

Les aéroports de Paris

PRESENTATION

La Cour a contrôlé les comptes et la gestion de l'établissement public Aéroports de Paris (ADP) pour les exercices 1996 à 2000. Si sa mission principale est d'accueillir les avions et leurs passagers, les activités d'un gestionnaire d'aéroports comme ADP sont multiples et ce contrôle a donné lieu à des observations très diverses. La Cour en a retenu seulement certaines pour les exposer dans ce chapitre de son rapport public pour 2002. En revanche, des sujets importants comme le statut d'ADP ne sont pas traités ici.

La Cour présente d'abord ses observations sur la capacité des aéroports parisiens à accompagner le développement du trafic aérien dans le respect des contraintes liées à leur environnement. Ses analyses qui peuvent éclairer certains aspects particuliers du projet de créer un troisième aéroport ne sauraient cependant la conduire à porter une appréciation sur l'opportunité de sa construction, sujet qui n'entre pas dans sa compétence.

Elle a souhaité aussi montrer dans quelles conditions les investissements de cet établissement public ont été réalisés au cours de ces dernières années, quels problèmes juridiques et économiques posent les redevances et taxes dont il tire ses ressources et enfin comment ses activités concurrentielles et internationales contribuent ou non au financement de son développement.

Les problèmes qui sont exposés dans ce chapitre devront être traités rapidement par ADP, avec ses tutelles, quelle que soit l'évolution éventuelle de son statut.

Les articles L 251-1 et suivants du code de l'aviation civile disposent qu'ADP est un établissement public dont la mission est d'aménager, d'exploiter et de développer les installations de transport

civil aérien situées dans un rayon de 50 km autour de Paris qui ont notamment pour objet d'assurer l'embarquement, le débarquement et l'acheminement à terre des passagers et du fret.

ADP gère ainsi les deux grands aéroports ouverts au trafic commercial de la région parisienne dont il sera ici plus spécialement question, Charles de Gaulle (CDG) et Orly, mais aussi les aérodromes plus petits consacrés à l'aviation générale et d'affaires, dont celui du Bourget. La gestion d'un aéroport comprend des activités très diverses dont l'étendue varie beaucoup dans le monde, d'un gestionnaire à l'autre. Le champ des activités d'ADP est très vaste puisqu'il couvre, par exemple, l'assistance en escale des compagnies aériennes, des missions de contrôle de la navigation aérienne, des travaux d'ingénierie, des services de télécommunication...

En 2001, l'établissement public a accueilli 71 millions de passagers et son chiffre d'affaires était de 1,4 Md€. Au 31 décembre 2001, le total de son bilan était de 3,9 Md€ et ses effectifs étaient de 8 273 agents.

I – La capacité d'accueil des aéroports parisiens

A – La demande

- Les aéroports parisiens accueillent d'abord des passagers dont le nombre a augmenté de presque 20 millions entre 1995 et 2000 pour atteindre 73,5 millions, dont 48,1 millions à CDG et 25,4 millions à Orly, soit une croissance annuelle moyenne de 6,1 %. Cette augmentation a été de 11,4 % à CDG et négative à Orly. Elle a permis à ADP de rester parmi les six premiers systèmes aéroportuaires du monde pour l'accueil des passagers. Les avions cargos ne représentent que 5 % des mouvements.

Ce développement du trafic a été tiré par le dynamisme des compagnies aériennes, au premier rang desquelles se trouve Air France qui représente environ la moitié du trafic et a fait de l'aérogare CDG2 sa plaque tournante¹⁰. En mettant notamment en place les infrastructures nécessaires, ADP a su répondre de son côté au défi que représentait cette forte progression.

10) En anglais son « hub », c'est-à-dire une aérogare permettant de nombreuses correspondances entre liaisons à courte et longue distance sur des plages horaires étroites.

Celle-ci a fait place en 2001 à une baisse du trafic de 3,5 %, soit 0,6 % à CDG et 9,6 % à Orly, du fait des attentats du 11 septembre 2001 et des difficultés d'Air Liberté.

- Prévoir la demande de services de transport aérien à long terme est un exercice très délicat, mais indispensable pour ajuster les capacités aéroportuaires. La confrontation des études disponibles, en particulier de celles qui ont été réalisées à l'occasion du débat public sur le « troisième aéroport », permet d'envisager une reprise du trafic, à un rythme cependant beaucoup moins rapide qu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Le trafic total pourrait ainsi être d'un peu moins de 100 millions de passagers en 2010 et d'environ 130 millions de passagers en 2020 (CDG et Orly), en supposant qu'aucune contrainte ne s'exerce sur l'offre de capacités.

Mais le développement des activités d'ADP est soumis à des contraintes physiques (capacité des pistes et aérogares), financières et, surtout, environnementales.

B – Les contraintes environnementales

Les nuisances sonores créées par les avions ne sont pas les seules atteintes des aéroports à leur environnement mais ce sont sans doute les principales et il est légitime que leurs riverains souhaitent qu'elles soient limitées. C'est l'essentielle contrainte au développement des aéroports parisiens.

Des limites sont actuellement imposées aux mouvements des avions les plus bruyants qui doivent aussi s'acquitter de taxes et de redevances plus élevées. Mais les deux premiers obstacles au développement d'ADP étaient, au début de 2002, le plafonnement réglementaire de l'activité d'Orly à 250 000 mouvements, d'une part, et l'engagement pris en 1998 par les ministres de l'équipement et de l'environnement de limiter à 55 millions le nombre de passagers à CDG, sans que cet engagement soit traduit dans un texte ayant une valeur juridique, d'autre part.

Si le plafond d'activité d'Orly est maintenu, ce seuil de 55 millions de passagers, qui ne pourrait sans doute être respecté qu'en dissuadant les voyageurs par une très forte hausse des prix, sera probablement atteint à CDG vers 2005 et, en ce cas, il n'existe aucune véritable alternative pour accueillir au-delà le trafic supplémentaire.

Mais il faut observer que le nombre de passagers n'a qu'un rapport indirect avec le bruit émis par les avions, notamment parce que les

progrès techniques permettent de le réduire pour un nombre donné de mouvements ou de passagers. Il est donc souhaitable de mettre en œuvre les mesures techniques et financières qui permettent à la fois de préserver l'intérêt des riverains et d'assurer une certaine croissance du trafic.

L'engagement que les ministres avaient aussi pris en 1998 de limiter le bruit émis autour de CDG au niveau atteint en 1997 est, à cet égard, beaucoup plus satisfaisant car il restreint la gêne des riverains tout en autorisant une croissance du trafic au-delà de 55 millions de passagers grâce aux progrès techniques. Le niveau de bruit de 1997 pourrait n'être atteint à CDG que vers 2015 selon les simulations fondées sur le bruit théorique, mais certifié, des avions.

En juillet 2002, le ministre chargé de l'équipement a proposé d'abandonner le plafond de 55 millions et de limiter le bruit au niveau atteint entre 1999 et 2001, référence plus contraignante pour le développement du trafic que la référence au bruit émis en 1997 et qui pourrait conduire à arrêter sa croissance avant 2015.

Ce type de seuil pose toutefois le délicat problème de la mesure du bruit. La certification acoustique des appareils est une donnée utile mais certainement insuffisante. Il revient à l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, autorité indépendante créée par une loi du 12 juillet 1999, de définir les mesures adéquates.

D'autres mesures conciliant l'intérêt des riverains et celui des passagers pourraient aussi être envisagées. Les aides versées aux riverains au titre des nuisances sonores ne dépassent guère les 10 M€ par an. Des mesures généreuses présenteraient certes un risque pour les finances publiques si elles étaient généralisées. Mais l'exemple des aéroports étrangers montre que ce coût est souvent préférable à celui de nouvelles infrastructures éloignées des grandes métropoles. Les taxes, ou majorations de redevances, sur les avions les plus bruyants pourraient aussi être utilement augmentées.

Il convient enfin de souligner que si le bruit diurne tend à diminuer, ce n'est pas le cas du bruit nocturne, surtout en raison du développement des activités d'une des principales entreprises mondiales de messagerie que l'Etat et ADP ont autorisée en 1996 à installer sa plaque tournante européenne à CDG. La sensibilité des riverains au bruit nocturne pouvant conduire à réduire fortement ce type de trafic, l'Etat a pris un risque important en favorisant l'installation de cet opérateur à Paris.

C – Les capacités physiques

Sans préjudice des contraintes environnementales, se pose le problème de la capacité physique des aéroports de Paris à accueillir le trafic grâce à ses pistes, aérogares et voies d'accès.

- Le nombre maximal de mouvements par heure permis par le système de pistes est la seule mesure opérationnelle de la capacité d'un aéroport et elle sert à allouer les créneaux d'atterrissage et de décollage aux compagnies. Ce nombre dépend autant des caractéristiques physiques des pistes que de l'organisation du contrôle aérien, comme en témoignent les conditions d'ouverture des nouvelles pistes de CDG.

Aux deux anciennes pistes, une au nord et une au sud, ont été adjointes récemment deux autres pistes pour former deux « doublets » dits nord et sud. Leur construction a rencontré des difficultés inattendues, comme un arrêt du chantier de la piste 4 pendant plusieurs mois pour réaliser un complément de concertation demandé par le ministre chargé de l'équipement et, surtout, une remise en cause imprévue des infrastructures de contrôle aérien. Le déplacement vers l'est du seuil de la piste 4 a conduit à construire une nouvelle tour de contrôle pour gérer le doublet sud et les problèmes de sécurité soulevés par les contrôleurs aériens à édifier une nouvelle tour pour surveiller le doublet Nord. Le coût prévisionnel de cette dernière est de 38 M€.

Le doublet Sud est entré en fonction en mars 1999 et le doublet Nord au début de 2001. Cependant, dans l'attente de la construction de la tour Nord et de la réorganisation de la circulation aérienne en région parisienne qui devait être opérationnelle à l'été 2002, les pistes du doublet Nord ne fonctionnent qu'en alternance, ce qui réduit sensiblement sa capacité. Bien que l'ouverture de la quatrième piste permette en théorie de porter la capacité horaire de CDG à plus de 120 mouvements par heure, elle est ainsi limitée à 102. Cette capacité de 120 mouvements ne sera atteinte que vers 2004 lorsque la tour Nord sera achevée.

La capacité annuelle des pistes de CDG est estimée entre 750 000 et 900 000 mouvements ou encore de 85 à 100 millions de passagers suivant que l'on retient une capacité de 120 mouvements par heure ou, au vu de l'expérience d'aéroports étrangers comparables, un chiffre encore plus élevé. Elle dépend aussi des prévisions relatives à la répartition du trafic dans la journée et l'année ainsi qu'à l'évolution de l'emport moyen par avion. La capacité des pistes d'Orly étant proche de 40 millions, les pistes des aéroports parisiens permettraient d'accueillir le trafic jusqu'à 2020 environ. Si le trafic ne devait pas augmenter au-delà de 55 millions

à CDG, ces pistes seraient sous utilisées ce qui constituerait un important gaspillage.

- La capacité horaire maximale des aérogares est encore plus difficile à calculer, en particulier parce qu'elle n'a de sens que par référence à un certain niveau de qualité du service rendu (longueur des files d'attente, nombre de passagers au mètre carré...). Avec un niveau « normal » de qualité, selon les normes internationales, et la répartition actuelle du trafic dans le temps, la capacité de CDG aurait été de 44 millions de passagers en 2001. Avec un trafic réel de 48 millions, la qualité était un peu dégradée ce qui a surtout été ressenti dans l'aérogare CDG1.

Avec l'ouverture du terminal E, la capacité « normale » de CDG sera de 55 millions en 2005 ce qui correspond au plafond fixé en 1998 pour le trafic. Si la construction du terminal S3 est approuvée, la capacité normale de l'aéroport sera portée à 63 millions de de passagers et le plan masse de CDG permet d'envisager, avec d'autres terminaux, l'accueil des 100 millions de passagers prévisibles à l'horizon de 2020. Cela suppose toutefois d'importants investissements pour améliorer les voies d'accès à CDG, routières et ferroviaires, qui commencent à être saturées.

- La capacité des aérogares d'Orly est supérieure à 30 millions de passagers et des investissements pourraient l'augmenter. Avec seulement 25 millions de passagers avant même la crise de 2001, Orly était déjà sous utilisé et la répartition du trafic entre les deux grands aéroports n'est pas satisfaisante. Une meilleure utilisation d'Orly, mais aussi de CDG, supposerait d'accroître l'emport moyen des avions alors que le système de redevances et l'allocation des créneaux sont actuellement plutôt favorables aux petits porteurs.

Les réflexions nécessaires sur l'utilisation optimale des aéroports de Paris devraient s'étendre aux autres aérodromes de la région parisienne, bien qu'ils soient beaucoup plus petits. Ils sont pour la plupart gérés par ADP mais l'établissement public s'y intéresse peu et ils ne sont pas bien mis en valeur.

- Au total, avec les pistes actuelles et une augmentation des capacités des terminaux et voies d'accès, les aéroports parisiens peuvent accueillir le trafic jusqu'aux environs de 2020 et, de ce strict point de vue, le besoin d'un nouvel aéroport n'est donc pas urgent. Les contraintes environnementales pourraient cependant conduire à limiter beaucoup plus tôt leur développement.

S'il revient au pouvoir politique d'arbitrer finalement entre les intérêts des riverains et des passagers, il est souhaitable que toutes les dispositions techniques et financières permettant de mieux les concilier

soient prises avant d'engager la construction d'un nouvel aéroport qui serait très coûteuse. Il est ainsi possible d'utiliser des instruments tels que la détermination d'un niveau de bruit de référence, la modulation des redevances aériennes ou l'aide aux riverains.

II – Le coût et la qualité des infrastructures

Entre 1995 et 2000, les investissements d'ADP se sont élevés à 1,78 Md€ dont 1,14 Md€ ont été consacrés à une augmentation des capacités, surtout à CDG. Ils ont aussi bien concerné les aéro-gares, avec notamment la construction du hall F et le lancement du hall E à CDG2, que les pistes dont le nombre a été multiplié par deux à Roissy. Comme de lourds investissements pourraient être encore nécessaires dans les prochaines années, sous réserve des contraintes environnementales, la gestion des projets d'ADP mérite d'être examinée.

Le rôle du conseil d'administration d'ADP, jusqu'au décret du 17 septembre 2002, se limite aujourd'hui à arrêter chaque année le programme général des travaux dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle et à approuver les marchés d'ADP. Depuis quelques années, des communications lui sont faites sur des projets spécifiques. Mais la politique d'investissement, par nature pluriannuelle, ne fait à aucun moment l'objet d'une approbation globale par le conseil qui doit se contenter de vues partielles relatives à des projets dont la conception est très avancée, voire terminée.

Compte tenu de l'importance des investissements d'ADP au regard de ses missions, il serait nécessaire que le conseil d'administration dispose des pouvoirs nécessaires pour contrôler réellement cette politique. Le décret du 17 septembre 2002 portant modification du statut d'Aéroports de Paris va dans ce sens.

A – Les prévisions de coût des investissements

- L'examen des prévisions pluriannuelles d'investissement d'ADP au cours de la période 1996-2000 a révélé les faiblesses de la programmation des investissements à moyen terme. Les chiffres présentés au comité des investissements économiques et sociaux (CIES) sont en effet surévalués en raison de surestimations de précaution et du maintien de projets abandonnés ou différés dans les enveloppes prévisionnelles.

En outre, ADP rencontre des difficultés pour disposer d'estimations fiables au stade des avant-projets et, dans certains cas, les

estimations sont réalisées une fois que la conception des projets est bien avancée, ce qui reflète à la fois la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage et l'insuffisante séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, celle-ci étant souvent directement exercée par l'établissement lui-même. Ainsi, la détermination de la dépense autorisée pour les projets s'effectue plutôt au stade des avant-projets détaillés qu'au stade des avant-projets sommaires, alors que ce niveau de définition devrait permettre la définition d'enveloppes fiables.

Il apparaît aussi que le calcul des taux de rentabilité des investissements est peu utilisé. En outre, contrairement aux directives du CIES, les calculs de rentabilité socio-économique sont très rarement pratiqués.

- Il a également été noté que l'entreprise ne disposait pas de données comparatives en matière de coûts, ce qui ne permet pas de situer le coût des aéroports d'ADP par rapport à celui d'aéroports semblables.

Au stade des appels d'offres, ADP ne parvient pas à disposer de références de prix assez fiables pour apprécier et anticiper leurs résultats : le projet d'une base de données de prix lancé en 1998 n'a pas eu de résultats concluants et l'entreprise a dû engager récemment de nouvelles démarches pour améliorer ses prévisions avec, au demeurant, des objectifs de résultats moins ambitieux que ceux fixés en 1998.

B – L'organisation de la direction de l'équipement

L'ensemble de la fonction de construction au sein d'ADP est assuré par la direction de l'équipement, issue de la fusion en 1997 de deux directions, la direction technique et industrielle et la direction de l'architecture et de l'ingénierie. L'objectif principal de cette réforme était de faire apparaître une fonction de maîtrise d'ouvrage au sein de la fonction de construction d'ADP, distincte de la maîtrise d'œuvre dont la puissance devait être réduite

Mais l'organisation et le fonctionnement de cette direction quelques années après suscitent les remarques suivantes :

- la réforme de 1997 a conduit en fait à créer une direction de l'équipement extrêmement puissante au sein d'ADP : elle regroupait 3 116 agents en novembre 2001 et incluait de surcroît des fonctions qui pourraient en être détachées comme les achats, les télécommunications, l'informatique ;
- dans ce contexte, les directions qui sont chargées de définir les besoins des clients utilisateurs des infrastructures se trouvent en

situation de faiblesse, malgré la création de « responsables de projets utilisateurs » qui ont vocation, pour les grands projets, à assurer une représentation unique de ces clients ;

- certaines composantes de la fonction de construction comme la programmation (traduction technique des besoins des utilisateurs) sont insuffisamment affirmées. Par ailleurs, si une maîtrise d'ouvrage a bien été identifiée lors de la réforme de 1997, sa frontière avec la maîtrise d'œuvre demeure insuffisamment claire, par exemple en termes de partage des missions de suivi de chantier et en termes de responsabilité dans la définition des enveloppes financières des projets.

C – L'architecture des aéroports

ADP considère que les aéroports parisiens doivent refléter une certaine image de prestige et, en conséquence, a pris soin de développer une architecture de qualité utilisant les solutions les plus novatrices.

S'agissant de fait d'une politique publique de qualité architecturale, on peut cependant regretter que, depuis les origines d'ADP, les projets architecturaux des aéroports aient été réalisés quasi exclusivement par ses propres équipes de maîtrise d'œuvre. Le recours à des prestataires extérieurs, par concours, aurait pu tout à la fois stimuler davantage la créativité et la maîtrise des coûts pour les projets d'ADP et contribuer au développement de la profession d'architecte dans le domaine aéroportuaire, notamment par le transfert d'un savoir-faire exportable.

L'examen des conditions de fonctionnement et de développement des aéroports de CDG a révélé que les partis architecturaux retenus ne permettaient d'obtenir qu'une faible modularité au regard de l'évolution du trafic et que les capacités d'évolution fonctionnelle des aéroports étaient limitées. Ils ne permettent pas non plus d'optimiser les possibilités d'embarquement et de débarquement directs des passagers depuis les terminaux qui restent trop limitées pour l'aéroport CDG2. Le niveau de complexité atteint dans l'organisation des circulations est aussi très élevé alors qu'ADP a disposé historiquement de la maîtrise de son plan masse.

Cette complexité se retrouve aussi dans les techniques de construction utilisées : celle qui a été retenue pour les structures du hall F de CDG2 a ainsi mis l'établissement public dans une situation où, à un moment, il ne savait plus si le projet pourrait être finalisé non seulement au niveau de la conception, les plans d'exécution étant refusés par le bureau de contrôle, mais aussi de la réalisation, l'entreprise de gros œuvre

rencontrant des difficultés de construction et de mise en place des coques de couverture de ce hall qui risquaient de s'effondrer. Le montant du marché de gros œuvre, portant initialement sur 52 M€, a ainsi été augmenté de 45 %.

La réalisation de ce hall a connu des difficultés importantes. Cet ouvrage a été conçu sans connaître ni son futur utilisateur ni la nature du trafic qui y serait accueilli. Initialement prévu pour plusieurs compagnies, le hall F a finalement été affecté à Air France cinq mois avant l'ouverture. En outre, conçue pour être consacrée au trafic de la zone Schengen, la deuxième péninsule du hall a finalement dû être transformée pour accueillir un trafic mixte. Il en est notamment résulté, au dernier moment, des modifications du plan de stationnement des avions, la création des contrôles nécessaires au trafic international et de surfaces commerciales sous douanes, l'extension des surfaces des salons, le changement des techniques de contrôle des bagages.

Depuis la construction du hall F, ADP semble avoir pris conscience de certains excès en matière de conception architecturale : le hall E, symétrique du hall F, a été simplifié et les projets des futures aérogares privilégient une architecture linéaire, plus modulaire et évolutive. Les objectifs de réduction des coûts de ces projets successifs tendent à montrer que le surcoût du mode de conception du hall F au regard de ce qui sera construit à l'avenir est d'environ 20 % .

D – Le système de transport interne de CDG

Au début des années 1990, afin de faire face au développement du trafic de passagers en transit entre les aérogares de CDG, ADP a pris l'initiative de construire un système de desserte en site propre comprenant deux lignes : la première devait relier l'aérogare 1 à la gare TGV en desservant les parcs éloignés et la gare RER; la deuxième, les terminaux de l'aérogare 2 et la gare TGV/RER.

A la suite d'un appel d'offres, un marché d'entreprise et de travaux publics a été conclu le 30 octobre 1992 avec un groupement d'entreprises pour un montant initial de 46,2 M€ afin de lui confier l'étude, la réalisation, l'exploitation et le préfinancement des deux lignes de transports.

Au sein du groupement, une entreprise privée devait assurer la construction et l'exploitation en partenariat avec la RATP, cette dernière dirigeant le groupement et apportant sa garantie aux emprunts contractés.

Par avenant du 29 septembre 1993, la société pour la desserte interne de l'aéroport CDG (SDIACDG)¹¹ a été substituée à ce groupement.

A l'issue de son contrôle sur les comptes et la gestion d'ADP de 1991 à 1995, la Cour soulignait que le jury de l'appel d'offres, qui ne comprenait pas de spécialistes de ces systèmes de transport, avait surestimé les capacités de l'entreprise et l'état de développement de la technologie retenue (système de cabines tirées au sol par câbles dit SK6000).

Les difficultés récurrentes d'exécution de ce contrat, retards et surcoûts, ont conduit en octobre 1995 à un audit de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées qui évaluait à 33,5 M€ le surcoût si le système entrait en vigueur en 1997.

A la suite de cet audit, un avenant a été signé le 5 juin 1996 prévoyant de recapitaliser la SDIACDG et de modifier le calendrier de l'opération, la mise en service du système étant décalée du 1^{er} mai 1996 au 1^{er} mai 1997 pour la ligne 1 et du 1^{er} mai 1997 au 1^{er} janvier 1998 pour la ligne 2. Outre la RATP, qui a vu sa participation augmenter de 10,7 M€, ADP a contribué à hauteur de 9,15 M€ au refinancement de la SDIACDG.

En 1995, le risque d'échec n'a pas été perçu par les différentes parties. En effet, le rapport d'audit soulignait que des risques subsistaient en matière de délais et de coûts, dans le domaine des automatismes, des dispositifs de sécurité et dans le montage et les essais mais ne mettait pas en doute la capacité du groupement à achever le projet.

A partir de 1996, les difficultés techniques se sont succédé. De nouveaux retards dans la mise en service ont été annoncés pour la ligne 1, des difficultés techniques en matière de sécurité reportant le démarrage des essais à mars 1998. Sur la ligne 2, le démarrage des essais de câbles en octobre 1997, puis de véhicules en janvier 1998, ont révélé des niveaux de bruit et de vibrations incompatibles avec l'affectation des locaux voisins qui ont conduit à l'arrêt du chantier en février 1998. Le conseil d'administration d'ADP du 19 mars 1998 a reconnu qu'il était impossible de prévoir une date de mise en service pour les deux lignes.

De surcroît, au vu des résultats des premiers essais, la RATP, en juillet 1998, a fait part de ses craintes que le système ne puisse atteindre les performances contractuelles prévues et a demandé de les réduire, estimant par ailleurs ne pouvoir supporter plus longtemps la charge

11) La SDIACDG est devenue une sous filiale à 100 % de la RATP. Elle était initialement détenue par la RATP (40 %), l'entreprise Soulé (40 %) et le Crédit local de France (20 %).

financière du projet. Dès lors, le risque de ne pouvoir réceptionner le système en raison d'une disponibilité d'exploitation insuffisante a été évoqué par ADP.

Plusieurs expertises ont alors été mandatées par ADP et la RATP pour statuer sur la capacité du système à atteindre les performances requises. En octobre 1998, tout en soulignant l'incertitude du succès ou de l'échec du système, l'une d'elles a souligné l'ampleur des difficultés pour atteindre la disponibilité requise, des progrès pouvant être toutefois faits si l'on réduisait la vitesse d'exploitation.

En février 1999, la RATP a fait part à ADP des objectifs de continuité de service qu'elle estimait pouvoir atteindre en terme de disponibilité, à savoir non plus une panne par an nécessitant l'évacuation des passagers et de leurs bagages, au besoin par les voies, sur chacune des deux lignes, mais, à horizon d'un an, six pannes de cette nature par an pour la ligne 1 et, dès la mise en service, quatre pour la ligne 2. Dans un premier temps et dans l'attente des conclusions d'une nouvelle mission d'expertise, ADP a estimé que les performances proposées par la RATP étaient nettement insuffisantes. Une nouvelle expertise demandée conjointement par la RATP et ADP a remis en cause ces chiffres, anticipant plutôt 12 évacuations par an sur la ligne 1, et noté que la disponibilité contractuelle initiale paraissait irréaliste à un coût et dans des délais raisonnables. Une étude datée du 21 mai 1999 a confirmé la fragilité du système qui était bloqué environ une fois par semaine.

Un nouveau rapport d'experts rendu en juin 1999 ayant permis de conclure que les exigences d'ADP en terme de disponibilité n'étaient pas excessives, d'une part, que le système SK installé à CDG ne pourrait répondre à ces exigences, d'autre part, le conseil d'administration d'ADP du 21 juin 1999 a enfin pris la décision de refuser les nouvelles propositions de calendrier de mise en service et de disponibilité que la RATP avait faites en février 1999, d'abandonner le système SK6000 pour les deux lignes et de lancer au plus vite les consultations pour le choix d'un nouveau projet¹².

A la suite de cette décision et à la demande conjointe d'ADP et de la RATP, les ministères de tutelle ont confié à une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées l'élaboration de propositions pour mettre fin au marché conclu entre ADP et la SDIACDG. Ce rapport, rendu aux ministres en février 2000, considère que « même si à travers la SDIACDG, la RATP a en

12) Lors du conseil d'administration du 19 novembre 1998, ADP considérant que « la probabilité que le système ne puisse jamais être réceptionné reste élevée » avait annoncé que des études de faisabilité d'un système de remplacement étaient engagées.

droit l'obligation de résultat qui découlait du marché, en équité, la RATP et ADP ont pris ensemble le risque de développement d'une technologie adolescente, et que si la RATP porte la responsabilité principale, ADP ne peut être exonérée de toute responsabilité, ni le STP ».

Il évalue les conséquences financières totales de l'abandon de l'opération à 147,7 M€ et propose d'en partager la charge entre la RATP et ADP pour respectivement 55 et 45 %¹³. Les ministres ont décidé en août 2000 de suivre cette proposition. Cependant, cette opération n'est toujours pas réglée car il faudrait qu'ADP résilie le contrat en proposant une transaction. Or, ses statuts ne lui donnent pas le pouvoir de transiger et il faut donc, pour solder cette affaire, une modification des statuts d'ADP toujours en attente au milieu de l'année 2002. Un décret spécifique aurait cependant pu autoriser cette transaction depuis 2000.

Un nouveau projet a été lancé qui empruntera l'ancien tracé mais le changement de gabarit anticipé pour le système automoteur imposera l'adaptation des stations existantes ainsi que la création d'une station nouvelle et d'ateliers de maintenance. Son coût est évalué à 213,4 M€ pour une mise en service en 2005. Le futur constructeur, qui propose une technologie dérivée de celle d'Orlyval, a été choisi en 2002.

Au total, si ce nouveau calendrier et ces nouvelles évaluations sont respectés, il aura fallu près de 15 ans de travaux et plus de 360 M€ pour mettre en place un système qui améliore la qualité des transferts internes à CDG. A ce jour, près de 150 M€ ont été dépensés inutilement et dix ans se sont écoulés sans aucun résultat concret.

III – Les redevances et taxes

Entre 1996 et 2000, les produits d'ADP ont toujours couvert ses charges et ses bénéfices annuels se sont situés entre 60 et 120 M€. Ses recettes sont d'abord constituées de redevances, aériennes et domaniales, prélevées en situation monopolistique sur les compagnies aériennes, les opérateurs d'assistance en escale et d'autres entreprises de l'aéronautique ainsi que d'un impôt, la taxe locale d'aéroport, ce qui fait 735 M€ en 2000. ADP perçoit aussi des recettes tirées d'activités exercées en situation concurrentielle, notamment l'assistance en escale (169 M€) et la concession de commerces (187 M€), points qui seront examinés plus loin. Les autres produits portent le chiffre d'affaires total à 1 394 M€ en 2000.

13) La charge d'ADP a été réduite par une participation du syndicat des transports parisiens à hauteur de 5 % du total.

A – Les fondements des redevances

L'article R 224-1 du code de l'aviation civile dispose que les redevances d'ADP « devront être appropriées aux services rendus ». Les utilisateurs des services d'ADP, notamment les compagnies aériennes, contestent fréquemment qu'il en soit ainsi et le Conseil d'Etat leur a parfois donné raison en annulant des redevances instaurées par ADP. En mars 2001, il a ainsi annulé l'instauration de « redevances d'accès » prélevées sur les prestataires d'assistance en escale en considérant qu'elles « n'ont pas été établies en considération du coût du service rendu aux dits prestataires ».

Les déficiences de la comptabilité analytique d'ADP ne permettent généralement pas d'établir un rapport certain entre le montant des redevances et le coût des services rendus en contrepartie. La complexité du système d'information d'ADP rend ses résultats opaques et difficiles à analyser et à retracer. On peut notamment regretter que la définition des activités de l'établissement qui a été retenue ne permette pas d'obtenir directement les coûts dont la mesure est obligatoire. C'est ainsi que l'activité d'assistance en escale retenue dans les comptes analytiques ne correspond pas à la définition donnée par la directive européenne 96/67 du 15 octobre 1996 qui impose une séparation comptable de cette activité et qui est antérieure à la rénovation de la comptabilité analytique d'ADP.

S'il est indispensable qu'ADP améliore la mesure de ses coûts, il reste que le coût du service rendu n'est pas toujours une référence économique satisfaisante et que l'article R. 224-1 pourrait être revu. En particulier, les redevances sur les concessionnaires privés de services et commerces dans les aéroports ont économiquement pour objet de prélever une partie de la rente qu'ils tirent d'emplacements privilégiés. Elles dépassent le strict coût du service rendu par ADP en autorisant l'occupation de son domaine public. De plus, cette rente peut différer selon les opérateurs en fonction de leurs propres coûts, ce qui peut justifier des taux de redevances différents, y compris pour une même concession, peu conciliables avec le principe de non discrimination. Le fondement juridique de ces redevances est donc fragile.

En outre, l'article R 224-1 permet difficilement de moduler les redevances en fonction des coûts externes imputables aux utilisateurs des services d'ADP, par exemple les nuisances sonores ou la congestion du trafic occasionnée par les mouvements d'avions en heure de pointe. Or un tel mode de tarification qui pourrait être économiquement justifié est déjà appliqué pour ce qui concerne le bruit à l'atterrissage.

B – Les redevances aériennes

Leur produit est de 451 M€ en 2000 et les deux plus importantes sont la redevance d'atterrissage et la redevance sur les passagers. Leurs conditions d'établissement et de perception sont fixées par arrêté ministériel et leurs taux par ADP, les ministres de tutelle ayant toutefois un pouvoir de veto. Elles sont prélevées sur les compagnies aériennes qui isolent généralement sur les billets la redevance passagers, communément mais improprement confondue avec la taxe d'aéroport, véritable taxe finançant les dépenses de sûreté.

La comparaison avec les autres grands aéroports européens peut conduire à des conclusions qualitatives sur la pertinence du niveau et de la structure des redevances aériennes d'ADP bien que ces redevances ne couvrent pas partout les mêmes coûts ce qui rend l'exercice délicat.

Le niveau moyen des redevances d'ADP est approximativement le même que celui des autres aéroports. Ce constat doit toutefois être complété par celui d'une moins bonne qualité des services rendus aux passagers et aux compagnies au vu des enquêtes internationales auprès des clients des grands aéroports qui permettent de comparer la qualité de leurs services. ADP a certes engagé depuis quelques années une politique d'amélioration de la qualité mais elle n'a pas encore apporté tous les résultats espérés, notamment pour ce qui concerne les services rendus aux compagnies. Au total, le rapport qualité/prix des aéroports parisiens n'est pas très bon.

Il en résulte une contestation permanente des augmentations des redevances par les compagnies. Ces révisions sont décidées chaque année sans être inscrites dans une perspective de moyen terme qui donnerait de la visibilité aux compagnies et inciterait ADP à un effort de modération de ses coûts. Plus généralement, aucun contrat entre ADP et l'Etat ne fixe à terme les objectifs ni les moyens de l'établissement.

La structure des redevances aériennes d'ADP, comparée à celle des autres aéroports, est atypique sur plusieurs points. Les tarifs d'ADP apparaissent ainsi très chers pour les gros porteurs et très bon marché pour les plus petits. Cela tient surtout au mode de calcul de la taxe d'atterrissage qui augmente beaucoup plus vite avec la taille des avions que dans les autres pays. La redevance passagers est aussi très différente selon la destination et favorise les lignes domestiques, plutôt desservies par de petits appareils. Cette pénalisation des gros porteurs n'est pas propice à une utilisation optimale des capacités aéroportuaires. La différenciation entre les vols vers la métropole et vers le reste de la zone

des accord de Schengen, mal justifiée par le coût du service rendu, pose aussi un problème parce qu'elle pénalise les échanges intra-européens.

La tarification appliquée dans les autres aéroports présente aussi des particularités qu'on ne retrouve pas dans le cas d'ADP et qui peuvent prêter à réflexion. Ainsi les redevances y sont parfois majorées pendant les périodes de pointe pour dissuader les compagnies d'utiliser les créneaux correspondant et pour faire payer le coût de l'adaptation des infrastructures à ces pointes. Certains aéroports ont aussi mis en place des rabais sur les redevances dues au titre des passagers en correspondance en les justifiant par de moindres coûts.

C – Les redevances domaniales

ADP autorise les compagnies aériennes, les opérateurs d'assistance en escale et d'autres organismes ayant des activités liées à l'aéronautique (aéro-clubs...) à occuper temporairement des parties de son domaine public telles que salons et bureaux dans les aérogares, terrains nus ou revêtus à l'extérieur... Les redevances domaniales perçues en contrepartie représentaient 142 M€ en 2000 et on peut y ajouter les redevances sur l'utilisation de matériels tels que les comptoirs d'enregistrement ou les installations de tri des bagages (50 M€).

Les tarifs sont fixés par le conseil d'administration et doivent être transparents et non discriminatoires dans la mesure où ces terrains et équipements sont essentiels à l'exercice de ces activités aéronautiques.

Un grand désordre caractérise la gestion des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Les conventions domaniales, qui fixent notamment les caractéristiques des locaux et le montant des redevances, sont souvent signées longtemps, jusqu'à sept ans, après le début de l'occupation des lieux. On trouvait de nombreux occupants sans titre du domaine public dans les aéroports parisiens ces dernières années. En conséquence, il n'est pas sûr que le recouvrement des redevances soit exhaustif.

Les grilles tarifaires sont parfois complexes et peuvent n'avoir qu'un lien ténu avec le coût du service rendu. Ainsi un rapport au conseil d'administration qualifiait le mode de calcul des charges locatives de « pervers » et « incohérent » en 1994 et ces barèmes n'ont toujours pas été changés. Des rabais ad hoc peuvent être appliqués aux tarifs officiels et on ne peut pas être certain de l'absence de discrimination tarifaire.

Ce risque peut être illustré par l'exemple de la société Paris Le Bourget Parc des Expositions qui gère notamment le salon international

du Bourget. Elle occupe 46 ha sur cet aéroport avec une concession de 25 ans accordée en 2000. Le prix retenu est inférieur de moitié au tarif fixé par le conseil d'administration d'ADP pour des terrains de cette nature sur cet aéroport. Il n'entre pourtant pas dans les missions d'ADP d'accorder de telles aides.

D – La taxe locale d'aéroport

L'inspection pour le filtrage des passagers est générale sur les aéroports parisiens depuis 1996 mais la sûreté n'est devenue une priorité qu'en 1998 avec la décision de généraliser le contrôle des bagages de soute avant 2002, une refonte de la doctrine du contrôle d'accès des personnels et la réorganisation des services d'ADP en charge de ces questions. Le coût de la sûreté augmente fortement, surtout depuis le 11 septembre 2001. Les coûts d'exploitation seraient triplés de 2000 (65 M€) à 2003. Les investissements prévus de 2001 à 2003 sont de 230 M€.

Les modalités de financement de ces dépenses ont beaucoup changé de 1997 à 2000. Elles ont d'abord été couvertes en partie par des subventions du budget annexe de l'aviation civile et en partie par la redevances passagers qui a ensuite fait l'objet de majorations spécifiques. Mais le financement de missions régaliennes comme la sûreté par les redevances étant juridiquement contestable, la taxe locale d'aéroport a été créée à cette fin en 1999.

Les déficiences de la comptabilité analytique d'ADP et les problèmes de définition de la frontière entre ce qui doit relever d'un financement par la taxe d'aéroport ou par les redevances aériennes font que le coût de la sûreté est en réalité mal connu, de même que le taux de la taxe d'aéroport nécessaire pour le couvrir.

IV – Les activités concurrentielles et extérieures

De 1996 à 2000, les résultats croissants dégagés par ADP (62 M€ en 1996 et 122 M€ en 2000) lui ont permis de maîtriser son endettement malgré un effort d'investissement soutenu : le ratio des dettes à moyen terme sur la capacité d'autofinancement est ainsi passé de 5,1 à 4,6 sur la période. En 2001, le résultat net est tombé à 7 M€ et l'effort d'investissement n'a pu se poursuivre, et même s'intensifier, qu'au prix d'un endettement accru de l'établissement : le ratio précédent est remonté à 5,4 et les projections du CIES laissent apparaître qu'il dépassera 6 dès

2002. De nouvelles infrastructures étant nécessaires et les redevances prélevées sur le secteur aéronautique pouvant difficilement être relevées, la question se pose des moyens financiers que peuvent apporter, ou au contraire que risquent de mobiliser, les activités exercées dans un cadre concurrentiel ou à l'extérieur de la région parisienne.

A – Les concessions de services et commerces

Les autorisations d'occupation temporaire du domaine public attribuées à des exploitants de services et commerces génèrent 187 M€ de redevances domaniales en 2000 avec de fortes marges qui permettent de réduire les prélèvements sur les activités aéronautiques.

Les informations disponibles sur cette activité dans les autres aéroports européens permettent de comparer leurs redevances par passager au départ à celles d'ADP. Contrairement à ce que l'établissement public affirme parfois, cette comparaison lui est souvent plutôt défavorable. Pourtant, ADP s'est efforcé au cours de ces dernières années d'accroître la rentabilité des espaces commerciaux concédés.

Il y a dix ans, ces concessions étaient attribuées de gré à gré et, pour ce qui concerne les boutiques, presque toutes à une filiale d'ADP. Les redevances étaient très faibles ; aussi l'établissement public décida-t-il de vendre cette filiale et de mettre en concurrence les candidats aux emplacements commerciaux dans les aéroports. Depuis, les appels d'offres sont systématiques, le choix étant fondé sur le taux de redevance et la qualité de la politique commerciale proposés par les candidats.

Les taux de redevances ont ainsi pu être rehaussés, notamment sur les concessions de services (hôtellerie, restauration...) mais la rentabilité des concessions de commerces pourrait être encore meilleure. Elle a certes été réduite par la suppression des ventes hors taxes aux passagers des vols intra-européens à partir du 1^{er} juillet 1999 mais son impact est mal connu et semble avoir été plus faible qu'annoncé par ADP.

Il apparaît surtout que celui-ci a continué à accorder des conditions favorables à son ancienne filiale reprise par un groupe privé, que les clauses des contrats sont parfois modifiées par avenant au seul bénéfice des concessionnaires et que la concurrence entre les opérateurs de concessions commerciales dans les aéroports n'est pas très forte. L'un d'entre eux détient 78 % des boutiques des aéroports parisiens en termes de redevances domaniales. Les exigences des architectes d'ADP n'ont pas non plus été toujours propices à l'optimisation de ces recettes, les emplacements des boutiques étant parfois trop réduits ou mal situés.

B – L'assistance en escale

L'assistance en escale est un ensemble de services rendus aux compagnies aériennes « du côté piste » (nettoyage, avitaillement, guidage... des avions, transport des passagers et bagages...) ou « du côté aérogares » (accueil et enregistrement des passagers, préparation des vols...). Jusqu'à 1998, elle était assurée par ADP et par des compagnies aériennes, notamment Air France, autorisées par l'établissement public.

La directive européenne 96/67 du 15 octobre 1996 a ouvert cette activité à la concurrence à partir du 1^{er} janvier 1998, sous réserve de l'agrément des opérateurs par le ministère de l'équipement et de la possibilité physique de les installer sur les aéroports. Elle a été transposée par des décrets des 5 janvier et 23 mars 1998. Puis les délais pris pour fixer le nombre d'opérateurs admissibles et accorder les agréments ont été tels que de nouveaux entrants sont apparus seulement en 2000.

Mais ADP a été forcé de réduire ses prix dès 1998 pour les adapter à ceux de ses futurs concurrents dont les coûts apparaissaient inférieurs de plus de 20 %. Un plan de modernisation des services concernés, comportant une baisse des effectifs avec reclassement au sein d'ADP, a été mis en œuvre mais ADP n'était toujours pas compétitif sur ce marché en 2000 et y faisait certainement des pertes. Les déficiences de son système d'information de gestion sont telles que seuls les comptes de 1999 de l'assistance en escale étaient disponibles au début de 2002 et il en existait plusieurs versions faisant apparaître des pertes comprises entre 3 et 30 M€. La Cour estimait plutôt ces pertes réelles à 30 M€, peut-être même plus, pour un chiffre d'affaires de 167 M€ ce qui pose problème au regard de la directive 96/97 qui interdit au gestionnaires des infrastructures d'un aéroport de subventionner les activités d'assistance en escale.

Diverses études commandées par ADP montrent que les compagnies aériennes souhaitent de plus en plus souvent retrouver les mêmes sociétés d'assistance sur leurs escales dans l'ensemble du monde pour avoir des prestations homogènes. Dans ces conditions, au lieu de défendre, difficilement compte tenu de ses coûts, sa part du marché parisien, ADP pourrait avoir intérêt à s'allier à un opérateur ayant l'expérience et les moyens financiers d'un développement international.

Il conviendrait qu'ADP définisse rapidement une stratégie convaincante pour ses activités d'assistance en escale. Celles-ci posent des problèmes sociaux délicats car les effectifs concernés au sein de l'établissement public sont de l'ordre de 1 200. En outre, il y a à peu près autant d'agents dans la société SAPSER, sous-filiale à 100 % d'ADP, à

laquelle l'établissement public et quelques compagnies aériennes soustraient une partie de leurs activités d'assistance et qui est confrontée aux mêmes problèmes de compétitivité. Le problème social de l'assistance en escale est aggravé par l'existence de plusieurs conventions collectives applicables à cette activité, ce qui rend plus difficile de transférer les personnels des entreprises qui perdent des marchés.

C – Les interventions à l'extérieur de la région parisienne

A partir de 1996, l'établissement s'est engagé dans de nombreuses opérations extérieures à sa spécialité géographique. En rupture avec ses pratiques antérieures, il est intervenu comme investisseur et non plus seulement prestataire de services en dehors des 50 km autour de Paris fixés par le code de l'aviation civile. Cette politique qui s'est inscrite dans les mouvements de privatisation des aéroports et d'ouverture des marchés européens d'assistance en escale l'a conduit à investir environ 112 M€ dans une trentaine de sociétés françaises et étrangères.

1 – Les interventions en province

Les interventions dans l'assistance en escale à l'extérieur de Paris ont été menées par Alyzia, filiale à 100 % d'ADP, dont les opérations se limitaient jusqu'à 1998 aux plates-formes parisiennes. Elles ont eu pour origine la possibilité de reprendre une société de services aéroportuaires toulousaine et les activités "escale" d'Air Liberté à Lyon et à Nantes. Ces acquisitions se sont déroulées dans un climat concurrentiel qui a poussé Alyzia à accepter, dans une certaine précipitation, des prix de cession qui se sont rapidement révélés excessifs. Le montant de ces acquisitions, légèrement supérieur à 5 M€, n'a toutefois représenté qu'une faible part des sommes engagées dans ces opérations car l'exploitation des escales a été compromise dès les premiers mois de leur reprise, les pertes atteignant 32 % du chiffre d'affaire en 2000. A la fin du premier semestre 2001, le coût de cette opération dépassait 14 M€.

La responsabilité de cet épisode désastreux n'est pas entièrement imputable à Alyzia qui avait bâti son projet sur le développement d'Air Liberté et qui a été confrontée à des difficultés inattendues, conséquences des vicissitudes subies par cette compagnie. Il n'en demeure pas moins que l'établissement public n'a pas été suffisamment exigeant à l'égard de sa filiale sur les conditions d'établissement des plans d'affaires prévisionnels ni sur l'expertise des informations données par les vendeurs.

Cette opération, qui s'est achevée avec la vente de la société de service, aura contraint ADP à inscrire dans ses comptes une dotation aux provisions de 25,3 € pour les exercices 2000 et 2001, correspondant à la dépréciation des titres de la filiale, soit 9,4 M€¹⁴, et à l'avance en compte courant de 15,9 M€ accordée à cette dernière.

2 – Les concessions aéroportuaires lointaines

Les premiers engagements d'ADP dans la gestion d'aéroports étrangers remontent au début des années 1990 et ne concernaient que des sites africains et malgaches où ses interventions s'apparentent à des actions de coopération. Les investissements financiers sont restés modestes et n'ont pas été dénués de rentabilité. ADP n'intervient plus aujourd'hui dans la gestion de ces aéroports et a annoncé son intention de s'en retirer, ce qui serait déjà fait si les circonstances s'y étaient prêtées.

A partir de 1998, dans le contexte créé par la politique d'investissements extérieurs des grands aéroports européens et en accord avec ses ministères de tutelles, l'établissement public s'est résolument engagé dans la recherche de prise de participation dans des sociétés concessionnaires de grands aéroports étrangers. A cet effet et pour conforter sa position et bénéficier d'expériences étrangères à sa propre culture, il s'est associé avec un partenaire privé.

Dans le cadre de cette association, deux participations importantes, l'une en Chine et l'autre au Mexique ont été prises en 2000. En premier lieu, ADP Management, filiale de l'établissement public dans laquelle son partenaire avait pris une participation de 34 %, a acquis pour 120 M€¹⁵, à la suite d'un appel d'offre des autorités chinoises, 9,9 % d'une société chinoise cotée à la bourse de Hong Kong. Celle-ci, filiale d'une holding publique chinoise, détient et gère l'aéroport de Pékin au titre d'un droit d'usage des terrains attribué pour 50 ans. Cette prise de participation était assortie d'un contrat d'assistance technique d'une durée de cinq ans.

Ensuite, ADP et son partenaire agissant conjointement mais en dehors d'APP Management, dans le cadre d'un consortium, ont gagné l'appel d'offre lancé par les autorités mexicaines pour la gestion d'un ensemble de 13 aéroports regroupés dans une société holding. ADP a acquis, pour un montant de 27 M€, 25,5 % de la société mexicaine Operadora Mexicana Aeropuertos (OMA) constituée avec ses partenaires du consortium avec pour objet l'acquisition et la détention, au côté d'une

14) dont 5,34 M€ en 2000 et 4,09 M€ en 2001.

15) la contribution propre d'ADP peut être estimée à 66 % de ce montant soit 79,1 M€.

société publique mexicaine, d'une participation dans cette holding aéroportuaire. Cette participation de 15 %, pouvant être portée à 51 %, confère au consortium la gestion de ces 13 aéroports et est aussi assortie d'un contrat d'assistance technique avec ADP.

Ces participations ne peuvent être considérées comme financièrement dénuées de valeur mais constituent une immobilisation importante de capitaux d'une liquidité réduite voire incertaine et dont la rentabilité n'est pas assurée.

3 – L'utilité pour l'établissement public

Le bilan de ces interventions extérieures est sujet à caution de plusieurs points de vue.

Financièrement, l'établissement public a engagé dans ces activités plus de 120 M€, en incluant les pertes subies, sans qu'aucune date puisse être avancée pour la récupération des sommes qui ne sont pas d'ores et déjà perdues comme dans le cas de l'assistance en escale .

Le retour d'expérience avancé par ADP, sans être inexistant, est limité. Les personnels concernés sont peu nombreux et la réalité de la diffusion des connaissances acquises est discutable en l'absence de procédures formalisées, d'autant que cette expérience concerne des aéroports placés dans des conditions d'exploitation très différentes de ceux de la région parisienne et n'est pas transposable directement.

Juridiquement, ADP se trouve dans une situation inconfortable, ces actions extérieures violant le principe de spécialité de l'établissement public. Il est en effet difficile de les considérer comme le complément normal de sa mission statutaire. De façon surprenante, les tutelles n'ont pas émis de réserve sur la compatibilité de ces opérations avec le principe de spécialité et des instructions précises sur la poursuite du développement de ces activités ont fait l'objet en novembre 2000 d'une lettre conjointe des ministres chargés de l'économie et de l'équipement sans même faire référence à une prochaine régularisation. Elles ont en connaissance de cause occulté l'irrégularité de la situation, dans l'attente de nouvelles dispositions législatives qui pour des raisons diverses n'ont pas été adoptées, laissant subsister l'illégalité de ces participations.

Enfin l'alliance de l'établissement public avec un groupe privé n'est pas exempte de risques de conflits d'intérêts dans la mesure où les deux partenaires n'ont pas les mêmes objectifs. Par ailleurs l'engagement d'ADP de n'intervenir dans des sociétés concessionnaires qu'au travers de la filiale commune confère à ce groupe privé l'exclusivité de la référence des aéroports parisiens sans contreparties clairement identifiées.

Ces constatations font ressortir la difficulté d'admettre que ces interventions extérieures sont à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement comme le préconise le conseil d'Etat pour qu'elles soient considérées comme entrant dans la spécialité de l'établissement. Ces prises de participations sont porteuses de risques financiers et mobilisatrices de capitaux ; elles ne sauraient accompagner systématiquement les contrats d'assistance techniques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours de ces dernières années, ADP qui a su faire face à un développement considérable du trafic a gardé son rang parmi les plus grands aéroports mondiaux en restant dans une situation financière relativement saine, ce qui était certes facilité par le caractère monopolistique de la plupart de ses activités. L'établissement public a notamment permis à Air France de disposer d'équipements performants tout en satisfaisant l'essentiel des besoins des autres compagnies.

Avec de nouvelles infrastructures et une meilleure utilisation de celles qui existent, les aéroports de Paris peuvent, d'après les études consultées, accompagner la croissance du trafic jusque vers 2020. Les contraintes environnementales, qu'il revient au pouvoir politique de fixer, pourraient toutefois limiter beaucoup plus tôt leur développement et rendre plus urgente la création d'un nouvel aéroport. Mais il convient de noter, avant d'engager un investissement de cette importance, que des mesures techniques et financières peuvent être prises pour atténuer les préjudices des riverains tout en permettant au trafic de continuer à croître.

Sous réserve de ces contraintes environnementales, de lourds investissements sont encore nécessaires dans les prochaines années. Il faudrait donc que la gestion des projets d'ADP soit plus rigoureuse que dans le passé. En outre, le financement de ses activités repose principalement sur des redevances dont les fondements juridiques et économiques sont fragiles ce qui appelle une réforme profonde dans les plus brefs délais. Il conviendrait aussi que l'établissement public traite plus rigoureusement les autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Ces réformes supposent d'améliorer sensiblement le système d'information de gestion.

Les activités d'ADP hors de ses missions de base posent aussi des problèmes qui devront être résolus rapidement. La concession d'espaces commerciaux est une source de revenus qui pourrait être mieux exploitée

tandis que l'assistance en escale est un foyer de pertes préoccupantes qui amputent les ressources affectées au développement des infrastructures aéroportuaires. Les activités exercées au-delà du périmètre statutaire des aéroports de Paris, notamment à l'étranger, réduisent aussi ces ressources dans l'immédiat avec des perspectives aléatoires de bénéfices futurs et dans des conditions juridiquement discutables.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

1. En ce qui concerne la capacité d'accueil des aéroports parisiens, le gouvernement a décidé en juillet 2002 de substituer au plafond de trafic de 55 millions de passagers fixé par le précédent gouvernement un plafond de bruit mesuré au sol, fondé sur la moyenne des valeurs prises au cours des années 1999, 2000 et 2001 par un indicateur de nuisances sonores. Ce nouveau dispositif devrait permettre une poursuite de la croissance du trafic de passagers à Roissy, grâce à une hausse de l'emport moyen des avions (via un rééquilibrage relatif entre petits et gros avions des redevances facturées par ADP), un retrait progressif par les compagnies de leurs avions les plus bruyants, et une réduction du trafic nocturne. Ce n'est qu'à cette condition que les investissements importants que s'apprête à engager ADP dans les prochaines années, notamment la construction du satellite S3 du terminal 2^E, pourront présenter une rentabilité positive pour ADP et pour la collectivité.

2. En ce qui concerne le coût et la qualité des infrastructures aéroportuaires, la Cour relève dans son rapport les faiblesses de la programmation à moyen terme des investissements entre 1995 et 2000, notamment le rôle trop limité du conseil d'administration dans ce domaine et le manque de fiabilité des prévisions de coût, qui se traduisent souvent par des dépassements très significatifs. Sur ce point, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'analyse de la Cour ; ses services se sont régulièrement exprimés, dans le cadre du comité des investissements à caractère économique et social, pour regretter les réévaluations successives dont on fait l'objet, depuis leur approbation par le comité des investissements à caractère économique et social (CIES), les projets de construction de l'aérogare 2^E, du système automatique de transport et de rénovation de l'aérogare CDG1. La faiblesse de la comptabilité analytique, peu transparente, n'explique pas à elle seule ces écarts. Certaines opérations ont souffert de retards pris sur les chantiers, qui en ont renchéri les coûts. C'est le cas des opérations sur Orly comme il a été mentionné par l'entreprise au CIES de décembre 1996. D'autres opérations ont fait l'objet d'un moratoire, comme celui décidé en 1997 par le ministre des transports pour la réalisation de deux nouvelles pistes à Roissy. Des retards dans le démarrage de travaux ont pu être enregistrés en raison d'un appel d'offres infructueux (cas de la 1^{ère} phase de l'aérogare 2^E). Certaines opérations ont enfin fait l'objet d'une modification de la consistance des ouvrages d'art à réaliser.

Des efforts ont été entrepris pour remédier à ces difficultés, et ADP a sensiblement amélioré la prévision du coût de ses investissements. Cet effort doit bien entendu être encore poursuivi, compte tenu des projets d'investissements massifs que la société doit engager dans les années à venir, pour un montant estimé à 2,65 Md€ entre 2003 et 2006, à comparer aux 1,8 Md€ engagés entre 1995 et 2000 : achèvement du terminal 2^E, projet de

satellite S3, rénovation de CDG 1, adaptation des pistes et des infrastructures à l'accueil de l'A380.

C'est dans cette perspective que le décret n° 2002-1171 du 17 septembre 2002 portant modification de certaines dispositions du code de l'aviation civile relatives à ADP a posé le principe d'une approbation par le conseil d'administration d'ADP des grands projets d'ouvrages et d'installations et d'une définition par celui-ci du programme pluriannuel d'investissements (article R. 152-12 du code de l'aviation civile). Le même décret a par ailleurs donné au conseil d'administration le droit de transiger (article R. 152-12-1), dont l'absence avait, comme le relève la Cour, compliqué la résolution du contentieux entre ADP et la RATP issu de difficultés rencontrées sur le projet de système de transport interne de CDG.

3. La Cour mentionne dans son rapport la fragilité du fondement juridique des redevances aéroportuaires (article R. 224-1 du code de l'aviation civile), renforcée par l'insuffisante précision de la comptabilité analytique d'ADP, et regrette que la réglementation existante ne permette pas de moduler plus finement les redevances en fonction notamment des coûts externes (nuisances sonores, congestion du trafic) imputables aux utilisateurs des infrastructures. Elle regrette par ailleurs que les révisions de tarifs soient décidées sur une base annuelle, au lieu de s'inscrire dans une perspective pluriannuelle et contractuelle qui donnerait plus de visibilité aux compagnies et inciterait ADP à mieux maîtriser ses coûts.

En ce qui concerne les redevances aéroportuaires, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie étudie actuellement avec la Direction générale de l'aviation civile la possibilité de modifier l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile, ainsi que le recommande la Cour. Cette adaptation du code se fondera sur l'étude du Conseil d'Etat relative aux « redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public » du 24 octobre 2002 ». Par ailleurs, dépassant le strict cadre du service rendu, les redevances commerciales ou domaniales constituent un prélèvement sur la rente tirée de l'occupation d'emplacements privilégiés, ainsi que la Cour le souligne. Elles autorisent ainsi une moindre augmentation des autres redevances: la Cour semble ainsi approuver le principe de la « caisse unique » préconisé par l'OACI consistant à imputer globalement les coûts sur les recettes commerciales et redevances pour services rendus; cette question n'est toutefois pas tranchée, et doit faire l'objet d'un examen approfondi, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les redevances. Enfin, il conviendrait, ainsi que la Cour le recommande, de rationaliser la gestion des autorisations d'occupation temporaire du domaine public.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souscrit aux observations relatives à l'absence de possibilité de modulation des redevances ou de perspective pluri-annuelle ou contractuelle. Il estime comme la Cour qu'une réforme de fond de ce système, qui contraint trop

souvent l'Etat à devoir arbitrer entre les intérêts divergents des gestionnaires d'aéroports et des compagnies aériennes, est nécessaire.

C'est dans cette perspective qu'un groupe de travail a été constitué en 2002 sous la présidence de M. Claude Martinand, afin de proposer des voies de réformes du système des redevances, en vue de mettre en place une tarification fondée sur des critères économiques : internalisation des coûts externes (nuisances sonores, congestion des aérogares), développement d'un système d'incitations visant à optimiser l'usage des infrastructures aéroportuaires, définition de critères d'évolution des redevances permettant d'assurer la rationalité des décisions d'investissement du gestionnaire et un financement équilibré et durable des infrastructures. Ce groupe a remis en octobre 2002 son rapport final, dont il convient à présent de tirer les conséquences. L'attention de la Cour est par ailleurs attirée sur les efforts d'ores et déjà engagés par ADP, dans le cadre du système actuel, pour moduler ses tarifs dans le sens d'une utilisation plus efficace des capacités aéroportuaires. Un certain nombre de mesures qui seront prochainement soumises par ADP à son conseil d'administration, et qui ont reçu l'aval de la Commission économique consultative, vont dans le sens des préconisations de la Cour : rééquilibrage de la tarification de la redevance d'atterrissage entre les petits (sous-tarifés en termes relatifs) et les gros porteurs, afin de favoriser le développement du trafic long courrier et l'utilisation optimale des ressources aéroportuaires ; réduction de l'écart entre la tarification des vols domestiques et vers les pays de l'espace Schengen ; mise en place d'une redevance spécifique pour les passagers en correspondance, qui génèrent moins de coûts pour l'aéroport que les passagers au départ ; suppression en 2003 de la franchise pour la première heure des avions au contact de l'aérogare.

L'engagement, suggéré par la Cour, d'une démarche contractuelle entre l'Etat et ADP, visant à lier sur une base pluriannuelle l'évolution des redevances à des objectifs en termes de qualité de service, de gains de productivité, et au programme d'investissements envisagé, constitue une voie d'évolution pertinente, sur laquelle des études pourraient être prochainement engagées en liaison avec la direction générale de l'aviation civile.

4. En ce qui concerne la taxe d'aéroport, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'appréciation de la Cour relative aux déficiences de la comptabilité analytique pour connaître le coût de la sûreté et fixer le niveau de la taxe d'aéroport. Un audit et une certification des comptes de la branche sûreté d'ADP pourraient être à cet égard envisagés.

5. En ce qui concerne les concessions commerciales, la Cour considère que, malgré les efforts importants entrepris par ADP depuis 1993, la rentabilité de ces activités pour ADP peut encore être améliorée. Depuis 1996, ADP attribue les concessions commerciales en aérogares sur la base d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT) d'une durée de cinq ans. Soixante-dix-huit sociétés concessionnaires sont

aujourd'hui présentes sur le site. Le jeu de la concurrence a permis d'accroître progressivement le taux de la redevance exigé en pourcentage du chiffre d'affaires, à un niveau qui, s'agissant des alcools, des tabacs et des parfums, est parmi les plus élevés d'Europe (44 %). Une étude conduite au printemps 2002 par une banque conseil recrutée par ADP a conclu qu'une hausse du taux de la redevance au delà de ce niveau n'était pas susceptible d'améliorer significativement les recettes tirées par ADP des concessions commerciales, car elles dissuaderaient les concessionnaires de réaliser des investissements commerciaux nécessaires à une dynamisation de leur chiffre d'affaires.

C'est pour cette raison qu'ADP a décidé, en accord avec ses tutelles, d'expérimenter un nouveau mode de gestion des concessions commerciales en aéroports à l'occasion du renouvellement des concessions de l'aérogare CDG2. Un appel d'offres a été lancé à l'été 2002 en vue de choisir un partenaire pour la gestion de l'ensemble des concessions alcools-tabacs-parfums de CDG2, à qui sera attribué une AOT d'une durée de 10 ans, mais qui devra en contrepartie : (i) verser à ADP une redevance égale à 4 % de son chiffre d'affaires ; (ii) ouvrir à ADP une part du capital de la société concessionnaire créée à cet effet, ce qui permettra à ADP de capter, via la distribution des dividendes, une fraction de la marge commerciale ; (iii) associer ADP à la définition et à la conduite de sa politique d'achat et de sa politique commerciale, ce qui permettra aux équipes d'ADP d'acquérir un savoir-faire et des compétences de nature à réduire leur dépendance par rapport aux grands opérateurs d'un secteur qui a tendance à se concentrer. La procédure de sélection, organisée par un jury où siégeaient des personnalités indépendantes, s'est déroulée en deux temps : une phase de pré-qualification par envoi des dossiers à une quinzaine de sociétés (septembre 2002), une phase de consultation des sociétés pré-qualifiées, suivie d'une remise des offres. Le conseil d'administration du 19 décembre 2002 devra valider le choix définitif du partenaire retenu.

6. En ce qui concerne l'assistance en escale, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'avis de la Cour sur la nécessité pour ADP de définir rapidement une stratégie convaincante pour cette activité, qui est une des principales sources de difficulté de l'entreprise. Il note toutefois que le principal foyer de pertes, à savoir la société S&Aa, filiale d'Alyzia exerçant ses activités en province, a été cédé en juillet 2002, et que le coût final de cette opération pour ADP s'est avéré inférieur de 6 M€ à la provision passée à ce titre dans les comptes d'ADP en 2000 et 2001 (25,3 M€).

7. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne partage pas, en revanche, le jugement sévère porté par la Cour sur les interventions d'ADP à l'international. La Cour note en effet le coût élevé de ces interventions, dont elle conteste l'utilité directe pour ADP. Elle considère en outre qu'elles sont en contradiction avec le principe de spécialité de

l'établissement public, principe qui aurait été ignoré par ses tutelles, dans la mesure où elles n'ont pas mis un terme au développement international d'ADP. Ces remarques appellent les observations suivantes.

Lorsque l'entreprise a affirmé en 1999 sa volonté de se développer à l'international, en partenariat avec une entreprise privée, les tutelles d'ADP ont considéré que ce développement pouvait être directement utile à l'établissement, dans la mesure où il constituait pour celui-ci non seulement un moyen de valoriser à l'étranger son savoir-faire de gestionnaire aéroportuaire, mais aussi un vecteur de modernisation important, lui permettant de se confronter à la concurrence dans le domaine des concessions aéroportuaires, de s'adapter aux évolutions techniques, et d'acquérir ainsi des compétences nouvelles, qui auraient des retombées positives sur l'accomplissement de sa mission en région parisienne. Ces activités apparaissent par ailleurs comme des compléments normaux à l'activité principale d'ADP dans la mesure où leur réalisation repose sur des compétences techniques, commerciales, de formation, juridiques et financières déjà développées par ADP.

Or, le Conseil d'Etat reconnaît aux établissements publics, dans son avis du 7 juillet 1994 concernant EDF/GDF, "une certaine marge légale de diversification" en indiquant que le principe de spécialité « ne s'oppose pas lui-même à ce qu'un établissement public, surtout s'il a un caractère industriel et commercial, se livre à d'autres activités à la double condition :

- d'une part, que ces activités annexes soient techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale ;*
- d'autre part, que ces activités soient à la fois d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public notamment par son adaptation à l'évolution technique, aux impératifs d'une bonne gestion des intérêts confiés à l'établissement, le savoir-faire de ses personnels, la vigueur de sa recherche et la valorisation de ses compétences, tous moyens mis au service de son objet principal. »*

Si le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie était conscient de l'ambiguïté juridique soulevée par la Cour, il a donc considéré, au regard des arguments et de la jurisprudence exposés ci-dessus, que l'incompatibilité des activités internationales d'ADP avec le statut de l'établissement n'était pas évidente. Il a néanmoins toujours considéré que ce développement ne pouvait être que d'une ampleur limitée, tant qu'une modification législative du statut d'Aéroports de Paris n'aurait pas définitivement réglé cette question, et surtout compte tenu des besoins d'investissements considérables sur les plate-formes parisiennes et du niveau déjà élevé de l'endettement d'ADP, qui contraignaient les marges financières disponibles pour le développement international. C'est la raison pour laquelle les tutelles se sont employées à encadrer et maîtriser l'expansion

internationale d'ADP, en demandant dès septembre 1999 à la direction de l'établissement de clarifier ses objectifs stratégiques, et en veillant à ce que les interventions envisagées contribuent directement à la politique industrielle de l'établissement. Ceci a conduit le CIES à fixer une enveloppe globale d'investissements, y compris développement international, pour 2000 et 2001.

Malgré cette limitation stricte, la direction d'ADP a saisi à de très nombreuses reprises ses tutelles sur des projets de prises de participation à l'étranger entre 1999 et 2001, souvent de façon trop tardive pour permettre une instruction de ces derniers dans des conditions satisfaisantes. Il en a notamment été ainsi pour les prises de participation dans les aéroports de Pékin et du groupe Centre Nord du Mexique.

Cette situation a conduit le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et son collègue de l'équipement, des transports et du logement à adresser le 23 novembre 2000 une lettre au Président d'ADP dans laquelle ils exigeaient de l'entreprise une plus grande sélectivité dans ses projets d'investissements à l'étranger, et une concentration sur "un nombre limité d'objectifs qui devront contribuer à la politique industrielle de l'établissement par des coopérations ou des synergies permettant une exploitation optimale des plates-formes parisiennes, ainsi qu'au développement des réseaux de notre transport aérien" (recherche de partenariat avec d'autres aéroports européens capables de travailler en réseau avec les aéroports parisiens). Il était également demandé à l'entreprise :

- de veiller à ce que la diversification internationale des activités d'ADP soit compatible avec les équilibres financiers de l'établissement et notamment la maîtrise de son endettement ;*
- de faire preuve d'une plus grande transparence à l'égard de ses tutelles en phase de prospection (information en amont, passage en comité d'engagements), d'effectuer un tri entre les opérations en cours de prospection, et de renoncer à un certain d'investissements envisagés dans des pays émergents.*

Depuis lors, l'activité internationale d'ADP, mis à part dans le domaine de l'ingénierie, s'est limitée à la gestion des projets dans lesquels l'ancienne direction de l'établissement avait engagé sa filiale ADP-Management.

L'attention de la Cour est par ailleurs attirée sur le caractère limité du volume des investissements réalisés à l'international. Les participations d'ADP à l'international sont évaluées à 107 M€ entre 1996 et 2000 pour un montant total d'investissements de 1,9 Md€ sur la même période, soit moins de 5%. Il n'est donc pas exact d'affirmer que ces investissements ont constitué une immobilisation importante de capitaux pour l'établissement public.

En ce qui concerne le risque de conflit d'intérêts soulevé par la Cour du fait de l'alliance d'ADP avec une société privée, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souligne que ce risque, certes non négligeable, a été limité par la définition claire d'un objectif commun entre les deux partenaires, à savoir la rentabilité des investissements ; il doit par ailleurs être mis en regard des avantages que présente ce partenariat pour ADP en termes de positionnement sur des appels d'offres de concessions aéroportuaires, qui comprennent généralement un volet d'assistance technique dont ADP est le principal bénéficiaire. Il convient par ailleurs de noter que la Cour recommande à ADP, pour ce qui concerne le marché de l'assistance en escale, de "s'allier à un opérateur ayant l'expérience et les moyens financiers d'un développement international".

**REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS,
DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt de l'analyse établie par la Cour des comptes à la suite de son contrôle des comptes et de la gestion de l'établissement public Aéroports de Paris pour les exercices 1996 à 2000. Je partage beaucoup des points de vue qui y sont exprimés mais je souhaite toutefois apporter un certain nombre d'éclairages complémentaires.

La capacité d'accueil des aéroports parisiens

Relevant, à juste titre, la sensibilité toute particulière des riverains de l'aéroport Charles de Gaulle (CDG) au bruit nocturne, la Cour des comptes estime que l'État a pris un risque important en donnant son accord, en 1996, à l'installation sur cette plate-forme d'une des principales entreprises mondiales de messagerie. Cette décision doit cependant être également analysée au regard de l'impact économique direct d'une telle implantation et de l'intérêt, pour la région parisienne et les entreprises qui y sont installées, de disposer de tels services de messagerie dans le contexte d'une économie mondialisée. Au demeurant, il convient de préciser que, sur la période nocturne (22 h – 6 h), le trafic de fret express, qui ne relève qu'en partie de la société citée par la Haute juridiction, ne représente que 15 % des mouvements observés. Par ailleurs, dans ce domaine, le Gouvernement s'attachera à tirer un meilleur parti de la connexion de la plate-forme de Roissy avec le réseau ferroviaire à grande vitesse.

Sur un autre plan, la Cour des comptes estime qu'une meilleure utilisation de l'aéroport d'Orly et de CDG passerait notamment par l'accroissement moyen de l'emport des avions.

A ce sujet, la Haute juridiction note que l'allocation des créneaux serait actuellement favorable aux petits porteurs. A cet égard, je rappellerai que la taille des avions n'est pas prise en compte en matière d'allocation de créneaux, le règlement CEE n°95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 ne prévoyant pas la possibilité d'utiliser ce critère. Dans les discussions sur la révision de ce règlement, l'idée a été avancée d'introduire la possibilité de tenir compte de la taille des appareils lors du processus d'attribution, avec l'objectif de pouvoir, lorsque cela est justifié, améliorer l'efficacité de l'utilisation des infrastructures en favorisant les gros porteurs. Toutefois, une majorité d'Etats-membres s'est déclarée peu favorable à cette évolution.

Ensuite, il faut observer que la place des petits porteurs sur les grandes plates-formes aéroportuaires doit s'analyser par rapport à l'efficacité du réseau mis en place par la compagnie basée. Dans un fonctionnement en « hub », le petit porteur est inéluctablement complémentaire du gros porteur. La prise en compte des petits porteurs doit également s'apprécier au regard des enjeux d'aménagement du territoire qui commandent la préservation de certaines lignes aériennes qui, par définition, ne peuvent pas s'opérer avec des avions de grandes capacités.

Je souhaite enfin tempérer l'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle les aéroports parisiens pourraient accueillir le trafic jusqu'aux environs de 2020, en insistant sur le fait que les contraintes environnementales, issues du souhait légitime des riverains de subir moins de nuisances sonores, constituent une limite tout aussi tangible que la capacité physique d'un site aéroportuaire. Les mesures que j'ai annoncées le 25 juillet 2002 fixent un cadre pour le développement durable à l'aéroport CDG. L'utilisation d'un nouvel indicateur de bruit fondé sur des mesures de bruit sur le terrain et plafonné à une valeur représentative de la moyenne du trafic des années 1999, 2000 et 2001, devrait y permettre un développement de l'activité aérienne pour peu que les compagnies conduisent des politiques vertueuses et volontaristes en matière de renouvellement de leur flotte et que le trafic nocturne se stabilise. Des mesures réglementaires, de restriction d'exploitation ou d'incitation économique, de modulation des taxes ou des redevances, pourront accompagner la démarche.

En outre, les capacités des accès terrestres à partir de l'agglomération parisienne, de même que la complexité croissante du fonctionnement des infrastructures et des équipements aéroportuaires proprement dits, constituent des freins au développement de l'aéroport de Roissy CDG.

En tout état de cause, la mission d'information parlementaire sur l'avenir du transport aérien et de la politique aéroportuaire mise en place par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale apportera un éclairage nouveau et approfondi sur l'opportunité ou non d'aménager un nouvel aéroport à vocation internationale dans le grand bassin parisien.

Les investissements

Je partage assez largement les observations faites sur ce chapitre par la Cour des comptes. Ainsi que le mentionne la Haute juridiction, ADP s'est efforcé d'adopter ces dernières années des conceptions plus simples et moins onéreuses pour la construction des nouvelles aérogares.

La Cour des comptes estime que le conseil d'administration n'a pas, faute des pouvoirs adéquats, un contrôle suffisant sur le programme d'investissements. Le décret n°2002-1171 du 17 septembre 2002 portant modification de certaines dispositions du code de l'aviation civile relatives à Aéroports de Paris a élargi les pouvoirs du conseil d'administration. En son article 6, il fixe que le conseil d'administration de l'établissement arrête les grands projets d'ouvrages et d'installations et définit le programme pluriannuel d'investissements.

Ce même décret du 17 septembre 2002 reconnaît à Aéroports de Paris le droit de transiger. Le contentieux entre ADP et la RATP né des difficultés d'exécution du premier projet de système de transport interne à Charles de Gaulle devrait donc trouver un terme, conformément aux arbitrages interministériels rendus en 2000.

Les redevances, la gestion domaniale et la gestion financière

La Cour des comptes souligne avec raison la fragilité juridique du dispositif de redevances aéroportuaires, situation qui excède le cas d'Aéroports de Paris. La Haute juridiction suggère, par ailleurs, des aménagements à caractère économique des redevances, notamment des modulations en fonction, par exemple, des nuisances sonores ou de la congestion.

Au cours de l'année 2001, l'Etat et les gestionnaires d'aéroports ont effectivement fait le constat que les fondements juridiques des redevances aéroportuaires devaient être aménagés et sécurisés. La matière est cependant complexe au plan économique mais surtout au plan juridique car la situation des aéroports français par rapport à leurs homologues étrangers est parfois singulière, compte tenu des particularités du droit national.

Avec le plein accord de ses ministres de tutelle, Aéroports de Paris a pris l'initiative de confier un travail de réflexion sur les redevances aéroportuaires et leur régulation à M. Claude Martinaud. Ce dernier a constitué à cet effet un groupe de travail associant des économistes, des représentants de l'établissement public et des services de l'Etat. Son rapport a été remis en octobre 2002 et fait actuellement l'objet d'une analyse. En outre, dans un cadre plus général, le Conseil d'Etat a réalisé, à la demande du Premier ministre, une étude sur les redevances pour service rendu et les

redevances pour occupation du domaine public, qui a été également remise en octobre 2002.

Je compte m'appuyer sur ces travaux pour proposer une réforme du cadre juridique des redevances aéroportuaires.

En ce qui concerne plus précisément le niveau des redevances, la Cour des comptes relève qu'Aéroports de Paris se situe dans la moyenne des aéroports européens comparables, mais avec une qualité des services rendus aux compagnies et aux passagers jugée globalement inférieure. Cette dernière question est fondamentale à mes yeux comme à ceux des dirigeants de l'établissement public. Des actions d'amélioration de la qualité ont été menées depuis plusieurs années par Aéroports de Paris. Je soutiens sans réserve la poursuite et l'intensification de ces efforts.

La Cour des comptes a par ailleurs constaté certains dysfonctionnements dans les conditions d'attributions et de suivi des autorisations d'occupation domaniale, auxquels l'établissement public devra apporter des réponses, d'autant que le décret du 17 septembre 2002 précité lui confie pleinement la responsabilité de cette matière.

En matière de gestion financière, la Haute juridiction note que la comptabilité analytique d'Aéroports de Paris présente des insuffisances et ne permet notamment pas d'établir une corrélation précise entre le montant des redevances et le coût des services rendus en contrepartie, ni de bien connaître le coût de la sûreté relevant d'un financement par la taxe d'aéroport. Elle observe également que le système d'information de gestion ne permet pas de déterminer le résultat d'exploitation des activités d'assistance en escale. Je partage ces remarques et j'ai demandé à Aéroports de Paris de conduire rapidement des actions dans ce domaine.

La Cour des comptes note qu'il n'existe pas pour Aéroports de Paris, contrairement à beaucoup d'entreprises publiques, de contrat avec l'Etat définissant des objectifs de gestion à moyen terme. Un cadrage de ce type pour Aéroports de Paris serait certainement utile et des études devront être engagées en ce sens.

Les activités concurrentielles et extérieures

Je partage l'analyse de la Haute juridiction sur le contrôle insuffisant par l'établissement public des conditions de développement de sa filiale Alyzia sur le marché de l'assistance en escale en province.

En ce qui concerne les interventions à l'étranger en matière de gestion aéroportuaire, les analyses juridiques effectuées à l'époque n'ont pas montré qu'elles étaient incompatibles avec le statut de l'établissement. Les opérations réalisées ont été autorisées de manière sélective par les ministres de tutelle, en prenant en compte le critère d'une contribution à la politique industrielle de l'établissement public. Cet objectif figure d'ailleurs

explicitement dans la lettre que les ministres de tutelle ont adressée au président d'Aéroports de Paris le 23 novembre 2000.

Au plan financier, les opérations réalisées ont certes amené une immobilisation de capitaux, mais ne sont pas aujourd'hui en situation de risque important. Par ailleurs, je tiens à préciser qu'aucune nouvelle opération significative de ce type n'est envisagée à court terme par l'établissement public, en raison notamment de l'importance du programme d'investissements en cours à l'aéroport Charles de Gaulle et d'une situation financière plus tendue qu'il y a quelques années.

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La demande

Comme le souligne fort justement le rapport, le développement des activités d'ADP est soumis à des contraintes physiques, financières et surtout, environnementales. Il est en effet tout à fait probable, et la forte mobilisation des riverains au cours des dernières années le corrobore, que les contraintes environnementales sont aujourd'hui de nature à contraindre très fortement le développement des aéroports parisiens.

Les contraintes environnementales

Le rapport souligne l'insuffisance de pertinence des niveaux de bruit certifiés pour rendre compte des nuisances et servir de support à des mesures réglementaires. Un indicateur prenant en compte des niveaux de bruit mesuré serait plus pertinent, et sans doute mieux accepté par les riverains. Ce choix permettrait, notamment, de comparer les mesures avec les données existantes sur le bruit des différents types d'avions, et ainsi de faire de la prévision.

Toutefois, le principe de la limitation du niveau de bruit global annuel, retenu en juillet 2002 par le ministre chargé des transports, est loin d'être satisfaisant dans la mesure où il masque l'augmentation du nombre de mouvements, qui est pourtant, d'après les différentes enquêtes de gêne, un paramètre plus important que l'énergie sonore globale. Une limitation du nombre de mouvements annuels, par exemple à 550 000, semble aujourd'hui être la seule mesure de nature à donner réellement satisfaction aux riverains et permettre de maintenir une acceptation de l'activité de l'aéroport dans son environnement.

Un effort tout particulier doit être entrepris pour ce qui concerne la période nocturne, la plus sensible. Des mesures ont été arrêtées en ce sens en juillet 2002, visant à réduire le nombre de mouvements de nuit. Elles devront être progressivement renforcées. A court terme, il conviendrait de n'autoriser la nuit que les avions qui satisfont aux normes du chapitre 4.

Pour ce qui concerne les mesures d'ordre économique, il est prévu que le projet de loi de finances rectificative pour 2002 introduise une augmentation significative des prélèvements de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au titre du bruit. Une telle évolution permettra de progresser dans la voie de l'internalisation des coûts environnementaux dans le transport aérien. En effet, à l'heure actuelle, les recettes de la TGAP (10,26 M€ en 2001) sont environ deux fois inférieures aux dépenses d'insonorisation des logements au voisinage des aérodromes, financées sur le budget du MEDD (18,3 M€ en 2002). Or il est prévu d'élargir l'ensemble des dépenses éligibles à l'aide à l'insonorisation en prévoyant de subventionner, notamment, les installations de climatisation ainsi que des missions de suivi de maîtrise d'œuvre et de contrôle des travaux effectués.

Il pourrait paraître opportun de proposer, sous réserve d'une évaluation financière, aux riverains des aérodromes situés dans les plans de gêne sonore (PGS) - cette mesure pouvant, dans un premier temps, être appliquée uniquement aux logements situés dans les zones I et II (zones de bruit fort) des PGS - de racheter leurs logements à un prix ne tenant pas compte de la dévaluation liée à la présence de l'aéroport. Ces logements seraient ensuite détruits ou transformés en locaux d'activité.

Enfin, il serait également souhaitable de mieux répartir sur l'ensemble des communes en subissant les nuisances, les recettes fiscales, et notamment la taxe professionnelle, générées par l'exploitation des aérodromes. Une première avancée a été réalisée dans cette direction avec la création, en 2000, du fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (pour l'instant limité aux communes riveraines de Roissy-Charles de Gaulle et Paris-Orly). Il conviendrait de progresser dans cette direction, en généralisant cette mesure aux principaux aérodromes, et en augmentant les ressources de ce fonds, prélevées sur le produit des écrêtements de la taxe professionnelle (24,85 M€ en 2000, abondés par une contribution de 4,57 M€ d'ADP pour les deux aéroports actuellement concernés).

Les capacités physiques

Pour ce qui concerne l'aéroport d'Orly, le nombre de mouvements est limité à 250 000 par arrêté du 6 octobre 1994, et un couvre-feu est en vigueur depuis 1968.

Pour ce qui concerne l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, l'engagement de 1998 de limiter le nombre de passagers à 55 millions a été abandonné en juillet 2002, et remplacé par une limitation globale de

l'énergie sonore annuelle, sans référence à un nombre maximal de mouvements.

Le rapport souligne le potentiel de développement important de ces deux aéroports, sur la base de capacités techniques suffisantes pour traiter environ 50 % de mouvements supplémentaires. Toutefois, cette augmentation de capacité devrait être accompagnée, d'une part, d'un développement des infrastructures de desserte terrestre de Roissy-Charles de Gaulle - en gardant à l'esprit que l'utilisation des voies routières d'accès à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle contribue pour environ 50 % à la pollution locale générée par l'activité de l'aéroport -, et, d'autre part, de l'ouverture des terminaux E et S3.

La réaction des riverains ainsi que les différentes études réalisées récemment mettent en évidence que les nuisances environnementales en général, et sonores en particulier, sont au cœur des relations entre la plateforme et ses riverains, et que leur régulation conditionnent l'acceptabilité par ceux-ci de ses éventuels développements ou modifications d'exploitation.

Des pistes de progrès existent et doivent être explorées. Ainsi, une approche économique (différenciation de la tarification des créneaux, introduction d'un marché de permis d'émissions, instauration d'un droit de préemption et rachat d'habitations dans des conditions permettant un relogement sans perte de patrimoine) pourrait peut-être permettre de concilier un développement durable des aéroports parisiens avec la volonté de minimiser le gaspillage découlant d'une sous-utilisation importante des équipements actuels.

Pour autant, une remise en cause de certaines garanties données aux riverains, notamment à ceux d'Orly, ne paraît, à l'heure actuelle, pas réellement possible, ni même souhaitable.

REPONSE DU PRESIDENT D'AEROPORTS DE PARIS

La Cour relève dans sa conclusion qu'"Au cours de ces dernières années, ADP qui a su faire face à un développement considérable du trafic, a gardé son rang parmi les grands aéroports mondiaux, en restant dans une situation financière relativement saine".

En cinq ans, de 1996 à 2000, Aéroports de Paris a su, en effet, recevoir 20 millions de passagers supplémentaires, soit une croissance de + 70 %, et relever le défi de cette croissance exceptionnelle du trafic aérien en réalisant, sans jamais interrompre le trafic :

- la construction de deux nouvelles pistes à Roissy-Charles de Gaulle, ainsi que les équipements associés, et en particulier une deuxième tour de contrôle,*

- la mise en service de l'aérogare 2F et la réalisation du gros œuvre de l'aérogare 2E,
- la rénovation intégrale d'Orly Sud, et le lancement de la rénovation de CDG1,
- la plate-forme cargo de Federal Express.

Pour autant, les grands agrégats économiques et financiers ont été non seulement stabilisés, mais confortés.

L'excédent brut d'exploitation n'a cessé de progresser pendant la période considérée, tant en valeur absolue (+ 40 %) qu'en pourcentage du chiffre d'affaires (+ 10 %).

La capacité d'autofinancement a augmenté de + 55 % entre 1996 et 2000 et a permis en ratio d'endettement à moyen et long terme sur CAF de redescendre au cours de la même période de 5,1 à 4,6 malgré l'ampleur des investissements réalisés.

Le résultat net a pratiquement doublé en cinq ans passant de 410 MF en 1996 à 798 MF en 2000. L'ensemble des capitaux propres a cru de + 36 %, du fait de l'incorporation aux réserves des bénéfices successifs (cf. tableau en annexe).

C'est dans ces conditions, il est vrai, qu'Aéroports de Paris a été confronté en 2001 à un renversement brutal de tendance du fait de la chute du trafic aérien dans le monde, due en particulier, aux événements du 11 septembre 2001 mais aussi, à la disparition d'un nombre significatif de compagnies aériennes européennes : une période faste s'est ainsi terminée, et les derniers résultats financiers sont à peine à l'équilibre, le résultat ayant chuté de 121,7 M€ en 2000 à moins de 7 M€ en 2001.

La Cour relève à juste titre les contraintes environnementales dont la forte croissance ne cesse de se poursuivre ainsi que les difficultés dans la période, de la compagnie nationale, qui reconnaît de son côté, la part positive prise par le hub de Roissy à son redressement.

On se doit de souligner que les aéroports internationaux tels que Roissy-Charles de Gaulle et Orly doivent se préparer à un développement à long terme avec des investissements lourds et complexes, et en même temps s'adapter à des conjonctures aéronautiques fluctuantes à court terme, à des évolutions technologiques rapides (par exemple, l'arrivée des Airbus A380), à des habitudes très évolutives des passagers, sans compter les nouvelles exigences en matière de bruit ou de sécurité.

Les années récentes ont imposé également l'adaptation des règles communautaires à la gestion aéroportuaire transférant au secteur concurrentiel des activités précédemment monopolistiques et donc de nouvelles exigences auxquelles Aéroports de Paris doit s'adapter.

Dans ce constat global de profondes évolutions, on ne saurait oublier l'engagement de l'ensemble des personnels des Aéroports de Paris, dont on peut souligner les compétences professionnelles avérées, et les capacités d'adaptation qui ont permis à l'établissement public, dans la période considérée, d'avoir le taux de conflictualité le plus faible du secteur public en France.

La capacité d'accueil des aéroports parisiens

La cour souligne le poids essentiel des nuisances sonores parmi les contraintes au développement des aéroports parisiens et après avoir analysé les capacités physiques des plates-formes de CDG et d'Orly conclut : "s'il revient au pouvoir politique d'arbitrer finalement entre les intérêts des riverains et des passagers, il est souhaitable que toute les dispositions techniques et financières permettant de mieux les concilier soient prises...".

Aéroports de Paris souhaite au regard des arguments développés apporter quelques compléments ou précisions.

La Cour considère que la capacité annuelle des pistes de CDG se situe dans une fourchette de 750 000 à 900 000 mouvements. Il faut bien évidemment remarquer que toute prévision à long terme est délicate, et force est cependant de constater qu'il n'existe aujourd'hui aucun consensus d'experts sur la partie haute de cette fourchette. En particulier, la comparaison avec des aéroports nord américains qui sous tend parfois cette analyse doit être amendée par des différences de réglementation et de conditions météorologiques qui atténuent la capacité des systèmes de pistes parisiens.

Pour autant, les possibilités d'évolution de l'emport sont importantes comme en témoigne la comparaison avec certaines plates-formes européennes.

S'agissant des futurs terminaux, la réalisation du terminal S3, dont l'enjeu stratégique pour le fonctionnement du hub d'Air France est incontestable, ne pourra en effet être entreprise par Aéroports de Paris qu'après avoir vérifié que l'évolution attendue de ses revenus et en particulier des redevances lui permettent d'assurer la rentabilité de cet investissement. Cette décision est aujourd'hui envisagée au printemps prochain.

La Cour appelle, par ailleurs, l'attention sur les indispensables investissements à réaliser pour améliorer les voies d'accès de CDG, routières et ferroviaires.

Aéroports de Paris partage cette analyse. La plate-forme de CDG figure d'ores et déjà parmi les plates-formes de villes majeures les moins bien desservies avec un taux de desserte routière parmi les plus élevés du monde. Avec RFF et la SNCF l'entreprise a créé un GIE afin d'étudier et de proposer aux pouvoirs publics la réalisation d'un lien ferroviaire dédié entre la gare

de l'Est et la gare TGV de CDG. L'entreprise considère que la réalisation de ce projet qui est pour l'instant suspendue à une décision des pouvoirs publics est un des enjeux majeurs pour la qualité de la desserte de CDG.

Le coût de la qualité des infrastructures

Les compétences du conseil d'administration

Il a paru, en effet, nécessaire de renforcer les pouvoirs de contrôle du conseil d'administration, ce à quoi s'attache le décret du 17 septembre 2002, décret qui a renouvelé récemment le cadre juridique d'Aéroports de Paris ; sur le cas particulier, le nouvel article R. 252-12 du code de l'aviation civile dispose : "le conseil d'administration arrête les grands projets d'ouvrages et d'installations et définit le "programme pluriannuel d'investissements."

Le coût des investissements

S'agissant plus particulièrement du coût et de la qualité des infrastructures, l'estimation du coût des projets ramené au coût final révèle, en effet, des écarts quelquefois significatifs, comme le note la Cour.

En premier lieu, les conditions économiques restent rarement identiques entre la période des estimations et celle de la passation des marchés ; pour les grands projets, cet intervalle atteint plusieurs années. Dans le bâtiment et les travaux publics, l'ampleur des variations de prix dépasse largement celle des indicateurs de conjoncture, comme l'ont montré les exemples en sens inverse des projets de CDG 2F, dont l'APS a été préparé en période de conjoncture soutenue (1991-1992) et les marchés passés en année de faible conjoncture (1993-1997) et de CDG 2E dont les estimations datent d'une période de conjoncture basse (1995-1996) et les appels d'offres d'une autre où au contraire, la conjoncture était soutenue (1999-2000).

Les calculs de rentabilité sont systématiquement réalisés et contrôlés a priori dès lors que l'estimation dépasse 1,96 M€ HT. Les investissements concernés couvrent plus des trois quarts des crédits de paiement.

Certains investissements, importants par leur volume et leur nature (sûreté aéronautique et sécurité publique), échappent en pratique à la possibilité de valoriser les taux de rentabilité interne car leurs retombées économiques, c'est-à-dire la valeur des vies épargnées et des accidents évités ne peuvent être aisément intégrés dans les calculs économiques.

ADP met à jour régulièrement sa base de données des coûts détaillés des projets dont il a été maître d'œuvre à Paris et en ingénierie aéroportuaire internationale et les utilise systématiquement dans un but de parangonage et d'optimisation financière des nouveaux projets.

Des essais de comparaison avec les autres membres du club des grands aéroports européens ont rapidement tourné court, nos partenaires allemands et néerlandais ayant choisi de se retirer. Cette attitude ne peut s'expliquer à l'évidence par de seules considérations techniques, car ces éléments mettent en cause des secrets industriels.

L'organisation de la direction de l'équipement

La Cour après avoir rappelé les principaux objectifs de la réorganisation de 1997, souligne que cette réforme a de fait conduit à la création d'une direction très puissante.

La réorganisation de 1997 poursuivait, en effet, plusieurs objectifs majeurs :

- créer une fonction de maîtrise d'ouvrage des investissements, distincte de la maîtrise d'œuvre,*
- identifier une fonction de programmation et de responsabilité des plans de masse,*
- faire évoluer les services de maintenance d'une organisation par métier vers une organisation géographique,*
- préparer la filialisation d'une partie du département télécommunication dont les missions devaient à terme être réparties entre une filiale, les services de maintenance et les services informatiques.*

Cette organisation a conduit entre 1997 et 2001 à la création d'une direction très importante, mais la réunion de ces différentes composantes a permis non seulement de conduire à bien un très important programme d'investissement, mais également de préparer avec succès un certain nombre d'évolutions majeures qui ont abouti à réduire très significativement la dimension de cette direction :

- la filialisation des télécommunications avec la création à l'été 2001 dans un contexte social difficile d'ADP Télécom,*
- la séparation du département informatique aujourd'hui directement rattaché à la direction générale en raison de ses compétences transversales,*
- le transfert du département achats-marchés au sein de la direction du contrôle de gestion des affaires financières et juridiques dans la perspective de sortie du code des marchés publics, depuis intervenue par l'effet du décret du 17 septembre 2002.*

Ainsi l'essentiel des recommandations formulées par la Cour se trouve-t-il aujourd'hui satisfait en même temps que l'entreprise a pu se préparer au départ, aujourd'hui intervenu, du directeur auprès du directeur

général chargé de l'architecture, dont le rôle éminent nécessitait que soit anticipée l'évolution de l'organisation.

Il demeure que ces grands chantiers d'organisation achevés, l'entreprise doit à l'avenir soutenir l'affirmation de la maîtrise d'ouvrage et le rôle des responsables de projet utilisateurs.

La réforme engagée de la procédure de gestion des investissements tend à satisfaire cet objectif et devrait être prochainement achevée avec l'adaptation des outils informatiques.

L'architecture des aérogares

S'il est vrai qu'en matière architecturale, la conception et la construction des aérogares ont révélé la complexité des ouvrages et leur évolutivité relative, l'ambition des aéroports parisiens a été de donner une image dynamique de Paris et de sa région. Des solutions novatrices aux problèmes fonctionnels et techniques ont été apportées par l'agence et le bureau d'études d'Aéroports de Paris.

Un nombre croissant de villes et de pays partage aujourd'hui cette ambition, ce qui explique le succès de nos équipes à l'étranger.

Comme la sanction des appels d'offres internationaux le montre, la compétence et la maîtrise d'Aéroports de Paris sont reconnues et permettent depuis plusieurs décennies une présence française dans de très nombreux pays, notamment dans le Golfe persique, en Chine et au Japon. L'équipe des architectes d'ADP vient également d'obtenir (en octobre 2002) par sa filiale ADPI, le contrat du projet d'un nouveau terminal international à Fort Lauderdale (Floride), en association avec des architectes américains, dans une compétition où figuraient tous les majors américains et où ADPI était le seul participant étranger. Ce succès français doit évidemment beaucoup à l'expérience accumulée au sein d'ADP par une équipe qui a ainsi bâti une notoriété de niveau mondial.

Les architectes et les ingénieurs du groupe ADP s'imposent aussi dans des compétitions qui requièrent un profil très équilibré entre rigueur conceptuelle, créativité formelle, solidité technique, maîtrise du coût de la construction : ainsi ADPI a remporté en 2001 le concours pour la maîtrise d'œuvre de l'usine d'assemblage final de l'Airbus A380 à Toulouse, en groupement avec Technip et des architectes toulousains, et en novembre 2002, une compétition internationale similaire pour le centre de maintenance de la flotte d'Emirates Airlines à Dubaï.

Aéroports de Paris juge par ailleurs très sévères les critiques formulées par la Cour sur les conditions de fonctionnement et de réalisation des terminaux de CDG2.

Il est exact que les terminaux A, B, C, D de la gare 2 ont été conçus au début des années 80 à la demande d'Air France afin de favoriser le trafic origine-destination. La conception de ces terminaux répondait également à la double volonté d'adapter le rythme des investissements à la croissance du trafic et d'en réduire le coût par passager de près de 20%.

Le changement radical de stratégie de la compagnie nationale et l'adoption d'une organisation en "plate-forme de correspondance", a bien évidemment rendu ces terminaux moins pertinents à ce type d'utilisation.

Il n'en demeure pas moins que pendant quinze ans Air France a pu profiter d'installations particulièrement efficaces et adaptées à son type de trafic et qu'Aéroports de Paris a su, dès 1996, apporter, dans de très brefs délais, des modifications très substantielles à ses terminaux pour accueillir le trafic de correspondance.

Enfin, Aéroports de Paris souhaite nuancer l'appréciation portée par la Cour sur la réalisation du hall F.

Les années qui ont précédé l'ouverture du hall 2F ont, en effet, été caractérisées par de très difficiles négociations avec la compagnie nationale, sur les modalités de son installation dans le terminal 2F.

La solution finalement mise au point a permis de trouver un accord équilibré et Aéroports de Paris se félicite d'avoir su, dans le très court délai de cinq mois, apporter des modifications nécessaires à l'accueil d'Air France.

Redevances et taxes

• Aéroports de Paris partage de façon générale les préoccupations de la Cour quant à la sécurité juridique des redevances.

Après plusieurs contentieux intervenus dans la décennie 1990, l'entreprise a engagé :

- un chantier de sécurisation juridique en sollicitant des pouvoirs publics certaines évolutions réglementaires, intervenues pour partie par décret du 17 septembre 2002,*
- une réflexion plus large sur le fondement économique des redevances réglementées.*

Ainsi, l'entreprise a-t-elle confié à un groupe d'experts et d'économistes présidé par M. Claude Martinaud, président d'honneur de RFF, vice-président du conseil général des Ponts, la mission de formuler des propositions en ce sens. Ce rapport a été présenté au second semestre 2002 au conseil d'administration d'Aéroports de Paris et ses conclusions doivent guider à l'avenir l'évolution du système de redevances sur les aéroports parisiens.

• *D'après une étude menée sur les principaux aéroports européens (Londres, Francfort, Amsterdam, Rome, Madrid), le chiffre d'affaires des boutiques sur la période 1997/2001 a augmenté de 28 % à ADP contre 19 % pour la moyenne des aéroports cités ci-dessus.*

Simultanément, pour les commerces, les redevances commerciales générées pour ADP ont augmenté de 18 % sur la période alors qu'elles baissaient de 7 % sur la moyenne des aéroports européens.

Ces résultats proviennent de deux facteurs :

- l'accroissement des surfaces commerciales,*
- une politique systématique d'appel d'offres.*

La suppression des ventes hors taxes à l'intérieur de l'Europe le 1^{er} juillet 1999 a eu un effet négatif important sur le chiffre d'affaires par passager dans les boutiques (- 8 % au global ADP et surtout - 36 % sur Orly).

ADP, par renégociation serrée avec les concessionnaires, a pu limiter l'effet négatif de cette suppression sur les redevances générées par l'activité.

ADP demeure, en Europe, un des aéroports ayant le marché le plus ouvert à plusieurs concessionnaires européens, alors que pour les trois autres "majors", un seul opérateur représente plus de 90 % du marché.

• *La Cour critique, de façon très incisive, ce que serait le "grand désordre qui caractériserait la gestion des autorisations d'occupation temporaire du domaine public" et les incertitudes qui régneraient sur la signature des conventions domaniales. Cette situation, si elle a pu justifier à un moment un jugement aussi sévère, ne paraît plus d'actualité. Depuis plusieurs années, a été conduite une remise en ordre progressive et complète : tous les occupants désormais ont un titre et une facturation provisoire intervient systématiquement lorsque l'AOT tarde à être signée.*

La Cour regrette que le tarif appliqué à la convention passée sur le Bourget avec la société "Paris Le Bourget parcs des Expositions" – PLBPE – soit inférieur à celui normalement pratiqué. En fait, il faut distinguer deux parties à cette convention qui concerne 45 ha. Pour la première partie de 32,6 ha, le tarif fixé par le conseil d'administration est strictement appliqué. Les 12,4 ha restants, qui constituent le terrain d'assiette historique du "salon international de l'aéronautique et de l'espace" et comprend des bâtiments construits par la société PLBPE, sont facturés forfaitairement en tenant compte des investissements réalisés par cette dernière. Le niveau de redevances a été recalé de façon très importante (+ 77%) en 1999 avec un rattrapage progressif d'ici 2004. A partir de 2004, le niveau de redevances atteindra 2,6 M€ soit 80 % de ce qui résulterait de l'application du tarif de référence sur l'ensemble des surfaces louées.

• D'une façon générale, Aéroports de Paris a décidé d'accroître sa maîtrise de la gestion de l'aéroport du Bourget et des aérodromes d'aviation générale. Un département spécifiquement chargé des missions afférentes a été créé fin 2002. Parmi ses missions, le département s'attachera à déterminer le juste niveau des redevances domaniales par référence aux tarifs des marchés pour des activités de nature comparable et notamment des tarifs pratiqués sur les aéroports d'aviation d'affaires concurrents.

Les interventions d'ADP en France et à l'étranger

Les interventions en province

Le Rapport de la Cour fait mention "d'acquisitions" "réalisées dans une certaine précipitation à des prix de cessions qui se sont rapidement révélés excessifs". S'agissant d'une filiale importante acquise en 1999 (S&Aa), ADP s'est trouvé confronté à une situation complexe. Quelques mois d'activité ne permettaient pas à l'époque de fonder un diagnostic définitif sur la viabilité de chaque escale. Le retour à une rentabilité normale de l'activité avait été escompté au travers des fortes ambitions affichées par le principal partenaire, Air Liberté et ses actionnaires successifs.

L'entreprise souhaite appeler l'attention de la Cour sur le fait que toutes les difficultés liées au sort d'Air Liberté sont apparues postérieurement à l'acquisition de S&Aa et ont pris une ampleur qu'il était impossible de prévoir à l'époque compte tenu de la solidité des acteurs. Tout laisse penser que si les conditions du marché étaient restées celles existant à l'époque de l'acquisition de ses activités par le groupe ADP, S&Aa serait parvenu rapidement à l'équilibre d'exploitation. Cette situation est aujourd'hui réglée puisque la filiale a été cédée.

Les interventions à l'étranger

Le projet de rapport public fait valoir que l'établissement "en rupture avec ses pratiques antérieures est intervenu comme investisseur et non plus seulement comme prestataire de services en dehors des 50 km autour de Paris". Il convient de relativiser cette "rupture" puisque, ainsi que l'indique le rapport à la page suivante, "les premiers engagements d'ADP dans la gestion d'aéroports étrangers remontent au début des années 1990". Ainsi ADPM a investi en 1990 pour 34 % du capital de ADEMA (Madagascar), 29 % du capital de SOGEAC (Guinée) et pour 34% du capital de ADC (Cameroun).

Cette expérience a permis à ADP de tester sa capacité à exporter son savoir-faire de façon durable dans le cadre des contrats pluriannuels, de mettre au point un régime d'expatriation adéquat et de prouver que l'accompagnement financier de l'investissement humain d'ADP permettait

d'obtenir des retombées bien plus significatives, en dividendes, que la simple facturation d'expatriés.

Si l'on prend la période contrôlée (1996 à 2000), les prises de participations ont été les suivantes :

- la CAMS (Cambodge) en 1996,*
- la SAB (Belgique) en 1999,*
- BCIA (Chine) en 2000,*
- Financière Assistance/S&Aa (France) en 2000.*

Si l'on étend l'analyse à 2001, 2002, il faut ajouter la société OMA au Mexique. Le total des sociétés s'élève donc à 4 ou 5 sur une période respectivement de 5 ou 7 ans.

Les concessions aéroportuaires lointaines

La Cour relève que : "les participations (...) constituent une immobilisation importante de capitaux d'une liquidité réduite voire incertaine et dont la rentabilité n'est pas assurée."

Si l'on reprend les données fournies aux autorités de tutelle dans le cadre de la procédure d'approbation des investissements "CIES", le montant cité par la Cour concernant ADP soit 107 M€ est à rapprocher du total des immobilisations réalisées dans la période sous revue 1996-2000 (1 948 €) et en représente moins de 5 %.

La "liquidité" de ces participations n'est pas "réduite voire incertaine" dans le cas de l'opération majeure que constitue la participation d'ADPM au capital de BCIA (Chine). Celle-ci est une société cotée sur le marché de Hong Kong en devises convertibles. La filiale ADPM n'est plus contrainte de conserver sa participation à son niveau initial, l'accord de participation ne prévoyant qu'une année de blocage.

ADP/ADPM souhaite néanmoins la conserver en totalité ou en partie pour recueillir les bénéfices, en dividendes et valorisation du titre, de l'investissement financier et de l'apport de savoir-faire. Ce dernier est déjà rémunéré, au travers du contrat d'assistance technique d'une durée de 5 ans et renouvelable, qui dégage une marge positive.

Dans le cas de l'opération mexicaine, seule la part d'ADP représentant 10 % du capital du partenaire stratégique sur un total de 25,5 % est immobilisée pour une durée de 7 ans. De plus, l'Etat mexicain s'est engagé à introduire en Bourse au moins 36 % du capital de la société concessionnaire et dans un délai de 4 années à compter de la prise de participation.

La rentabilité des participations à l'étranger doit s'apprécier sur une durée pertinente, le moyen-long terme. Ainsi, à titre d'exemple dans le cas du Mexique, la rentabilité du capital investi par ADP a été calculée en 2001. Le taux obtenu s'élève à 15 %.

L'utilité pour l'établissement public

ADP considère, sous le contrôle des Autorités de tutelle, que les actions à l'international sont "le complément de sa mission" comme cela a été reconnu pour d'autres établissements publics et "présente un intérêt direct pour l'amélioration des conditions d'exercice de celle-ci".

ADP a pu démontrer que son positionnement comme investisseur et assistant technique a permis à son activité d'architecture et d'ingénierie d'emporter des contrats de conception d'ouvrages publics. Ce fut le cas tant au Mexique (confections des plans masses de 13 aéroports) qu'à Liège ou à Pékin.

La gestion d'aéroports ou le conseil de gestionnaire étranger nécessite sur le plan des multiples techniques employées à l'utilisation d'un savoir-faire dont ADP dispose pour l'exercice de sa mission en région Ile-de-France. L'application de cette expérience accumulée au sein d'ADP et la confrontation ou l'adaptation de ces méthodes aux spécificités locales non seulement constitue le prolongement du savoir-faire d'ADP en la matière mais permet, en retour, de renforcer et valoriser les compétences des équipes de management d'ADP pour la gestion des installations aéroportuaires en région Ile-de-France.

En outre, par ces interventions, ADP participe à la stratégie de développement des participations d'entreprises françaises dans ces pays.

En revanche, ADP rejoint tout à fait la recommandation de la Cour que les contrats d'assistance technique ne "sauraient systématiquement" être accompagnés de prises de participation. Dans un cas récent, l'exploitation du nouvel aéroport touristique égyptien de la Mer Rouge (Marsa Alam) ADP Management a pu conclure, début 2001, un contrat de préparation du démarrage de l'aéroport et d'exploitation sans participation financière.

Conclusion

Après avoir connu une période de forte croissance de ses activités et réussi à faire face à un développement rapide, ADP est aujourd'hui confronté aux conséquences de la crise du transport aérien et des mutations qui en découlent. Ceci appelle des évolutions qui sont en cours et nécessite une capacité d'adaptation et une mobilisation des compétences dont l'entreprise se pense capable.

Grâce au cadrage qui a été fait par le ministre de l'équipement pour son développement à long terme et le traitement essentiel des questions

environnementales, ADP est en mesure de préparer l'avenir et de dégager des marges de progrès substantiels, à la fois dans les domaines de la gestion, de la qualité de service et de l'efficacité opérationnelle : c'est en tout cas son projet d'entreprise.