



Conférence de presse

Présentation du rapport public thématique

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien

Intervention de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes

Mercredi 9 juillet 2008

Mesdames, Messieurs,

C'est avec grand plaisir que je vous reçois à la Cour.

Nous sommes réunis pour la présentation d'un nouveau rapport public thématique, consacré aujourd'hui aux aéroports français.

Il vient compléter les travaux de la Cour portant sur les autres infrastructures de transport. Lorsque nous aurons publié ce rapport, le public disposera d'un panorama complet et à jour des politiques menées dans le domaine des transports, puisque les ports, les autoroutes, les trains, aujourd'hui les aéroports, auxquels je dois ajouter les transports urbains de voyageurs auront été l'objet de notre attention.

Ceux qui ont bonne mémoire remarqueront que le titre du rapport "les aéroports français face aux mutations du transport aérien" reprend celui que nous avons retenu, il y a tout juste deux ans pour les ports. Vous y verrez la volonté de la Cour de mesurer tout particulièrement les effets des évolutions profondes que connaît le transport international.

Ce n'est pas la première fois, au demeurant, que la Cour se penche sur les questions aéroportuaires. Elle a consacré en 2002 un rapport thématique à la navigation aérienne ainsi qu'un développement sur **Aéroports de Paris (ADP)** dans le rapport public annuel de 2002.

Depuis ces deux publications, l'organisation du secteur aéroportuaire a connu d'importantes réformes institutionnelles : tout d'abord, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré aux collectivités territoriales la propriété et la gestion de près de 150 aéroports. Dans un premier temps au moins, les gestionnaires délégués (les chambres de commerce et d'industrie le plus souvent) sont restés les mêmes. Cependant, les collectivités territoriales sont désormais libres de déléguer la gestion de leur aéroport à de nouveaux acteurs (à des entreprises privées par exemple). Par ailleurs, la loi du 20 avril 2005, relative aux aéroports, a transformé **ADP** en société anonyme et ouvert la voie à son introduction en Bourse. Cette loi a également engagé une profonde transformation des douze grands aéroports régionaux non décentralisés en permettant la création de sociétés aéroportuaires au capital plus ouvert.

Nous avons donc cherché à évaluer les premiers effets de ces deux lois mais notre travail va cependant bien au-delà puisqu'il aborde tour à tour la question de la qualité de service (notamment au sein d'ADP), celle de la rationalité des implantations d'aéroports et

celle de la politique de lutte contre les nuisances environnementales. Notre objectif était in fine de vérifier que les conditions sont réunies pour un service public aéroportuaire efficace et efficient au bénéfice du développement du transport aérien et des usagers.

Ce travail a été conduit par la Cour qui a examiné les comptes et la gestion d'**ADP** ainsi que par 25 chambres régionales et territoriales des comptes (c'est-à-dire la quasi-totalité) qui ont contrôlé la gestion de 57 aéroports de métropole et d'outre-mer. Du fait de l'étendue de cet « échantillon » de contrôle, vous comprendrez qu'il est difficile de tirer des conclusions générales valables pour l'ensemble des aéroports. Mais notre travail a comme premier mérite de montrer l'absolue nécessité d'une meilleure coordination des initiatives prises par les différentes collectivités pour éviter de développer à tout va des aéroports qui se font concurrence. Par ailleurs, chacun pourra tirer de ce rapport l'analyse des exemples locaux qui l'intéressent et je ne doute pas que la presse locale en particulier y trouvera de la matière pour ses lecteurs.

I- Aéroports de Paris :

Je commencerai par vous présenter les observations relatives à Aéroports de Paris, qui vous le savez peut-être, constitue le 2^o groupe aéroportuaire européen et le 6^o groupe mondial.

1- Nous avons d'abord constaté **une certaine amélioration de la situation financière de l'entreprise.**

Les résultats durant la période récente (2001-2006) suivent en effet une tendance positive, après le contexte très défavorable de l'année 2001. Le trafic passagers a progressé de près de 16,2 % et le résultat net d'ADP a retrouvé et même dépassé, à compter de 2003, ses niveaux d'avant 2001. Et si le poids de la dette d'ADP demeure encore important, la situation patrimoniale s'est plutôt assainie ces dernières années, grâce notamment à une augmentation de capital de 600 M€ et au transfert en pleine propriété par l'Etat d'un très important domaine foncier.

2- Nos observations concernant la **qualité de service assurée par ADP sont beaucoup moins positives.** En effet, malgré certaines avancées, la situation générale demeure encore nettement insatisfaisante.

Selon une étude de satisfaction réalisée en 2004 sur les 76 plus grands aéroports mondiaux par un cabinet américain, Paris-**Orly** se classait en 66^o position et **Roissy-CDG** en 68^o position. De nombreux autres classements corroborent ces mauvais résultats. En tant qu'utilisateur, on est tenté de dire que ce classement est bien mérité...

Tous les voyageurs pourront en effet en témoigner, vous comme moi, de nombreux points noirs « gâtent » le passage dans les aéroports de Paris : il s'agit notamment de la faiblesse de la signalisation, des complications pour la circulation à l'intérieur des terminaux, de l'insuffisance de l'information donnée aux passagers ou de la mauvaise gestion des files d'attente.

Il y a aussi la question de l'accès aux avions : normalement, il se fait par des passerelles mais une part importante des embarquements se fait désormais via des autobus, insuffisamment nombreux, très souvent surchargés et dont le nombre de places assises se compte souvent sur les doigts d'une main. Les passagers subissent ainsi des conditions de transport qui seraient inadmissibles dans un autobus en ville. C'est une des faiblesses des aéroports de Paris par rapport aux aéroports étrangers comparables. Elle est due, pour partie, à l'effondrement de la voute du terminal 2E ; la réouverture progressive de ce dernier et la mise en service totale du satellite S3 (qui va accueillir notamment les A380) apportent déjà certaines améliorations mais il reste du chemin à faire.

Par ailleurs, les choix qui ont prévalu lors de l'aménagement initial des terminaux n'ont en rien facilité l'exploitation et l'entretien des installations. Ainsi, dans plusieurs terminaux de **Roissy-CDG**, notamment les plus anciens, le parti pris architectural initial a été de ne pas implanter de sanitaires dans les espaces de départ, et de réserver peu d'emplacements pour les boutiques. Choix qui, à l'usage, se sont révélés difficilement soutenable tant en raison de l'insatisfaction des passagers que des importants revenus générés pour ADP par la présence de boutiques. Après plusieurs années d'exploitation, on a donc rajouté des équipements et des boutiques dans des espaces non prévus à cet effet. Du coup, en période de forte affluence, les espaces de circulation sont engorgés et l'accès aux embarquements souvent congestionné.

Je ne vous donne ici que quelques exemples qui illustrent notre constat global sur l'insuffisance de la qualité de service.

3- ADP n'est pas seul en cause. Il faut aussi considérer les responsabilités de l'Etat, des sous traitants d'ADP et des compagnies aériennes. Dans nombre d'étapes de son parcours au sein de l'aéroport, le passager est en effet en contact avec des entités autres qu'ADP (pour les bagages, la sécurité, les contrôles...). L'entreprise a expressément pour mission depuis 2005 de coordonner tous ces acteurs mais n'a pas encore trouvé les moyens de le faire efficacement.

L'Etat est plus particulièrement responsable de la **police aux frontières (DPAF)**. Or les réclamations enregistrées à l'encontre de cette dernière ont fortement augmenté à partir de 2004 (elles ont augmenté de 47 % à Roissy-CDG et elles ont doublé à Orly). 85 % des réclamations portent sur le temps d'attente et l'organisation des files d'attente.

Rien d'étonnant à cela si l'on considère que le nombre de fonctionnaires de la DPAF demeure quasiment stable tout au long de la journée quelle que soit l'affluence ; on a même pu constater le maintien de la présence d'agents de la DPAF 24h sur 24 à l'aérogare CDG1 alors que le trafic aérien y était interrompu entre 23h et 5h du matin.

En revanche, aux heures d'affluence, lors de l'arrivée simultanée de plusieurs avions, les postes de contrôle, faute d'effectifs suffisants, font goulot d'étranglement.

Parfois le remède est pire que le mal. Pour « fluidifier » les contrôles, la DPAF a en effet consenti, à la demande notamment d'Air France, à créer des files dédiées aux voyageurs de première classe et de classe affaires. Cette mesure, il faut le rappeler, constitue une atteinte au principe d'égalité devant le service public. Les conditions de traitement des passagers par la police aux frontières ne sauraient être dépendantes du prix du billet acquitté. A cet égard,

nous avons été quelque peu surpris de la réponse du ministère de l'intérieur - on veut croire que ce n'est que de l'inconscience - qui affirme, je le cite, qu'il est « *inconcevable de mettre un terme à cette procédure très appréciée qui correspond à une réalité économique et sociale* ». Il est frappant, vous en conviendrez avec moi, que la « réalité économique et sociale » prenne ainsi le pas sur les principes les plus fondamentaux du service public. Je pèse mes mots : c'est même franchement scandaleux. Que les membres du corps diplomatique et les équipages aient un traitement particulier, cela s'admet. Mais pas cette discrimination par l'argent.

Les marchés de **sous-traitance**, concernant notamment les missions d'inspection et de filtrage des passagers pour l'accès aux zones d'embarquement, offrent d'autres exemples de dysfonctionnements.

Un audit des dépenses de sécurité et de sûreté réalisé en 2006 pour la Direction générale de l'aviation civile a mis en évidence un certain nombre de défaillances ; l'audit a notamment relevé un fort taux d'absentéisme des personnels de contrôle, ce qui contribue, là aussi, à l'engorgement des flux de passagers. On peut regretter que malgré ces dysfonctionnements, **ADP** n'applique pas systématiquement les pénalités prévues à ses sous-traitants.

Un niveau élevé de qualité de service constituait pourtant une des contreparties des hausses tarifaires consenties par l'Etat à ADP dans le contrat de régulation économique conclu pour la période 2006-2010. Mais force est de constater que les objectifs d'amélioration contenus dans le contrat sont peu ambitieux, tout comme le système du bonus-malus qui leur est associé.

On ne peut donc que recommander une adaptation du prochain contrat sur ces questions et encourager ADP à être plus vigilant sur la qualité de service, y compris dans ses relations avec ses sous-traitants.

4- Je ne serais pas complet si je n'évoquais pas la problématique des **dessertes** de Roissy et d'Orly. Cette question n'est certes pas de la compétence d'ADP. Pour autant, la qualité de la liaison ville-aéroport est un élément qui influe fortement sur le niveau de satisfaction des passagers.

D'après une étude de la Direction générale de l'aviation civile, la plupart des grandes capitales mondiales seront équipées d'une liaison ferroviaire dédiée à l'horizon 2010. A cet égard, la plate-forme **Roissy-CDG** fait toujours exception. Alors qu'elle se situe au deuxième rang mondial pour le nombre de passagers aériens internationaux, sa relation avec le centre de la capitale n'atteint toujours pas les standards internationaux et ne répond pas aux attentes des voyageurs, notamment étrangers. La ligne RER B est perçue par les passagers aériens comme inadaptée : l'information et la signalétique ne sont pas claires, particulièrement pour des passagers étrangers, il n'y a pas de place pour les bagages et le confort est très mauvais aux heures de pointe. Sans parler de la dégradation de certains matériels et de la fiabilité incertaine des horaires de passage. Il faudra pourtant attendre encore au moins 4 ans pour que la desserte de l'aéroport de **Roissy-CDG** entre dans les standards internationaux des lignes express avec le projet CDG-Express prévu pour 2012.

Aucun projet d'amélioration de la desserte ferroviaire de Paris-**Orly** n'est en revanche à l'étude. Cet aéroport est actuellement accessible soit par le RER B et l'**Orly Val**, soit par le RER C et une navette bus. Aucun accès n'est direct, ce qui constitue un cas unique pour un aéroport de cette taille, alors même qu'une station de métro avait été intégrée et construite dès l'origine à **Orly**. C'est finalement le choix **d'Orly Val** qui a été fait en 1991, en liaison avec le RER B. Le prix élevé du billet, la complexité du trajet et le nombre de ruptures de charge expliquent que les prévisions de trafic de **l'Orly Val** n'aient pas été atteintes. La ligne transporte un peu moins de trois millions de passagers par an (pour un trafic de 26 millions de passagers en 2007 à Orly).

5- Il faudrait mentionner enfin la question **de l'avenir de Roissy CDG dont on anticipe à moyen terme la saturation**. L'horizon précis de cette saturation demeure incertain car de nombreux facteurs doivent être pris en compte (dont l'augmentation du prix du carburant). Il est néanmoins inquiétant qu'aucune ligne directrice n'ait encore été arrêtée. Le devenir de cette plate-forme devrait pourtant faire l'objet d'une stratégie assumée et de choix clairs car il s'agit d'une question de première importance pour l'aménagement du territoire et la politique des transports de notre pays.

Ces éléments mis bout à bout montrent l'urgence d'une remise des aéroports de Paris au niveau de qualité, de capacité et d'accessibilité des aéroports internationaux comparables. C'est une condition clé de l'attractivité et de la compétitivité de notre territoire.

II- Aéroports de province

J'en viens maintenant aux aéroports de province. Depuis les réformes de 2004 et 2005, ils se répartissent en deux groupes : d'une part, les grands aéroports régionaux possédés par l'Etat, d'autre part les aéroports qui ont été décentralisés. Ces derniers sont pour l'immense majorité d'intérêt local mais peuvent dans certains cas atteindre des trafics importants, comme à Lille ou Beauvais.

1- Ce qui frappe tout d'abord, c'est que les aéroports d'intérêt local se sont développés de façon autonome au gré de dynamiques locales souvent plus concurrentes que complémentaires.

L'absence de coordination entre les collectivités, voire leur concurrence, s'est traduite par un saupoudrage des investissements préjudiciable à la réalisation d'équipements de plus grande envergure et réellement rentables. C'est ainsi par exemple qu'on prévoit l'ouverture en 2009, voire 2010, d'un aéroport à Brive-Souillac, en remplacement de l'aéroport de Brive-La Roche, en concurrence directe avec l'aéroport de Limoges-Bellegarde, situé à 100 km et structurellement déficitaire. La Normandie se caractérise également par une offre aéroportuaire abondante mais dispersée. En effet, sur la zone Caen-Le Havre-Rouen, quatre aéroports distants d'au plus 130 kilomètres par autoroute se partagent un trafic global de moins de 245 000 passagers. On pourrait évoquer aussi la Lorraine avec son aéroport de Louvigny, dont l'intérêt n'est pas évident, alors que 3 plateformes préexistaient, plus proches, de surcroît, de Nancy, Metz et Epinal.

2- Les analyses menées par les juridictions financières ont d'ailleurs montré que la quasi-totalité des aéroports décentralisés sont en **déficit chronique**. Ils ne traitent qu'un faible trafic et fonctionnent essentiellement grâce aux subventions des collectivités territoriales.

Certes, le montant total cumulé de ces subventions est relativement modéré, de l'ordre de 200 M€ sur la période 2000-2006 pour les 43 aéroports décentralisés les plus importants. Mais, rapportées au nombre de passagers, ces subventions atteignent parfois des montants très significatifs : à Montluçon-Guéret, où le trafic s'est effondré d'un peu plus de 1100 passagers en 2000 à moins de 150 en 2007, le syndicat mixte responsable de l'aéroport verse chaque année une participation d'équilibre à l'exploitant. Elle a atteint 272 000 € en 2005, soit plus de 3500 € par passager. De la même façon, nous avons contrôlé un grand nombre d'aéroports dans lesquels les subventions par passager et par vol dépassent les 100 euros.

J'ajoute que ces subventions ne représentent qu'une partie du coût de la fonction aéroportuaire en France. Il conviendrait d'y ajouter, entre autres, les investissements financés directement par des collectivités puis mis à disposition des aéroports ainsi que le coût des missions de sûreté et de sécurité.

Les aéroports locaux sont, vous le voyez, dans une situation financière difficile. Les grands aéroports régionaux, quant à eux, atteignent à peine l'équilibre financier alors que le nombre de passagers accueillis devrait leur permettre de dégager des profits. Leur situation peut encore se dégrader lorsqu'une ligne TGV ouvre à proximité. C'est ce qui s'est passé notamment pour Strasbourg et pour d'autres aéroports de Lorraine lors de la mise en service du TGV Est.

On nous répondra que les aéroports constituent également une source de richesse fiscale. Il est vrai que pour les grands aéroports régionaux, les recettes fiscales générées au profit des collectivités font plus que compenser les subventions d'exploitation versées. Mais c'est loin d'être le cas dans les aéroports décentralisés.

Qu'en est-il des retombées économiques plus globales ? En la matière, l'analyse fait le plus souvent défaut et très rares sont les collectivités capables d'évaluer de façon satisfaisante et indépendante les retombées économiques qu'elles tirent de l'existence de l'aéroport. Il est vrai que de telles évaluations sont difficiles à conduire et que la présence d'un aéroport peut constituer, un jour, le facteur décisif pour l'implantation d'une grande entreprise.

Reste qu'il conviendrait que les collectivités territoriales s'interrogent plus systématiquement sur le bien-fondé économique de leur soutien aux aéroports et qu'elles s'assurent en même temps de la conformité des aides au dispositif communautaire défini en matière de concurrence.

D'une façon plus générale, dans le contexte d'une mutation rapide du transport aérien, une reconfiguration qui améliorerait la rationalité et l'efficacité du système apparaît souhaitable et urgente.

3- Nous abordons également dans notre rapport la question des **compagnies à bas coûts**. Elles se développent rapidement et constituent à la fois une opportunité et une source de fragilité, notamment pour les petits aéroports.

Ceux-ci se disputent en effet des chiffres d'affaires nouveaux qui auraient paru inespérés il y a peu. Mais ils le font souvent au prix de contrats déséquilibrés, et parfois juridiquement contestables, aux termes desquels ils s'engagent à effectuer des investissements importants et à mettre à disposition des dites compagnies des services particuliers. Le problème est qu'ils n'ont en retour aucune assurance sur la pérennité et la fréquence des dessertes aériennes. Plusieurs aéroports en ont fait la cruelle expérience. Certes, on pourra toujours avancer l'intérêt de dessertes directes vers l'Angleterre et les Pays Bas, pour dynamiser le marché immobilier et le tourisme local. Pour autant, la vigilance s'impose.

4- La Cour revient également sur la question **de la faible complémentarité entre liaisons en train et en avion (ce qu'on appelle l'intermodalité)**. Une meilleure articulation permettrait pourtant de tirer un meilleur parti des infrastructures existantes, en privilégiant par exemple le train pour les trajets intérieurs et l'avion pour les longs courriers. Lorsque les équipements existent, comme à Roissy-CDG avec la gare TGV, les acteurs concernés (les gestionnaires d'aéroports, les collectivités, la SNCF et Air France-KLM) devraient chercher à travailler plus étroitement ensemble.

III- Les questions environnementales

Comme je vous l'indiquais en préambule, nous avons également examiné les **questions environnementales** et plus particulièrement celle des **nuisances sonores**, contre lesquelles une action suivie est menée depuis plusieurs années, notamment sous l'égide de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (l'ACNUSA).

Dans ce domaine, nous avons constaté des progrès mais beaucoup reste à faire.

Se pose d'abord la question de **l'urbanisation à proximité des aéroports**. La loi du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes a institué les plans d'exposition au bruit (PEB) qui permettent de limiter la construction dans les zones touchées par des nuisances sonores. Le paradoxe est qu'à mesure que les « performances sonores » des aéroports s'améliorent avec notamment l'accueil d'avions moins bruyants et l'aménagement des approches aériennes, les gens sont autorisés à s'installer de plus en plus près des aéroports ; ainsi, le nombre des bâtiments et des personnes jugés fortement exposés au bruit ne cesse d'augmenter. Les collectivités territoriales devraient donc être plus prudentes dans leurs décisions d'urbanisme.

Nous avons par ailleurs constaté que si les **restrictions d'exploitation** limitant par exemple les vols nocturnes se font plus contraignantes, un net report du trafic aux marges des plages horaires de restriction se produit (en d'autres termes, s'il est interdit de décoller ou d'atterrir entre minuit et 5 heures, les mouvements entre 23 h et minuit et ceux entre 5 et 6 heures se multiplient). Enfin, le montant des amendes prononcées par l'ACNUSA pour manquement à la réglementation reste en-deça des plafonds de sanction autorisés. Des

sanctions plus dissuasives, voire systématiques dans certains cas de récidive, semblent nécessaires.

Un autre aspect de la question concerne les **mesures d'aide à l'insonorisation des habitations** situées dans les zones les plus exposées au bruit. La loi du 31 décembre 1992, relative à la lutte contre le bruit, a en effet créé une aide à l'insonorisation, bénéficiant aux riverains des dix aéroports dotés d'un « plan de gêne sonore ». Mais force est de constater que ces dispositifs sont encore trop complexes et dans certains cas d'une longueur excessive pour résorber le stock des habitations à traiter (à Orly, par exemple, le nombre des dossiers de demande d'aide à l'insonorisation en instance était d'environ 1500 en 2007, dont une centaine déposée avant 2004).

Ainsi, une réforme du dispositif d'aide à l'insonorisation semble nécessaire : il faut simplifier la procédure et accroître les financements disponibles, notamment pour réduire la part des dépenses laissée aux bénéficiaires et réformer le principe d'avance de l'intégralité des dépenses, qui revient à exclure les riverains disposant des plus faibles revenus. Ces financements viennent essentiellement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes créée en 2005. A cet égard une éventuelle participation des collectivités territoriales à son financement, aux côtés des passagers et des compagnies aériennes pourrait être étudiée.

*

Voilà présentées rapidement, les principales observations contenues dans ce rapport. Vous y trouverez de nombreux exemples tirés des contrôles de la Cour et des Chambres régionales des comptes ainsi qu'une liste des recommandations que nous formulons pour un secteur aéroportuaire plus performant.

Ces recommandations sont le reflet exact des critiques que j'énonçais : il s'agit de rationaliser l'implantation des plates-formes aéroportuaires pour éviter la dispersion des moyens publics et le maintien de trop nombreux aéroports non rentables et « redondants » avec des aéroports voisins ; il s'agit aussi de renforcer la qualité de service, notamment pour Aéroports de Paris et de concilier le développement de l'activité aéroportuaire avec l'impératif environnemental en renforçant notamment les moyens de lutte contre les nuisances sonores.

Je n'entre pas plus dans le détail mais je suis à votre disposition, avec M. Christian Descheemaeker, Président de la formation commune qui a élaboré ce rapport, et Mme Claire Bazy Malaurie, Présidente et rapporteur général, pour répondre à toutes vos questions.