

**« Le nouveau paysage aéroportuaire français -
Enjeux et perspectives pour les acteurs publics et locaux »**

Synthèse de la matinée

L'aéroport est un acteur économique complexe travaillant sous contraintes, selon les termes des représentants de l'UAF. Les régimes de gestion des aéroports sont divers, les acteurs nombreux, les tutelles multiples : certains appartiennent à l'Etat, gérés en régie directe ou via des Etablissements publics, ou plus couramment en concession. D'autres appartiennent à des collectivités ou des CCI. En 2 ans, deux lois ont été votées, transformant un paysage aéroportuaire étranglé par des durées de gestion courtes n'offrant pas aux concessionnaires la visibilité que requièrent de lourds investissements. Elles vont transformer durablement les enjeux et les perspectives.

Le nouveau cadre législatif : des perspectives à très court terme

Le Ministre Dominique Perben a souligné la forte croissance actuelle, mais également sa vulnérabilité (terrorisme, pétrole, crises sanitaires). Maintenir une position concurrentielle passe par des *hubs* performants, des gammes tarifaires larges, dans le respect de la concurrence. La réforme issue de la loi du 13 août 2004 sur la décentralisation apporte des réponses, avec le transfert de 150 aéroports vers les collectivités ou groupements de collectivités, qui obtiennent ainsi la maîtrise de pôles importants pour le développement du territoire. La loi du 20 avril 2005 permet, elle, l'évolution du régime de gestion et réforme celui des redevances. Le processus est bien avancé, au-delà du cas d'ADP, avec une douzaine de transferts effectifs (60 en cours), et la création imminente des premières sociétés. En ce qui concerne la régulation, le Ministre s'est dit favorable à un cadre de contrats pluriannuels, pour permettre la lisibilité nécessaire aux investissements. Les règles de sûreté et de sécurité ont été renforcées fortement ces dernières années : quoi qu'il en coûte, en la matière la coordination des acteurs doit être sans faille, car les menaces sont réelles. Enfin, il a été rappelé que la concertation est la meilleure voie pour résoudre les tensions entre développement et contraintes environnementales et de voisinage.

L'aéroport, un acteur économique complexe travaillant sous contraintes

Un impact économique certain

Avec près de 300 000 passagers, Limoges est un aéroport moyen à fort impact : faciliter l'arrivée d'une *low-cost* a permis de drainer des touristes, parfois amenés à s'installer (10 000 britanniques), et qui dynamisent également l'immobilier (135 millions €), la restauration, le transport, l'hébergement, la création d'entreprises et d'emplois... L'accueil et la diversification de ces flux sont dévolus à une structure ad hoc, *Welcome en Limousin*.

Un aéroport comme celui de Nice, seul de province à avoir des liaisons intercontinentales, présente la particularité d'une petite superficie et d'une concurrence forte (Marseille, Toulon). Néanmoins, avec 98 destinations directes, 10 millions de passagers, il a un impact économique de 6,7 milliards. Le tourisme (1 emploi sur 2), est confronté à la concurrence de nouvelles destinations. C'est aussi grâce à l'aéroport que s'est développé le pôle scientifique de Sophia Antipolis. L'ambition : faire de Nice une porte d'entrée vers l'Europe.

Le financement des investissements et du développement

A travers l'exemple de l'aéroport de Lyon, a été évoqué le cadre contraignant dans lequel évoluent les aéroports, avec plusieurs tutelles, même si des transformations s'annoncent (SEA). Outre les ressources indirectes des Partenariats Public-Privé, leur économie repose sur 3 ressources. La principale est l'autofinancement (qui dépend du contrat d'objectif, comme du montant des redevances réglementées) ; viennent ensuite les subventions (ainsi des partenariats avec des collectivités locales à Lyon) ; ou encore l'emprunt. Lyon dégage 20% d'autofinancement, réinvesti en totalité.

L'exemple de Toulon a enfin permis d'exposer les modalités de financement du développement. Il a connu bien des vicissitudes (départ d'Air France, faillites de compagnies, retour d'Air France) et a besoin des *low costs* pour atteindre son seuil de rentabilité (800 000 passagers). Malgré la complexité procédurale, et les délais difficilement acceptables, le choix a été fait de lancer un appel d'offre européen pour les faire venir de façon transparente.

Le ciel européen : éléments de comparaison

Dans ce contexte de profonde mutation, il importe de dégager les facteurs de convergence entre les modes de gestion des aéroports européens. Historiquement issus du secteur militaire, les aéroports sont passés au civil *via* une tutelle étatique ; la 2^{ème} étape est une société à actionnariat public ; puis c'est l'ouverture du capital (minoritaire sauf en Grande Bretagne). Gérés comme des entreprises, les aéroports français sont actuellement en transition vers le 2^{ème} stade, voire vers le 3^{ème} (ADP). Les aéroports étrangers se distinguent par l'implication des collectivités et le recentrage de l'Etat sur un rôle de régulateur.

L'aéroport dans l'aménagement du territoire

La loi de décentralisation prévoit le transfert de propriété des aéroports régionaux vers les collectivités locales — fortement impliquées dans leur financement et exploitation — imbriquant davantage l'aéroport dans l'aménagement du territoire.

Le cadre politique et réglementaire

Avec 141 millions de passagers pour un CA de près de 3 milliards (2005) les aéroports sont un acteur économique fort. Si l'on évolue les retombées avec la méthode de l'ACI, on approche de 250 000 emplois directs, indirects et induits— mais tous les aéroports n'ont pas la même vocation ni le même rayonnement. Ces éléments ont été pris en compte par l'Etat pour choisir les aéroports à décentraliser, mais les collectivités voient leur engagement reconnu partout, y compris pour les aéroports à vocation nationale, à la gestion desquels elles seront associées. La politique aérienne de l'Etat complète cette action d'aménagement, par des subventions aux lignes faisant l'objet d'Obligations de service public (OSP), par la réservation de créneaux dédiés, à Orly.

Le financement est complexe car il associe la Loi Sapin et une réglementation communautaire qui a vocation à être améliorée (notamment la publication multilingue des appels d'offre au Journal Officiel européen...), dans le cadre de la discussion du 3^{ème} Paquet.

Etudes de cas : l'aéroport attracteur, l'aéroport structurant

Un aéroport participe à l'aménagement par les activités qu'il engendre, mais aussi en ce qu'il permet la présence d'entreprises d'envergure. Central mais enclavé, c'est parce que Clermont-Ferrand est relié à Paris par 8 vols quotidiens et que son *hub* le met en relation avec 12 villes de province et 4 européennes, qu'il héberge des multinationales (Michelin, Merckx, Alcan). Des projets industriels s'appuient en outre sur la zone aéroportuaire (OASIS, gestion des actifs aéronautiques). De la même façon, c'est pour élargir la zone de chalandise, irriguer les pôles touristiques secondaires (La Baule), attirer des sociétés, que la CCI de Nantes mène le projet d'un nouvel aéroport, l'ancien étant saturé (2 millions de passagers). A Tarbes, la création d'un syndicat mixte marque l'implication récente des collectivités, suite à la loi de décentralisation : il s'agit d'aménager et de développer, par le biais d'une zone d'activités industrielles liées à l'aéronautique (déconstruction des avions).

Dans le contexte différent, Vatry est un aéroport innovant, en termes de localisation, d'environnement, de performances, qui a créé de l'activité. Il ambitionne de devenir un centre de fret incontournable, international, d'élargir ses activités au passager, en développant l'intermodalité. De sorte qu'il se pose en fer de lance du 3^{ème} réseau aéroportuaire, solution immédiatement opérationnelle au problème du transport aérien.

Supports de l'activité aérienne, les aéroports se voient à présent offrir les moyens d'adapter les infrastructures, de renforcer leur rôle d'aménagement du territoire, de porte d'entrée sur le territoire, espace d'activité bien inséré dans une perspective de développement durable.

Synthèse de l'après-midi

Concessions trop courtes pour l'amortissement, obligeant à un réinvestissement total des produits dans l'exploitation aéroportuaire, système de garanties sur le passif des exploitants qui n'incite pas à l'optimisation des investissements... Le constat étant fait d'un cadre juridique inadapté, c'est vers un régime de gestion des aéroports régionaux aux normes européennes que nous conduisent les réformes ouvertes en 2004 et en 2005. Un bilan d'étape s'imposait, afin d'établir les avancées, les résistances, les zones d'ombre éventuelles.

Les lois de la réforme

La réforme s'appuie sur deux textes : la Loi du 13 août 2004 (art.28), animée d'un souci de proximité, transfère (au 1^{er} janvier 2007) la propriété et donc le rôle d'autorité concédante à une collectivité territoriale à titre gratuit, désignée par le Préfet. Y font exception les aéroports militaires, ceux déjà propriétaires de collectivités et de CCI, et les grands aéroports régionaux et d'Outre-Mer.

La Loi du 20 avril 2005 (art.7) ouvre aux CCI la possibilité de créer des sociétés aéroportuaires, au capital duquel ne figureront que des personnes publiques (collectivités territoriales avec un maximum de 15%, CCI avec un minimum de 25%, et l'Etat). En cas d'ouverture du capital, le principe d'un noyau dur public a été posé. Les concessions s'étendront sur 40 ans maximum. La loi inclut une dérogation à la loi Sapin, avec un principe de continuité de la concession en cours. Du point de vue social, les agents publics seront mis à disposition pour 10 ans maximum, les salariés de droit privé transférés selon le droit commun, et une convention collective nationale négociée dans les 3 ans.

Sociétés aéroportuaires, où en est-on ?

Ayant participé activement à l'élaboration de la loi du 20 avril 2005, les CCI accueillent favorablement le changement, surtout qu'elles n'ont pas à rougir de leurs performances passées. Elles sont cependant préoccupées par la gouvernance des sociétés nouvelles et préconisent une structure duale alliant un Conseil de Surveillance (stratégie et objectifs) et un Directoire (mise en œuvre). Elles souhaitent que l'on veille à la continuité, du point de vue du statut des personnels. Enfin, à quel rythme l'Etat va-t-il se désengager, avec quels effets sur les actionnaires minoritaires ? Les CCI prônent la concertation et la progressivité du désengagement, soit pour prendre à terme la majorité, soit en vue de partenariats.

Par ailleurs, la mission interministérielle sur les grands aéroports régionaux œuvre à construire un cadre national autorisant les spécificités locales. Si l'intérêt des acteurs est unanime, il reste à obtenir l'accord de Bruxelles quant à la licéité du montage, qui conditionne la possibilité pour les assemblées de délibérer. Deux sujets peuvent altérer le consensus : la répartition du capital, qui fait une part maigre aux collectivités territoriales, selon certaines d'entre elles ; l'évolution programmée vers l'exploitation privée.

Le cahier des charges veillera à ce que le concessionnaire ait le souci d'investir jusqu'au bout afin de rendre un outil de travail en bon état ; il devrait aussi préfigurer l'extension des contrats de régulation économique, à l'instar de celui d'ADP. Dans le meilleur des cas, les collectivités pourraient délibérer au dernier trimestre 2006, après quoi il restera à achever la valorisation des concessions.

La décentralisation, où en est-on ?

La décentralisation répond au souhait de recentrer l'Etat sur ses missions fondamentales et de choisir le niveau d'action le plus efficace. Parmi les 151 aéroports qui peuvent être transférés, tous ne trouveront pas preneur : le processus de désignation des collectivités bénéficiaires par les préfets devra s'appuyer sur des critères économiques et sur la motivation des collectivités. Il reste à encadrer le cas des aéroports transférés faisant l'objet de concessions de l'Etat (les concessions demeurent jusqu'à leur terme, au-delà les concessionnaires peuvent changer, d'où des conséquences complexes en termes de personnels).

Quant au rôle de l'Etat, s'il n'est plus concédant, il assurera les fonctions régaliennes (sécurité, sûreté, environnement). Se posera le problème des services de contrôle aérien offerts par la direction de l'aviation à certains aéroports, et qu'exigent des *low-costs* européennes pour les plus petites plates-formes. En fonction de la justification du service la répartition des charges devra être envisagée.

Structure de gestion et procédure de DSP

Une collectivité territoriale devenant propriétaire reprend les droits et obligations des concessions de l'Etat, en vertu de cahiers des charges de concession existant (le type 1955, qui impose la reprise de l'actif et du passif, le type 1997 modifié en 1999, avec reprise de l'actif seulement). Il faut assurer le contrôle du concessionnaire, sur le plan technique et financier.

A l'échéance du contrat de concession, on dispose de 2 choix de gestion, la régie ou la délégation de service public ; dans ce dernier cas, la Loi Sapin dispense d'appel d'offre dans certaines conditions (ex : CCI), mais la Cour de justice des communautés européennes oblige à publicité préalable de cette DSP... Le processus est donc de plus en plus contraint au fil de l'accumulation des textes.

La collectivité répondra à des critères de transparence, de non discrimination, d'objectivité, auxquels s'ajoute l'expérience, la technicité, l'économie du projet. En fonction du trafic, on concédera la gestion courante, le gros entretien, l'investissement de maintien de potentiel, les investissements de capacité. Le concédant doit en retour contrôler la DSP en termes de qualité, activité, finance.

L'évolution du régime de gestion

L'implication des acteurs publics locaux

La réforme est en train de régler une anomalie française, avec un aéroport énorme et géré de manière publique, et de petits aéroports de dimension inadaptée : l'équilibre du système sera au bénéfice de la France, de son aménagement du territoire. Les CCI se voient offrir un rôle moteur dans ce processus, soit au capital soit à la tête des nouvelles SEA. Ainsi à Bordeaux, les collectivités territoriales mettront en œuvre une société aéroportuaire en 2007 : il s'agit de soutenir la croissance d'un aéroport qui engendre 1,5 milliards de retombées, 40 000 emplois. Ce changement de cadre légal implique un changement de méthode et de gouvernance, une concertation entre acteurs locaux.

A Pau, si la CCI, actuellement concessionnaire, a choisi de ne pas entrer dans le syndicat mixte en cours de constitution, c'est pour ne pas être empêché de concourir à l'appel d'offre pour le renouvellement de la concession en 2015. Le syndicat débat actuellement de la nécessité de nouvelles lignes *low-costs*, qui pourraient améliorer le rayonnement touristique de la région.

Il est à noter que l'Etat transfère d'abord son domaine, ensuite son rôle de concédant, ce qui va impliquer des charges d'investissement. Le risque de désengagement de certaines collectivités n'est pas nul, non plus que son éventuelle volonté de jouer un rôle dominant dans d'autres lieux — car le contrat DSP permet de choisir ce qui va être délégué, et permet de garder le contrôle sur le délégataire.

La rénovation du cadre légal

On a pu s'inquiéter des multiples rôles de l'Etat : l'Agence des participations de l'Etat est un bon instrument de clarification.

La réforme semble avancer à grands pas : le cahier des charges des concessions va être transmis au Conseil d'Etat ; le cadre de la régulation des redevances est en place ; les plans d'affaires des aéroports dépendent désormais de la Commission Européenne (qui doivent justifier l'allongement de la durée des concessions). Cependant il ne faut pas négliger l'extrême complexité des transformations en cours.

Le statut de société anonyme inscrit l'aéroport dans un cadre juridique commun, celui d'une activité exercée au risque des actionnaires, en contrepartie de leur rémunération. A un financement diversifié s'ajoute des modes de gouvernance rénovés, et une culture de l'optimisation du résultat dégagé. En effet, si les aéroports sont bien gérés, le taux de rentabilité des capitaux investis n'est pas élevé, et il y a des améliorations possibles. Le concept de « déficit utile » est difficile à accepter, durablement, quel que soit l'actionnaire public ou privé : il s'agit de bien investir, et au moment approprié.

Malgré la reconnaissance par chacun du travail accompli, des questions demeurent ouvertes : celle des taxes et redevances régaliennes, celle de la répartition des charges aéroportuaires entre Etat et gestionnaire, celle de l'égalité des charges affectant les modes de transport, notamment en ce qui concerne la sûreté. En dépit de ses vertus de rééquilibrage, la réforme sera-t-elle en mesure d'empêcher que ressurgisse le débat sur le 3^{ème} aéroport, à l'approche des élections ? Enfin, nombreux sont les acteurs qui s'interrogent sur le rôle à terme de l'Etat, et qui souhaitent le voir garantir une saine compétition entre aéroports, l'application des principes européens de transparence, la non discrimination dans les relations entre aéroports et compagnies.