

## DES SEM POUR GERER LES AEROPORTS D'INTERET REGIONAL OU LOCAL

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 chambres de commerce 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, de surcroît représentant les populations les plus susceptibles d'utiliser l'avion à l'origine.

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 de ces particularismes (auxquels il y a lieu d'adjoindre de fortes disparités en matière de situation environnementale) avant par exemple de préconiser un aéroport unique pour 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 : 16.8% en 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, l'Etat gardant compétence pour les missions de sécurité.

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'est-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 maintenant 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 « collectivité aéroportuaire » regroupant les élus, les entreprises, services et administrations aéroportuaires.

C'est aussi l'esprit du projet de décentralisation des aéroports aux régions. Encore que la limite des aéroports concernés reste à définir (a priori une centaine ayant un caractère régional).

Il ne peut s'agir que de décentraliser les aéroports mineurs posant des problèmes chroniques d'équilibre financier.

Seuls pourraient rester de la responsabilité de l'Etat les aéroports majeurs desservant de façon très équilibrée au moins deux régions et recevant des financements de ces deux collectivités.

Pourtant, la gestion d'un aéroport est un acte de caractère commercial :

- Il s'agit de mettre en place des investissements productifs pour ne pas faire porter aux contribuables le poids des équipements et en financer une grande partie sinon la totalité par la contribution de l'utilisateur.
- Il s'agit de passer des marchés avec de nombreuses entreprises qui œuvrent sur l'aéroport.
- Il s'agit de traiter commercialement avec les compagnies aériennes.

La gestion publique classique ne correspond pas à ces problématiques : le statut d'établissement public adopté pour les aéroports parisiens ne serait pas suffisamment en concordance avec l'aspect local ou régional des aéroports dont les spécificités sont souvent primordiales.

En revanche, **le statut d'économie mixte** correspond bien à la problématique posée.

Quelques collectivités ont mis en place de tels outils : Tours, Le Touquet, Tahiti, Auch, Vatry, Rodez, mais ces expériences ne sont pas totalement significatives car elles correspondent à des situations locales spécifiques et le rôle opérationnel des Sem y est différent.

La Fédération des Sem et l'Association Ville et aéroport partagent la même conviction que l'on peut trouver grâce au statut Sem une formule de gestion combinant efficacement les réponses à ces différents enjeux et rassemblant tous les partenaires.

En tout état de cause, si l'on s'achemine vers une consultation par l'Etat avant l'attribution de concession longue durée des aéroports principaux, nous pensons que le statut Sem peut être extrêmement novateur sur ce sujet par son principe même.

Cela ne condamne en rien les gestionnaires actuels (généralement les CCI) qui ont su, dans un contexte fortement évolutif, faire face à la demande dans des conditions généralement très honorables, et qui reconnaissent maintenant leur attachement fort au territoire desservi et l'impérative nécessité d'une recherche

de perspective pour imaginer une gestion avec les pouvoirs publics locaux (ne serait-ce que pour assurer le risque encouru à l'issue des concessions). Leur présence dans les Sem de gestion aéroportuaires serait bien entendu requise.

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. La tendance aujourd'hui se dessine clairement dans le sens d'une société publique locale.

2/ favoriser la démarche de décentralisation. Les Régions pourraient se voir attribuer cette compétence. A ce jour, peu ont affiché de forte motivation. Cela s'explique en partie parce qu'elles n'imaginent pas quelle structure de gestion pourrait les intégrer.

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.

### **Quels sont les atouts de la Sem pour la gestion des aéroports ?**

Des atouts dans la forme structurelle d'abord. Dans l'hypothèse où elles se verraient dotées de la compétence, les collectivités sont autorisées à créer des sociétés anonymes d'économie mixte dans lesquelles elles possèdent la majorité des parts sociales et la majorité des sièges dans les organes dirigeants. A leur côtés elles peuvent associer tous types de partenaires privés et publics tels que bien entendu les institutions financières, les Cci et les entreprises locales ou intéressées au fonctionnement de la plate-forme.

Des atouts dans les modes d'interventions ensuite. On peut établir un parallèle avec le fonctionnement des services publics locaux notamment celui du transport urbain dans lequel on retrouve une autorité organisatrice qui fixe la ligne politique et stratégique et qui définit dans un cahier des charges le type de service attendu et son niveau de qualité. Dans le cadre d'un équipement aussi structurant qu'une plate-forme aéroportuaire, les collectivités ont à mettre en cohérence les différents outils de déplacements : impératifs de « multimodalité » fret et passagers, liaison avec l'agglomération, déplacement des salariés employés sur le site,...

La collectivité est ainsi amenée à jouer un rôle primordial en tant qu'actionnaire mais également en tant que co-contractant de la Sem. En effet le type de contrat régissant les rapports entre ces deux structures, conclu dans un souci de transparence répond bien aux exigences du droit communautaire, tout en conservant le principe de liberté de choix de la collectivité tel qu'il doit être introduit dans la « convention pour l'avenir de l'Europe ».

La procédure déterminée par la Loi Sapin s'applique pour choisir le gestionnaire, la Sem se portant candidate pour la mise en œuvre d'une convention de délégation de service public, soit en portant elle-même les investissements (concession), soit en exploitant les installations mises à disposition (affermage).

Le professionnalisme de la Sem est garanti par les partenaires et prestataires associés dans la structure. L'Etat conserve en outre ses prérogatives régaliennes comme le sûreté, la régulation, le contrôle aérien.

## LA SITUATION DES AEROPORTS EN FRANCE ET EN EUROPE

(extraits du « Livre Blanc des grands aéroports régionaux » réalisé par l'Uccega - décembre 2002)

En France, la situation des quelque 150 aéroports se caractérise par :

- la forte évolution des trafics et donc de l'impact de ces infrastructures sur les territoires notamment en terme de retombées économiques, même si la crise actuelle a infléchi les courbes.
- Un besoin croissant d'investissement
- La faiblesse du cadre juridique en matière aéroportuaire et une précarité des contrats de concession en cours
- Une tutelle de l'Etat qui n'est plus en rapport avec son niveau d'investissement, le relais ayant été pris par les collectivités territoriales et les opérateurs.

En Europe, ce sont plus de 650 aéroports qui accueillent du trafic commercial. On estime que le trafic doublera d'ici 20 ans (895 millions de passagers pour 375 millions d'habitants en 2000 dans l'Union Européenne).

La saturation des grands aéroports internationaux laisse présager un développement des aéroports régionaux. En revanche cela suppose également une évolution des régimes de gestion. L'étude montre que, l'Angleterre mis à part, la grande majorité des aéroports ont récemment évolué de sociétés de gestion 100% publiques vers des sociétés à capitaux publics majoritaires, à la faveur d'un désengagement progressif des Etats et à une ouverture à des capitaux privés.

Nos voisins ont jusqu'ici privilégié d'intégrer davantage de fonctions à l'exploitation recourant moins que les gestionnaires français à la sous-traitance. Il en résulte pour eux un nombre d'emploi directs 2 à 3 fois supérieur chez l'opérateur. Les investissements ont, quant à eux, été multipliés par 5 en 30 ans. Les aéroports constituent avant tout une activité commerciale et concurrentielle à plusieurs niveaux, tels que la concurrence entre plate-formes pour les « low-cost ». Il est à noter cependant que la plupart des Etats européens contournent le processus d'appel d'offres pour leurs opérateurs en leur procurant un régime de licence et non un régime concessif.

En matière tarifaire, on observe des divergences importantes. Ainsi dans le cadre de la modernisation, la libéralisation de la grille de redevances va de pair avec la souplesse laissée au gestionnaire pour fixer les tarifs.

Le livre propose en conclusion d'envisager un régime juridique adapté aux principaux aéroports français. Il consiste à créer des « sociétés aéroportuares » dont l'Etat, les Chambres de commerce et les collectivités territoriales composeront l'intégralité du capital