

Menaces sur les aides aux aéroports régionaux

La Commission européenne veut modifier les règles d'attribution des aides publiques aux aéroports. Une logique financière qui ne tient pas compte des retombées économiques et sociales de ces équipements vitaux pour les territoires.

Mayday, mayday ! Les élus de territoires de province dotés d'un aéroport lancent un SOS. Dans une motion adressée l'an passé à la Commission européenne, au ministère des Transports et à l'Assemblée nationale, plusieurs élus se disaient « inquiets » des projets de révision par la Commission européenne des aides publiques aux aéroports régionaux. Dans leur missive, Didier Quentin, député-maire de Royan, Jean Lassalle, député-maire de Lourios-Ichère (Pyrénées Atlantique), Alain Rodet, député-

maire de Limoges, Kleber Mesquida, député de l'Hérault, et Maxime Bono, maire de La Rochelle, entre autres, estimaient que ces nouvelles mesures « se solderont – même si ce n'est pas leur but affirmé – par la disparition d'un grand nombre de ces aéroports ».

Dans un contexte de libéralisation du marché du transport aérien, Bruxelles avait précisé dès 2005 des « règles directrices sur l'aviation », dévolues aux financements publics des aéroports. Mais après avoir instruit plusieurs dossiers jugés contraires à la doctrine des aides d'État admises

par le droit européen, la Direction générale de la concurrence de Bruxelles a lancé une consultation en 2011 pour revoir ces règles. Objectif : mieux encadrer les aides aux petits aéroports, et en particulier le soutien des collectivités françaises aux aéroports décentralisés depuis 2004 (lire encadré ci-dessous). Attendue avant l'été, la nouvelle mouture devrait considérablement changer la donne : les subventions d'exploitation accordées aux aéroports de plus de 200 000 passagers annuels seront désormais susceptibles d'être considérées comme des aides d'État et devront, à ce titre, faire l'objet d'une notification auprès de Bruxelles. Jusqu'ici, la mesure concernait seulement les aéroports de plus d'un million de passagers – soit 17 plateformes en France.

→ LA LONGUE MARCHÉ DE LA DÉCENTRALISATION DES AÉROPORTS

La France totalise 560 aérodromes, dont 180 aéroports commerciaux. L'organisation du secteur aéroportuaire en province a connu une profonde réforme avec la loi du 13 août 2004 qui a transféré la propriété foncière, l'aménagement, l'entretien et la gestion de près de 150 plateformes aéroportuaires civiles aux collectivités territoriales ou à leurs regroupements. Au terme de cette décentralisation, 19 plateformes ont été transférées aux régions (seules ou au sein d'un groupement), 29 aux départements (seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes), 61 à des intercommunalités ou syndicats communaux et 41 à des communes. Avec la loi du 21 avril 2005, douze grands

aéroports régionaux non décentralisés ont pu créer des sociétés aéroportuaires pouvant accueillir dans leur capital des collectivités territoriales, des chambres de commerce et d'industrie, mais aussi des sociétés privées.

La décentralisation a conduit des aéroports à conclure, dans la plupart des cas, une délégation de service public avec des sociétés privées spécialisées. Le rôle de l'État est sans doute appelé à évoluer. La loi de 2005 ne pose aucun délai ni aucune limitation à la diminution de la part de l'État dans le capital des sociétés aéroportuaires. Pour l'heure, le nouveau projet de loi de décentralisation en cours de préparation ne prévoirait pas de nouveaux transferts aux collectivités.

Des finances structurellement déficitaires

L'enjeu est de taille. Selon les chiffres 2012 de l'Union des aéroports français (UAF), 16 aéroports de province seraient concernés. Il s'agit des plateformes de Pau, Toulon, Figari, Rennes, Tarbes-Lourdes, Carcassonne, Clermont-Ferrand, Perpignan, Grenoble, Calvi, Limoges, Bergerac, Metz-Nancy, La Rochelle, Chambéry et Béziers. Juste en deçà du seuil, Nîmes, Lorient et Tours pourraient bientôt être touchés par la mesure. En France, la progression du trafic national provient essentiellement de l'activité des aéroports de province (+ 6,1 % en 2012), tandis qu'Aéroports de Paris stagne (+ 0,8 %). La part du trafic provincial représente aujourd'hui 44 % du trafic national, contre 41 % en 2008. Parmi



Le trafic de l'aéroport de Lille a augmenté de 20 % en 2012

les champions de la croissance figurent Tours (+ 40 % en 2012), Lille (+ 20 %), Béziers (+ 15 %) Marseille (+ 13 %), Nantes (+ 12 %) et Rodez (+ 11 %).

En dépit de ce dynamisme, les finances des aéroports régionaux restent structurellement déficitaires. Selon un rapport de la Cour des comptes publié en 2008, « *malgré quelques exceptions, aucun aéroport décentralisé n'équilibre son exploitation* ». L'impossibilité d'équilibrer les comptes explique le versement de subventions au titre du développement régional et de l'aménagement du territoire, reconnaît d'ailleurs la Commission européenne. Le bilan d'activité des aéroports français montre très nettement qu'en deçà d'un million de passagers les aéroports ont besoin de subventions pour équilibrer leurs coûts d'exploitation.

« *La remise en cause des subventions est une épée de Damoclès pendue au-dessus des petits aéroports* », signale Philippe Aliotti, délégué général de l'UAF. Les élus signataires de la motion sont plus catégoriques : selon eux, ces nouvelles règles signent « *l'arrêt de mort de la plupart des aéroports de moins d'un million de passagers – qui est précisément le seuil de rentabilité généralement admis pour un tel équipement !* »

Pour ces élus, un aéroport régional ne peut pas être considéré comme une entreprise « normale » en raison du rôle qu'il joue en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. À La Rochelle, la CCI estime à 37 millions d'euros l'impact économique de sa plateforme (237 000 passagers). Celle de Nantes Saint-Nazaire

chiffre à plus d'un milliard d'euros les retombées financières de l'aéroport de Nantes Atlantique en 2012 (en hausse de 41 % par rapport à 2004). À Beauvais, la multiplication par 20 du trafic en quinze ans (3,8 millions de passagers en 2012) a « métamorphosé » le territoire d'après Stéphane Delabre, directeur du développement écono-

Taxes et redevances, mode d'emploi

La taxe d'aéroport, prévue par le Code général des impôts et fixée chaque année par décret, est due par les compagnies aériennes et s'ajoute généralement au prix du billet de transport. Elle est perçue au bénéfice de l'État qui continue d'assurer ses missions régaliennes de sécurité et de sûreté, en particulier en matière de contrôle aérien.

Au niveau des plateformes aéroportuaires, les recettes aéronautiques d'exploitation, prévues par le Code de l'aviation civile, sont constituées des redevances atterrissage, passagers, stationnement et livraisons de carburant.

D'autres redevances accessoires peuvent s'y ajouter, selon les services rendus (bali-

sage, usage de terminal, passerelles, autobus...). Le niveau de ces redevances est fixé annuellement par l'exploitant et varie selon les plateformes. À Lille (1,4 million de passagers en 2012), elles s'établissent dans une fourchette de 22 à 25 € par passager. Ailleurs, elles peuvent atteindre plus de 35 €. C'est sur ce montant que les compagnies *low-cost* tentent constamment de négocier des ristournes. Les subventions versées par les collectivités servent alors de compensation. Parfois, les collectivités versent directement une aide à la compagnie comme soutien promotionnel au territoire.

mique de la communauté d'agglomération de Beauvais. Pour nombre d'élus, privilégier une vision purement comptable des aéroports régionaux revient à ignorer toutes ces retombées économiques et sociales, tout en occultant les services qu'ils rendent (évacuations sanitaires, sécurité civile...). Sans subventions, les redevances réclamées (lire encadré) seraient telles qu'aucune compagnie aérienne ne viendrait y établir des lignes.

Personne n'est dupe : dans cette affaire, ce sont d'abord les compagnies low-cost qui sont visées. Alors que la Commission européenne considère que les avantages octroyés à une compagnie doivent être ponctuels, non discriminatoires et transparents, « certains aéroports subissent la pression des low-cost qui réclament une réduction des redevances en échange de l'apport d'un trafic », décrypte Christophe Minot, PDG d'Aéroport de Lille. Dès le début des années 2000, plusieurs conventions entre compagnies low-cost et gestionnaires d'aéroports avaient été jugées incompatibles avec le droit communautaire de la concurrence, notamment à Charleroi et à Strasbourg. Entre 2008 et 2010, Air France a

déposé plainte contre 27 aéroports pour distorsion de concurrence. À la suite de ces plaintes, la Commission européenne a multiplié les enquêtes sur plusieurs plateformes régionales, dont celles de Beauvais et Nîmes.

En 2007, 36 compagnies à bas coûts étaient présentes en France. Depuis vingt ans, le développement de Ryanair, Esayjet et autre Vueling a eu un impact considérable sur les aéroports régionaux. Ces compagnies représentent plus de la moitié de l'activité pour quinze d'entre eux. À Nîmes, Béziers, Dinard et Tours, elles pèsent aujourd'hui plus de 90 % du trafic – et même plus de 99 % à Beauvais et Carcassonne.

Pour accompagner cet essor dont profitent les aéroports, les règles directrices de la Commission européenne prévoient l'octroi d'aides au démarrage (sur trois ans) pour l'ouverture de nouvelles lignes. En contrepartie d'une nouvelle liaison, la compagnie se voit proposer des redevances réduites (jusqu'à 85 % la première année). Insuffisant pour les compagnies à bas coûts qui ont, en plus, réclamé aux gestionnaires d'aéroports ou même directement aux collectivités une participation aux frais de prestations

de services marketing et de publicité liées au développement du trafic. Des contreparties loin d'être négligeables. Selon la Cour des comptes, « ces aides représentent souvent, pour une ligne, des montants supérieurs à 300 000 euros », soit « jusqu'à 3 500 euros par passager ». Sans remettre en cause les aides à l'investissement et à l'exploitation, ni les aides au démarrage, la Commission européenne dénonce ce soutien supplémentaire grâce auquel les compagnies low-cost feraient du dumping.

Plus petit, moins rentable

« En quoi ce sujet concerne-t-il les aéroports ? », s'énerve Jean-Michel Vernhes, président de l'aéroport de Toulouse. Comme beaucoup, le président de l'UAF dénonce l'amalgame fait par la Commission européenne, qui mélange les aides aux infrastructures et celles aux compagnies. « Au nom du droit à la concurrence, on va mettre en danger les infrastructures. Attention à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain... », prévient-il. Et de rappeler que les petits aéroports ont besoin de ces subventions de fonctionnement. Car plus un aéroport est petit, moins il est rentable ! En effet, les plateformes importantes peuvent s'appuyer sur des ressources extra-aéroportuaires (commerces, parking...). Les petits aéroports doivent se contenter des seules redevances aéroportuaires qui ne suffisent pas à financer des investissements lourds et des charges d'exploitations importantes.

En réponse à la consultation de la Commission européenne, la France appelait de ses vœux un renforcement de l'encadrement des nouvelles modalités de financement apparues entre compagnies et aéroports, tout en assouplissant les procédures de notification. Et rappelait qu'un aéroport de moins d'un million de passagers par an doit être considéré comme un service d'intérêt économique général dont le financement ne doit pas être considéré comme des aides d'État. Philippe Aliotti, le délégué général de l'UAF, tente de se rassurer : « Le retard pris par la révision des règles directrices des aides aux aéroports laisse à penser que la Commission européenne semble avoir entendu nos craintes. »

Thierry BUTZBACH

NDLR : aéroports régionaux non décentralisés : Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Martinique-Aimé-Césaire, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot.

« Les low-cost réclament une réduction des redevances en échange de l'apport d'un trafic »

→ DES RETOMBÉES ÉVALUÉES EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

Début février, la région Languedoc-Roussillon a dévoilé les résultats d'une étude portant sur les retombées économiques et sociales de l'activité des cinq aéroports régionaux (Montpellier Méditerranée, Béziers-Agde-Vias, Nîmes-Alès-Camargue, Sud de France Carcassonne et Sud de France Perpignan). Selon cette enquête, l'impact économique de ces plateformes aéroportuaires s'élève à 808 millions d'euros (+ 5 % par rapport à 2009), dont 519 millions d'euros dépensés par les visiteurs. Deux tiers de ces dépenses sont générées l'été. Logiquement, l'aéroport le plus important (Montpellier, 1,3 million de passagers) génère le gros impact (289 M€), dont profite essentiellement l'Hérault (202 M€). Mais loin d'être un handicap, la présence d'autres plateformes sur le territoire est un atout, car elles

induisent un impact local bienfaiteur. Ainsi, la dépense annuelle des 347 000 passagers de l'aéroport de Perpignan (79 M€) se concentre à 75 % en Pyrénées-Orientales (59 M€). Et dans le Gard (aéroport de Nîmes, 175 000 passagers), cette part est de 53 % (18 M€ sur 34 M€). Les ratios de ces chiffres permettent d'établir que chaque euro public investi rapporte 31 € de dépenses passagers dont 29 € dans la région. Chaque passager représente 240 € de valeur ajoutée pour l'économie locale, tandis que chaque euro public investi rapporte 21 € de PIB à la région. Le transport aérien de la dixième région française en termes de trafic aérien génère 2 100 emplois directs dans 140 entreprises et induit 7 450 emplois indirects en Languedoc-Roussillon, faisant vivre 21 000 personnes.

Le ciel de Nantes doit-il attendre ?

La polémique autour du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes illustre le manque de concertation chronique autour des aéroports en France.

« J'ai des doutes sur quelques arguments, mais je ne suis pas opposé au projet. »

Dimanche 10 mars, Claude Chéreau, le président de la commission du dialogue, précisait son sentiment à propos de la construction du futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes. La veille, un article évoquait son « scepticisme » sur le bien-fondé de la future infrastructure. Nommée en novembre dernier, cette commission devait rendre ses conclusions au Premier ministre début avril. Si l'arbitrage final revient au gouvernement, ces « doutes » de la commission pourraient cependant aboutir à un complément d'enquêtes synonyme de report du projet – et de pénalités de retards.

Depuis l'automne dernier et l'occupation de la zone, les opposants au futur aéroport ont réussi à médiatiser l'affaire et à semer le doute dans l'opinion publique. Entre « pro » et « anti », la bataille d'arguments, souvent techniques, fait rage depuis des années. Vieux de 40 ans, le projet a longtemps été mis en sommeil avant d'être réactivé à la fin des années 1990. En 2003, il a fait l'objet d'un débat public, suivi d'un arrêté ministériel fixant les conditions de sa poursuite. Après l'enquête publique de 2006, une déclaration d'utilité publique a été prononcée par le Conseil d'État début 2008, et Vinci désigné comme concessionnaire en 2010 dans le cadre d'une délégation de services publics. De nombreux recours, non-suspensifs, restent à statuer tandis que les travaux préparatoires ont déjà débuté pour une mise en service prévue en 2017.



Le projet du futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes, imaginé par l'architecte Jacques Ferrier pour Vinci

Depuis le début, le projet est soutenu par la majorité des collectivités concernées, notamment les régions Pays-de-la-Loire et Bretagne, le département de Loire-Atlantique et les intercommunalités de Nantes, Saint-Nazaire et La Baule. « À quoi riment des années d'efforts collectifs pour rendre notre territoire attractif s'il ne sait pas se rendre accessible aux métropoles européennes », argumente Patrick Rimbart, le maire de Nantes. Les partisans insistent sur le fait que le nouvel équipement réduira la dépendance du territoire aux infrastructures parisiennes et résorbera le handicap de sa position excentrée vis-à-vis des grands hubs internationaux. Pour Nantes, le transfert de l'actuel aéroport va réduire les nuisances sonores et garantir la sécurité de la population. « Cela permettra d'urbaniser 540 ha et d'accueillir 15 000 nouveaux habitants à l'intérieur du périurbain »,

souligne Jacques Auxiette, président de la région Pays-de-la-Loire et du Syndicat mixte aéroportuaire. Surtout, la construction de la future plateforme répond à l'évolution du trafic aérien à Nantes-Atlantique, qui a progressé de 7,5 % par an entre 2005 et 2010. Avec 3,6 millions de passagers en 2012 (+ 11,9 % sur l'année), la plateforme serait proche de la saturation.

Infractions au droit communautaire

Face à ces arguments, les opposants rétorquent que la hausse du trafic aérien n'est pas inscrite dans le marbre, contestent les bases économiques du projet, et estiment que le réaménagement du site actuel (avec allongement de la piste actuelle et/ou la construction d'une seconde piste perpendiculaire) serait bien plus pertinent et moins coûteux (le projet de Notre-Dame-des-Landes est estimé à 561 M€). Rassemblés dans le Collectif des élus qui doutent du projet d'aéro-

port (CEDPA), des élus du sud-Loire craignent aussi de l'impact économique négatif du transfert, avec le possible départ d'entreprises implantées autour de l'actuel aéroport.

Pour tenter d'apaiser les tensions, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault – ancien maire de Nantes – a donc nommé une commission du dialogue. Début février, les collectivités porteuses du projet lançaient une campagne de communication pour « redonner du sens à ce projet d'intérêt général ». Mais à la fin du même mois, les élus opposés à l'aéroport se vantaient d'avoir convaincu la Commission européenne de réclamer au gouvernement français des explications sur de possibles infractions au droit communautaire en matière d'environnement.

« Ce dossier illustre de façon radicale la difficulté en France d'acceptabilité sociale d'un projet d'aéroport, commente Jean-Pierre Blazy, député-maire de Gonesse (ville située à quelques kilomètres de Roissy) et président de l'association Ville et aéroport. On paye le fait de n'avoir jamais pris en compte l'émergence des préoccupations environnementales de la société. Au nom de l'intérêt national, les gouvernements et la "technostructure" – en France comme en Europe – ont toujours tranché en faveur des infrastructures au détriment des habitants. L'exemple de Nantes montre qu'il faut réfléchir à une nouvelle gouvernance des aéroports pour que les relations entre aéroports et territoires cessent d'être conflictuelles. »

T. B.