

Préparation du colloque

Journées d'auditions à Toulouse et à Lyon

NOTE DE SYNTHÈSE

Le colloque 2009 de l'association Ville et aéroport aura pour thème :

Quelle gouvernance des territoires aéroportuaires en France ?

(intercommunalités, communautés aéroportuaires, sociétés aéroportuaires, autres modes de gouvernance ?)

Quel mode de gouvernance pour réussir à la fois l'aménagement du territoire autour de l'aéroport, la juste répartition des retombées économiques et fiscales, la réduction des nuisances aériennes ?

Comment favoriser le dialogue entre acteurs ?

Le colloque 2009 est préparé sous forme d'auditions

Deux journées de travail sont programmées sur la gouvernance autour des aéroports régionaux

l'une à Toulouse le 4 juin (Aéroport Toulouse-Blagnac) réunissant sur une journée les acteurs de la gouvernance de l'aéroport Toulouse-Blagnac

l'autre à Lyon le 29 juin (Mairie de Jonage) réunissant sur une journée les acteurs de la gouvernance des aéroports de Lyon St-Exupéry et Nice-Côte d'Azur

Il sera ensuite temps de finaliser le programme du colloque et le choix des intervenants

Note de synthèse sur la gouvernance du territoire aéroportuaire

Introduction

La gestion des aéroports constitue depuis de longues années une véritable problématique pour les gouvernements.

L'Etat a été le plus souvent créateur et propriétaire des aéroports dont il a concédé aux CCI la gestion et le développement dans le cadre d'une concession d'outillage public de longue durée. Pour cette délégation, l'Etat reste le promoteur et acteur du développement du transport aérien mais conscient de son incapacité à la gestion commerciale, il la confie à un acteur public.

Sur la plupart des aérodromes, ces concessions ont été menées à leur terme jusque dans les années 80. A cette échéance, le gouvernement a constaté :

que les concessionnaires avaient fait appel aux collectivités territoriales pour financer les investissements des équipements aéroportuaires ;

que s'étaient développées des activités économiques contribuant lourdement au développement parfois sans concertation avec les collectivités ayant la responsabilité en la matière.

On a par ailleurs assisté, depuis, au fort développement et à la consolidation des sites d'intérêt local sur lesquels s'appuient volontiers les compagnies à bas prix. Ces compagnies tirent notamment parti des particularismes régionaux pour développer des flux importants. A ce titre, et plus que les autres compagnies, elles n'hésitent pas à entrer en discussion avec les collectivités représentant les besoins des populations et les réalités économiques locales.

Toute stratégie d'aménagement du territoire devrait prendre en compte l'ensemble des particularismes (auxquels il y a lieu d'adjoindre de fortes disparités en matière de situation environnementale) avant par exemple de préconiser il y a quelques années un aéroport unique entre Bordeaux et Toulouse.

L'existence ou non des aéroports, leur développement, leur intégration dans le tissu social et urbain est une question inévitablement publique qui dépasse la seule vocation économique.

Un aéroport est :

un lieu permettant le transport des personnes et des biens,

un lieu d'activités aériennes, de loisirs, d'affaires, etc.,

le cadre d'un développement économique facilité par l'accès au transport aérien

C'est aussi un élément troublant le cadre de vie et qui nécessite la mise en place de politique en matière d'urbanisme (PEB) ou curative en permettant d'isoler les habitations (PGS).

Sous l'ensemble de ces aspects, qui sont tous de compétence publique locale :

transport public,

loisirs et activités

développement économique,

urbanisme,

santé publique

les aéroports sont en corrélation directe avec des collectivités locales.

A cela s'ajoute une part importante des investissements : près de 17% au début des années 2000 ont été financés par les collectivités locales.

On ne peut que constater le rôle essentiellement public des aéroports sans préjuger de la validité d'une démarche de modification du paysage des missions publiques (cf. loi de 2005 relative aux aéroports avec la création des sociétés aéroportuaires pour les grands aéroports régionaux et changement de statut d'ADP qui d'établissement public devient SA).

Il est indiscutable que les collectivités locales sont fondées à réclamer leur place dans la structure de gestion de l'aéroport et dans ses organes dirigeants. Par ailleurs, on constate que les problèmes environnementaux ont tendance à prévaloir, ne serait-ce qu'au travers des médias, sur le strict intérêt transport ou économique, voire même emploi.

N'a-t-on pas vu Strasbourg refuser l'implantation de DHL et sa cohorte d'emplois nouveaux ? N'était il pas surprenant que Toulouse, qui prétend au rôle de capitale de l'aéronautique, se débâte

dans un débat environnemental et que ses élus et ses riverains admettent le principe de déporter l'aéroport ?

En fait, il s'agit de rechercher sérieusement le bon compromis et les élus locaux peuvent parfaitement mettre sur pieds ces recherches de consensus, à condition qu'ils puissent disposer d'un certain pouvoir sur les aéroports et leur juridiction. C'est ce que l'association « Ville et Aéroport » qui regroupe les élus des villes aéroportuaires appelle de ses vœux en préconisant des pouvoirs pour la future « communauté aéroportuaire » regroupant les élus, les entreprises, services et administrations aéroportuaires.

Ce positionnement constitue une réponse à quatre types d'enjeux :

-1) proposer une structure proche de celle généralement mise en place ou susceptible d'être mise en place en Europe.

-2) favoriser la démarche de décentralisation. Les Régions se voient attribuer cette compétence. A ce jour, peu ont affiché de forte motivation compte tenu des ressources insuffisantes prévues par la loi du 23 février 2004 portant création des communautés aéroportuaires.

-3) permettre aux collectivités territoriales d'aborder sereinement et au plus près certains cas de suréquipement aéroportuaire, les complémentarités éventuelles entre les aéroports d'une même région, voire les questions complexes de péréquation financière. C'est l'occasion d'aborder également le problème de déconcentration vers les aéroports de province d'une partie du surcroît de trafic à traiter par les aéroports parisiens.

-4) associer les collectivités locales proches de l'aéroport et qui participent à son financement aux actes essentiels de gestion. Cette solution permet d'une part de dégager le meilleur équilibre entre développement et respect de l'environnement, et d'autre part d'associer les collectivités aux gestionnaires actuels.

En Allemagne par exemple, un équilibre idéal a été trouvé entre le rôle de l'Etat fédéral, les Länder et des sociétés d'exploitation associant les collectivités locales majoritaires, et des partenaires privés.

Quel modèle de gouvernance des territoires aéroportuaires en France ?

Autour des principaux aéroports français, le débat sur la politique aéroportuaire se réduit trop souvent à un antagonisme frontal entre le monde du transport aérien et ceux qui en subissent les nuisances ou en critiquent l'impact environnemental.

Il existe des structures d'échanges, de concertation et de décision spécialisées par thème (CCE/CCAR, Sociétés aéroportuaires, Comités de pôles du PDU, GIP Emploi, ...), mais pas de cadre pour une approche globale qui permettrait de chercher à construire une représentation la plus partagée possible des enjeux et des contraintes du développement aéroportuaire, et bâtir les compromis indispensables.

C'est pourtant nécessaire pour chercher à définir des modes de gouvernance du territoire aéroportuaire qui respectent les conditions d'un développement durable et les préoccupations légitimes des riverains tout en préservant au mieux les impératifs du développement économique et

de la compétitivité. Sur ce sujet, certains de nos voisins européens ont des pratiques plus avancées que nous.

Malgré leurs indéniables apports économiques pour les aires métropolitaines, les aéroports entretiennent des relations délicates avec les territoires qui les entourent. De ce fait, ils rencontrent un peu partout des difficultés lorsqu'ils entreprennent d'accroître leurs capacités pour répondre à la demande croissante de mobilité.

En Europe, nombreux sont les aéroports venus grossir les rangs des cas où les oppositions se structurent et les rapports se tendent et ce, malgré parfois des tentatives de médiation : Amsterdam-Schiphol, Bruxelles-National, Francfort-Rhin-Main, Zurich, ... ainsi que plusieurs aéroports français, tels Roissy-CDG, Lyon-Saint-Exupéry, Marseille-Provence ou l'aéroport d'Orly. En outre, les contestations des élus et des populations riveraines apparaissent tout aussi vives, tant à l'occasion des projets d'implantations aéroportuaires que de « simples » modifications de couloirs ou trajectoires.

Là où la discontinuité physique a longtemps prévalu, du fait de l'extraterritorialité des décisions et des logiques fonctionnelles sous-jacentes, ces effets et les attentes sociales les concernant relient et mettent en avant d'autres attributs des territoires, donc peut-être d'autres leviers pour construire l'acceptabilité sociale de ces équipements. Certaines mesures concernant l'offre d'emplois ou les dessertes locales de transport, déjà en vigueur autour de nombre de grandes plates-formes, témoignent de cette évolution tendancielle.

Pour bâtir de tels compromis en vue de sortir du seul rapport de force, cette reterritorialisation des aéroports devra vraisemblablement être alimentée et confortée par : une production de connaissances qui renseigne vraiment les effets, positifs comme négatifs, des aéroports sur leurs territoires d'accueil ; une répartition des pouvoirs qui permette d'associer ces nouvelles légitimités à la prise de décision et, notamment, pleinement les régions (via les futures communautés aéroportuaires à créer). L'aspiration des acteurs locaux et des communautés aéroportuaires à cet autre binôme évaluation et décision est d'ailleurs elle aussi présente dans les situations conflictuelles observées. Elle a déjà commencé à trouver partiellement réponse à certains endroits, comme le recours à la concertation, la négociation ou la médiation peut en attester.

Ces procédures indiquent la tendance fondamentale qui affecte les modes de décision en matière d'équipements aéroportuaires : la gouvernance.

Le chemin de la démocratie participative est exigeant et difficile. C'est pourtant celui qu'il faut suivre si l'on veut trouver les conditions d'une activité aéroportuaire acceptable et durable.

Sur les sociétés aéroportuaires existantes

La création de sociétés aéroportuaires pour gérer et exploiter les 11 plus grands aéroports régionaux résulte de la loi n°2005-357 du 20 avril 2005. L'Etat s'est engagé à ce que le capital de ces sociétés reste majoritairement public jusqu'en 2013.

L'objectif de ce nouveau mode de gestion associant différentes personnes publiques (collectivités territoriales, avec un maximum de 15%, CCI avec un minimum de 25% et Etat) vise notamment à remédier à la précarité des gestionnaires, auparavant soumis à des durées de concession souvent courtes (entre 3 et 10 ans), pour favoriser les investissements nécessaires au développement des plates-formes.

SA Lyon-Saint-Exupéry

La première société anonyme aéroportuaire régionale, Aéroports de Lyon, a été lancée le 9 mars 2007, lors de la signature de la prolongation, jusqu'en 2047, de la concession des aéroports de Lyon-Saint-Exupéry (7 millions de passagers) et de Lyon-Bron (4e aéroport d'aviation d'affaires en France). Son capital est réparti entre l'Etat (60%), la CCI de Lyon (25%) et les collectivités territoriales – Grand Lyon, conseil général du Rhône et conseil régional Rhône-Alpes (15%).

Entre 2007 et 2011, Aéroports de Lyon prévoit d'investir 110 millions d'euros pour améliorer les installations existantes et porter la capacité de Lyon Saint Exupéry à plus de 10 millions de passagers (dont 1,8 million pour les low cost à l'horizon 2014).

SA Toulouse-Blagnac

Toulouse-Blagnac, 4e aéroport régional (6 millions de passagers par an) a également mis en place sa société aéroportuaire, le 23 mars 2007. La répartition du capital est toujours de 60% pour l'Etat, de 25% pour la CCI de Toulouse et de 15% pour les collectivités territoriales (Grand Toulouse, conseil général de Haute-Garonne, conseil régional Midi-Pyrénées). Le programme d'investissement d'Aéroport Toulouse-Blagnac s'élève à près de 200 millions d'euros pour la période 2007-2011.

SA Bordeaux-Mérignac

L'aéroport de Bordeaux-Mérignac, 5e aéroport régional par le nombre de passagers transportés (4 millions) a changé de statut le 2 mai 2007 en devenant société aéroportuaire de droit privé. Le capital de la société est contrôlé à 60% par l'Etat, à 25% par la CCI de Bordeaux et à 15% par les collectivités territoriales – conseil régional d'Aquitaine et communauté urbaine de Bordeaux (3,75% chacun), conseil général de la Gironde et ville de Bordeaux (3% chacun) et ville de Mérignac (1,5%).

L'Etat, qui reste propriétaire du foncier, a prolongé la concession à la nouvelle société pour une durée de 30 ans.

AUDITION AEROPORT LYON-SAINT-EXUPERY

Lundi 29 juin 2009

Société aéroportuaire de Lyon-Saint-Exupéry

Quel fonctionnement de la SA Lyon-Saint-Exupéry depuis sa création en 2007 ?

**En particulier, comment se déroule le dialogue entre acteurs, la pratique de la concertation ?
Comment la SA Lyon-Saint-Exupéry gère-t-elle les conflits entre acteurs ?**

Pouvez-vous nous présenter les projets de territoire de la SA Lyon-Saint-Exupéry sur la période 2007-2011 et la stratégie de développement durable mise en œuvre ? Quelles sont les propositions de la SA Lyon-Saint-Exupéry pour concilier développement économique et environnement ?

Pensez-vous que le capital de la SA Lyon-Saint-Exupéry restera majoritairement public après 2013 ?

Les collectivités locales qui sont au capital de la SA Lyon-Saint-Exupéry sont-elles associées au processus de décision ? Quelle vision ont-elles de la gouvernance du territoire aéroportuaire ?

La SA Lyon-Saint-Exupéry entretient-elle des liens avec les autres modes de gouvernance telles que la CCE de l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry, les intercommunalités existantes (CCEL, Grand Lyon, etc.)?

Comment les membres de la SA Lyon-Saint-Exupéry jugent-t-ils la création de communautés aéroportuaires ? Y sont-ils favorable ?

Pour la SA Lyon-Saint-Exupéry, quel modèle de gouvernance du territoire aéroportuaire doit s'appliquer ?

Quelle est la position de la SA Lyon-Saint-Exupéry sur les perspectives de développement de l'aéroport (trafic, infrastructures, dessertes terrestres, intermodalité, etc.) ?