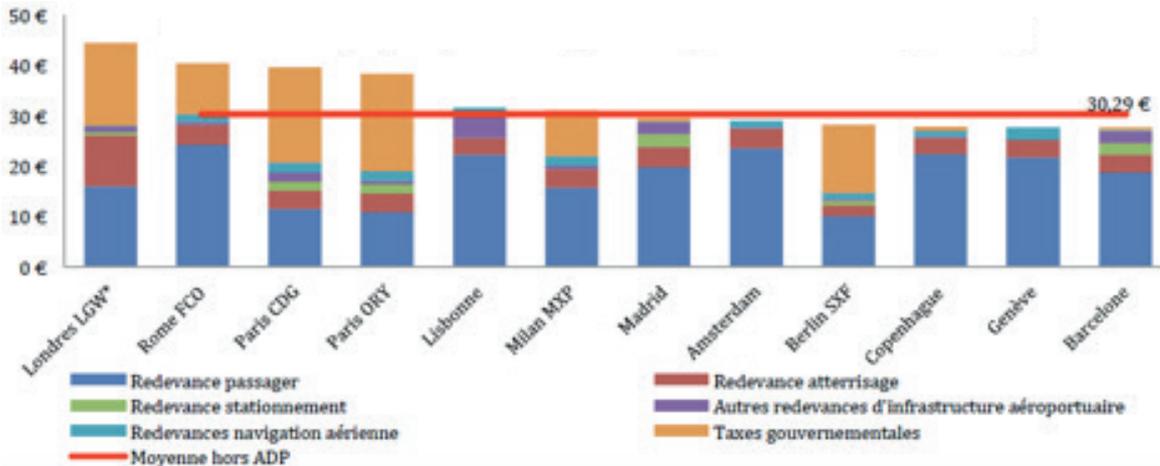
65. L'index des redevances aéroportuaires a baissé à Amsterdam de 7,7 % en 2015 et de 11,6% au 1^{er} avril 2016, tandis que le gouvernement espagnol a pris la décision fin 2014 de geler la totalité des redevances aéroportuaires pour les dix prochaines années pour tous les aéroports d'Espagne.

Définition du coût de touchée

Le coût de touchée est la somme du coût des services relatifs aux aires de mouvements et au traitement des passagers rendus par l'exploitant d'aéroport (redevances aéroportuaires), des services rendus par les assistants en escale ainsi que des taxes (y compris environnementales) dues à l'occasion de l'exploitation de services aériens au départ ou à destination d'un aéroport donné.

En raison de modèles de financement différents, la part respective des redevances et des coûts d'assistance en escale, d'une part, et des taxes, d'autre part, au sein du coût de touchée peut varier entre pays. C'est pourquoi l'agrégat global qu'est le coût de touchée est le plus pertinent pour comparer ce que paient les transporteurs pour desservir un aéroport.

Graphique 20 - Coûts de touchée par passager dans les grands aéroports internationaux (mai 2016)



Source : EasyJet - Source : Analyse de la base de données *airportcharges.com* de RDC Aviation Economics

Cela étant, les informations communiquées par la compagnie EasyJet (voir contribution en [annexe A4](#)) situent les aéroports parisiens par rapport à d'autres plateformes européennes de la manière suivante.

L'étude commanditée en 2013 par ALFA-ACI et l'UAF réalisée par Arthur D. Little sur un panel limité d'une quinzaine d'aéroports montre la grande variabilité de ces coûts pour des aéroports de taille comparable.

Selon cette analyse, le coût de touchée moyen⁶⁶ pour 2014 des aéroports de Carcassonne, Quim-

per et Bergerac semble nettement supérieur à ceux des aéroports espagnols et suédois qui bénéficient par ailleurs d'une péréquation structurelle ; en revanche, ils sont inférieurs à ceux des aéroports anglais de Kirkwall et Stornoway, et comparables aux coûts des aéroports allemands.

Note

66. Les valeurs moyennes sont établies à partir de coûts pour 3 types d'avions différents Airbus A319, Fokker 100 et ERJ 145 et pour l'A319 en exploitation standard et bas-coûts. Les coûts intègrent redevances d'approche, redevances aéroportuaires, coût de sûreté, taxes alimentant le budget de l'État et assistance en escale.

Graphique 21 - Coûts de touchée hors assistance en escale en 2014 dans des aéroports européens



Source : ALFA-ACI et UAF - Étude Arthur D. Little

Ces résultats étant fondés assez largement sur les tarifs officiels, la prise en compte de tarifs négociés par les compagnies, notamment pour l'assistance en escale, aurait peut être conduit à une conclusion différente.

Réduire les coûts de touchée nécessite d'agir simultanément sur trois registres : le poids des taxes, le niveau des redevances aéroportuaires et les coûts des prestations d'assistance en escale. Rappelons que les coûts d'un exploitant aéroportuaire, hors investissements, sont majoritairement des coûts de main d'œuvre régis par des conventions collectives et que les prestations

d'assistance en escale sont négociées au coup par coup par les compagnies. En conséquence, l'organisation opérationnelle est déterminante.

Du point de vue de la mission, il ne s'agit pas de modérer la hausse, mais bien d'engager un processus de réduction des coûts de touchée, conditions d'une attractivité renouvelée de nos territoires. **La mission recommande que le Conseil supérieur de l'aviation civile se saisisse de cette question suivant les orientations décrites ci-après et en s'appuyant sur un observatoire permanent des coûts de touchée.**

2.1.1 Relancer le chantier des taxes et redevances aéronautiques

Remettre à l'agenda plusieurs propositions du rapport Le Roux

En raison de leur impact fort sur la compétitivité du transport aérien français, les taxes aéronautiques ont déjà fait l'objet en novembre 2014 de propositions précises au gouvernement (rapport Le Roux) portant simultanément sur la taxe de l'aviation civile (TAC) (affectation de la totalité du produit au budget annexe « contrôle et exploitation aériens » (BACEA), exonération du trafic en correspondance), la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TSNA) (modulation par aéroport en fonction des zones exposées), la taxe de solidarité (TS) (élargir l'assiette à d'autres modes de transport) et la taxe d'aéroport (TAP) (participation du budget de l'État aux investissements, « déperéquation », assiette élargie à l'ensemble de la communauté aéroportuaire, etc).

Au moment de la rédaction du rapport, deux mesures importantes du rapport Le Roux ont été mises en œuvre : depuis le 1^{er} janvier 2016, le budget annexe de l'aviation civile (BACEA) bénéficie de la totalité⁶⁷ du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) et les passagers en correspondance sont exonérés de cette taxe, permettant ainsi de favoriser la compétitivité du hub de Paris-Charles de Gaulle. Les autres propositions n'ont pas abouti ou restent à l'étude.

La mission a considéré que deux propositions devaient être relancées.

Il s'agit d'étudier l'élargissement de l'assiette de la **taxe d'aéroport** à d'autres activités économiques bénéficiant du développement d'un transport aérien sécurisé sur l'aéroport (aviation d'affaires, assistants en escale, hôtels, boutiques, etc.).

Le **passage sous redevance des coûts de sécurité** (liés aux services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA) et de service de prévention du péril animalier (SPPA)) responsabiliserait mieux les exploitants d'aéroports et leurs collectivités propriétaires. Il permettrait

en effet de financer les dépenses de sécurité des exploitants d'aéroport, relevant actuellement de la TAP, par des redevances pour services rendus accompagnées, le cas échéant, par un ticket modérateur à la charge des exploitants d'aéroports et/ou des collectivités. Selon la FNAM, une telle mesure permettrait par ailleurs d'économiser 40 M€ de TVA par an.

Concernant les tarifs de sûreté, le CGEDD a publié en 2014 une étude comparative des coûts de sûreté⁶⁸ : elle indique que les aéroports parisiens et les aéroports régionaux sont respectivement 43 % et 21 % plus chers leurs homologues européens. Elle l'explique, à niveau de trafic comparable, par des investissements plus importants en lignes d'inspection-filtrage de passagers et nombre d'équipements d'inspection-filtrage des bagages de soute, ainsi que par la péréquation en faveur des aéroports moins importants. L'étude recommande notamment de définir de bonnes pratiques, de réaliser des audits de performance dans une trentaine d'aéroports et de « *supprimer le bénéfice de la péréquation pour les aéroports de plus de 700 000 passagers ou remonter le taux plafond de la taxe d'aéroport de 3 € pour les aéroports de la classe 3* »⁶⁹.

Notes

67. 80 M€ environ des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC) étaient reversées au budget général.

68. Étude de parangonnage sur le coût et le financement de la sûreté aéroportuaire, octobre 2014, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), C. Assailly, J.M. Aubas, L. Winter, rapport n°009361-02.

69. En matière de taxe d'aéroport, le tarif pratiqué par les aérodromes ou groupements d'aérodromes dépend de la classe à laquelle ils appartiennent : classe 1 (> 20 millions (M) UDT), classe 2 (compris entre 5 M UDT et 20 M UDT), classe 3 (compris entre 5 000 UDT et 5 M UDT). Il s'agit du nombre d'unités de trafic (UDT) embarquées ou débarquées en moyenne sur les trois dernières années civiles connues. Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier.

Maîtrise des dépenses de sûreté et de sécurité : suivre la mise en œuvre des bonnes pratiques d'organisation

Le financement des mesures de sûreté mises en œuvre par les exploitants d'aéroport constitue le sujet le plus préoccupant, lorsque l'on compare les différents coûts de touchée au niveau européen. Plusieurs réflexions ont été menées avec la profession ainsi qu'avec les administrations de l'État concernant la couverture de ces coûts par la taxe d'aéroport. Ainsi, la DGAC est sur le point de diffuser, conjointement avec l'UAF, **un guide de bonnes pratiques devant permettre aux aéroports de mieux maîtriser leurs dépenses de sécurité et sûreté** en homogénéisant autant que possible leurs pratiques, tant en termes d'organisation que de moyens. Ce guide vise plus spécifiquement les aéroports de petite et moyenne taille sur lesquels la DGAC a observé des écarts de coûts de sûreté et de sécurité significatifs entre aéroports de trafic comparable. Ce guide pourra tenir lieu à terme de circulaire fiscale. **La mission recommande que le CSAC soit informé régulièrement des résultats obtenus aux plans organisationnels et financiers.**

Réduire le poids de la péréquation de la taxe d'aéroport

Au regard du maillage aéroportuaire français, la péréquation⁷⁰ de la taxe d'aéroport constitue une mesure indispensable d'aménagement du territoire pour maintenir des aéroports dont le faible niveau de trafic ne permet pas de lever des recettes susceptibles de couvrir les charges de sûreté et de sécurité (ex : coûts supérieurs à 30 € par passager pour les aéroports de la classe 3 - source : rapport Le Roux).

Le prélèvement de cette majoration sur l'ensemble des aéroports (du périmètre de la taxe d'aéroport) augmente notamment le coût de touchée des plus gros aéroports, au seul bénéfice des plus petits aéroports, y compris ceux sur lesquels la faiblesse du trafic est telle qu'ils ne sont pas assujettis à la taxe d'aéroport.

Dans la mesure où la suppression pure et simple de ce mécanisme compromettrait la survie de bon nombre d'aéroports, la mission propose que le poids de la péréquation (fixé aujourd'hui à 1,25 € / pax) soit réduit sur l'ensemble des aéroports assujettis, grâce à une augmentation des ressources prélevées localement sur les aéroports bénéficiaires de la taxe d'aéroport. La taxe est actuellement plafonnée à 14 € par passager depuis le 1^{er} avril 2016.

Développer les revenus non-aéronautiques pour diminuer les coûts aéroportuaires

Pleinement en adéquation avec la politique portée par l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), le principe selon lequel les coûts aéroportuaires peuvent être en partie financés par les reve-

nus extra-aéronautiques doit être réaffirmé. Le développement des activités extra-aéronautiques doit en effet permettre de participer au financement des coûts liés à la mise à disposition et à l'exploitation des infrastructures aéroportuaires et ainsi de favoriser la modération du niveau des redevances aéroportuaires, voire, pour les aéroports soumis à un faible trafic commercial, d'atteindre un équilibre financier autrement hors de portée.

Le périmètre de concession, qui conditionne les recettes susceptibles de favoriser l'équilibre budgétaire apparaît ainsi comme un paramètre stratégique.

Pour les aéroports régulés, l'application de ce principe conduit à privilégier les modèles permettant d'affecter tout ou partie des revenus produits par les activités extra-aéronautiques au financement des missions de service public aéroportuaire (modèles de « caisse unique » ou de « caisse aménagée »). Les activités extra-aéronautiques généralement les plus rentables contribuent ainsi à la rentabilité appréciée par le régulateur pour juger le niveau des redevances aéroportuaires, qui peut donc être plus bas que dans un système de « caisse double ». **La mission recommande de maintenir voire revenir au principe de la caisse unique pour l'ensemble des aéroports régulés.**

Poursuivre le plan d'optimisation des tours de contrôle

Les aéroports secondaires bénéficient par ailleurs d'une péréquation des recettes de la redevance de services terminaux de contrôle aérien (RSTCA)⁷¹.

Notes

70. Compte tenu du coût élevé des services de sûreté et de sécurité sur certains aéroports secondaires, il a été instauré une majoration de taxe d'aéroport de 1,25 € par passager dont sont redevables les usagers de tous les aéroports du périmètre de la taxe d'aéroport. Les montants collectés à ce titre (100 M€ par an environ) permettent de compenser en grande partie les coûts non couverts par les recettes de la taxe d'aéroport (TAP) des aéroports de classe 3, mais également ceux des aéroports sur lesquels n'a pas été instaurée la TAP.

71. Sur les principales plateformes, le contrôle d'aérodrome est assuré par la Direction des services de la navigation aérienne de la DGAC. Exercé depuis une tour de contrôle, il concerne la gestion des pistes, des voies de circulations et des parkings avion, l'aide au décollage et à l'atterrissage des aéronefs. Les usagers sont redevables de la RSTCA sauf si le trafic de la plateforme n'atteint pas le seuil d'assujettissement.

Bon nombre d'aéroports à trafic modéré ne sont pas « contrôlés » mais font l'objet d'un service d'information et d'alerte, assuré par des agents AFIS (Airport Flight Information Service) employés par l'exploitant de l'aéroport concerné et financés par les redevances aéroportuaires, pour un coût moindre, plus en proportion avec le volume de trafic traité.

Cette différence de mode de financement explique pour partie la popularité du contrôle aérien chez les exploitants d'aérodromes et les collectivités locales. Un service AFIS, même plus adapté au trafic observé sur la plateforme et globalement moins coûteux qu'un service de contrôle, sera plus onéreux pour l'exploitant, qui doit le financer intégralement alors qu'il bénéficierait de la péréquation s'il était doté d'un contrôle d'aérodrome. Les coûts des terrains exemptés de RSTCA et des vols exonérés sont financés par la taxe d'aviation civile (TAC), payée par les passagers et donc principalement perçue sur les grands aéroports français.

La mission recommande **que la DGAC poursuive son programme d'optimisation à moyen terme du maillage de tours de contrôle** : sur les aéroports à trafic réduit, il s'agit par exemple de mettre en place des agents AFIS ou des équipements vidéo à haute définition avec contrôle aérien déporté, comme c'est déjà le cas sur certains aéroports suédois et nord-américains. Il s'agit également de poursuivre les discussions avec les compagnies qui exigent des niveaux de contrôle aérien élevés au regard du trafic effectif.

Examiner les modalités de participation des collectivités locales à la réduction de la taxe d'aéroport

Selon plusieurs directeurs d'aéroport, ce que les collectivités achètent en prestation de marketing auprès des compagnies représenterait l'équivalent du coût de la taxe d'aéroport... « *Si on augmente d'un euro les redevances ou taxes, on doit en pratique le restituer en argent public sous forme d'aide aux compagnies* », nous a déclaré l'un d'entre eux. Selon ce raisonnement, une participation des collectivités locales au financement de ces charges pour abaisser le coût de la taxe pourrait ainsi être préférable à la situation actuelle observée dans de nombreux aéroports recevant des compagnies à bas coûts.

Il y a lieu néanmoins d'examiner dans quelle mesure ces modalités de participation sont conformes avec les règles européennes en matière de concurrence.

Disposer d'un outil de mesure des coûts de touchée

Parallèlement, la mission a observé que l'instauration de nouvelles taxes étaient susceptibles d'enrayer ce processus de réduction des coûts de touchée. L'instauration d'une taxe (1,4 € par passager à compter de 2024, soit 80 M€ par an environ) affectant les passagers au départ ou à l'arrivée de l'aéroport de Paris-CDG pour le financement du projet de liaison ferroviaire CDG express entre l'aéroport de CDG et la gare de l'Est soulève de vives critiques de la part des transporteurs aériens.

Dans ce contexte, la mission recommande aux acteurs du monde aérien de renforcer l'argumentaire **en lançant une étude comparative des coûts de touchée des aéroports français par rapport à un échantillon représentatif d'aéroports européens, voire en pilotant un observatoire de ces coûts.**

2.1.2 Performance des aéroports : des initiatives d'aéroports à généraliser

La modération du niveau des redevances relève de gains de performance au niveau de chaque aéroport. La mission a recueilli de nombreuses initiatives qui donnent la mesure de la dynamique de gestion à l'œuvre dans bon nombre d'aéroports, comme en témoignent les exemples ci-après.

Améliorer la productivité interne de l'aéroport

Il peut s'agir de mettre en place :

→ **une polyvalence des tâches** (ex : Keolis gère avec seulement 22 personnes un aéroport de 250 000 passagers de capacité),

Les opérateurs privés ont unanimement cité l'introduction de la polyvalence des tâches des agents comme un levier à la fois de productivité et de développement des compétences des agents concernés. Les petits aéroports exploités en régie, comme ceux d'Aurillac ou du Puy, l'ont également systématisée pour la plupart de leurs agents : ainsi à l'aéroport du Puy (11 000 mouvements), seulement 5 personnes (4,1 ETP) assurent les tâches d'AFIS, sécurité, sûreté, d'entretien du balisage et de déneigement en s'appuyant sur des soutiens ponctuels (SDIS, sous-traitance balisage et sûreté).

→ **une sous-traitance d'activités** (ex : Béziers-Chambéry),

La sous-traitance d'activités peut être une réponse notamment dans les aéroports marqués par la saisonnalité de leur fréquentation. Ainsi un sous-traitant assure les prestations de sûreté l'hiver à Chambéry et l'été à Béziers.

→ **une comptabilité analytique homogène** (cas de plusieurs aéroports exploités par une même entité),

La société Vinci a mis en place une comptabilité analytique homogène dans tous les aéroports qu'elle gère. Cette initiative pourrait par ailleurs être relayée par l'UAF dans ses commissions car le partage d'un même cadre de gestion serait de nature à enrichir les travaux de ses commissions de responsables d'aéroports. Précisons que la mise en place d'une comptabilité analytique dans les aéroports constitue une demande ancienne de la Cour des comptes.

→ **une commande groupée de fournitures et de matériels** (ex : Strasbourg et Karlsruhe-Baden-Baden, ou commandes UAF),

La mutualisation des commandes de fournitures et de commandes constitue une source d'économie par effet d'échelles. Bien que concurrents, les aéroports de Strasbourg et de Karlsruhe-Baden-Baden groupent leurs achats de matériel. L'UAF facilite également des achats groupés de ses adhérents.

→ **une organisation unifiée du contrôle de sûreté** (ex : projet à Toulouse),

Concernant les prestations de sécurité et de sûreté, la DGAC, conjointement avec l'UAF, est sur le point de mettre à disposition un guide de bonnes pratiques de nature à harmoniser les pratiques et réduire sensiblement les écarts de coûts entre aéroports à trafic comparable.

→ **un service aéroportuaire strictement adapté aux besoins des compagnies à bas coûts,**

C'est le cas à Marseille, Bordeaux, Lyon et Beauvais qui disposent de terminaux dédiés.

→ **une mutualisation de fonctions ou de compétences entre aéroports** (Aurillac-Le Puy-Roanne ou compétences mutualisées par SNC Lavalin⁷² sur 13 aéroports ou Perpignan-Carcassonne par Transdev),

La mutualisation de certaines fonctions entre aéroports ou entre structures proches permet également des économies de fonctionnement : à Aurillac, l'ingénieur de prévention des risques de la communauté d'agglomération est également en charge du système de management de la sécurité (SMS) de l'aéroport. Au Puy, des pompiers volontaires du SDIS assurent la sécurité de l'aéroport un jour sur cinq. À Dole, les pompiers de l'usine limitrophe Solvay apportent un soutien ponctuel à l'aéroport. D'autres aéroports recherchent celui de la police municipale pour participer aux opérations d'inspection-filtrage. Pour la réalisation d'audits, des prestations croisées de management sont échangées par les aéroports de Roanne, Aurillac et du Puy. Les directeurs des aéroports de Carcassonne et de Perpignan, opérés par Transdev, se sont répartis le suivi des relations avec les compagnies aériennes. Si les aéroports français développent leurs interdépendances et leur complémentarité, ils gagneront en promotion touristique, en mutualisation de moyens et commandes.

→ **des services d'assistance en escale plus économiques pour les compagnies,**

Selon un rapport du CGEDD⁷³, les coûts de l'assistance aéroportuaire représentent une part importante des coûts des compagnies aériennes dans les aéroports, de l'ordre de 38 € par passager ; ils sont supérieurs d'environ 25 % aux coûts des redevances et taxes aéroportuaires. Avec plus de 40 000 personnes (dont 16 000 pour le groupe Air France), c'est une activité importante des aéroports. L'organisation par les aéroports d'un minimum de concurrence dans cette activité constituerait ainsi un élément clef de leur compétitivité.

→ **une gestion mutualisée d'aéroports,**

Ces gains de gestion peuvent être obtenus à l'initiative des exploitants des aéroports mais surtout des propriétaires des aéroports au stade du choix d'un mode de gestion : le recours à des opérateurs privés permet de bénéficier de l'effet d'échelle lié à leur portefeuille d'aéroports, se substituant souvent aux coopérations locales initiales observées par exemple entre les aéroports d'Angoulême, Brive, Limoges et Poitiers. Une exploitation mutualisée de plusieurs aéroports a été mise en place en Bretagne pour les aéroports de Rennes et Dinard, et désormais de Brest et Quimper. Cela permet de travailler de façon complémentaire sur une aire de chalandise plus large, de réaliser des économies d'échelle (moyens et gouvernance), d'accroître trafics et revenus en intégrant plus de compagnies.

Dynamiser les revenus non aéronautiques

Le développement d'activités pouvant générer des revenus extra-aéronautiques peut être encouragé :

→ en aménageant des commerces dans les espaces d'embarquement. Pour les aéroports régionaux, la dynamisation de ces revenus passe par des jonctions de terminaux pour mutualiser les points d'inspections et filtrage (PIF) et offrir des espaces commerciaux dans les espaces d'embarquement ;

Notes

⁷² SNC Lavalin, devenu Edeis en 2017 pour la branche aéroportuaire française, a mis en place, en lien avec les services de l'Etat, un système centralisé de gestion des prestations de près de cinquante agents AFIS (Airport Flight Information Service).

⁷³ Étude sur le marché de l'assistance en escale dans les aéroports, septembre 2015, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), C. Assailly, C. Marraccini, rapport n°010204-01.

- en développant des capacités d'hôtellerie et d'accueil de séminaires (ex. : Toulouse), organisant des manifestations, produisant de l'énergie renouvelable, valorisant les actifs immobiliers de la concession (ex : SNC Lavalin devenu Edeis en 2017) ;

Le potentiel des aéroports à faible trafic pourrait être renforcé pour atteindre l'équilibre financier de la concession, en intégrant dans le périmètre de la concession des espaces ou équipements (ex : hangars, immeubles) qui permettent de faire du développement économique.

Sur un aéroport du centre de la France, Keolis obtient un meilleur équilibre grâce à l'organisation d'événements et expositions périodiques sur la plateforme. Aéroports de Paris a installé des centrales de production d'énergie solaire sur des espaces ne présentant pas de risques d'éblouissement. La commission de régulation de l'énergie (CRE) lance régulièrement des appels d'offres pour la construction de centrales solaires de sorte que les sociétés recherchent activement des espaces d'implantation.

- en développant des activités aéronautiques s'appuyant sur l'aéroport comme le montrent Avignon (base d'hélicoptères de RTE), Nîmes (base d'avions de lutte contre l'incendie) ou Tarbes (délocalisation d'activités industrielles aéronautiques).

Effectuer des investissements strictement adaptés

De nombreux témoignages - Cour des comptes, compagnies ou leurs représentants, opérateurs privés, voire élus régionaux - rapportent qu'un certain nombre d'investissements réalisés par les exploitants d'aéroports apparaissent particulièrement importants, voire peu justifiés, au regard des perspectives crédibles de développement de trafic, de retour sur investissement, mais également de capacités disponibles d'aéroports proches.

Le cadre européen des aides d'État impose pourtant que le versement de toute aide publique pour un investissement aéroportuaire fasse l'objet préalable d'une analyse en opportunité au regard de la plus-value escomptée à moyen et long terme pour l'aéroport et du préjudice pour les infrastructures voisines.

A contrario, la mission a relevé des exemples d'investissements mesurés qui se sont avérés rapidement rentables : c'est le cas de l'aérogare de Beauvais ou des « aérogares à bas coûts » de Marseille et de Bordeaux, qui ont par ailleurs permis une réduction importante des coûts de touchée pour les compagnies aériennes. Le nouvel encadrement européen des investissements publics sur les aéroports impose désormais un raisonnement économique préalable solide pour tout investissement.

2.2 Les relations entre les compagnies et les aéroports : les aides publiques sources de contentieux

La libéralisation du trafic aérien européen, avec l'intensification de la concurrence qu'elle a suscitée, a eu notamment deux types de conséquences, en France comme dans les autres pays européens, sur les relations entre compagnies aériennes et aéroports :

- une exigence accrue des compagnies d'être associées à la fixation des tarifs et redevances des aéroports et, en cas de difficulté de dialogue ou de préjudice, de pouvoir faire appel à une autorité de régulation indépendante en raison du caractère de monopole géographique des grands aéroports ;
- des contentieux de la part de gestionnaires d'infrastructures s'estimant victimes d'une concurrence fiscale déloyale ou d'opérateurs historiques contre les accords liant des aéroports secondaires et des compagnies à bas coûts.

Deux plaintes déclenchées par Air France illustrent ce contexte contentieux : en 2006, le recours en Conseil d'État contre la décision de l'aéroport de Marseille de faire payer des redevances passagers inférieures (1,3 € au lieu de 6 €) dans son nouveau terminal *low cost* ; en novembre 2009, la plainte auprès de la Commission européenne concernant les mesures d'aides, qualifiées de pérennes et évaluées à 35 M€, mises en œuvre dans vingt-sept aéroports régionaux et locaux français au profit de la compagnie aérienne Ryanair. Les plaintes pour distorsion de concurrence étant toujours des sujets complexes et difficiles à instruire, tous les contentieux sont loin d'être jugés à ce jour mais **la Commission européenne a publié en 2014 des lignes directrices encadrant les aides aux aéroports et aux compagnies.**

2.2.1 Suivant la taille de l'aéroport, monopole ou monopole inversé

Concernant les aéroports de plus de cinq millions de passagers annuels, la création d'une nouvelle autorité de supervision indépendante (ASI)⁷⁴ chargée de la régulation économique du transport aérien constitue une avancée et ses premiers avis rendus en août et septembre 2016 concernent la modification de la structure tarifaire des redevances d'atterrissage proposée par ADP, notamment l'augmentation du tarif de la redevance d'atterrissage pour les avions de moins de 100 places.

Concernant les petits et moyens aéroports, on observe plutôt une situation inversée (monopsonne⁷⁵) où une compagnie est à même de mettre en concurrence des territoires éloignés, voire de négocier des niveaux de redevances d'autant plus avantageux que l'aéroport est également en situation de concurrence sur son propre territoire. Cette situation interpelle le régime des prix plafonds⁷⁶ homologués par l'administration (DGAC pour les aéroports relevant de l'État), ou publiés après avis de la commission consultative économique de l'aéroport. Des ajustements s'effectuent notamment au niveau des contrats de marketing, pratique pouvant être assimilée aux « marges arrières » imposées par la grande distribution aux petits producteurs.

Mais ce constat soulève surtout la question de la coordination des activités des aéroports à l'échelle des territoires dans le respect des règles de la concurrence. À défaut de coopération licite sur les

prix entre exploitants d'aéroports, la voie la plus adaptée pourrait passer par le regroupement de plusieurs entités gestionnaires au sein d'un même groupe : appréhendé comme une seule entité économique au sens du droit de la concurrence, un tel groupe serait en mesure de coordonner sa stratégie tarifaire d'un site à l'autre. Un tel schéma nécessiterait d'être étudié plus avant, notamment en lien avec l'Autorité française de la concurrence voire les services de la Commission européenne.

Notes

74. Le décret n°2016-825 du 23 juin 2016 a placé auprès de la vice-présidence du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) cette instance chargée d'homologuer les redevances aéroportuaires et de se prononcer sur les contrats de régulation économique des aéroports de plus de 5 millions de passagers.

75. En économie, un monopsonne est un marché sur lequel un seul demandeur se trouve face à un grand nombre d'offres. C'est la situation symétrique à celle du monopole dans lequel un seul offreur fait face à de nombreux demandeurs.

76. « [...] un lien existe entre l'intensité de l'aide et le mode de régulation ex ante des redevances aéroportuaires. Si ces dernières sont régulées par prix plafonds, la compagnie aérienne dont le pouvoir de négociation est plus élevé pourra s'approprier la plus large part des gains de l'échange. À l'inverse, une régulation par prix plancher permet de limiter cette appropriation et de « plafonner » ex ante le montant de l'aide potentielle ». E. Malavolti, F. Marty, Faut-il autoriser des aides d'exploitation pérennes versées par les aéroports régionaux aux compagnies à bas coûts ? Une analyse économique en termes de marché biface, OFCE, janvier 2015.

2.2.2 Dotations publiques : des exigences de transparence, de rationalité et de rentabilité

Sous l'angle de la pertinence du maillage aéroportuaire, la mission a été amenée à constater les points ci-après concernant la mise en œuvre du cadre européen des aides d'État aux aéroports et aux compagnies, présenté au paragraphe 1.1.3.

→ L'examen du caractère nécessaire et proportionné de l'aide n'est pas toujours réalisé au plan local, eu égard notamment à la proximité d'aéroports voisins non rentables ou fonctionnant avec des capacités inutilisées. Lorsque la Commission écrit qu'« un investissement n'offrant pas de perspectives d'utilisation satisfaisantes à moyen terme ou réduisant les perspectives d'utilisation des infrastructures existantes dans la zone d'attraction ne peut être considéré comme poursuivant un objectif d'intérêt commun »⁷⁷, ceci n'est pas ou pas suffisamment intégré dans la décision d'octroi de l'aide. La mission recommande **que toute aide publique destinée à un aéroport soit pré-**

cedée par une solide analyse économique visant à établir une perspective réaliste du trafic en rapport avec la dotation envisagée et à l'inscrire dans une complémentarité locale excluant tout préjudice à un aéroport voisin.

Note

77. Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03) - point 85.

→ Les décideurs locaux sous-estiment l'objectif affiché par la Commission européenne de ne pas prolonger au-delà de dix ans les aides au fonctionnement. Certes, la Commission s'est engagée à réexaminer la situation des aéroports de moins de 700 000 passagers annuels à l'horizon de 2018, mais fondamentalement, « à l'issue de la période transitoire, les aéroports ne doivent plus bénéficier d'aides au fonctionnement et doivent financer leurs activités sur fonds propres »⁷⁸. **La mission recommande que l'objectif de parvenir à l'équilibre budgétaire pour les dépenses de fonctionnement soit régulièrement rappelé par les préfets aux décideurs locaux, d'autant plus que les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur les finances publiques plaident dans le même sens.**

→ Les compagnies bénéficient d'avantages financiers divers selon la plateforme considérée, sa localisation, sa capacité à mobiliser le trafic etc., ces avantages ne sont pas nécessairement tous des aides d'État au sens du droit de la concurrence, mais beaucoup ont été reconnus comme tels par la Commission européenne, ce qui lève aujourd'hui d'éventuelles incertitudes. La juridiction européenne se prononcera sur les recours introduits par Ryanair, vraisemblablement fin 2016, début 2017. La mission juge souhaitable de rappeler régulièrement aux exploitants des aéroports et aux compagnies les conséquences d'octroi de financements contraires au droit de la concurrence, en particulier lorsqu'ils s'écartent de l'objectif visant la rentabilité à moyen ou long terme de l'aéroport.

→ Une incompréhension règne aujourd'hui dans les régions quant au contenu et la portée des « OSP » (obligations de service public), « SIEG » (service d'intérêt économique général), « missions de puissance publique ».

» Le recours aux obligations de service public est prévu dans le règlement 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté. Il s'agit d'une possibilité de faire usage de mécanismes qui s'écartent de la liberté d'exploiter des services aériens sur une liaison intracommunautaire donnée, dès lors que le marché n'est pas en mesure d'y répondre d'une façon qui satisfasse les pouvoirs publics. La décision d'exploiter une liaison sous OSP peut s'accompagner de l'octroi d'une subvention publique qui, lorsque la procédure prévue à cet effet est respectée, n'est pas une aide d'État au sens du droit de la

concurrence. Par ailleurs, qu'une liaison soit soumise à OSP ou non, les compagnies et les aéroports peuvent toujours recourir au dispositif destiné au lancement des lignes nouvelles, qui reste toutefois encadré par les lignes directrices de 2014.

La Commission a déclaré compatibles avec le traité des régimes d'aide aux aéroports destinés à diversifier et doper les économies locales, le cas échéant, avec le financement de liaisons aériennes avec des pays tiers. Il s'agit par exemple du régime espagnol d'aides aux aéroports des îles Canaries⁷⁹ ainsi que le régime britannique, intitulé regional air connectivity fund, destiné à financer le lancement de nouvelles liaisons qui contribuent au développement économique des régions et dont bénéficient les deux liaisons⁸⁰ Southampton-Lyon et Norwich-Paris-Charles-de-Gaulle.

» S'agissant des SIEG, le concept s'applique aux aéroports, à la différence des OSP précitées qui ne s'appliquent qu'à des liaisons aériennes, et vise des situations où au moins une partie de la zone potentiellement desservie par un aéroport serait, en l'absence de celui-ci, isolée, entraînant un préjudice à son développement social et économique.

Aussi, dans le dossier de l'aéroport de Pau, la proximité de Tarbes, situé à 50 km et moins de 40 minutes de route, excluait que sa gestion puisse être considérée comme un SIEG. De même dans le dossier de Nîmes, une telle qualification a été écartée en raison de « l'existence d'autres modes de transport, et plus particulièrement de services ferroviaires à grande vitesse ».

Notes

78. Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03) – point 14 et point 13 libellé comme suit : « il convient de noter que les aides au fonctionnement constituent en principe des aides qui faussent fortement la concurrence et qui ne peuvent être autorisées que dans des circonstances exceptionnelles. La Commission considère que les aéroports et les compagnies aériennes doivent normalement supporter leurs propres coûts d'exploitation... »

79. State aid SA. 37121 (2013/N), Brussels, 9.4.2014 C (2014) 2167 final

80. State aid SA. 39466 (2015/N), Brussels, 31.07.15 C(2015) 5254 final

En revanche, dans le dossier de l'aéroport d'Angoulême, la Commission a estimé que la France n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les missions des exploitants de l'aéroport pouvaient être qualifiées de SIEG en raison de « *la situation géographique d'Angoulême au regard du réseau de transport dont la ville dispose, de l'absence d'aéroport à proximité susceptible de constituer une alternative convenable de transport pour les passagers, du très faible trafic (inférieur à 200 000 passagers par an) et du caractère structurellement déficitaire de l'aéroport* ».

Mais la reconnaissance du bien fondé d'un SIEG, comme toute exception à la règle générale, est d'application restreinte ou proportionnée à ce qui est strictement nécessaire au maintien indispensable d'une plateforme à la desserte d'un territoire. Aussi, dans le dossier d'Angoulême, la Commission ajoute qu'elle « *est liée exclusivement au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure ; tout développement commercial susceptible d'y être associé, en d'autres termes des aides aux compagnies, ne relève pas de la qualification de SIEG, tout comme ne relèverait pas de cette qualification toute activité non-aéronautique subventionnée* ». Pour échapper au régime d'aides d'État, les SIEG doivent remplir une série de conditions (communément appelées « quatre critères de l'arrêt Altmark ») dont l'existence d'un mandat formel, avec des conditions précises de fond et de forme pour éviter tout risque de complaisance dans le choix du prestataire et pour calculer le montant de l'aide à ce qui est strictement nécessaire. En contrepartie, les compensations financières que nécessite la mise en œuvre des SIEG peuvent être inscrites dans la durée, contrairement aux aides destinées au fonctionnement.

» Enfin, lorsque les aéroports se livrent à des activités de puissance publique en lieu et place de l'État, ces activités ne relèvent pas du régime d'aide d'État (contrôle du trafic aérien, activités de police, douanes, sapeurs-pompiers, sûreté etc.), sauf si le financement de ces missions régaliennes excède la stricte compensation des coûts qu'elles engendrent.

Ainsi, les aéroports sont des réceptacles significatifs d'argent public. Ces financements sont qualifiés dans certains cas d'aides d'État. La mission a été amenée à constater que les élus ne réalisent pas toujours le volume global des dotations publiques, parce que certaines viennent du budget de l'État ou parce qu'elles ne relèvent pas d'un régime d'aides d'État notifié. Un exemple a été donné au paragraphe 1.2.3.

Le traitement des aides d'État est parmi le plus complexe de tous ceux qui relèvent du droit de la concurrence. Il repose pour une large part sur une abondante jurisprudence de la juridiction européenne. À l'évidence – la mission l'avait constaté dans ses nombreux déplacements – la démarche de la Commission européenne en la matière est difficilement comprise au plan local. Ceci peut venir du fait que la Direction de la Commission européenne en charge de la politique de la concurrence joue à la fois le rôle de stratège et celui de gendarme et que nulle autre instance de la Commission européenne ou des autres institutions européennes n'assume le relais politique de cette doctrine des aides d'État.

Ce constat ne saurait minimiser la nécessaire recherche de rentabilité, à plus ou moins long terme au niveau de chaque aéroport. Des projets qui génèrent de la surcapacité inutile ne devraient pas être financés sur fonds publics. Les perspectives de croissance du trafic devraient être dûment argumentées. Lors d'un colloque sur les aides d'États⁸¹, Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, déclarait que « *trop longtemps attentistes et ayant peut-être négligé d'intégrer les réflexes communautaires relatifs aux aides d'État dans la définition et la conduite des politiques publiques, les acteurs nationaux doivent faire preuve sur ce sujet crucial d'un surcroît de vigilance et d'anticipation* ». C'est ce même message que la mission souhaite adresser à la fois aux exploitants d'aéroports, aux compagnies aériennes et aux collectivités locales, en insistant sans doute sur l'indispensable exigence d'anticipation au regard des impératifs d'une gestion rigoureuse, soucieuse de l'économie de moyens : **les financements des aéroports et des compagnies aériennes sur fonds publics ne peuvent être qu'exception et non la règle.**

Notes

81. Le Conseil d'État a organisé, le 15 mars 2008 à l'École nationale d'administration (Ena), un colloque sur la question des « aides d'État », en présence des principaux acteurs nationaux et européens. <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Colloques-Seminaires-Conferences/Les-aides-d-Etat>

2.3 La privatisation des aéroports dans un paysage décentralisé

2.3.1 Une multiplicité de propriétaires : avantage ou handicap ?

Les aéroports étudiés sont la propriété d'une multiplicité de collectivités publiques, voire d'acteurs privés. En dehors de quelques aérodromes appartenant à des personnes privées, les petits et moyens aéroports appartiennent, dans leur quasi-intégralité, à des collectivités locales :

- les collectivités locales sont à l'origine de la création de plusieurs centaines d'aérodromes en France dont elles sont restées propriétaires ;
- par ailleurs, dans le cadre d'une première vague de décentralisation, l'État a transféré d'abord en 2003 les quatre aéroports commerciaux de Corse à la collectivité territoriale de Corse (dans le cadre de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse), puis, entre 2004 et 2007, 150 aéroports à vocation locale ou régionale à des collectivités locales ou groupement de collectivités volontaires (dans le cadre de la loi n°2004-809 du 13 août 2004), ce qui leur a permis de mieux s'approprier ces infrastructures au service du développement de leur territoire.

À l'issue de cette première vague de décentralisation, de petits aéroports sont toutefois restés propriété de l'État du fait qu'ils accueillent à l'époque des activités du ministère de la Défense. Les aérodromes d'État sur lesquels le ministère de la Défense s'est depuis désengagé pourront être décentralisés sur demande des collectivités ou intercommunalités intéressées, dans le cadre de la seconde vague de décentralisation ouverte par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'État n'a en effet vocation à garder que les aéroports d'intérêt national ou international, ou nécessaires à l'exercice de ses missions.

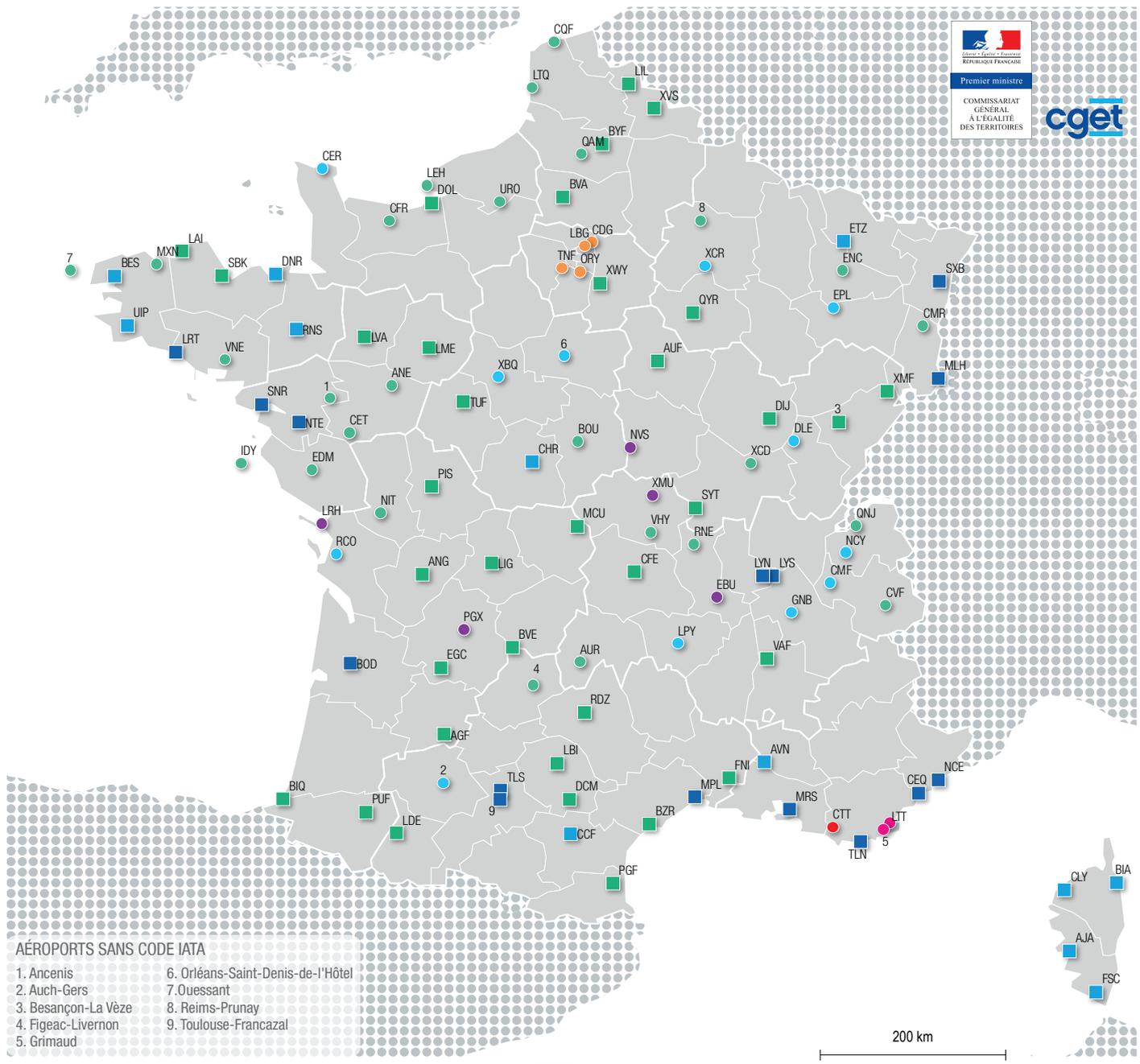
La carte ci-contre présente la diversité des situations de propriété des aéroports commerciaux métropolitains. Les aéroports commerciaux décentralisés appartiennent à des syndicats mixtes (20), des départements (9) ou des communes (5), les Chambres de Commerce n'en détenant quasiment plus (3). Quant aux aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale, ils appartiennent à des syndicats (40 %) ou des communes (28 %), plus rarement par des départements (10 %).

Dans le cadre de la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, l'État a transféré la propriété des aéroports de Charles de Gaulle (CDG), Orly, du Bourget et d'une dizaine d'aérodromes d'Île-de-France à la société anonyme Aéroports de Paris.

Le transfert du domaine public à cette société anonyme s'est accompagné de l'adoption d'une disposition législative imposant que l'État conserve un rôle stratégique sur ces aéroports en demeurant l'actionnaire majoritaire de son exploitant (article L. 6323-1 du code des transports). L'État détient ainsi 50,6 % de la société Aéroports de Paris. Les aéroports parisiens de CDG et d'Orly constituent en effet des biens communs comptant parmi les attributs de la souveraineté nationale, ainsi qu'un élément central de la compétitivité, de l'attractivité, et de l'aménagement du territoire francilien. Dans ce cadre, la société Aéroports de Paris est investie d'une mission de service public aéroportuaire essentielle, dont elle doit assurer la continuité et la qualité. **La mission considère que la participation majoritaire de l'État demeure essentielle au contrôle de ce service public dans le cadre juridique actuel.**

Dans le cadre de la décentralisation, l'État n'a pas transféré aux collectivités les aéroports estimés d'intérêt national ou international, à savoir notamment les grands aéroports régionaux et les aéroports principaux de chaque département ou collectivité d'outre-mer. Des acteurs locaux estiment que le maintien de la propriété de certains grands aéroports régionaux par l'État ainsi que la création des sociétés aéroportuaires n'ont pas permis une appropriation suffisante par les collectivités de ces outils, et plus généralement du maillage aéroportuaire à une échelle régionale. Par exemple, dans le Languedoc-Roussillon, où le besoin de coopération aéroportuaire paraît essentiel, « *le fait que l'aéroport de Montpellier soit un aéroport d'État complique* », nous a-t-on déclaré.

Ces acteurs considèrent que leur aéroport régional constitue une pièce maîtresse du schéma de transport régional et un atout clef du développement économique de chaque région. Dans leur courrier du 15 février 2015 au Premier ministre, les élus d'Aquitaine s'exprimaient ainsi concernant l'aéroport de Bordeaux : « *notre position est motivée par l'importance que revêt l'aéroport pour notre territoire : infrastructure majeure d'aménagement du territoire, véhicule essentiel de nos flux économiques import/export, outil indispensable du développement industriel et notamment de la filière aéronautique spatiale, défense (Dassault, Sabena Technics, Thalès, ...)* ».



PROPRIÉTÉ DES AÉROPORTS

- **15** aéroports propriétés de l'État
- **12** aéroports propriétés d'une région
- **12** aéroports propriétés d'un département
- **35** aéroports propriétés d'un syndicat mixte
- **26** aéroports propriétés d'une commune
- **4** aéroports propriétés du groupe ADP (Paris Aéroport)
- **5** aéroports propriétés d'une Chambre de commerce et d'industrie
- **2** aéroports propriétés d'une société d'économie mixte
- **1** aéroport dont le propriétaire est privé

Ces acteurs estiment que la région paraît la plus légitime pour décider du modèle d'exploitation (public ou privé) le plus adapté en fonction notamment de ses projets économiques, du maillage aéroportuaire régional qu'elle souhaitera développer et des besoins d'investissement, ces aéroports étant en effet des sources de dividendes importants. Pour la région Bretagne, la propriété des aéroports de Brest, Dinard, Rennes et Quim-

per et sa participation au syndicat de l'aéroport du Grand Ouest constituent des atouts pour développer une stratégie.

Dans ce contexte, **la mission recommande de faciliter l'accroissement de la participation des régions aux sociétés aéroportuaires pouvant aller jusqu'au transfert de certains aéroports d'État aux régions candidates.**

2.3.2 L'arrivée récente d'opérateurs privés : améliorer le dialogue public-privé

Récente, l'ouverture du marché aéroportuaire au secteur privé a été consécutive au transfert aux collectivités locales, entre 2004 et 2007, de 150 aéroports appartenant à l'État et, pour les aéroports régionaux, par l'entrée d'investisseurs privés au capital de sociétés aéroportuaires de Toulouse, Lyon Saint-Exupéry et Nice. Aujourd'hui, près de la moitié des aéroports commerciaux métropolitains sont à gestion soit privée (25 %) soit mixte (19%), situation proche des tendances européennes (gestion privée : 17 % ; mixte : 30 %) selon l'étude récente d'ACI Europe⁸². Pour les aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale, la situation est assez similaire (gestion privée : 25 % ; mixte : 9 %).

Sur les cinq opérateurs privés présents sur le marché français, Vinci Airports (13 aéroports) et Edeis (ex-SNC Lavalin⁸³) (19 aéroports) sont les plus actifs, l'un privilégiant les plateformes de plus de 500 000 passagers, le second, la gestion de petits aéroports avec une spécialité dans la valorisation de plateformes d'aviation d'affaires et d'aviation générale. Transdev (5 aéroports), Keolis (2 aéroports) et Egis Airport⁸⁴ (1) assurent la gestion de quelques aéroports en lien avec leurs spécificités d'opérateurs de mobilité dans les aéroports, pour le premier, de transports urbains pour le deuxième, d'ingénierie et d'exploitation d'infrastructures de transport pour le troisième.

En recourant à des opérateurs privés, les collectivités recherchent à la fois le bénéfice des compétences spécifiques que requiert le secteur aéroportuaire (sécurité, sûreté, maintenance, développement commercial), une performance améliorée (qualité de service, coût) de l'aéroport, une meilleure capacité à négocier avec des tiers (compagnies aériennes, concessionnaires d'espaces commerciaux), voire l'apport de financements.

Au-delà de ces objectifs, deux interrogations apparaissent pour les collectivités :

- du fait de la spécificité de ce métier, le nombre réduit d'opérateurs privés présents dans ce secteur tend à limiter les capacités de choix ou de négociation des délégants ;
- le moindre intérêt des opérateurs pour les aéroports commerciaux à faible trafic révèle les incertitudes sur leur viabilité économique dans un contexte où l'octroi de subventions est strictement encadré par le droit de la concurrence.

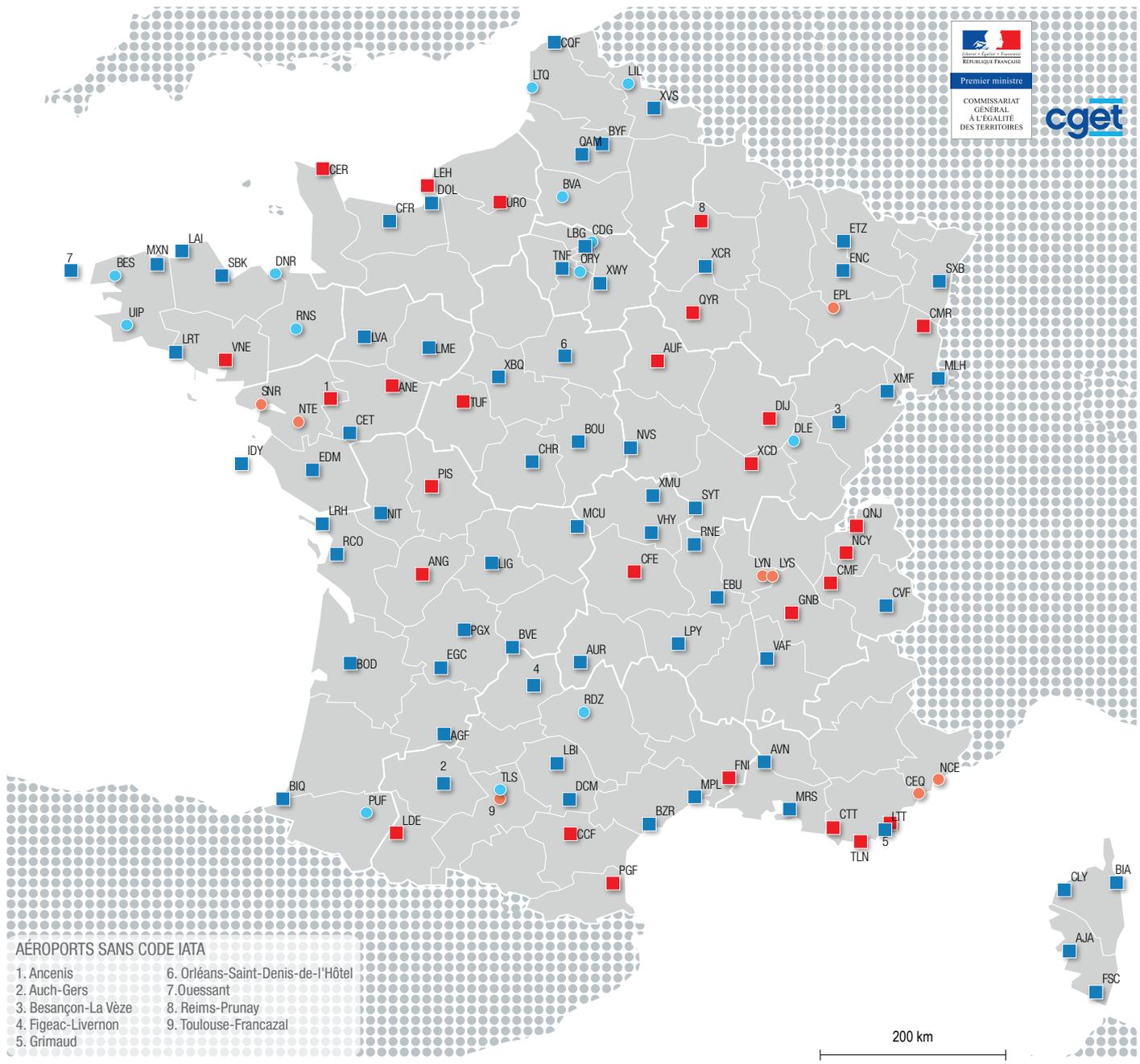
De leur côté, les opérateurs privés rapportent qu'ils ressentent fréquemment, une fois signé le contrat de délégation de service public, un déficit d'implication des élus, considérant que le développement de l'aéroport devient leur affaire. Ces opérateurs privés rappellent qu'un aéroport est un outil au service de projets de développement d'un territoire, et non l'inverse : ouvrir des lignes à l'international nécessite de pouvoir affirmer, face aux compagnies, une stratégie portée par les acteurs du territoire, qui relaient localement la promotion des nouvelles lignes, et apportent de la réactivité en matière d'accueil de nouveaux touristes. Le bon profil du correspondant de l'aéroport dans la collectivité locale serait plutôt un cadre compétent en développement ou marketing territorial, apte par exemple à agir sur l'organisation de la filière touristique. L'exploitation aéroportuaire n'est pas qu'une question d'ingénierie, c'est tout autant une affaire de compréhension du marché local.

Notes

⁸². The ownership of Europe's airports, ACI Europe - Airports Council International, 2016

⁸³. En janvier 2017, SNC Lavalin a cédé sa branche aéroportuaire à Edeis, né d'un partenariat entre la société de participations Impact Holding et le fonds d'investissement français Ciclad.

⁸⁴. Filiale du groupe Egis, Egisairport assure la gestion de 14 aéroports sur quatre continents et vient d'être retenue pour la gestion de l'aéroport de Pau en association (24,5 %) avec la CCI Pau-Béarn (51 %) et Transdev (24,5 %) pour une durée de 12 ans.



GESTION DES AÉROPORTS AU 1^{ER} DÉCEMBRE 2016



Le modèle de la délégation de service public soulève les observations suivantes de la part de certains opérateurs privés.

- Dans le cadre des appels d'offres, les consultations ne reposeraient pas toujours sur un projet réaliste : plus politiques qu'économiques, les objectifs ne correspondraient pas à un marché ou ne s'appuieraient pas sur des études de marché. Pour certains aéroports à faible trafic, plusieurs opérateurs privés ont livré leurs interrogations sur la finalité même de l'infrastructure. « *Il y a des projets d'aéroports où on est mal à l'aise, par exemple, lorsque l'argent public sert à faire partir des gens en vacances et n'apporte pas de richesse au territoire* », nous a déclaré un opérateur.
- Au stade de l'appel d'offres, il n'y aurait que peu de réflexions préalables sur le périmètre de la délégation de service public, en termes de recettes potentielles annexes susceptibles de favoriser l'équilibre budgétaire de l'aéroport, alors que c'est un sujet clef pour les petits aéroports.
- Souvent de cinq à sept ans, la durée de la délégation de service public serait trop courte pour permettre à l'exploitant de porter le développement de l'aéroport ou de conduire un projet de rupture.
- Le modèle de la délégation de service public serait plus adapté à la gestion d'équipements ou de réseaux publics sur lesquels des opérateurs privés prennent un risque d'exploitation sur un service fourni à une clientèle stable (abonnés, clients), ce qui ne serait pas le cas des aéroports à faible trafic commercial. Les contrats se négocient sur la base de prévisions de développement de trafic, processus que le délégataire a peu de maîtrise. Cela tendrait à affaiblir la capacité du délégant à faire respecter les objectifs classiques de gestion et de service, voire à renchérir les contrats.

Il s'agirait de rechercher des modèles de contrats qui limitent la part du risque exogène, sensible à la conjoncture, prise par le contractant privé. Selon des témoignages recueillis, un contrat de prestations de service à prix fixes en exploitation et maintenance (hors investissement), avec remontée des recettes au délégant et incitation du délégataire au bénéficiaire, pourrait être mieux adapté. Les sociétés d'économie mixte à opération unique⁸⁵, en permettant de partager le risque trafic et d'assurer une régulation de l'intérieur, pourraient être expérimentées⁸⁶, après vérification juridique, pour des aéroports voire des groupes d'aéroports.

La mission recommande une analyse comparée des modes français et européens (particulièrement anglo-saxons) de contrats de délégation de service public aéroportuaire (conception, négociation, suivi) et d'identifier les ressources au sein de la sphère publique sur lesquelles les collectivités pourraient s'appuyer en matière de négociation et de suivi de contrats.

Gestion publique, gestion privée : mieux connaître les conditions d'efficacité respectives

Une gestion privée est-elle tendanciellement plus performante qu'une gestion publique ?

Un rapport canadien⁸⁷ de 2014 résume les résultats d'une étude de 2006 de trois chercheurs canadiens et israélien⁸⁸ de gouvernance comparée (profitabilité, efficacité) de 116 aéroports dans le monde, étude subventionnée par le gouvernement canadien qui conclut que :

1. les aéroports exploités par une société à majorité privée seraient plus efficaces que les aéroports exploités par une société avec secteur public majoritaire ou par une administration appartenant à plusieurs niveaux de gouvernance ;
2. les aéroports exploités par des sociétés à majorité privée :
 - a. ne seraient pas statistiquement plus efficaces que des aéroports gérés par des agences gouvernementales ou des entreprises à capitaux 100 % publics,
 - b. mais dégageraient des marges de profit plus élevées que les autres aéroports,
 - c. lèveraient une plus grande proportion de revenus extra-aéronautiques et proposeraient des redevances aéronautiques moins élevées.

Notes

85. La loi du 1^{er} juillet 2014 créant les sociétés d'économie mixte à opération unique a introduit en droit français la notion européenne de partenariat public-privé institutionnalisé.
86. J. de Brux, F. Marty, « Les partenariats public-privé institutionnalisés : intérêts, limites et risques d'une structure hybride public-privé », *Revue française d'administration publique*, 2016/1 (N°157), pp. 223-238.
87. La gouvernance des aéroports au Canada - enjeux et recommandations, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGAPP, Montréal), 2014.
88. T. Oum, N. Ader et C. Yu, « Privatization, Corporatization, Ownership Forms and their Effects on the Performance of the World's Major Airports », *Journal of Air Transport Management*, vol. 12, 2006, pp. 109-121.

Le rapport canadien indique également que les administrations aéroportuaires locales, qui gèrent depuis 1992 les aéroports canadiens, auraient souvent engagé des investissements de capacité, imprudents au regard des perspectives de trafic, qui se sont traduits par des redevances aéroportuaires très élevées et une fuite de passagers vers des aéroports américains frontaliers.

C'est le principal grief fait aux entreprises publiques car ce constat rejoint celui de la Cour européenne des Comptes⁸⁹ sur vingt aéroports d'Espagne, Italie, Grèce, Pologne et Estonie mais également celui de certains grands opérateurs aéroportuaires pour qui le mode de régulation français privilégierait des approches trop basées sur l'investissement. Surestimant les prévisions de trafic, elles feraient monter les tarifs et grèveraient la performance de l'opérateur. « *Ce n'est pas l'investissement ou un beau terminal qui génère le trafic* », a également déclaré le responsable d'une compagnie aérienne européenne.

Lors de ses auditions la mission a également pu entendre un consultant d'entreprises déclarer que « *privatiser ne permet que de remédier en partie au manque de politique aéroportuaire : cela permet d'optimiser la gestion, développer des recettes. Il y a de très bons opérateurs privés mais il y a aussi de très bons opérateurs publics* ».

En France, on ne dispose pas d'études d'efficience comparée des modes de gestion publique et privée ; en cette période de recomposition du secteur aéroportuaire français, il serait souhaitable de **susciter des études économétriques, en s'appuyant au besoin sur les milieux universitaires, pour disposer d'un point d'étape sur l'efficience comparée des modes de gestion publique et privée des aéroports français.**

Note

89. Cour européenne des Comptes, Infrastructures aéroportuaires financées par l'UE : des investissements peu rentables, rapport spécial n°21, 2014.

2.3.3 La privatisation des aéroports régionaux : renforcer le rôle des acteurs publics locaux

Historiquement, les grands aéroports de métropole et d'outre-mer, dont l'État est propriétaire, étaient, pour la plupart, exploités par les chambres de commerce et d'industrie via des contrats de concession. La loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports a transféré les contrats de concession de ces aéroports vers des sociétés de droit privé, dites « sociétés aéroportuaires », spécialement constituées à cet effet et entièrement détenues par des personnes publiques (60 % État, 25 % CCI, 15 % Collectivités).

Lors des débats parlementaires liés à l'élaboration de cette loi, le Parlement avait été informé que le capital des sociétés aéroportuaires pourrait être ouvert progressivement aux intérêts privés, dans le but, notamment, de permettre l'entrée au capital de partenaires détenant un savoir-faire industriel. C'est ainsi que, respectivement en 2015 puis 2016, l'État a cédé des participations dans les sociétés aéroportuaires de Toulouse (49,99 % du capital social), Lyon (60 %) et Nice (60 %). Comme dans toute concession, les terrains ainsi que les infrastructures aéroportuaires, et plus généralement les biens nécessaires au service public aéroportuaire, demeurent la propriété de l'État. Seule la société chargée de l'exploitation a été « privatisée » (actionnariat privé à hauteur de 49,99 % ou 60 %).

Parmi les acteurs auditionnés, un certain nombre s'est montré perplexe concernant ce processus de privatisation des sociétés aéroportuaires.

Au-delà de sa propriété (cf.section 2.3.1), le souhait des acteurs locaux est d'avoir un rôle accru dans la gouvernance de l'exploitation de l'aéroport régional

C'est l'entrée d'investisseurs privés au capital des sociétés d'exploitation des aéroports régionaux qui a suscité le plus grand nombre d'interrogations tant de la part des collectivités locales que des compagnies auditionnées.

Selon les élus auditionnés à Toulouse, « *seul l'État a réalisé une bonne affaire. Nous allons tout faire pour récupérer les 10 % restant à l'État. Ce n'est pas un débat entre gestion publique et gestion privée. L'aéroport est un outil stratégique à maîtriser pour développer le territoire et limiter l'évasion des dividendes de l'aéroport ; nous sommes stupéfaits du taux de rentabilité nette des activités aéroportuaires à Toulouse, et, à côté, on a des aéroports qui ont des difficultés. Quelle doit être la place du régulateur ?* ». En février 2015, les élus d'Aquitaine ont demandé au Premier Ministre que l'État puisse céder ses parts aux actionnaires publics locaux.

Certains acteurs estiment que la modification de la gouvernance des trois sociétés aéroportuaires décidée par l'État aurait dû être précédée par un état des lieux support d'une vision stratégique nationale ou régionale du système aéroportuaire. Le dirigeant d'un exploitant d'aéroport a ainsi indiqué que « *dans un certain nombre de pays étrangers,*

le choix de privatiser des aéroports a été précédé d'une vision régionale. À défaut, c'est la stratégie des opérateurs privés intervenant aujourd'hui à Toulouse, demain à Lyon et Nice, qui pourrait avoir un impact sur les aéroports environnants ».

Un représentant de CCI France a témoigné que « lorsque l'État reste majoritaire, il a une gestion plus capitalistique de court terme que stratégique alors que les collectivités sont plus centrées sur le développement à moyen terme d'un aéroport en lien avec l'avenir du territoire desservi ». D'autres responsables aéroportuares soulignent néanmoins que, même dans le cas d'une majorité privée au conseil de surveillance d'un exploitant aéroportuaire, les acteurs publics peuvent détenir une minorité de blocage et disposent d'un poids très supérieur au pourcentage de capital détenu en raison des politiques publiques qu'ils maîtrisent et qui peuvent influencer sur le développement de l'aéroport.

Ce sont les compagnies aériennes qui expriment les plus fortes craintes, redoutant une dérive capitalistique qui renchérirait les redevances, ces sociétés d'exploitation cherchant à évoluer vers un système de double caisse ou de caisse aménagée, à l'instar d'ADP, modèles jugés préjudiciables au développement des compagnies aériennes dans un pays caractérisé par des coûts de touchée élevés. Le troisième contrat de régulation économique d'ADP et la privatisation de l'aéroport de Toulouse ont souvent été évoqués par les compagnies, qui observent des intérêts convergents des actionnaires privés et publics à maximiser les dividendes.

Un des reproches fait aux cessions est le manque de transparence, notamment en ce qui concerne le pacte d'actionnaires liant l'État et les investisseurs privés ; ainsi à Toulouse, une association a saisi la justice pour avoir communication de ce pacte.

Les régulations par caisse unique et caisse aménagée ou double révèlent des gestions d'aéroports aux finalités différentes

Cet intérêt des investisseurs privés illustre d'abord l'attractivité des revenus⁹⁰ qu'ils dégagent : non seulement ces aéroports ont connu une croissance forte et continue de leur trafic depuis vingt ans, mais cette tendance devrait se poursuivre, le transport aérien intérieur n'étant pas arrivé à maturité dans notre pays en raison de la moindre pénétration du transport à bas coûts (cf.1.2.1) ; ils présentent également un potentiel de diversification de leurs revenus commerciaux. Ce phénomène révèle également l'émergence d'acteurs industriels puissants (Ferroviaire, Vinci⁹¹, ADP⁹², Fraport, Changi) et une compétence aéroportuaire solide

des grands fonds d'infrastructures (Ardian, GIP, Macquarie, PSP, etc).

Sur ce point, on rappellera qu'aux États-Unis l'American Aviation Act interdit toute diversion des revenus aéroportuares⁹³. Les aéroports canadiens sont gérés par des sociétés locales à but non lucratif soumises à évaluations périodiques du gouvernement fédéral.

Avec un mode de gestion 100 % public, comme aux USA ou à Schiphol (92 % public et 8 % ADP), l'infrastructure n'a pas vocation à faire du profit mais ses externalités positives permettent aux acteurs locaux de créer une « bulle de compétitivité territoriale » en les affectant non seulement à la modernisation de la plateforme, mais également à la baisse des coûts de touchée et au développement économique autour de l'infrastructure. C'est le modèle que souhaitent privilégier plusieurs régions françaises.

Avec un mode de gestion avec capitaux privés, à caisse plus ou moins aménagée voire double caisse, les profits dégagés par la partie non régulée, permettent à la société aéroportuaire de se développer au-delà du territoire desservi, soit en devenant une entreprise de rang européen ou mondial, soit en créant des activités annexes ayant leur propre rentabilité. Pour que ces profits ne se fassent pas au détriment du trafic, selon le témoignage d'un responsable d'ADP, la société a l'obligation d'accélérer les efforts de compétitivité sur le périmètre régulé. Cela souligne l'enjeu d'une régulation forte du secteur aérien pour que ces effets soient pleinement observés.

Notes

90. Les aéroports régionaux français présentent des ratios élevés d'EBE/CA (excédent brut d'exploitation sur chiffre d'affaires) : ils sont supérieurs à 30 %, certains d'entre eux dépassent même 40 %.

91. Vinci gère 34 aéroports dans le monde. <http://www.vinci-airports.com/fr/nos-aeroports-dans-le-monde>

92. Aéroports de Paris gère 34 aéroports dans le monde et est entré au capital des groupes turcs TAV Airport (38 %) et TAV construction (49 %). <http://www.parisaeroport.fr/groupe/groupe-et-strategie/international/presentation>

93. « [...] the airport sponsor is required to use airport revenue only for the airport, local airport system, or another "local facility that is owned and operated by the person or entity that owns or operates the airport that is directly and substantially related to the air transportation of passengers or property". The use of airport revenue for nonairport purposes, known as revenue diversion, is strictly prohibited and subjects the airport sponsor to onerous penalties. » Legal Research Digest 7: Airport Governance and Ownership Airport governance and ownership, Transportation Research Board of the national academies, august 2009.

2.4 L'équilibre budgétaire des aéroports : incertain au-dessous de 500 000 passagers, impossible au-dessous de 200 000 passagers

Un aéroport s'appuie principalement sur deux familles de ressources : des ressources aéronautiques, liées aux prestations apportées aux aéronefs (atterrissage, stationnement, sécurité) ou aux passagers (usage de l'aérogare, sûreté), et des ressources extra-aéronautiques issues des activités commerciales sur l'aéroport (assistance en escale, restauration, boutiques, parcs de stationnement, loyers immobiliers ou des concessions pétrolières). Dans les aéroports régionaux, l'ordre de grandeur de leurs contributions respectives est de 55 et 45 %.

Les aéroports relèvent d'un modèle économique de type biface – concept d'invention récente auquel ont contribué les chercheurs de la Toulouse School of Economics, en débat au sein des économistes – en proposant des services différents à deux faces (ou côtés) du marché. Dans cette démarche, l'aéroport est considéré comme une plateforme biface, en mesure d'arbitrer entre revenus liés à ses activités aéronautiques et revenus liés à ses activités commerciales. En développant ses recettes extra-aéronautiques, l'exploitant d'aéroport pourra être en mesure de pratiquer des niveaux de redevances inférieurs au coût réel des services aéronautiques.

Les aéroports les plus dynamiques en matière de trafic se révèlent particulièrement profitables grâce notamment aux recettes extra-aéronautiques. Comme le montre le **graphique 26** ci-après des ratios d'excédents bruts d'exploitation sur chiffres d'affaires en 2012, 2013 et 2014, la quasi intégralité des aéroports millionnaires ne touchent pas de subvention d'exploitation et enregistrent une marge d'exploitation supérieure à 20 %.

Dans les neuf sociétés aéroportuaires régionales, rapportés au nombre de passagers, les produits aéronautiques étaient en 2012 en moyenne de 9,5 € (56 %) et les produits extra-aéronautiques de l'ordre de 7,30 € (44 %), constitués pour plus d'un tiers par les recettes de parking automobile. Néanmoins, à Montpellier, ces produits extra-aéronautiques ne représentent que 37 % des ressources contre 54 % à Bâle-Mulhouse, qui bénéficie d'importants produits domaniaux. À Beauvais-Tillé, les produits extra-aéronautiques représentent 68 % (12 €/pax) du total du chiffre d'affaires, grâce à un modèle économique fondé sur l'exploitation d'une liaison par car avec Paris, et qui permet d'offrir aux compagnies à bas coûts des redevances aéronautiques attractives (5,6 €/pax).

Les **recettes d'exploitation des aéroports** sont composées :

- de produits de redevances liées à l'accueil des aéronefs et des passagers. Ces redevances rémunèrent les services liés à l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome ;
- de recettes liées au service d'assistance en escale lorsque l'exploitant de l'aéroport fournit ces services (qui peuvent également être fournis par des compagnies aériennes ou des entreprises spécialisées) ;
- de reversements de certaines taxes pour la réalisation de missions régaliennes et d'intérêt général :
 - >> la taxe d'aéroport (TAP) qui finance les missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), de prévention du péril animalier, de sûreté et de contrôles environnementaux confiées aux exploitants d'aéroport ;
 - >> la taxe sur les nuisances sonores aériennes qui finance la contribution des exploitants d'aéroports aux dépenses engagées par les riverains de ces aérodromes pour l'atténuation des nuisances sonores ;
- de recettes extra-aéronautiques pour la fourniture de services dans des secteurs connexes. Selon la stratégie de diversification de l'aéroport, on peut trouver des recettes issues d'activités de restauration, de boutiques, de parcs de stationnement, de l'immobilier de diversification ainsi que d'autres recettes provenant de services divers (chauffage, climatisation, éclairage, eau, ...).

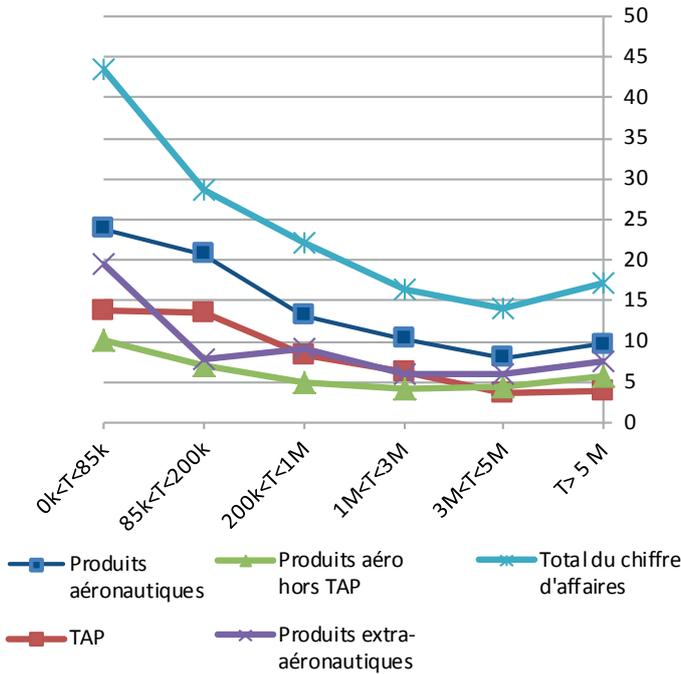
Les **charges d'exploitation des aéroports** sont semblables à celles rencontrées chez tout gestionnaire d'infrastructures : achats et autres charges externes (services extérieurs, personnels intérimaires), charges de personnel, impôts et taxes liés à l'activité (principalement la contribution économique territoriale) et les charges calculées. Ces dernières sont constituées des dotations aux amortissements (reflétant la perte de valeur des immobilisations due au vieillissement ou à l'utilisation des actifs) et des provisions (reflétant les pertes probables sur les stocks ou les clients, ou un risque pesant sur l'activité).

Les charges d'exploitation comprennent notamment les coûts des missions de sécurité, sûreté et de contrôles environnementaux (financés par les reversements de la taxe d'aéroport - cf. supra) et la contribution aux dépenses engagées par les riverains de ces aérodromes pour l'atténuation des nuisances sonores (financée par les reversements de la taxe sur les nuisances sonores aériennes).

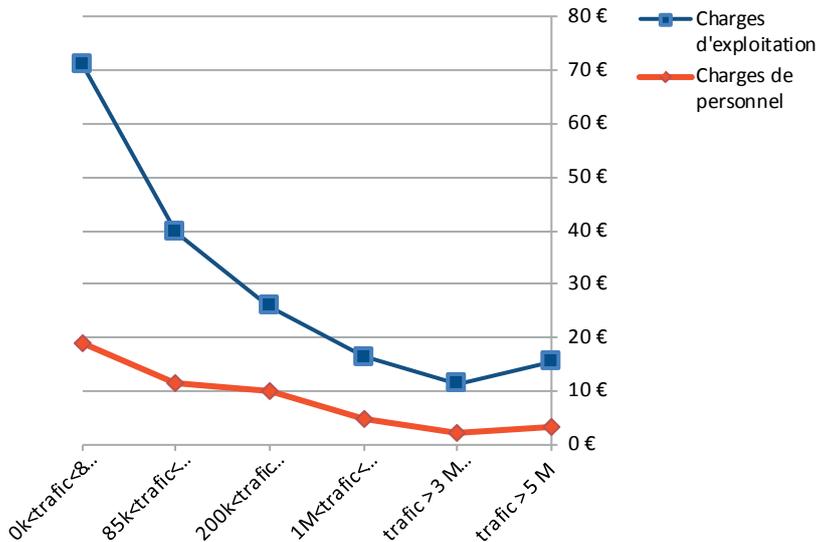
Comparé à d'autres secteurs de l'économie, l'exploitation aéroportuaire présente une proportion importante de charges fixes (ex. charges liées à l'entretien de la piste) rapportées à l'ensemble des charges d'exploitation.

Les activités aéroportuaires induisent également d'autres charges qui n'incombent pas à l'exploitant d'aéroport, notamment le contrôle aux frontières des personnes en provenance de ou en partance vers l'espace extra-Schengen assuré par la police aux frontières et les douanes, ainsi que les services de navigation aérienne assurés par la DGAC (gestion des pistes, des voies de circulations et des parkings avion, aide au décollage et à l'atterrissage des aéronefs). Toutefois, sur les aéroports à faible trafic ne faisant pas l'objet de contrôle de la navigation aérienne, les exploitants d'aéroport peuvent proposer un service d'information de vol et d'alerte (service AFIS).

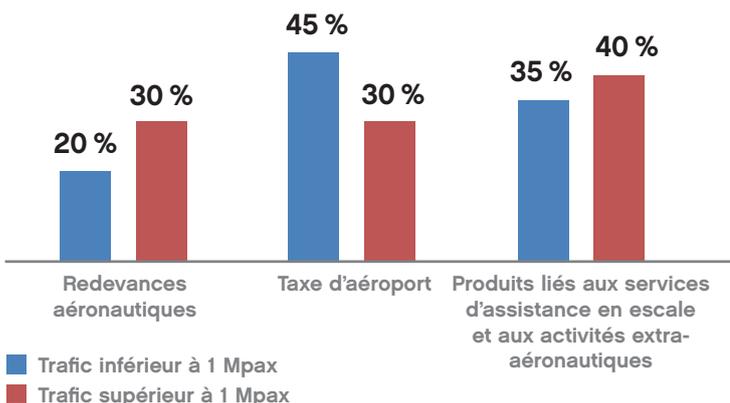
Graphique 22 - Recettes par passager par catégories de trafic, données déclarées à la DGAC en 2012



Graphique 23 - Charges d'exploitation et de personnel par passager par catégories de trafic, données déclarées à la DGAC en 2012



Graphique 24 - Répartition du chiffre d'affaires des aéroports en fonction du seuil de trafic d'un million de passagers annuels



Pour les aéroports accueillant entre 1 et 3 millions de passagers, les produits aéronautiques, taxe d'aéroport (TAP) comprise, sont de l'ordre de 10,4 € par passager et extra-aéronautiques de 6,1 €, traduisant une plus grande difficulté à amortir les dépenses de sûreté sur le nombre de passagers, ou à capter des produits extra-aéronautiques (Ajaccio, Bastia).

Pour les aéroports de moins d'un million de passagers, nous relèverons, comme l'illustrent les graphiques ci-contre,

- au niveau des recettes, le poids prédominant du produit de la taxe d'aéroport, grâce à un tarif plus élevé de la taxe d'aéroport et, pour certains, à une recette complémentaire liée au versement de la majoration de la taxe d'aéroport,
- au niveau des charges, des charges fixes (ex : entretien de la piste) devenant très élevées rapportées au passager, particulièrement au-dessous de 200 000 passagers par an.

En résumé, au-dessus d'un million de passagers, les aéroports atteignent l'équilibre financier sans difficulté, avec un résultat permettant de financer leurs investissements, et, au-dessus de 3 à 5 millions de passagers, de financer une diversification de leur activité ou (et) de rémunérer leurs actionnaires.

En-dessous d'un million de passagers, l'équilibre apparaît plus précaire en raison des coûts fixes et des recettes limitées par un trafic plus faible. D'après les témoignages recueillis, l'équilibre budgétaire d'un aéroport commercial pourrait se situer autour d'une limite basse de l'ordre de 500 000 passagers annuels.

Le **graphique 26**, qui présente l'excédent brut d'exploitation (EBE), hors subvention d'exploitation, rapporté au chiffre d'affaire des aéroports⁹⁴, montre qu'un nombre conséquent d'aéroports en dessous de 500 000 passagers par an présente un déficit d'exploitation hors subvention pour les trois années observées. D'après leurs déclarations, quelques aéroports parviennent néanmoins à équilibrer leurs coûts d'exploitation sans avoir recours à des subventions d'exploitation.

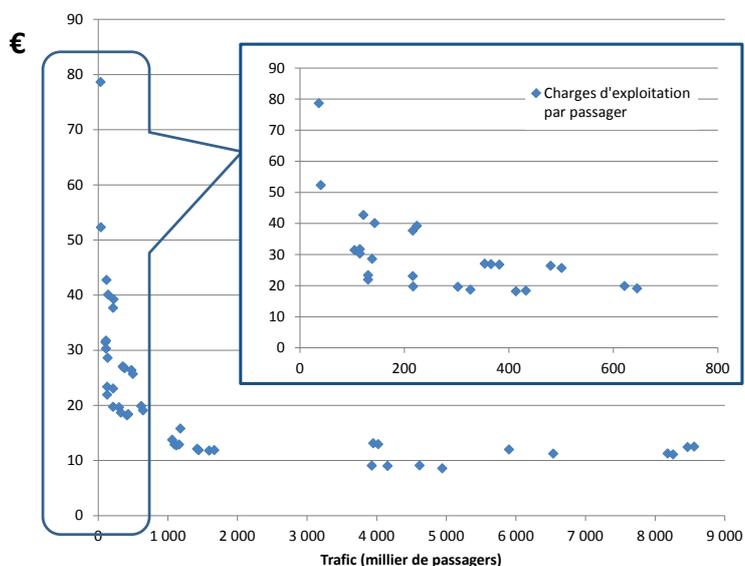
Note

94. L'excédent brut d'exploitation (EBE) correspond à la trésorerie dégagée par l'exploitation de l'aéroport, avant impôt sur les sociétés, et constitue notamment la majeure partie de la capacité d'autofinancement, susceptible d'être mobilisée pour financer les investissements de l'aéroport. L'EBE ne prend pas en compte les charges calculées que sont les dotations aux amortissements ou les provisions pour dépréciation d'actifs et qui ne correspondent pas à des flux de trésorerie.

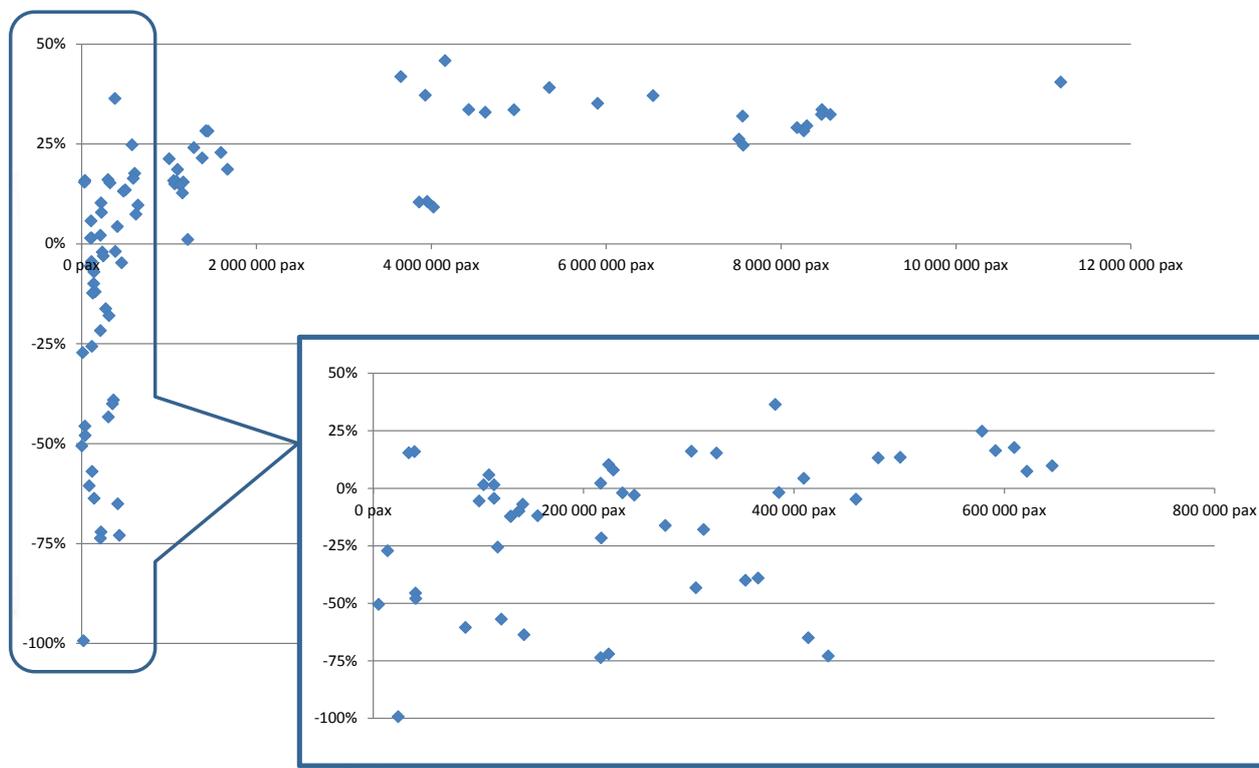
C'est notamment le cas de l'aéroport de Tarbes, qui indique avoir réalisé de 2012 à 2014 des EBE positifs sans subventions d'exploitation, avec un trafic annuel moyen de 390 000 passagers. Cet équilibre dépend de conditions spécifiques d'exploitation (Saint Martin Grand Case - 200 000 p), du volume de l'aviation d'affaires (Chambéry - 220 000 p) ou de la valorisation d'actifs sur la plateforme (Nîmes - 200 000 p).

Mais c'est au-dessous d'un trafic de 200 000 passagers par an que l'équilibre financier est le plus difficile à atteindre selon les témoignages recueillis, de sorte que les collectivités sont appelées à intervenir en prenant en charge directement certaines dépenses (ex. entretien des accès, mise à disposition de personnels) ou en apportant une subvention d'exploitation. Au-delà des coûts d'exploitation de l'aéroport, les collectivités peuvent également verser directement des soutiens financiers aux compagnies, notamment dans le cadre de contrats de marketing. Ces derniers, qui selon certains acteurs auditionnés peuvent être de l'ordre de 15 à 25 €/pax et sont contrares aux règles de l'Union européenne sur les aides d'État, peuvent parfois être utilisés comme une forme de compensation de tarifs de redevances ou de taxes jugés trop élevés par les compagnies aériennes.

Graphique 25 - Charges d'exploitation par passager des aéroports de plus de 10 000 passagers par an données déclarées à la DGAC pour 2013 et 2014



Graphique 26 - Ratios d'excédents bruts d'exploitation sur chiffres d'affaires en 2012, 2013 et 2014



Le nuage de points ci-dessus représente l'ensemble des données déclarées à la DGAC pour les années 2012, 2013 et 2014 par les aéroports de plus de 10 000 passagers. Un même aéroport peut donc faire l'objet de trois points. Ces données brutes déclaratives présentent des incertitudes sur le périmètre des comptes déclarés (liens avec les collectivités notamment) et la nature des subventions d'exploitation déclarées (majoration de taxe d'aéroport, aides aux compagnies aériennes...).

Pour sa part, dans les lignes directrices du 4 avril 2014, la Commission considère que « *dans les conditions actuelles du marché, les perspectives de rentabilité des aéroports commerciaux restent largement tributaires du niveau du trafic : les aéroports qui accueillent moins d'un million de passagers par an peinent généralement à supporter leurs coûts d'exploitation* ». La Commission cite l'étude réalisée par l'université de Cranfield en juin 2002 et indique que ce constat a été confirmé par des rapports sectoriels par la suite. Elle indique par ailleurs que les aéroports jusqu'à 700 000 passagers sont susceptibles de ne pas couvrir une part importante de leurs coûts d'exploitation.

Outre la recherche d'équilibre de son compte de résultat, l'exploitant doit parvenir à financer, notamment par la trésorerie dégagée de l'exploitation (EBE), tout ou partie de ses investissements. En cohérence avec son estimation précédente du seuil de rentabilité d'exploitation des aéroports, la Commission européenne estime que les capacités de financement des investissements par les exploitants d'aéroports peuvent être classées selon leur trafic de la manière suivante :

- les aéroports accueillant moins d'un million de passagers par an ne sont généralement pas à même de supporter une part importante du financement de leurs investissements ;
- ceux accueillant plus d'un million de passagers par an doivent généralement être à même de supporter une plus large part du financement de leurs investissements (ceux entre 3 et 5 millions de passagers étant, en principe, à même de supporter une grande partie du financement de leurs investissements et ceux de plus de 5 millions de passagers étant à même de couvrir la totalité de leurs coûts, sauf circonstances exceptionnelles).

C'est sur la base de ce constat que la Commission européenne a notamment fixé des seuils minimum de financement par les exploitants d'aéroport de leurs investissements selon la taille de l'aéroport.

Pour des aéroports dépourvus de lignes régulières, pleinement centrés sur l'aviation d'affaires, de services et de loisirs, il est de nouveau possible d'atteindre l'équilibre d'exploitation (ex : Annecy) grâce à la valorisation d'un panel d'activités et de moindres contraintes d'exploitation.

Pour cette catégorie d'aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale, la mission n'a pas pu recueillir de données budgétaires d'ensemble pour la caractériser d'autant qu'elle rassemble en pratique des plateformes d'une très grande diversité. Des échanges avec une dizaine de responsables de plateformes, la mission retient que l'on est en présence d'un modèle économique très différent en termes de charges fixes et de personnel, ainsi que de valorisation d'un panel d'activités (aviation d'affaires, charter, sécurité civile, aviation générale, activités industrielles aéronautiques, etc.) souvent considérées comme secondaires dans un aéroport commercial. L'aéroport d'Annecy est équilibré en raison du développement de l'aviation d'affaires. Des aéroports tels qu'Avignon, Dijon ou Vannes se sont engagés dans des dynamiques visant l'équilibre budgétaire à moyen terme. D'autres tels que Cherbourg (voir monographie en [annexe A5](#) pp 25-29), Le Mans, Morlaix ou Saint-Brieuc ont pu réduire leur déficit à quelques centaines de milliers d'euros. Le modèle économique de ces aéroports gagnerait à être approfondi d'autant plus que certains d'entre eux bénéficient de volumes de péréquations non négligeables.

3 Recommandations pour un maillage aéroportuaire au service du développement des territoires et de la compétitivité des aéroports français

3.1 Recommandation 1 : faire face aux contraintes pesant sur les financements publics aux aéroports

Crise des financements publics et concurrence accrue entre acteurs du transport aérien

Les collectivités sont fortement impliquées dans la gestion des aéroports, plus encore depuis la décentralisation de 2005, afin de favoriser le développement économique de leur territoire ainsi que la mobilité de leurs citoyens. Dans les aéroports secondaires, cette implication est souvent financière avec des montants substantiels jusqu'à plusieurs millions d'euros par an. Ils sont alloués en matière d'investissements, d'équilibre de fonctionnement et de soutien à l'exploitation par des compagnies aériennes de lignes sous obligation de service public, voire à l'exploitation d'autres liaisons par des compagnies à bas coûts.

Ces pratiques sont désormais fortement contraintes.

Soumises à des restrictions financières fortes et durables, les collectivités sont amenées à réexaminer leurs engagements financiers dans beaucoup d'aéroports. Certaines d'entre elles étudient des solutions alternatives modales (ex : Lannion) voire réorientent la vocation de transport commercial de l'aéroport vers une fonction d'aéroport d'aviation d'affaires et d'aviation générale (ex : Dijon).

En Europe, les aéroports sont aujourd'hui considérés comme des entités économiques, potentiellement toutes en concurrence, quelle que soit leur localisation géographique, leur taille ou leur fréquentation. À la suite de nombreuses plaintes pour distorsion de concurrence, la Commission européenne a publié en 2014 de nouvelles lignes directrices encadrant les aides publiques aux aéroports et aux compagnies aériennes.

Désormais, les financements des aéroports sur fonds publics ne peuvent être qu'exception et non la règle. À l'exception de quelques rares cas dûment justifiés, les aéroports doivent être en mesure de supporter leurs propres coûts d'exploita-

tion. Il est ainsi attendu que les subventions de fonctionnement s'éteignent d'ici 2024⁹⁵.

Les subventions d'investissement ne doivent porter que sur des infrastructures offrant des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, l'incidence sur les infrastructures existantes (aéroports proches, LGV...) devant être évaluée. Surtout, elles doivent être justifiées par une analyse économique, basée sur un plan d'affaire pluriannuel, identifiant un déficit de financement.

Les aides des aéroports aux compagnies aériennes s'inscrivent dans les mêmes logiques, seuls les soutiens justifiés au préalable par une analyse de rentabilité pouvant échapper à la qualification d'aides d'État.

Rechercher une rentabilité à moyen ou long terme au niveau de chaque aéroport accueillant du trafic commercial

ACTION 1

Élaborer un programme pluriannuel visant l'équilibre de fonctionnement pour les aéroports enregistrant des déficits d'exploitation

La mission a recueilli auprès des gestionnaires d'aéroports de nombreuses initiatives de nature à améliorer la performance des aéroports. Mises en œuvre de façon combinée par certains opérateurs publics ou privés, elles permettent soit de réduire nettement le déficit en quelques années d'exercice, soit d'engager un processus visant l'équilibre ou de rentabilité à moyen terme.

Note

⁹⁵. La situation des aéroports de moins de 700 000 passagers annuels doit toutefois être réexaminée par la Commission européenne en 2018.

Si les aéroports français développent leurs interdépendances et leur complémentarité, ils gagneront en efficacité en matière de promotion touristique, en mutualisation de moyens et de commandes.

ACTION 2

Pour les aéroports dont le déficit d'exploitation apparaît structurel, examiner toutes solutions permettant de retrouver une structure équilibrée : mutualisation, SIEG, orientation vers l'aviation d'affaires et générale

Rechercher une mutualisation avec un ou plusieurs aéroports proches. Si le déficit apparaît structurel malgré les initiatives prises en matière de gestion ou de mutualisation de certaines fonctions, une gestion mutualisée d'aéroports permet d'atteindre un niveau supérieur de performance à l'exemple déjà évoqué de la région Bretagne pour les aéroports de Dinard ou de Quimper.

Dans des zones de concentration de plusieurs aéroports dans une région ou sur une façade, cela peut relever d'une démarche plus globale et nécessiter d'inscrire l'aéroport dans une stratégie d'ensemble au niveau région (cf. **recommandation 3**).

Étudier la mise en place un service d'intérêt économique général (SIEG) pour les aéroports dont l'activité de transport aérien est centrée sur des lignes d'aménagement du territoire (soumises à obligation de service public).

Si l'amélioration du couple productivité-performance est de nature à améliorer l'équilibre d'aéroports secondaires, le potentiel du marché local ne sera pas toujours suffisant pour assurer l'équilibre financier de certaines plateformes.

Pour des territoires très enclavés, les lignes directrices autorisent le bénéfice d'une compensation publique des coûts d'exploitation des aéroports en recourant au dispositif dérogatoire de service d'intérêt économique général (SIEG). D'application stricte, ainsi que le décrit l'**annexe A2**, il constitue une solution adaptée à des aéroports dont la fonction dominante est le désenclavement de territoires⁹⁶ tels qu'Aurillac, le Puy, Castres ou Brive. Elle est exclusive de projets de développement de lignes commerciales (comme à Rodez) de sorte qu'il serait souhaitable d'engager une démarche en ce sens auprès de la Commission européenne pour examiner comment concilier désenclavement et développement de ces territoires isolés.

Réorienter l'activité de transport commercial de l'aéroport vers une activité d'aviation d'affaires et d'aviation générale. Certains aéroports ne présentent pas la chalandise suffisante pour maintenir durablement des liaisons commerciales régulières. Ces plateformes n'accueillent souvent que des lignes subventionnées orientées à l'export avec un faible bénéfice pour le territoire. D'autres financent lourdement des lignes sous obligations de services, dont l'équilibre s'est profondément dégradé à la suite de changements de pratiques de voyages des entreprises locales, comme c'est le cas de Lannion et ce fut le cas de Cherbourg.

Si disposer d'un aéroport représente un atout pour l'attractivité d'une ville, une alternative acceptable peut passer par l'élargissement de la zone de chalandise de l'aéroport commercial le plus proche et le développement de l'intermodalité. Dans le cas de Lannion, une amélioration de la liaison routière vers l'aéroport de Brest-Guipavas (80 km) et la mise en place d'une navette sont à l'étude.

Une réorientation de l'aéroport vers une fonction d'aéroport d'aviation d'affaires, de services et d'aviation générale est de nature à répondre aux besoins du tissu local avec un nouveau modèle économique équilibré. C'est la voie prise par les aéroports de Cherbourg, Dijon ou Annecy.

ACTION 3

Précéder tout projet d'aide publique à l'investissement d'une analyse économique de retour sur investissement et l'inscrire en complémentarité effective avec les aéroports voisins.

L'octroi d'une aide publique à l'investissement doit être subordonné à une analyse socio-économique et à un examen du taux de retour sur investissement conformément à la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012.

Note

⁹⁶ Dans son rapport n°010207-01 intitulé « Aides d'État pour les aéroports de moins de 700 000 passagers », le CGEDD a effectué en mars 2016 des recommandations pour sa mise en œuvre.

3.2 Recommandation 2 : engager un processus de réduction des coûts de touchée à l'échelle du maillage

Des aéroports performants favorisent l'attractivité des territoires

La libéralisation du transport aérien européen a engendré une intensification de la concurrence entre transporteurs. Les transporteurs à bas coûts particulièrement ont mis en concurrence les exploitants de petits aéroports pour obtenir les coûts de touchée les plus faibles possibles. En effet, le coût de touchée d'un vol constitue, avant le dynamisme d'un territoire (emploi, population, PIB), le principal critère d'attractivité d'un aéroport pour des transporteurs qui cherchent à construire un réseau optimisant l'utilisation de leurs appareils à l'intérieur de l'Europe. L'offre touristique de la région constitue un autre critère d'attractivité.

Pour mesurer précisément les avantages comparés des plateformes françaises vis-à-vis de leurs concurrentes européennes, **la mission recommande que soit dressé régulièrement une comparaison internationale des coûts de touchée pour différentes catégories d'aéroports** (aéroports régionaux, aéroports locaux par exemple). Un suivi périodique permettrait aux acteurs réunis au sein du Conseil supérieur de l'aviation civile d'apprécier les efforts de productivité et de maîtrise des coûts réalisés.

En matière de réduction des coûts de touchée, le rapport du député Bruno Le Roux en 2014 ainsi que le rapport de la Cour des comptes de 2016 notamment ont fait ressortir plusieurs pistes qui peuvent être encore approfondies.

À l'instar du rapport Le Roux, la mission recommande de rechercher une assiette plus large pour la taxe d'aéroport. En effet, les activités économiques bénéficiant d'un transport aérien sécurisé au sein de l'emprise aéroportuaire excèdent les seules activités du transport de passagers et de marchandises (fret et poste). Or à ce jour, seules ces dernières activités financent les dépenses de sûreté et de sécurité.

La mission préconise également que soit étudié le passage sous redevance d'une partie des coûts actuellement couverts par la taxe d'aéroport, à savoir les coûts dits de sécurité liés aux services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA) et de service de prévention du péril animalier (SPPA). Il s'agirait de responsabiliser les aéroports et leurs collectivités en faisant financer les dépenses de sécurité, relevant actuellement de la taxe d'aéroport, par des redevances pour

services rendus accompagnées, le cas échéant, par un ticket modérateur à la charge des exploitants d'aéroports et/ou des collectivités.

Il y a lieu de suivre les effets des initiatives récentes prise en matière de maîtrise des coûts de sûreté et de sécurité, partie intégrante des coûts de touchée et financés en France par la taxe d'aéroport. En effet, ces coûts, qui sont entièrement à la charge des transporteurs fréquentant les aéroports français, ont connu une augmentation sensible depuis une dizaine d'années du fait notamment du renforcement des mesures réglementaires européennes. Des premiers efforts de rationalisation sont attendus de la mise en place conjointe par la DGAC et l'UAF d'un guide de bonnes pratiques.

Les obligations réglementaires de sécurité et de sûreté font peser sur les petits aéroports accueillant du trafic commercial des charges importantes qui n'ont pu être financées que par la mise en place d'une péréquation à l'échelle nationale. Toutefois, en renchérissant les coûts de touchée des grands aéroports, cette majoration nuit à leur compétitivité. Le maintien d'une péréquation de la taxe d'aéroport est indispensable au fonctionnement des aéroports à faible trafic du maillage aéroportuaire français mais ses modalités de répartition doivent être réexaminées.

La mission propose d'ouvrir ce chantier afin de réviser à la baisse la majoration de la taxe d'aéroport.

De la même façon, une économie de coûts de contrôle d'approche et de contrôle d'aérodrome doit être recherchée avec la poursuite au niveau national d'un réseau optimisé de tours de contrôle et la mise en place de services AFIS ou à moyen terme la mise en service de tours déportées, diminuant le recours à la péréquation pour le financement des missions de la navigation aérienne.

Pleinement en adéquation avec la politique portée par l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), le principe selon lequel les coûts aéroportuaires sont en partie financés par les revenus extra-aéronautiques doit être réaffirmé dans notre pays. Le développement des activités extra-aéronautiques doit en effet permettre de participer au financement des coûts liés à la mise à disposition et à l'exploitation des infrastructures aéroportuaires et ainsi de favoriser la modération

du niveau des redevances aéroportuaires, voire, pour les aéroports soumis à un faible trafic commercial, d'atteindre un équilibre financier autrement hors de portée.

Le périmètre de concession, qui conditionne les recettes potentielles annexes susceptibles de favoriser l'équilibre budgétaire recherché dans le cadre de l'application des lignes directrices de 2014, apparaît ainsi comme un paramètre stratégique.

S'agissant des aéroports régulés, l'application de ce principe conduit à privilégier les modèles permettant d'affecter tout ou partie des revenus produits par les activités extra-aéronautiques au financement des missions de service public aéroportuaire (modèles de « caisse unique » ou de « caisse aménagée »). Les activités extra-aéronautiques généralement les plus rentables contribuent ainsi à la rentabilité appréciée par le régulateur pour juger le niveau des redevances aéroportuaires, qui peut donc être plus bas que dans un système de « caisse double ». La mission recommande de maintenir voire revenir au principe de la caisse unique pour l'ensemble des aéroports régulés.

En observant et comparant les coûts de touchée, prendre la mesure de la compétitivité des aéroports français vis-à-vis de leurs concurrents européens et améliorer celle-ci en relançant le chantier de réduction des taxes et des redevances. Cette action est complémentaire des efforts de compétitivité menés par les exploitants eux-mêmes.

Mesurer les coûts, réduire les taxes, dynamiser la performance à l'échelle du maillage

ACTION 1

Mettre en place un observatoire des coûts de touchée des aéroports français et instaurer, au niveau du CSAC, un suivi pluriannuel des mesures de réduction de ces coûts

La comparaison de coûts de touchée est une pratique indispensable tant pour les compagnies aériennes que pour les régulateurs. Si un transporteur peut effectuer aisément l'exercice pour son compte, fondé sur ses propres données opérationnelles et les tarifs négociés, la mise en place d'un observatoire nécessitera de poser des hypothèses préalables sur le périmètre des coûts pris en compte, les types avion utilisés, les aéroports fréquentés, le remplissage, la fréquence des touchées (...) et de s'appuyer sur les redevances et tarifs publics.

ACTION 2

Relancer le chantier de réduction des taxes

Il s'agirait en particulier :

- de réduire l'importance de la péréquation de la taxe d'aéroport,
- d'étudier le passage sous redevance des coûts dits de sécurité liés aux services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA) et de service de prévention du péril animalier (SPPA),
- d'étudier l'élargissement de son assiette à l'ensemble des activités qui s'exercent sur l'emprise aéroportuaire et à tout le moins les activités commerciales pratiquées dans la zone sécurisée des aérogares (après les postes d'inspection filtrage).

ACTION 3

Poursuivre le plan d'optimisation du réseau de tours de contrôle

Ce plan doit notamment permettre d'expérimenter des tours de contrôle déportées. Sa mise en œuvre devrait être coordonnée avec les plans de développement régionaux des aéroports.

ACTION 4

En matière de régulation économique des aéroports, maintenir le principe de la caisse unique

Il s'agirait de n'envisager une caisse aménagée qu'au vu d'une analyse des besoins et spécificités concertée avec les autorités locales.

ACTION 5

Dynamiser l'échange d'expériences d'amélioration de la performance des aéroports

De nombreuses initiatives existent concernant la performance des aéroports (gains de productivité, redevances aéroportuaires, assistance en escale). Mises en œuvre de façon combinée par certains opérateurs publics ou privés, elles ont permis soit de réduire nettement le déficit en quelques années d'exercice, soit d'engager un processus visant l'équilibre ou la rentabilité à moyen terme. La dynamisation du partage d'expérience devrait permettre de généraliser ces mesures.

3.3 Recommandation 3 : donner aux régions les moyens de définir et de mettre en œuvre le maillage aéroportuaire le plus adapté au développement des territoires

De nombreuses régions ont engagé des réflexions aéroportuaires

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 dans le sillage du travail engagé par l'ancienne région Languedoc-Roussillon. La région Normandie souhaite mettre en place une autorité aéroportuaire normande unique à laquelle participeront la métropole de Rouen et les agglomérations normandes, 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 son président, « *les aéroports doivent fonctionner en synergie et contribuer au développement durable des territoires qu'ils desservent, en complémentarité avec les nouvelles offres ferroviaire et routières sur la longue distance. La nouvelle Région aura donc un rôle certain à jouer dans le développement et dans l'organisation du maillage territorial* ». Le Grand Est vient d'engager une analyse approfondie du maillage nécessaire de plateformes d'aviation d'affaires.

Selon le vice-président de la région Bourgogne-Franche-Comté, « *c'est un sujet que l'on veut prendre à bras le corps ; jusqu'à présent on s'est cantonné à des approches trop globales, sans analyses fonctionnelles, ce qui fait que l'on n'a pas dépassé le mythe de l'aéroport* ».

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. La croissance actuelle de l'aéroport de Bordeaux a été portée par une offre de tourisme de courte durée attractive pour les clientèles aisées européennes et « *c'est ensemble, avec les forces politiques locales, que nous avons convaincu Turkish Airlines de nous ouvrir l'accès au hub d'Istanbul* », nous a déclaré le directeur de l'aéroport de Bordeaux. « *On a besoin d'une vision politique quand on ouvre des lignes à l'international* », « *vision qu'il faut affirmer face aux compagnies* », nous a également indiqué le directeur de l'aéroport de Rennes.

Les récentes réformes institutionnelles (loi MAPTAM, loi NOTRe - cf. 1.2.4) 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 l'élaboration, prévue sous trois ans par la loi NOTRe, du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) tandis que des outils de concertation pour travailler « l'interterritorialité » viennent d'être mis en place avec la création des conférences territoriales de l'action publique (CTAP).

Ces plans régionaux de développement des aéroports apporteraient à l'État une plus grande visibilité à moyen terme pour optimiser le maillage des tours de contrôle aérien et la répartition de ses effectifs de contrôle douanier et faciliteraient

Soutenir le développement de stratégies aéroportuaires à l'échelle des régions

ACTION 1

Mettre à disposition des régions une méthode et des outils

- Présenter aux régions qui le souhaitent le contenu du rapport et ses monographies, avec une attention particulière sur les enjeux interrégionaux et transfrontaliers.
- Élaborer, avec les régions qui le souhaitent, **des plans de développement aéroportuaires régionaux** combinant réflexion aéroportuaire, organisation multimodale et projets de développement économique.
- **Rechercher une approche par coût complet des aéroports** incluant l'ensemble des coûts publics, ce qui conduit à recommander aux Régions d'associer les services de l'État (DGAC, Douanes, Police aux frontières, Gendarmerie) confrontés aux mêmes préoccupations concernant le maillage aéroportuaire.
- **Inciter à intégrer les aéroports dans la réflexion stratégique régionale sur l'aménagement du territoire à l'occasion des SRADDET** : si la question aéroportuaire n'est pas expressément

ment ciblée par le législateur, l'exercice stratégique pourrait permettre de mieux intégrer les réflexions aéroportuaires. Plusieurs régions se sont engagées dans ce sens.

Une association des services de l'État (DGAC, Douanes, Gendarmerie) est souhaitable afin de leur permettre d'optimiser leurs moyens en adéquation avec les priorités de développement aéroportuaire des régions. Par exemple, elle serait de nature à prévenir notamment des fermetures de points de passages frontaliers susceptibles de pénaliser des économies locales et d'expérimenter des solutions nouvelles (participation des aéroports aux surcoûts des contrôles, qualification de forces locales de l'État à certains contrôles).

ACTION 2

Permettre aux régions de disposer des moyens nécessaires à une coordination régionale des aéroports

- **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. La maîtrise par la région de l'aéroport régional se pose doublement en termes de gouvernance d'une pièce majeure de son réseau de transports mais tout autant de ressources financières, s'agissant d'une source importante de dividendes.
- **Associer les collectivités à la définition des grandes orientations stratégiques et à l'élaboration du projet stratégique des grands aéroports régionaux** au sein des conseils de surveillance des sociétés aéroportuaires, auxquels la réforme de 2005 les fait participer. Cette réflexion pourrait se prolonger dans un pacte d'actionnaires détaillant les objectifs de coordination régionale.
- **Étudier un véhicule financier d'intervention pour les aéroports retenus d'intérêt régional** (règlement cadre, société d'investissement). À titre d'exemple, la région de Wallonie, qui détient l'aéroport de Charleroi et une partie de celui de Liège, a créé une société publique en charge des investissements dans les aéroports et du soutien à l'ouverture des lignes.
- **Susciter dans les secteurs de concentration d'aéroports la création de sociétés d'exploitation, publiques ou privées, par groupe d'aéroports.**

La décentralisation a permis aux collectivités de s'approprier leurs aéroports, de s'appuyer sur ces outils pour concrétiser leurs projets de développement. Pour autant dans les zones de concentration, ce système a trouvé des limites. Une coopération dans la durée entre plateformes proches pourrait changer la donne à moyen terme autour de projets communs au bénéfice global du territoire tout en évitant des plaintes d'acteurs aériens et de nouvelles condamnations par les instances françaises ou européennes pour distorsion de concurrence.

Cette initiative est à rapprocher des modes de gouvernance adoptés par des États comme la Finlande, la Suède, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Grèce et la Lituanie qui sont très attachés au concept de réseau national aéroportuaire et ont créé des sociétés commerciales à actionnariat public voire privé⁹⁷. Dix aéroports scandinaves sur 17 sont gérés par la même entité. C'est également le cas des trois aéroports lituaniens. Initialement gérés par des sociétés différentes, Pise et Florence viennent de fusionner pour se renforcer tandis que Milan et Bergame cherchent également à fusionner.

L'exercice s'annonce cependant complexe dans certains territoires car il s'agit de dépasser les concurrences territoriales. Les solutions d'optimisation doivent être recherchées avec pragmatisme car le marché aérien n'est pas organisé par les aéroports : l'interruption à Limoges d'une liaison avec Porto a peu bénéficié à celle existant à Brive, distante de 110 km. Si Vueling dessert Barcelone simultanément à partir de Rennes et Nantes, distantes de 115 km (1h30), il n'y a que 2 % de capillarité entre les lignes. Pour autant, Nîmes et Montpellier, distants de 60 km, desservent Londres et Fès, Caen et Deauville, distants de 60 km offrent des liaisons pour Londres, Pau et Tarbes distants de 55 km, des liaisons avec Paris.

Note

⁹⁷. En février 2013, pour un montant de 3 milliards d'euros, le gouvernement portugais a cédé à Vinci Airports les titres de la société publique ANA qui détient pour 50 ans la concession des dix aéroports portugais, comprenant quatre plateformes continentales et celles de Madère et des Açores.

3.4 Recommandation 4 : améliorer la connaissance sur les modes de gestion publique et privée des aéroports

Rechercher les conditions d'un dialogue public privé équilibré

L'ouverture du marché aéroportuaire au secteur privé est consécutive au transfert aux collectivités, à partir de 2004, de 150 aéroports appartenant à l'État et, pour les aéroports régionaux, par l'entrée d'investisseurs privés au capital de sociétés aéroportuaires de Toulouse, Lyon et Nice.

En recourant à des opérateurs privés, les collectivités recherchent à la fois le bénéfice des compétences très spécifiques requises par le secteur aéroportuaire, une performance améliorée, une meilleure capacité à négocier avec les compagnies voire une capacité d'investissement. Cela permet de clarifier par un contrat les obligations du concessionnaire, de contrôler l'action au travers de résultats (logique de régulation par contrat) et de susciter des ressources additionnelles. C'est une tendance incontestable dont il faudrait pour autant mesurer les résultats dans notre pays par des études économétriques. Néanmoins, un équilibre des relations entre délégants et opérateurs privés aéroportuaires doit être recherché par les pouvoirs publics, en particulier sur les trois points ci-après.

La coordination aéroportuaire par les régions peut se heurter aux logiques des modes de gestion déléguée : la mise en œuvre d'un schéma régional pourrait être ralentie ou contrariée si différents opérateurs venaient à gérer les infrastructures d'un même territoire. Inversement, un gestionnaire d'infrastructures proches mais appartenant à des territoires différents peut se retrouver dans une situation particulière d'auto-concurrence.

Tendanciellement, les aéroports secondaires peuvent présenter un moindre intérêt pour les opérateurs privés du fait de l'étroitesse de leur marché et des contraintes du droit communautaire de la concurrence ; leur attractivité peut beaucoup dépendre de la qualité du projet de développement économique que peut porter l'aéroport ou de l'élargissement du marché en montant des consultations pour la gestion groupée d'aéroports. Mais, comme nous l'avons développé au paragraphe 2.3.2, le cadre actuel des contrats de délégation de service public est également considéré par les opérateurs comme mal adapté aux spécificités et incertitudes de la gestion aéroportuaire. Des adaptations aux modèles de contrats actuels devraient être expérimentées en liaison avec l'UAF et les associations de concédants (Régions de France, ADF, AMF) en les confrontant aux expériences anglo-saxonnes notamment.

Dans un marché étroitement oligopolistique, les acteurs privés disposent d'expertises, de ressources et d'expériences bien plus significatives que les personnes publiques concédantes. Le problème n'est pas tant une possible entente des firmes que celui d'une accumulation de négociations asymétriques qui peuvent laisser craindre de nombreux contrats déséquilibrés notamment en termes d'allocation des risques, voire de nombreuses renégociations contractuelles au fur et à mesure que les personnes publiques perdront leur expérience dans la gestion des infrastructures. Si la solution la plus évidente est le recours à des conseils extérieurs, cela soulève à la fois un problème de coût (pour contracter et surtout pour suivre le contrat) et de possibles conflits d'intérêts pour des cabinets dont la clientèle est à la fois publique et privée.

Se pose la question de disposer, au sein de la sphère publique, d'une cellule experte pouvant accompagner les personnes publiques concédantes qui le souhaitent, assurer le suivi indirect de contrats, capitaliser les expériences publiques et diffuser les bonnes pratiques. Cette question pourrait être examinée en lien avec l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale⁹⁸.

Aider les élus dans leurs prises de décision

ACTION 1

Effectuer une analyse comparée des modes français et européens de contrats de délégation de service public aéroportuaire

ACTION 2

Lancer une étude économétrique d'efficacité comparée des modes actuels de gestion publique et privée des aéroports français

ACTION 3

Développer un cadre comptable analytique permettant des comparaisons plus précises sur les principales fonctions et activités d'un aéroport.

Note

⁹⁸. Créée par la Loi NOTRe de 2015 portant sur la nouvelles organisation territoriale, cette nouvelle instance se substitue à l'Observatoire des finances locales avec des missions nouvelles de développement de bonnes pratiques entre collectivités et l'évaluation de politiques publiques locales.

ANNEXES

A. CONTRIBUTIONS

Contributions spécifiques d'experts

- A1 « Une introduction au rapport sur le maillage aéroportuaire français » - janvier 2017
Laurent Terral, chercheur au Laboratoire Ville Mobilité Transport (LVMT), Université Paris-Est, École des Ponts ParisTech - IFSTTAR - Université Paris-Est Marne-la-Vallée
- A2 « L'économie des aéroports et les aides d'État » - juin 2016
Alexandra Subremon, ancien membre permanent du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), membre de la mission « maillage aéroportuaire français »
- A3 « L'impact des aéroports sur les territoires » - octobre 2016
Michel Carrard, maître de conférences en sciences de gestion, Université Littoral Côte d'Opale, chercheur au laboratoire TVES

Contributions reçues lors des auditions

- A4 « Contribution complémentaire d'EasyJet à la mission du CGET sur le maillage aéroportuaire » - août 2016
- A5 « Contribution de SNC-Lavalin à la mission sur la place des aéroports dans les territoires présidée par M. Caradec » - août 2016

Contributions et avis des membres du Conseil supérieur de l'aviation civile

- A6 Union des aéroports français (UAF) - lettre du 1^{er} février 2017
- A7 France Nature Environnement (FNE) - avis du 1^{er} février 2017
- A8 Aéroport de Paris - Groupe ADP - lettre du 3 février 2017

B. MONOGRAPHIES RÉGIONALES

- B1 Auvergne-Rhône Alpes
- B2 Bourgogne-Franche-Comté
- B3 Bretagne
- B4 Centre
- B5 Corse
- B6 Grand Est
- B7 Hauts de France
- B8 Île-de-France
- B9 Normandie
- B10 Nouvelle Aquitaine
- B11 Occitanie
- B12 Provence-Alpes-Côte d'Azur
- B13 Pays de la Loire

C. FICHES THÉMATIQUES

- C1 Les plateformes d'aviation générale
- C2 Les aéroports, outils des acteurs locaux
- C3 Les systèmes urbains français
- C4 Typologie statistique multicritères des aéroports
- C5 L'économie des aéroports : principaux postes de recettes et de coûts d'exploitation
- C6 Les lignes sous obligation de service public
- C7 Codes IATA des aéroports commerciaux et des aéroports d'aviation d'affaires et générale
- C8 Bibliographie

D. COMMANDE ET ACTEURS

- D1 Lettre de commande
- D2 Composition de la mission
- D3 Personnes auditionnées ou rencontrées

