

Formation commune aux juridictions

« Aéroport de Nantes-Atlantique et suites

de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes »

S2025-1643

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'AÉROPORT DE NANTES- ATLANTIQUE APRÈS L'ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 19 septembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 UNE CONCESSION FORTEMENT AFFECTÉE PAR LA DÉCISION D'ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES	12
1.1 Une concession aéroportuaire singulière toujours en vigueur.....	12
1.1.1 L'abandon de la construction d'un deuxième aéroport.....	12
1.1.2 Un équilibre contractuel initialement justifié par la construction de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes	13
1.1.3 Un cadre contractuel inchangé	14
1.2 La mobilisation de l'État et des acteurs du territoire autour du projet de réaménagement de l'aéroport historique de Nantes-Atlantique	15
1.2.1 La mise en place d'une gouvernance dédiée : une profusion des instances à la mesure de la diversité des enjeux.....	15
1.2.1.1 La mise en place d'une « comitologie » <i>ad hoc</i> aux niveaux central et local.....	15
1.2.1.2 Des instances de droit commun au fonctionnement bouleversé	18
1.2.2 Compenser les effets négatifs de la décision de 2018 pour le territoire : les 31 engagements de l'État.....	19
1.2.2.1 La genèse des mesures compensatoires.....	19
1.2.2.2 La mesure la plus emblématique : la mise en place du couvre-feu	20
1.2.2.3 Les autres mesures visant à réduire les nuisances aéroportuaires pour les riverains ²²	24
1.2.2.4 Des mesures de réaménagement de l'aéroport, remaniées en 2023.....	25
1.2.2.5 La conclusion d'un nouveau PPBE pour 2025-2029.....	29
1.2.2.6 La profusion des mesures de protection des riverains : une faible lisibilité	29
2 UNE RELATION CONCÉDANT/CONCESSIONNAIRE CONFLICTUELLE.....	33
2.1 Une situation de blocage à l'origine de plusieurs contentieux.....	33
2.1.1 Une trésorerie importante.....	33
2.1.2 Un dispositif tarifaire spécifique dans un cadre réglementaire évolutif	33
2.1.3 Des contentieux en cours.....	36
2.2 Assurer la continuité du service public aéroportuaire : une relation contractuelle contrastée	38
2.3 Des conditions d'exploitation difficiles et des résultats atypiques.....	39
2.3.1 Un outil désormais peu adapté : de nombreuses contraintes d'exploitation liées à la longue temporisation.....	39
2.3.2 Les autres obligations et missions à la charge de l'exploitant	42
2.3.3 Les spécificités du modèle économique de la plateforme nantaise.....	44

2.3.4 Des comptes d'AGO qui reflètent la non réalisation du projet de NDDL.....	45
2.4 La gestion des investissements : s'adapter à la situation d'attente prolongée.....	48
2.4.1 Un quart de siècle sans modernisation	48
2.4.2 La priorité donnée aux adaptations réglementaires et aux maintenances obligatoires plutôt qu'aux travaux structurants	49
3 LA PREPARATION DU FUTUR REAMENAGEMENT.....	54
3.1 L'échec du premier appel d'offres	54
3.1.1 Une procédure fragilisée par le projet d'allongement de la piste.....	54
3.1.2 La déclaration sans suite à l'issue de quatre ans de procédure	55
3.2 La préparation du second appel d'offres et la recherche d'un équilibre pour la future concession.....	56
3.2.1 Les leçons tirées de la première procédure	56
3.2.2 Les conditions du succès de la future concession	57
4 LE SORT DES EMPRISES RÉSERVÉES À L'ÂÉROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES	60
4.1 Une stratégie départementale construite autour d'un projet agricole et environnemental sous maîtrise foncière publique	60
4.1.1 Un Projet Agricole et Environnemental (PAE) potentiellement contradictoire.....	60
4.1.2 Le choix difficile d'une maîtrise foncière publique	63
4.1.2.1 Une maîtrise foncière publique utile mais coûteuse	63
4.1.2.2 Une gestion complexe des rétrocessions à l'origine d'un allongement des délais des cessions.....	66
4.2 Une gestion des terres à consolider au regard du projet agricole et environnemental	67
4.2.1 Une normalisation réussie des occupations sans-titre mais dont le contrôle doit être assuré.....	67
4.2.1.1 Un travail important de normalisation des occupations.....	67
4.2.1.2 Une généralisation des « baux ruraux à clauses environnementales » dont le respect reste à assurer	70
4.2.2 Des conflits d'usages résiduels mais persistants	72
ANNEXES.....	76
Annexe n° 1. Avancement des 31 engagements de l'État de 2019 (2025)	77
Annexe n° 2. Bilan de l'exécution du couvre-feu à l'aéroport de Nantes-Atlantique (2022-2024).....	80
Annexe n° 3. Emprises foncières de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et répartition des occupations.....	81
Annexe n° 4. Projet Agricole et Environnemental (2019-2022) – Bocage de Notre-Dame-des-Landes	88
Annexe n° 5. Typologie des clauses environnementales (baux ruraux à clauses environnementales – BRCE)	90

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-3, L. 111-8, L. 111-11 et L. 141-13 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Ce rapport a été préparé par la formation commune aux juridictions (Cour des comptes et Chambre régionale des comptes des Pays-de-la-Loire) « Nantes-Atlantique et suites de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes », après notification, notamment, à la DGAC, au délégué ministériel au réaménagement de Nantes-Atlantique, au préfet de Loire-Atlantique, au directeur général d'Aéroports du Grand Ouest, à l'autorité de régulation des transports, à l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires ainsi qu'aux trois collectivités locales principalement intéressées (région Pays-de-la-Loire, conseil départemental de Loire-Atlantique, Nantes-Métropole). Les rapporteurs ont adressé des questionnaires écrits et échangé avec l'ensemble des acteurs intéressés, à Nantes comme à Paris.

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 12 septembre 2025, par la formation commune aux juridictions, sous la présidence de Mme Inès-Claire Mercereau, présidente de chambre, et composée de MM. Emmanuel Kesler, Luc Héritier et Guillaume Blanchot, conseillers maîtres, Mme Caroline Dabouis-Lefranc, première conseillère de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Beltran Calveyra, conseiller maître, M. Louis Bahougne, conseiller de chambre régionale des comptes, en tant que rapporteurs et, en tant que contre-rapporteur, M. Bruno Ory-Lavollée, conseiller maître.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Le projet de construire un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes (NDDL) remontait à 1974. La décision de renoncer à ce projet, annoncée par le premier ministre le 17 janvier 2018, a entraîné plusieurs conséquences.

Un arrêt du projet ayant entraîné la mise en place de mesures compensatoires pour lutter contre les nuisances sonores et réaménager l'aéroport existant

La décision de renoncer au projet de NDDL a fortement affecté l'exécution d'un contrat de concession dont l'équilibre reposait sur la construction et l'exploitation du futur aéroport par le concessionnaire de l'aéroport historique de Nantes-Atlantique : les travaux initiaux étaient financés en partie par les produits de ce dernier, qui devait ensuite fermer à l'exploitation commerciale. À la suite du profond changement introduit par la décision de 2018, le décret du 24 octobre 2019 a prononcé la résiliation de la concession mais reporté sa date effective à la signature du nouveau contrat de concession. Prévue à l'origine pour décembre 2021 elle l'est aujourd'hui pour la fin 2026. C'est donc le contrat de concession de 2010, qui prévoyait la construction d'un nouvel aéroport, qui continue de s'appliquer à ce jour.

Cette décision a par ailleurs créé une situation d'incertitudes et de craintes au sein du territoire : crainte que l'aéroport hier destiné à fermer soit désormais un outil inadapté, dans un territoire dynamique démographiquement et économiquement ; crainte que l'aéroport situé en cœur de l'agglomération nantaise soit à l'origine, à l'avenir, de nuisances aéroportuaires inacceptables pour la population. Pour y répondre, l'État a mis en place une gouvernance dédiée particulièrement riche, qui a mobilisé au niveau central les services de la direction du transport aérien et au niveau local les services régionaux de l'aviation civile (DSAC Ouest), la préfecture et les élus. Cette comitologie complexe, animée depuis 2024 par un délégué ministériel et un comité d'aéroport, a instauré une concertation régulière entre l'administration, les élus, les services des collectivités et les riverains.

L'État a également répondu aux craintes du territoire en annonçant, à la fin de 2019, un important train de mesures compensatoires. Ces mesures, très diverses, visaient, pour protéger les riverains contre les nuisances, à procéder à des adaptations réglementaires et à des modifications de plans stratégiques, ainsi qu'à réaménager l'aéroport en cherchant à concilier développement du territoire, qualité de service et réduction des externalités négatives. La mesure la plus emblématique pour le territoire est le couvre-feu, encadré par deux arrêtés de 2021 et de 2024, mais dont l'application, est encore perfectible. Ce dispositif a fait baisser significativement le nombre de vols de nuit entre 2019 et 2024 mais n'a pas fait cesser les demandes de restrictions de trafic supplémentaires. L'adoption d'un deuxième plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE) a permis de synthétiser en un seul document l'essentiel des mesures visant à réduire les nuisances (trajectoires, modulation tarifaire, engagements volontaires des compagnies à renouveler leurs flottes ou adapter leur programmation).

Dans l'ensemble, les mesures de protection de la population sont nombreuses et parfois peu lisibles. D'un document stratégique à l'autre, d'une publication à l'autre, les résultats ne sont pas harmonisés et permettent difficilement aux riverains de connaître en temps réel la situation des nuisances et d'évaluer la crédibilité des objectifs annoncés dans le plan de prévention des bruits et les cartes stratégiques de bruit.

Une relation entre le concédant et le concessionnaire marquée par les contentieux

L'absence de résiliation du contrat a créé une situation, génératrice de contentieux, qui se caractérise par des tarifs élevés, dont une partie était destinée à financer la nouvelle plateforme, par une interdiction pour le concessionnaire AGO de verser des dividendes à son actionnaire et par le moratoire sur le versement d'une redevance sur le chiffre d'affaires due à l'État par le concessionnaire. Le montant de l'indemnité pour résiliation pour motif d'intérêt général et le devenir des résultats positifs accumulés par le concessionnaire sont au cœur de deux contentieux entre le concédant et le concessionnaire, qui ont tendu, depuis 2019, les relations contractuelles. En effet, les comptes d'AGO sont excédentaires et AGO a accumulé une importante trésorerie. Ceci s'explique à la fois par la forte croissance du trafic, le maintien de tarifs élevés et surtout la non réalisation des investissements prévus pour la nouvelle plateforme.

Ces différents contentieux devraient se dénouer progressivement à la signature de la nouvelle concession.

En dépit de ce contexte, la relation entre le concédant et le concessionnaire a été dans l'ensemble fonctionnelle en ce qui concerne l'exploitation actuelle et elle a permis d'assurer la continuité du service public aéroportuaire ainsi que l'exécution de deux programmes de travaux d'urgence.

Il n'en reste pas moins que l'exploitation de l'aéroport de Nantes-Atlantique reste délicate. Elle se caractérise en effet par des contraintes particulières liées à l'inadaptation de l'outil à un trafic qui a retrouvé en 2024 les niveaux de 2019 (7 millions de passagers). Parmi celles-ci, l'on compte le très faible nombre de postes avion « au contact », qui entraîne une coactivité très élevée sur le tarmac, les capacités faibles de stockage de carburant, l'absence de zone dédiée à l'aviation légère, l'exiguïté des terminaux entre lesquels la gestion du flux des passagers s'avère délicate pendant les pics d'activité, ainsi que le manque de places de parking, qui engendre une multiplication des stationnements sauvages dans les communes environnantes. Après la mise en place du couvre-feu, qui a créé deux pics d'activité le matin et le soir, l'aéroport a dû mettre en place une coordination impérative de son trafic par un prestataire extérieur pendant les saisons d'été.

Malgré l'ampleur des besoins de modernisation, seules les adaptations réglementaires et les maintenances obligatoires ont ainsi fait l'objet de « travaux d'urgence », ce qui rend nécessaire la conclusion dans les meilleurs délais du nouveau contrat de concession.

***Un nouvel appel d'offres qui doit désormais aboutir rapidement
pour assurer un avenir stable à l'aéroport de Nantes-Atlantique***

La préparation de la future concession, première priorité de l'État au lendemain de la décision de 2018 a pris un important retard. Après quatre ans de procédure (2020-2023), le premier appel d'offres a donné lieu à une déclaration sans suite en septembre 2023. Cet échec s'explique avant tout par le contexte post-pandémie, marqué par d'importantes incertitudes sur l'avenir du transport aérien et peu attractif à la fois pour les financeurs externes et les candidats. Il s'explique également par le maintien du projet d'allongement de la piste, dont le rapport coût-bénéfices était incertain, et par la qualité insuffisante de l'offre du candidat restant.

La réussite de la procédure d'appel d'offres en cours dépendra de nombreux facteurs. Un point important sera la capacité du concédant et du concessionnaire à articuler les engagements de l'État en matière de réduction des nuisances sonores (contenues dans le PPBE) et les modalités d'exécution de la nouvelle concession, afin que les objectifs communiqués aux acteurs du territoire soient crédibles.

Il conviendra également que le concédant communique dès que possible un calendrier plus précis de la procédure d'appel d'offres en cours.

***Une gestion des emprises réservées au projet NDDL globalement
satisfaisante mais avec quelques points de vigilance***

La question de l'affectation des parcelles acquises en vue du projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes a alimenté dès l'origine des mouvements de contestation, certains prenant la forme d'occupations irrégulières et de troubles à l'ordre public. L'attribution de ces parcelles représentait donc un enjeu crucial. Ce point a été réglé par la mise en place d'une stratégie de maîtrise foncière publique adossée à un projet agricole et environnemental (PAE) porté et cofinancé par l'État et le conseil départemental de Loire-Atlantique. L'État qui avait acquis la plupart des 1 425 ha de l'ancienne zones d'aménagement différé (ZAD) en a rétrocédé l'essentiel au conseil départemental. Le PAE vise à promouvoir à la fois une agriculture performante et durable et à préserver des écosystèmes. Il convient désormais de s'assurer qu'un contrôle du respect par les agriculteurs des clauses environnementales figurant dans les baux ruraux à clauses environnementales (BRCE) sera mis en place. La mise à l'arrêt depuis 2022 de certaines instances de supervision paraît en outre peu cohérente avec les orientations de long terme qui sont celles du PAE.

La mise en place d'une gouvernance partenariale associant organisations agricoles, collectivités et État a fait progresser rapidement la normalisation des occupations irrégulières, mais des conflits d'usages subsistent. Sur le territoire de l'ancienne ZAD, certaines constructions qui contreviennent au droit de l'urbanisme et aux règles de raccordement aux réseaux énergétiques et d'assainissement n'ont pu être démantelées. Dans certains cas, les risques qu'elles font peser en matière de salubrité publique et de pollution sont peu compatibles avec l'objectif de préservation des milieux naturels.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGAC, ACNUSA, 2025) Procéder à un bilan de l'exécution du couvre-feu à Nantes-Atlantique ; évaluer notamment l'opportunité, à droit constant, de recourir davantage aux oppositions *a priori* et de supprimer les tolérances accordées.

Recommandation n° 2. (DGAC, OTANA, 2026) Mettre chaque année à disposition du public un bilan de l'impact des mesures compensatoires sur la trajectoire de réduction des nuisances sonores telle que définie par le PPBE et les cartes stratégiques du bruit.

Recommandation n° 3. (Préfet de Loire-Atlantique, Président du conseil départemental de Loire-Atlantique, 2027) Assurer la compatibilité des occupations avec les orientations du projet agricole et environnemental dans le périmètre de l'ex-emprise aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes.

INTRODUCTION

L'aéroport de Nantes Atlantique, implanté dans l'aire urbaine de la métropole de Nantes, sur le territoire de la commune de Bouguenais, constitue le principal aéroport du Grand-Ouest de la France et l'un des dix premiers aéroports régionaux en France en termes de trafic passagers (7 M de passagers commerciaux en 2024).

Apparue dans le débat public dès 1965, l'opportunité d'un nouvel aéroport dans l'agglomération de Nantes-Saint-Nazaire avait été inscrite dans le schéma de structure de la métropole d'équilibre Nantes-Saint-Nazaire. Sur cette base, fut créée en 1974 une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) à Notre-Dame-des-Landes en vue d'acquérir les parcelles nécessaires à la constitution de l'emprise du futur aéroport.

Dans un contexte de croissance soutenue du trafic aérien depuis le début des années 2000, la création d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes fut envisagée comme une solution à la saturation progressive de la plateforme nantaise. Ce projet, porté initialement par l'État et soutenu par plusieurs collectivités territoriales, visait à doter la région d'une infrastructure aéroportuaire en mesure d'accompagner le développement économique et démographique du territoire, tout en préservant les populations riveraines des nuisances liées au trafic aérien. La procédure d'enquête publique qui a abouti à la signature du décret de 2008 déclarant d'utilité publique le projet de nouvel aéroport s'appuyait sur des études socio-économiques qui situaient l'horizon de saturation de Nantes-Atlantique entre 2015 et 2020, sur la base d'un trafic de 5 millions de passagers en 2020 et à condition que des investissements conséquents soient menés pour adapter la plateforme à cette augmentation du trafic.

Exploité jusqu'alors par la chambre de commerce et d'industrie de Nantes Saint-Nazaire dans le cadre d'une concession arrivée à son terme le 31 décembre 2010, l'aéroport de Nantes-Atlantique a ensuite vu sa gestion confiée à la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest (AGO) dont les actionnaires sont le groupe VINCI (85 %) ², la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Nantes Saint-Nazaire (10 %) et l'Entreprise de travaux publics de l'Ouest (ETPO) (5 %). Cette concession porte sur l'exploitation des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire Montoire ainsi que sur la construction et l'exploitation d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Celui de Nantes-Atlantique devait être fermé à l'exploitation commerciale dès la mise en service du nouvel aéroport.

Après plusieurs années de débats publics, de procédures judiciaires et de contestations, le Premier ministre a, le 17 janvier 2018, annoncé la décision d'abandonner définitivement le projet de nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Cette décision est intervenue dans un contexte marqué par d'importants troubles à l'ordre public associés au projet de nouvel aéroport.

Ce rapport commence par décrire la situation au lendemain de la décision d'abandon, en particulier les mesures de compensation annoncées par l'État pour le territoire. Il traite ensuite de la relation contractuelle entre le concédant et le concessionnaire et des conditions difficiles dans lesquelles s'exerce l'exploitation de l'aéroport. Puis il aborde la préparation de

² Dont 50,5 % par VINCI AIRPORTS, 1 % par VINCI SA, 33,5 % par la société concessionnaire de l'aéroport de Nantes (SCAN).

l'avenir et revient en particulier sur l'échec d'un premier appel d'offres déclaré sans suite en septembre 2023. Enfin, il examine le sort des terrains réservés à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui font l'objet d'un projet agricole et environnemental porté par le conseil départemental de Loire-Atlantique.

1 UNE CONCESSION FORTEMENT AFFECTÉE PAR LA DÉCISION D'ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES

1.1 Une concession aéroportuaire singulière toujours en vigueur

1.1.1 L'abandon de la construction d'un deuxième aéroport

Le 17 janvier 2018, le Premier ministre rendait publique la décision d'abandon du transfert à Notre-Dame-des-Landes (NDDL) de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Le projet visait à constituer un aéroport du Grand Ouest en exécution du contrat de concession approuvé par le décret n°2010-1699, du 31 décembre 2010 avec la société Aéroports du Grand Ouest (AGO), chargée à la fois de réaliser le nouvel aéroport et d'exploiter les aérodromes existants de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire. Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2011, le contrat prévoyait un début de construction du nouvel aéroport de NDDL en juillet 2014 pour une mise en exploitation au 1^{er} janvier 2018.

Cette décision intervenait à la suite d'un débat public mené du 15 décembre 2002 au 28 mai 2003, une déclaration d'utilité publique (décret du 9 février 2008) et des arrêtés préfectoraux du 20 décembre 2013 autorisant le projet au titre de la loi sur l'eau et portant dérogation au régime applicable aux espèces protégées. Le projet de DUP et les deux arrêtés avaient été précédés d'enquêtes publiques, respectivement du 18 octobre au 30 novembre 2006, et du 21 juin au 7 août 2012.

Si les contestations contre le projet émergèrent dès son origine (création de l'Association de défense des exploitants concernés par l'aéroport – ADECA), elles s'amplifièrent à partir des années 2000 et se radicalisèrent à partir de 2010. Les conditions de l'ordre public ne furent alors plus garanties dans l'emprise foncière de la ZAD où des espaces de « non-droit » s'établirent.

En 2016, huit ans après la publication de la déclaration d'utilité publique, une consultation locale sur Notre-Dame-des-Landes fut organisée en Loire-Atlantique. Cependant, en dépit des résultats obtenus (55,17 % de votes favorables au transfert de Nantes Atlantique à Notre-Dame-des-Landes avec un taux de participation supérieur à 51,08 %), l'avis formulé par les électeurs ne fut pas suivi par le Gouvernement.

Dans ces conditions, une mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest fut instituée en juin 2017, dont les conclusions devaient identifier la mesure la mieux apte à satisfaire les besoins de transfert à long terme et de préservation de l'environnement, dans une vision cohérente de l'aménagement durable de la métropole nantaise, tout en permettant le retour à l'ordre public. Si le rapport remis en décembre 2017 ne trancha pas en faveur du maintien de NDDL ou du réaménagement de Nantes-Atlantique (NA), il conclut

toutefois à la nécessité d'une décision de l'État sur la base du constat d'un « *processus de décision publique défaillant et inopérant* »³.

À sa suite, dans un contexte, notamment, de troubles répétés à l'ordre public, le Premier Ministre annonça l'abandon du projet Notre-Dame-des-Landes le 17 janvier 2018.

1.1.2 Un équilibre contractuel initialement justifié par la construction de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes

L'État a conclu avec la société Aéroports du Grand Ouest, le 23 décembre 2010, un contrat relatif à la concession des aérodromes Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir (SNM). Le contrat a été approuvé par décret en Conseil d'État (n°2010-1699) du 29 décembre 2010 publié au journal officiel du 31 décembre 2010.

Le contrat, toujours en vigueur à ce jour, porte d'une part sur la conception, le financement, les acquisitions financières, la construction, la mise en œuvre de l'aérodrome de NDDL, d'autre part, sur la réalisation, le développement, le renouvellement, l'entretien et l'exploitation des aérodromes de NA et de SNM.

Ce contrat liait le sort des deux aéroports de NDDL et de NA puisqu'une fois le premier mis en service, le second devait être fermé aux vols commerciaux. Aussi, s'analyse-t-il à la fois comme une concession de travaux et de services destinée à garantir à tout moment la continuité du service public aéroportuaire en transférant l'activité d'un aéroport à l'autre sans rupture d'exploitation.

Les modalités de financement de l'aéroport de NDDL reposent sur la solidarité financière entre les aéroports en service et le futur aéroport à construire de NDDL. Ainsi, pendant toute la période de la concession précédant la mise en service de la nouvelle infrastructure, le concessionnaire devait bénéficier des revenus nets retirés de l'exploitation de l'aéroport actuel. Ce montage, outre le fait qu'il était de nature à diminuer l'effort financier des collectivités publiques et le recours au financement privé externe dans un contexte de crise économique, était essentiellement destiné à aider le concessionnaire à procéder au bouclage financier des travaux de construction en trois ans, durée nécessaire pour effectuer les études d'avant-projet, obtenir les autorisations administratives requises et apurer les contentieux.

Ainsi, « *toutes les ressources tirées de l'exploitation de NA et SN avant la mise en service de NDDL sont affectées exclusivement à des emplois liés à l'objet de la concession. En conséquence, le concessionnaire ne peut verser aucun dividende à ses actionnaires au titre de ces ressources.* » (article 4M du contrat de concession). En outre, les deux aéroports de NDDL et de NA sont considérés comme un aérodrome unique pour la prise en compte des éléments servant à la détermination du montant des redevances aéroportuaires (dépenses correspondant à des investissements déjà réalisés, dépenses engagées pour la construction d'infrastructures et, le cas échéant, dépenses d'investissement futures)⁴. Le contrat de concession établissait une trajectoire d'évolution prévisionnelle des redevances aéroportuaires au titre de l'exploitation de

³ Rapport, Mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest, déc. 2017, spéc. p. 14

⁴ Art. R224-2-1 code de l'aviation civile. Application de l'article 4 du décret n°2010-1699 du 29 décembre 2009 approuvant le contrat de concession.

NA et SN. Les flux de trésorerie ainsi dégagés devaient contribuer au financement du futur aéroport.

Les autres ressources du plan de financement étaient constituées du crédit construction (213,2 M€) correspondant à des financements privés externes sous forme de dette senior, des contributions des actionnaires de la société concessionnaire AGO (102,1 M€) sous forme de fonds propres et quasi-fonds propres, et de subventions publiques d'investissement (138,6 M€).

Le recours à ces différentes sources de financement était destiné à couvrir les trois phases du plan de financement de la construction de l'aéroport de NDD : la phase de développement, la phase de construction et la phase de refinancement postérieure à la mise en exploitation de NDDL. Il était donc suspendu à leur réalisation.

Les reports successifs puis la décision d'abandon du futur aéroport à NDDL ont eu un fort impact sur l'exécution du plan de financement. Ni les apports en fonds propres, ni l'endettement, ni les subventions publiques n'ont été à la hauteur de ce que prévoyait le plan. L'apport en fonds propres s'est limité à 9 M€ et sur 139 M€ de subventions, 46 M€ ont été versés.

Il en résulte mécaniquement un « coût moyen pondéré de capital » bien inférieur à ce qui était envisagé, ce d'autant plus que le plan de financement résultait de négociations précontractuelles intervenues à la suite de la crise financière de 2008.

De surcroît, le trafic de passagers réel s'est avéré bien supérieur aux prévisions initiales.

1.1.3 Un cadre contractuel inchangé

Le gouvernement a consulté le Conseil d'État sur les conséquences de la décision d'abandon. L'avis d'assemblée du Conseil d'État, du 26 avril 2018 ⁵ a conduit à écarter la solution d'un avenant, dès lors qu'il aurait induit des modifications substantielles et changé la nature du contrat. L'avis ouvrait en revanche la voie à une résiliation pour motif d'intérêt général. Ainsi, l'arrêté portant résiliation de la convention passée entre l'État et la société AGO pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoire ⁶ est intervenu le 24 octobre 2019, soit près de deux ans après la décision initiale d'abandon et son principal effet immédiat se limite au transfert de la gestion foncière des terrains de NDDL d'AGO à l'État.

En effet, si l'arrêté prononce la résiliation de la concession, il renvoie sa prise d'effet, au plus tôt, à la date d'entrée en vigueur de la concession à conclure avec le futur concessionnaire. C'est ainsi qu'à ce jour, soit plus de sept ans après la décision d'abandon de l'aéroport de NDDL, et en raison de reports successifs de l'attribution de la future concession, la résiliation n'est toujours pas effective. Cette échéance est désormais estimée au dernier

⁵ CE Avis Ass. 26 avril 2018, relatif à diverses questions de droit des concessions dans le contexte résultant de l'annonce, le 17 janvier 2018, par le Premier ministre de la décision du Gouvernement de renoncer au projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et de procéder à un réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, n°394398.

⁶ Arrêté du 24 octobre 2019 portant résiliation de la convention passée entre l'État et la société Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire – Montoir - NOR : TREA1927212A

trimestre de 2026. Cette situation a notamment eu pour effet de cristalliser un contentieux indemnitaire entre l'État et AGO et de repousser les termes de son règlement par le juge administratif⁷.

L'article 2 de l'arrêté de résiliation du 24 octobre 2019 décharge cependant AGO de ses obligations foncières et constructives en vue de la construction de l'aéroport de NDDL et substitue l'État à AGO dans toutes les démarches et procédures relatives à la gestion foncière des terrains correspondants.

Le V de l'article 4.D du contrat de concession prévoit expressément que « *le renoncement de l'État au projet de l'aérodrome de NDDL est assimilé à une résiliation de la concession pour motif d'intérêt général. Dans ce cas, le concessionnaire a droit à une indemnité...* ».

Par ailleurs, l'article 84 de la concession prévoyait un cadre juridique adapté aux circonstances d'une expiration de la concession. Ainsi, « *le concédant peut prendre toutes mesures nécessaires pour faciliter le passage progressif de la concession à un nouveau régime d'exploitation ou à un nouveau concessionnaire. Le concessionnaire s'engage à contribuer à ce passage dans un esprit de partenariat et à prendre toutes mesures pour assurer la continuité du service public* ».

L'État et le concessionnaire ont ainsi mené à partir d'août 2018 des discussions relatives aux conditions de la résiliation et particulièrement à son indemnisation. Elles n'ont pas permis d'aboutir à un accord.

L'absence d'une transaction couvrant tout à la fois la question indemnitaire et les droits et obligations d'AGO au titre de l'exploitation transitoire de l'aérodrome de Nantes Atlantique a débouché sur une situation conflictuelle entre l'État et son concessionnaire.

1.2 La mobilisation de l'État et des acteurs du territoire autour du projet de réaménagement de l'aéroport historique de Nantes-Atlantique

1.2.1 La mise en place d'une gouvernance dédiée : une profusion des instances à la mesure de la diversité des enjeux

1.2.1.1 La mise en place d'une « comitologie » *ad hoc* aux niveaux central et local

Après avoir annoncé l'abandon du projet de Notre-Dame des Landes, l'État a mis en place un ensemble d'instances de dialogue avec les élus et les riverains, destinées à suivre les engagements de l'État et à préparer le renouvellement de la concession et le réaménagement de l'aéroport historique. Cette « comitologie » a été revue significativement à la suite des nouvelles annonces du ministre des transports en novembre 2023. La gouvernance ainsi revue est animée et pilotée par un délégué ministériel au réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique.

⁷ TA Nantes, 10 avril 2024, *Sté Vinci aéroport et autres*, n°2107601

Cette fonction a été créée par le décret n° 2024-222 du 13 mars 2024. Le délégué ministériel est chargé de piloter le réaménagement de l'aéroport en coordination avec la DGAC. Il propose au ministre de tutelle les orientations à apporter au projet compte tenu des résultats des consultations et des exigences liées à l'environnement et à la protection des populations exposées aux nuisances. Il s'assure ainsi de la prise en compte des attentes du territoire dans la procédure d'appel d'offres. Il assure par ailleurs le suivi des engagements de l'État et anime, en lien avec le préfet de région l'ensemble des parties intéressées à ce projet.

Le délégué s'appuie avant tout sur une instance stratégique, le comité d'aéroport, créé par un arrêté préfectoral du 29 décembre 2023, et qui succède au comité de suivi des engagements de l'État et des collectivités territoriales mis en place fin 2019 en vertu de l'engagement n° 27 de l'État. Ce comité co-présidé par le préfet de région et le délégué ministériel est composé de 4 collègues qui associent les représentants des collectivités intéressées (communes riveraines et mitoyennes⁸, Région, Département, Métropole), de l'État (DGAC, préfecture, direction départementale des territoires et de la mer, DDTM, Agence régionale de santé), des acteurs socio-économiques (CCI, MEDEF) et des usagers. Les parlementaires sont associés aux réunions de ce comité qui se réunit une fois par trimestre et traite l'ensemble des problématiques liées à l'aéroport : suivi des 31 engagements, de la deuxième phase des travaux d'urgence, préparation de l'appel d'offres, préparation du PPBE, trajectoires d'approche, couvre-feu, suivi des nuisances et nouveaux dispositifs d'aides, études de santé, questions foncières et environnementales, desserte. Entre les réunions du comité d'aéroport, un groupe de contact informel prépare les réunions du comité. Depuis son installation le 5 avril 2024, le comité s'est réuni à 4 reprises.

Au niveau de l'État, le délégué peut s'appuyer également sur des instances *ad hoc*, mises en place pour suivre spécifiquement l'aéroport de Nantes-Atlantique. Au sein de la DGAC, une « mission Nantes-Atlantique » a été créée auprès du directeur du transport aérien (DTA) afin de suivre l'ensemble des sujets liés à cet aéroport et au premier chef la préparation des appels d'offres⁹. Elle anime le comité de pilotage présidé par le directeur du transport aérien et le comité technique hebdomadaire consacrés au réaménagement de l'aéroport. Elle s'appuie, au niveau central sur les sous-directions du développement durable, des études et des aéroports (SDD, SDE et SDA) de la DTA et au niveau déconcentré sur la direction de la sécurité de l'aviation civile interrégionale (DSAC IR) Ouest au sein de laquelle a été créée une mission dédiée au réaménagement de Nantes-Atlantique, antenne locale de la mission centrale de la DTA¹⁰.

Les services de la préfecture sont en première ligne : ils animent et coordonnent le fonctionnement de la comitologie, à commencer par les comités présidés par le préfet. Un chef de projet placé auprès du secrétaire général est chargé de suivre les travaux de l'Observatoire

⁸ Les communes riveraines sont celles de Bouguenais et de Saint-Aignan de Grand Lieu. Les communes mitoyennes sont représentées soit par Nantes Métropole soit directement (comme dans le cas de Rezé par exemple). La communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) est associée à certains groupes de travail (notamment dans le cadre de la préparation de l'appel d'offres, en raison de la possibilité d'un report de trafic vers Saint-Nazaire pendant les futurs travaux).

⁹ D'ordinaire, c'est la sous-direction des aéroports (SDA) qui est chargée, au sein de la direction du transport aérien (DTA) de la DGAC d'assurer la fonction de concédant pour les aéroports relevant de la compétence de l'État.

¹⁰ Les missions confiées à la DSAC Ouest consistent à assurer le relais de la DGAC au niveau local (participation à la comitologie, dialogue avec les collectivités) mais aussi, par exemple, à dresser les procès-verbaux d'infraction à l'arrêté de couvre-feu pour l'ACNUSA.

territorial autour de Nantes-Atlantique (OTANA) et du GIP fonds de compensation de Nantes-Atlantique (FCNA voir ci-après). La préfecture s'appuie pour l'ensemble de ses missions sur la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) qui dispose de l'expertise technique dans de nombreux domaines, notamment quand des études de droit de l'urbanisme ou des autorisations de l'autorité environnementale sont requises. Pour la préparation des grands plans tels que le PPBE ou le PEB, la DDTM assure l'interface avec les services techniques des collectivités concernées. Elle participe activement aux groupes de travail « services » au sein de la comitologie.

Localement, le délégué ministériel s'appuie sur un ensemble de groupes de travail spécialisés chargés de suivre diverses questions particulières comme l'ajustement des trajectoires d'approche, la mesure du bruit, les questions foncières, la préparation du PPBE et qui associent, aux côtés des représentants de l'État, les élus ou les services des collectivités. Parmi ces groupes, les deux groupes de travail consacrés à la préparation du cahier des charges de l'appel d'offres occupent une place à part en raison de la confidentialité des informations échangées¹¹. Le groupe de travail « élus » relatif au cahier des charges a été ramené, suite à la nomination du délégué ministériel, à 11 membres et le groupe de travail « services » à 25. Le premier est piloté par le délégué ministériel et le second par les représentants de la DGAC. L'ensemble des sujets techniques liés à la procédure d'appel d'offres sont abordés dans ce cadre : trajectoires et guidage satellitaire, maîtrise foncière, report de trafic, gestion de l'aéroclub, impact environnemental, perspectives de trafic, fret. Au quotidien, le travail des groupes de travail est coordonné et animé par la DSAC Ouest ou par la mission Nantes-Atlantique de la DGAC.

Deux instances *ad hoc* ont été enfin mises en place, à partir de 2019, pour suivre et mettre en application certains des engagements de l'État. Il s'agit du groupement d'intérêt public (GIP) « Fonds de compensation de Nantes-Atlantique », chargé de verser différents types d'aides exceptionnelles aux riverains et aux territoires concernés (cf. *infra*) et de l'« Observatoire territorial autour de Nantes-Atlantique » (OTANA) qui joue un rôle de collecte et de présentation de données sur les différents sujets qui préoccupent les acteurs locaux.

L'observatoire territorial autour de Nantes-Atlantique (OTANA)

L'OTANA a été créé en octobre 2020 en vertu de l'engagement n° 28. Il a pour missions de réaliser des rapports et des études sur le bruit aérien, la qualité de l'air, l'évolution des prix du foncier et de l'immobilier et, plus généralement, sur les effets de l'activité aéroportuaire sur l'économie et l'emploi. Il doit rendre compte de ses travaux au moins une fois par an au comité de l'aéroport. Son pilotage est assuré par les services de l'État grâce à un chef de projet placé auprès de la préfecture et à un comité de pilotage qui statue sur les indicateurs à renseigner, la production des bilans et l'accueil de nouveaux membres. Un comité technique est chargé de valider la qualité méthodologique, scientifique et technique des productions. Le comité de pilotage s'appuie sur la commission consultative de l'environnement (CCE) de l'aéroport. Ces deux instances associent les représentants de l'État (préfecture, DDTM, DGAC), les partenaires (AGO, collectivités) et les services techniques signataires de la charte de 2022.

¹¹ Les membres de ces groupes ont signé des engagements de confidentialité, ce qui n'est pas le cas des membres du comité de l'aéroport.

La charte signée le 16 novembre 2022 par l'État et les partenaires de l'observatoire (communes, Région, ARS, Air Pays de la Loire, Agence d'urbanisme de la région nantaise, AGO) précise les missions de l'OTANA : donner des éléments de réponse aux attentes des acteurs locaux, « objectiver les ressentis » quant aux impacts potentiels de l'activité aéroportuaire, contribuer aux réflexions prospectives des acteurs du territoire et contribuer à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre. L'annexe 1 de la charte de fonctionnement liste les indicateurs, classés par rubriques (activité de l'aéroport, nuisances sonores locales et santé, qualité de l'air et santé, milieux naturels et climat, socio-économie) qui doivent être renseignés sur le site de l'observatoire au moins une fois par an¹². Les principaux contributeurs sont, outre le concessionnaire AGO, la DGAC, Air Pays de Loire et l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise.

1.2.1.2 Des instances de droit commun au fonctionnement bouleversé

La gouvernance du projet de réaménagement est enfin complétée par les deux instances de droit commun que sont la Commission consultative de l'environnement (CCE¹³) de l'aéroport et la Commission consultative économique (CoCoEco¹⁴). La CCE de Nantes-Atlantique, créée par un arrêté préfectoral du 1^{er} juin 2011 est consultée sur toute question d'importance relative aux incidences pour l'environnement et les populations de l'exploitation et des aménagements de l'aéroport. Elle est présidée par le préfet et comporte trois collèges représentant les respectivement exploitant et usagers, les collectivités territoriales et les associations. Ses travaux sont préparés par un comité permanent (CP). La CCE est en première ligne, s'agissant notamment, des sujets de nuisances (pour les riverains et l'environnement). Cette instance s'est réunie régulièrement depuis l'annonce du projet de réaménagement de Nantes-Atlantique et en particulier 4 fois pendant l'année 2024 marquée par l'élaboration du deuxième PPBE et du nouvel appel d'offres. Ainsi, elle s'est prononcée une première fois en faveur du nouveau PPBE et des nouvelles cartes stratégiques du bruit lors de sa séance du 19 décembre 2024.

Il en va tout autrement de la CoCoEco. Cette instance consultative « *est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus (...) ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* » et pour débattre « *des perspectives d'évolution de la qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome* » (article R. 6325-61 du Code des transports). Y sont représentés notamment l'exploitant, les usagers aéronautiques et les représentants d'organisations professionnelles du transport aérien. Le DSAC-IR y est invité en qualité d'observateur. Cette commission est en particulier l'instance de consultation des usagers

¹² Par exemple, s'agissant de la rubrique « nuisances sonores locales et santé », le site présente outre les différents document stratégiques et dispositifs d'aides, les différents bilans des mesures du bruit par les cinq stations fixes situées près de l'aéroport, les résultats des campagnes de mesure par les six stations mobiles, la répartition des mouvements par trajectoires (chevelus cartographiés) à l'arrivée et au départ (piste 3 et piste 21), sur plusieurs journées caractéristiques, la répartition par horaires des vols (y compris à l'heure du couvre-feu), le bilan des réclamations (et leur répartition par commune), ainsi que les principales études disponibles sur les effets psychosociaux et physiopathologiques du bruit aéroportuaire..

¹³ Article L. 571-13 du Code de l'environnement.

¹⁴ Articles L. 6325-7 et R. 6325-54 du Code des transports.

de l'aéroport (compagnies et associations d'usagers) sur la politique tarifaire et ses déterminants.

Dans un contexte particulier marqué par une fin de gestion prolongée et l'existence de plusieurs contentieux entre l'État et le concessionnaire, cette commission n'a pas été réunie entre le 13 décembre 2021 et le 22 mars 2024, ce qui contrevenait aux textes réglementaires. Dans une décision n° 2024-015 du 8 février 2024, l'Agence de régulation des transports (ART) a ainsi mis en demeure AGO de procéder à la consultation des usagers de l'aéroport par la réunion d'une CoCoEco au plus tard le 22 mars suivant. L'exploitant s'est exécuté et la commission a été réunie à deux reprises en mars et octobre 2024.

1.2.2 Compenser les effets négatifs de la décision de 2018 pour le territoire : les 31 engagements de l'État

1.2.2.1 La genèse des mesures compensatoires

A la suite de la décision de 2018, le gouvernement a commencé à travailler sur des mesures compensatoires qui visaient à atténuer le préjudice que représentaient pour le territoire le maintien de l'aéroport historique et les nuisances liées à sa présence au cœur de l'agglomération nantaise, dont le niveau était déjà jugé comme inacceptable dix ans auparavant. Le 8 février 2019, le Premier ministre a signé à Nantes un contrat d'avenir des Pays de la Loire avec la présidente de la Région. Les deux objectifs annoncés étaient de « *renforcer l'attractivité et l'accessibilité de la Région en développant les mobilités et les infrastructures de transport* » et de « *rebondir en se projetant vers l'avenir* ».

Ce contrat engageait les signataires sur 37 projets, qui correspondaient à quatre axes, très partiellement liés à l'aéroport de Nantes-Atlantique (améliorer les mobilités ; accélérer le déploiement du numérique sur tous les territoires ; développer l'économie de la connaissance ; accompagner le défi de la transition écologique). 21 projets sur 37 relevaient de l'amélioration de la mobilité. Le contrat annonçait le réaménagement de l'aéroport historique et insistait avant tout sur l'amélioration de sa desserte.

Par la suite, sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), une concertation préalable relative au futur réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique s'est déroulée entre le 27 mai et le 31 juillet 2019 avant le lancement de la préparation d'un appel d'offres. La consultation des parties prenantes et du public a permis d'aborder l'ensemble des sujets relatifs au réaménagement, à l'équilibre entre le développement de l'aéroport et celui du territoire et à la réduction des nuisances pour les riverains : couvre-feu, trajectoires, impact environnemental, desserte, attractivité et développement de l'aéroport, confort et qualité des services pour les voyageurs¹⁵.

À l'issue de la phase de post-concertation, le gouvernement a annoncé, le 28 octobre 2019, 31 mesures compensatoires par l'État, qui visaient à protéger les populations et les territoires contre les nuisances liées à l'activité de l'aéroport, à concilier mobilité et sobriété et

¹⁵ Dans le cadre de la concertation continue mise en place par la suite, les garantes ont été chargées de produire des rapports intermédiaires, le quatrième ayant été publié le 17 mars 2025.

préparer en toute transparence le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique. La gouvernance et la comitologie mise en place au niveau central comme local devaient à la fois préparer l'appel d'offres de la nouvelle concession et veiller à la mise en application de ces engagements. Ces 31 mesures ont été par la suite amplement déclinées dans les PPBE pour 2020-2024 et 2025-2029. Elles sont classées en trois rubriques qui concernent la protection des populations et de l'environnement, le réaménagement de l'aéroport et la gouvernance.

1.2.2.2 La mesure la plus emblématique : la mise en place du couvre-feu

Les revendications concordantes des élus et des représentants des riverains ont conduit les autorités à mener, conformément à la mesure compensatoire n°1, une « étude d'impact selon l'approche équilibrée » (EIAE) pour l'aéroport de Nantes Atlantique en 2019-2020. Cette procédure, prévue par la réglementation européenne et qui requiert des phases de consultation du public, de formulation de scénarii ainsi que des demandes d'avis (commission consultative de l'environnement, ACNUSA¹⁶, Commission européenne) a débouché sur l'arrêté interministériel du 28 septembre 2021 portant restriction d'exploitation de l'aérodrome de Nantes-Atlantique. Il met en place à partir du 8 avril 2022 un couvre-feu entre minuit et 6 heures. Ce couvre-feu n'est pas strict mais en programmation, ce qui signifie qu'un décollage ou atterrissage pendant les heures de couvre-feu sont possibles dans certaines conditions.

Les compagnies qui anticipent qu'un vol programmé dans les plages horaires proches de la nuit (21h-23h30 et 6h30-9h) va décoller ou atterrir dans la fenêtre du couvre-feu doivent en informer les services de la direction de la sécurité de l'aviation civile interrégionale Ouest (DSAC Ouest). En cas de refus exprès uniquement, les vols doivent être annulés ou déroutés. En l'absence de réponse, la compagnie a 48 heures pour produire des justifications sur les circonstances du non-respect de la programmation. Un procès-verbal est dressé et envoyé à l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) pour instruction et éventuel prononcé de sanctions¹⁷.

Le principe, retenu constamment par les membres du collège de l'ACNUSA et précisé par deux arrêts du tribunal administratif de Paris des 2 mai 2024 et du 27 juin 2024¹⁸, est qu'une compagnie peut faire décoller ou atterrir un vol pendant les heures du couvre-feu si le vol avait été programmé entre 21h et 23h30 et si elle s'y trouve contrainte par des raisons indépendantes de sa volonté (panne grave, événement météo ou de contrôle aérien par exemple). La compagnie doit démontrer qu'elle a pris toutes les mesures nécessaires pour se prémunir contre les aléas fréquents et prévisibles du transport aérien, en s'assurant notamment de prendre une marge suffisante, compte tenu du nombre et du type (long ou moyen-courrier) de vols assurés dans la journée par l'avion en cause. L'appropriation de ce dispositif par les compagnies, notamment

¹⁶ Les recueils d'avis de la CCE et de l'ACNUSA sont prévus respectivement par l'article L. 571-13 du code de l'environnement et le III de l'article L. 6361-6 du code des transports.

¹⁷ À la suite de l'établissement des PV d'infraction, l'ACNUSA reçoit des réponses plus détaillées de la part des transporteurs et saisit la DSAC Ouest qui transmet alors à l'autorité un dossier d'instruction de manquement comportant tous les éléments d'éclairage en sa possession sur le dossier concerné. Le dossier fait ensuite l'objet d'une procédure contradictoire entre l'ACNUSA et le transporteur avant d'être examiné par le collège de l'autorité.

¹⁸ Numéros 2319797 et 2323131

les compagnies à bas coût les plus concernées par la restriction, a été difficile. 242 poursuites pour violation du couvre-feu ont ainsi été instruites en 2022 et 309 en 2023.

Le ministre chargé des transports a ainsi annoncé en novembre 2023 que des dispositions seraient prises afin de clarifier (à droit constant) les exceptions possibles et d'améliorer l'application du dispositif, en assurant par exemple un délai de traitement inférieur à 1 mois pour l'envoi des procès-verbaux et l'analyse des dossiers de manquement.

Ainsi, la difficulté éprouvée en particulier par les compagnies à s'approprier le « principe de raison indépendante » a conduit l'administration à modifier le premier arrêté de couvre-feu en adoptant un arrêté modificatif le 23 mai 2024, qui comporte notamment dans son article 1^{er} une liste d'événements pouvant être considérés comme « raisons indépendantes de la volonté du transporteur ». Les compagnies doivent notifier à l'avance par courriel à la permanence de la DSAC Ouest tout vol susceptible d'affecter le couvre-feu, la DSAC pouvant répondre par un refus, qui contraint le vol à un déroutement. La mise en place d'un comité de suivi des vols de nuit a impliqué les acteurs du territoire dans l'évaluation permanente du dispositif.

. Depuis la mise en place de cette restriction horaire, le gestionnaire a dû compter avec un deuxième pic d'activité en soirée, entre 21h et minuit. En 2019, année de référence pré-pandémie, 1 900 mouvements avaient eu lieu sur l'aéroport entre minuit et six heures. La plupart de ces mouvements¹⁹ ont été supprimés par des compagnies soucieuses de programmer leur dernier retour avant 23h, voire 22h30. Le gestionnaire estimait à 100 000 sièges le manque à gagner induit pour l'aéroport. En outre, certaines compagnies (Volotea) ont choisi de « débaser » une partie de leurs avions basés à Nantes, en raison de la difficulté à opérer les vols en fin de journée.

La mise en place progressive du couvre-feu a conduit à une réduction du nombre de vols entre minuit et 6h du matin de 317 en 2022 à 211 en 2024 (cf. annexe n°2). Le nombre moyen de vols de nuit par semaine a été de 42 en 2024 contre 48 en moyenne d'avril à décembre 2019 et le nombre de nuits sans vol est passé de 134 à 245 entre 2022 et 2024. Cependant, entre l'entrée en application du nouvel arrêté (juin 2024) et janvier 2025, sur 152 vols aux heures du couvre-feu, 19 n'avaient fait l'objet d'aucune notification (prévue par les règles d'application du couvre-feu) par les compagnies à la DSAC Ouest et dans 2 cas seulement, cette dernière avait opposé un refus. Le nombre de vols de nuit en limite de couvre-feu bénéficiant d'une tolérance (et ne faisant pas l'objet de PV) a représenté 27 % des vols de nuit en 2024 contre 16% seulement en 2022 et dans le même temps la part des vols de nuit ayant donné lieu à PV a chuté de 72 % en 2022 à 45 % en 2024²⁰.

Pour de nombreux élus, la restriction de trafic introduite par le couvre-feu en 2022 n'a pas suffi à protéger les riverains contre les nuisances, en raison notamment des nombreuses violations de l'arrêté de 2021. Dans un courrier adressé au ministre des transports en octobre 2023, les 24 maires de la métropole nantaise ont notamment demandé la réécriture de l'arrêté afin d'« affermir la portée » du couvre-feu et de poursuivre la réflexion avec les compagnies et l'aéroport pour limiter le recours à la tranche 22h30-24h, sans pour autant demander une extension de la plage horaire. Certains élus ont demandé que la perspective de restrictions

¹⁹ Typiquement, un troisième aller-retour journalier opéré par une compagnie à bas coût.

²⁰ La conformité à l'arrêté n'est appréciée qu'*a posteriori*. L'ACNUSA a indiqué qu'au 24 juin 2025, 22 dossiers concernant la non-exécution du couvre-feu nantais étaient en instruction et non-inscrits à une séance plénière.

supplémentaires de trafic soit abordée dans le prochain cahier des charges. En outre, dans ses annonces de novembre 2023, le ministre des transports a laissé ouverte la possibilité du renforcement à l'avenir des restrictions d'exploitation pesant sur l'aéroport « dans le respect de la démarche d'approche équilibrée ». Dans son rapport d'information²¹, le Sénat a, par sa « proposition 9 », préconisé de renforcer le couvre-feu, notamment au moyen de « l'interdiction des atterrissages avant 7 heures du matin et des décollages après 21 heures ».

De fait, il n'est pas certain que la baisse très significative du nombre de vols de nuit observée suffise à mettre fin au débat sur les restrictions de trafic, dont le gouvernement et le Sénat se sont eux-mêmes fait l'écho. Le dispositif, tel que revu en 2024, est insuffisamment préventif et repose encore trop sur le traitement *a posteriori* par la DSAC Ouest et l'ACNUSA des manquements. Le faible nombre d'oppositions de la DSAC Ouest, l'augmentation de vols en limite de couvre-feu, la chute de la part de vols de nuit donnant lieu à procès-verbal et le nombre de 211 vols de nuit en 2024 sont source d'interrogations, notamment sur le caractère incitatif pour les compagnies des sanctions prononcées par l'ACNUSA.

Recommandation n° 1. (DGAC, ACNUSA, 2025) Procéder à un bilan de l'exécution du couvre-feu à Nantes-Atlantique ; évaluer notamment l'opportunité, à droit constant, de recourir davantage aux oppositions *a priori* et de supprimer les tolérances accordées.

1.2.2.3 Les autres mesures visant à réduire les nuisances aéroportuaires pour les riverains

Les mesures liées à la protection des populations comprennent, outre le couvre-feu, des engagements volontaires des compagnies aériennes, qui ont été déclinées dans les PPBE : programmation des vols avant 23h00 ou 22h30, renouvellement des flottes et utilisation d'avions moins bruyants, procédures d'approche. Une mesure concerne l'aide de droit commun à l'insonorisation (augmentation de la TNSA) dont la gestion est confiée à l'exploitant AGO.

Quatre mesures exceptionnelles d'aide aux riverains sont alors mises en place, dont un « droit de délaissement exceptionnel » et trois autres mesures, toutes gérées par un « fonds de compensation Nantes-Atlantique » (FCNA). Le fonds prend la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), créé en 2019 et dont les statuts ont été revus en novembre 2020²² et qui associe l'État, principal financeur, et les quatre collectivités les plus concernées par les nuisances sonores : Nantes Métropole et les communes intégrées dans le plan de gêne sonore (PGS) à savoir Saint-Aignan de Grand Lieu, Bouguenais et Rezé. Le groupement est piloté par une assemblée générale présidée par le préfet de région et réunie mensuellement, et par un directeur.

Le droit de délaissement exceptionnel créé pour les riverains de l'aéroport de Nantes-Atlantique

L'article 205 (V) de la LFI pour 2020 a créé un article L6353-3 dans le code des transports qui met en place un droit de délaissement exceptionnel pour les riverains de l'aéroport de Nantes-Atlantique, dont les conditions d'application ont été précisées par le décret n° 2021-470 du 19

²¹ Rapport d'information n° 227 du Sénat relatif à la modernisation de l'aéroport de Nantes-Atlantique, déposé le 20 décembre 2023

²² Approuvés par un arrêté préfectoral portant approbation de la convention constitutive modifiée du GIP FCNA du 30 décembre 2020.

avril 2021. Ce droit qui peut être exercé jusqu'au 20 avril 2026 permet aux propriétaires d'un logement exposé à un niveau de bruit d'indice L_{den}^{23} supérieur à 62 décibels, s'ils le souhaitent, de mettre en demeure l'État de leur racheter leur bien. Le prix d'acquisition, fixé après avis du directeur départemental des finances publiques, doit permettre de neutraliser toute éventuelle dépréciation induite par le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique.

Pour être éligibles, les propriétaires doivent avoir procédé à l'achat de leur résidence principale, à la reconstruction de cette dernière ou à l'augmentation de plus de 40 mètres carrés de la surface de plancher, entre la date de signature du contrat de concession entre l'État et Aéroports du Grand Ouest (décembre 2010) et l'annonce du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique (janvier 2018). Le 16 novembre 2023, le ministre des transports a annoncé que des études juridiques seraient menées pour analyser l'opportunité et la faisabilité d'une évolution du dispositif du droit de délaissement.

Fin janvier 2025, 17 biens avaient été acquis par l'État sur les 29 demandes. Trois biens ont d'ores et déjà été rachetés à l'État et deux biens font l'objet d'une procédure d'appel à candidatures pour leur réutilisation par des porteurs de projet privés. Les expertises de la chambre des métiers et de l'artisanat des Pays de la Loire, de la DDTM, de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ont été mobilisées pour éviter le mitage du tissu urbain et mieux définir la vocation future des zones concernées : zones d'activités centrées sur l'artisanat ou les services à la personne, par exemple.

Le groupement d'intérêt public Fonds de compensation Nantes-Atlantique (GIP FCNA) prend également en charge la mesure n°4 qui vise à apporter aux riverains de l'aéroport une aide complémentaire à l'insonorisation (au-delà du dispositif de droit commun dont bénéficient les habitants situés sur les zones du PGS d'un aéroport). Pour les logements individuels, le taux d'aide à l'insonorisation de 80% est porté à 90 % et le taux de 90 % sous conditions de ressources est porté à 100 %. Dans ce cadre, depuis 2021, 866 dossiers ont été financés pour un montant total de 1,45 M€.

Le GIP verse également une aide à la mise aux normes actuelles d'insonorisation, sur la base d'un diagnostic technique, pour les logements situés dans le périmètre du PGS mais non concernés par les aides à l'insonorisation²⁴. Au 1er janvier 2025, 51 dossiers avaient été déposés dans le cadre de cette mesure et 6 ont donné lieu à versement d'une aide pour un total de 59 000 €. Enfin, le GIP a aidé enfin des propriétaires qui le souhaitent à vendre leur logement. Cette aide, qui concernait les logements situés en bordure de la zone de délaissement où les propriétaires avaient procédé à des travaux de reconstruction ou d'extension entre décembre 2010 et janvier 2018, pouvait être demandée pendant une durée de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur du dispositif de compensation (jusqu'au 20 avril 2024)²⁵. 9 dossiers ont été déclarés éligibles à ce dispositif (aide moyenne de 31 000 €).

²³ Le L_{den} (l = level, d = day, e = evening, n = night) est un indice de gêne sonore exprimé en décibels représentant le niveau d'exposition totale au bruit. Il s'agit d'une moyenne des niveaux sonores enregistrés sur une période donnée, par exemple une année. Il prend en compte d'une pondération plus forte pour le bruit observé en soirée et de nuit. L'indice L_n représente le niveau d'exposition au bruit en période de nuit (niveau sonore moyen sur l'ensemble des périodes de nuit d'une année). D'autres indicateurs sont également employés, tels que le L_{Amax} qui correspond à l'intensité maximale d'un pic de bruit durant le passage d'un avion

²⁴ Logements construits après le PEB de 2004 et acquis après la date de signature du contrat de concession entre l'État et Aéroports du Grand Ouest en décembre 2010.

²⁵ Décret n° 2021-471 du 19 avril 2021.

Le GIP pourrait également prendre en charge les aides annoncées par la mesure 8 (relocalisation d'équipements publics) et participer au financement de la relocalisation du collège Marie Marvingt à Bouguenais (Près de 600 collégiens sont scolarisés dans ce collège situé dans l'axe de la piste) et des trois écoles de Saint-Aignan de Grand Lieu. De premières études ont été conduites par Nantes Métropole entre 2021 et 2023, en cofinancement avec l'État sur les potentielles relocalisations, complétées par une étude plus récente menée avec la commune et le département sur la relocalisation du collège de Bouguenais.

Des mesures supplémentaires ont été annoncées en 2019 pour protéger les populations et l'environnement. Elles concernent, outre la mise en place d'une politique tarifaire favorisant les compagnies utilisant les avions les moins polluants et à la meilleure performance acoustique, la communication sur l'état initial de l'environnement, la mise à disposition de mesures de l'impact carbone des voyages aériens et le lancement d'une étude sur les impacts environnementaux et sanitaires du trafic aérien.

Cette dernière mesure a donné lieu à plusieurs études, dont une étude sur les particules fines confiée à Air Pays de la Loire et publiée dans sa version finale en août 2024 et qui a conclu à l'absence générale d'impact de l'activité aéroportuaire sur la qualité de l'air²⁶. Le 16 mai 2024, une étude a été confiée par l'État à l'observatoire régional de santé (ORS) sur l'ensemble des enjeux sanitaires liés à l'activité aéroportuaire. Il s'agit d'étudier dans quelle mesure la santé et la qualité de vie des riverains des différents territoires concernés est affectée notamment par le bruit aérien. Cette étude est pilotée par un comité de pilotage et un comité de suivi installés en 2024 et comportant 6 collèges. Un groupe de travail est chargé de définir les indicateurs et les zones d'études. L'ensemble des effets (psychologiques, physiologiques, gêne fonctionnelle) seront étudiés. Les conclusions de cette étude sont attendues pour la fin de 2025. Elles alimenteront l'étude d'impact environnemental²⁷ qui sera conduite préalablement aux autorisations environnementales qui seront délivrées au futur concessionnaire avant le lancement des travaux initiaux. La faisabilité d'une étude épidémiologique plus approfondie sera étudiée. L'OTANA joue un rôle central dans la communication de l'ensemble des données et informations disponibles à la population. À plus long terme, des études sont annoncées afin d'examiner les enjeux de santé liés à l'activité aéroportuaire et d'étudier l'opportunité de faire évoluer le dispositif du droit de délaissement.

1.2.2.4 Des mesures de réaménagement de l'aéroport, remaniées en 2023

Parmi les 31 engagements de 2019, 14 mesures concernent particulièrement le réaménagement de l'aéroport, qu'il s'agisse de la piste (projet d'allongement, finalement abandonné) ou des trajectoires d'approche. De nombreuses mesures ont vocation à définir un cadre pour l'appel d'offres et à être reprises par le cahier des charges : sobriété foncière et

²⁶ Des mesures ont été conduites à partir de 16 sites chaque année entre 2019 et 2024. L'étude, dont les conclusions sont publiées sur le site de l'OTANA, a conclu que, s'agissant des différents composants mesurés (NO₂, Benzène, PM₁₀, PM_{2,5}, O₃, SO₂, CO, BC), la qualité de l'air mesurée à proximité de la zone aéroportuaire est typique d'une zone périurbaine, sans effet particulier de l'activité aéroportuaire. La principale difficulté méthodologique réside dans la présence de nombreux biais (présence de nombreuses sources de pollutions dans l'agglomération nantaise).

²⁷ A la charge du futur concessionnaire. L'étude conduite par l'ORS est à la charge de l'État (pour un budget estimé à 150 k€).

obligation de réaménager dans l'emprise actuelle (mesures 14 et 18)²⁸, aérogares non différenciées selon leur qualité de service, aménagement des abords de l'aérogare, absence de subvention publique pour le futur réaménagement ou haute performance environnementale imposée au futur concessionnaire²⁹. Les travaux d'urgence attendus de l'actuel concessionnaire sont précisés (parkings modulaires, fluidification des postes d'inspection filtrage, « travaux d'urgence »).

S'agissant de la desserte de l'aéroport, jugée par tous les acteurs comme insuffisante, la création d'un pôle d'échange multimodal est envisagée. Une étude conduite en 2020 et 2021 par l'État, Nantes Métropole et la région a conduit à l'adoption d'un « schéma directeur de mise en accessibilité de l'aéroport Nantes Atlantique » suivi par un « comité de pilotage » qui arbitre les questions structurantes (création d'une halte ferroviaire de proximité sous maîtrise d'ouvrage SNCF Gares et Connexions, mise en place d'une ligne de bus à haut niveau de service depuis la gare de Nantes). Un « comité des procédures » et un « comité technique par projet » complètent le dispositif. Le volet mobilité du contrat de plan État-Région (CPER) pour 2023-2027, signé le 27 juin 2024, prévoit à cet effet une enveloppe de 700 M€, dont 300 M€ apportés par l'État.

Les annonces faites le 16 novembre 2023 par le ministre des transports, qui visaient à donner un second souffle au projet de réaménagement de l'aéroport après l'échec du premier appel d'offres, ont modifié sensiblement l'ensemble du dispositif. Outre l'abandon de l'allongement de la piste, ces décisions visent à renforcer l'association des élus à la préparation du second appel d'offres et à la gouvernance du projet. La nomination d'un « délégué ministériel en charge du pilotage du projet » en lien avec la DGAC et les élus est annoncée, de même que la mise en place d'un « comité de l'aéroport » coprésidé par le préfet de région et le délégué ministériel, qui se réunira trimestriellement autour de l'ensemble des élus. De même, la demande d'un nouveau « programme de travaux d'urgence » demandés au concessionnaire actuel, a été confirmée par le ministre.

1.2.2.5 La conclusion d'un nouveau PPBE pour 2025-2029

Depuis la décision d'abandon de 2018, de nombreux acteurs locaux ont voulu voir dans le cahier des charges le cadre principal, sinon unique, de régulation de l'exploitation future de l'aéroport, destiné à contenir l'ensemble des dispositions garantissant une exploitation maîtrisée par le gestionnaire et la réduction des nuisances pour les riverains. Le cahier des charges n'est toutefois pas l'instrument le plus idoine. Certains élus souhaitaient que le cahier des charges prévoie une nouvelle restriction du trafic, en particulier un plafonnement du nombre de mouvements.

Cette dernière attente reflète un clivage profond entre élus. Pour certains (en particulier le conseil régional), le développement économique et le développement de l'aéroport doivent primer. Les partisans du plafonnement rappellent que l'argument longtemps avancé pour

²⁸ La mesure 14, reformulée dans le cadre du second appel d'offres, prévoyait en 2019 de mettre en place des capacités d'accueil pour 9,2 M de passagers à l'horizon 2040.

²⁹ Neutralité carbone, maîtrise des besoins énergétiques et des émissions de polluants, recours aux énergies renouvelables, haute performance environnementale pour toute construction nouvelle, minimisation de l'impact du chantier sur les territoires.

justifier le projet de construction d'un nouvel aéroport était l'existence d'un seuil de tolérance (estimé par de certains élus et associations à 56 000 mouvements³⁰) au-delà duquel, en raison de la configuration géographique, aucun développement supplémentaire n'était envisageable pour Nantes-Atlantique. La logique de plafonnement est celle qui a prévalu à Orly³¹. Les seuils de saturation envisagés au moment du débat public ont été dépassés bien avant l'année 2020, tant en termes de nombre de passagers que de nombre de mouvements³².

La position moyenne, suivie tant par Nantes Métropole que par les représentants de l'État est que le développement continu de l'aéroport historique est envisageable à condition qu'il soit maîtrisé. Nantes-Atlantique ne saurait être exploité comme Notre-Dame-des-Landes l'aurait été. Les autorités doivent pour ce faire recourir pleinement aux quatre types d'instruments dont ils disposent aux termes de la réglementation, qualifiés de piliers de l'« approche équilibrée » de la gestion du bruit aérien³³. Les trois premiers piliers (réduction des sources de bruit, urbanisme et aide à l'insonorisation, procédures d'exploitation à moindre bruit) font l'objet du plan de prévention du bruit dans l'environnement (PPBE), complété par des plans plus ponctuels (plan d'exposition au bruit et plan de gêne sonore). Le nouveau PPBE Nantes-Atlantique pour les années 2025-2029 était en cours d'adoption au moment de l'instruction. Le quatrième pilier, la restriction de l'exploitation (plafonnement, couvre-feu) doit faire l'objet d'une étude d'impact selon l'approche équilibrée (EIAE), procédure longue qui a été déjà menée en 2019-2020 pour aboutir au couvre-feu actuel.

Le concédant a répondu à cette première difficulté en distinguant clairement l'élaboration du cahier des charges des procédures liées à la gestion des nuisances sonores et à l'approche équilibrée. En s'appuyant sur les instances de dialogue mises en place (comitologie, délégué ministériel, groupe de travail sur l'appel d'offres), la DGAC s'est ainsi attachée auprès de ses interlocuteurs à décorrélérer les calendriers afin d'éviter de créer des préalables et de multiplier les difficultés, même si dans les faits le PPBE en cours d'adoption fait figure de « donnée d'entrée » pour le futur contrat de concession, réceptacle des principales mesures mises en place.

La réglementation³⁴ prévoit qu'un PPBE et des cartes stratégiques de bruit sont élaborés pour chaque aéroport recevant plus de 50 000 mouvements annuels. Ils doivent être renouvelés tous les 5 ans ou en cas d'évolution significative des niveaux de bruit identifiés par les cartes de bruit. Ces documents visent à prévenir autant que possible le bruit dans l'environnement et gérer les effets du bruit en s'appuyant sur une évaluation du nombre de personnes exposées à un niveau de bruit défini et en recensant les mesures prévues pour maîtriser les nuisances. Les

³⁰ L'étude socio-économique de 2008 a déterminé que l'horizon de saturation des installations était de 2020 pour les aéroports et de 2030 pour les pistes en se fondant sur un trafic de 4 millions de passagers à l'horizon 2020, à condition qu'un investissement au coût évalué entre 65 et 80 M€ soit réalisé.

³¹ L'arrêté ministériel du 6 octobre relatif aux créneaux horaires sur l'aéroport d'Orly prévoit dans son article 1 que « *Le nombre maximum de créneaux horaires attribuables par le coordonnateur de l'aéroport d'Orly est fixé à 250 000 sur deux périodes de planification horaire consécutives (été et hiver).* »

³² Pour atteindre près de 69 081 mouvements et 7,22 M de PAX en 2019.

³³ Ce concept et cette démarche, d'abord formulés et adoptés à l'Assemblée de l'OACI, ont été définis par deux textes européens : la directive 2002/49/CE, qui traite des trois premiers piliers, et le règlement (UE) n° 598/2014 du parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif à l'établissement de règles et de procédures concernant l'introduction de restrictions d'exploitation liées au bruit dans les aéroports de l'Union. Ce dernier règlement introduit des règles concernant la procédure à suivre pour introduire des restrictions d'exploitation liées au bruit conformément à l'approche équilibrée (EIAE).

³⁴ Directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002

PPBE visent à réduire les nuisances et leurs effets sur les populations selon une approche en 3 piliers : réduction du bruit à la source (renouvellement des flottes auquel les compagnies sont incitées par des instruments tels que la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires) ; urbanisme (le plan d'exposition au bruit et le plan de gêne sonore établissant respectivement les zones de constructibilité autour de l'aéroport et zones où les riverains éligibles à l'aide à l'insonorisation) ; les procédures d'exploitation à moindre bruit (amélioration des trajectoires et de la programmation des vols).

Un premier PPBE a été adopté pour l'aéroport de Nantes-Atlantique par arrêté préfectoral le 24 septembre 2021 pour les années 2020 à 2024. Dans le contexte du lancement d'un nouvel appel d'offres (fin 2023) et de la reformulation des engagements de l'État par le ministre des transports, l'élaboration d'un nouveau PPBE pour les années 2025-2029 a été lancée dès 2023. Le concessionnaire a été associé, ainsi que les transporteurs, les associations, avec des consultations régulières du Comité aéroport, du groupe de travail élu et de la commission consultative de l'environnement (CCE). Le GIP FCNA a évalué les mesures relatives à la planification urbaine. Le nouveau plan, approuvé en commission consultative de l'environnement (CCE) le 19 décembre 2024 a ensuite fait l'objet d'une concertation publique entre le 1^{er} février et le 31 mars 2025.

Une action cruciale : l'ajustement des trajectoires d'approche vers Nantes-Atlantique

L'État concédant de l'aéroport de Nantes-Atlantique s'est engagé en 2019 puis à travers les deux PPBE à adapter les trajectoires d'approche pour réduire le nombre de riverains exposés aux nuisances sonores. Pour les atterrissages face au Nord, le futur concessionnaire devra ainsi réaliser les travaux nécessaires au décalage de 400 m vers le Nord du seuil d'atterrissage sur la piste pour permettre un relèvement de l'altitude du survol de la commune de Saint-Aignan de Grand Lieu située à l'extrémité Sud de la piste. Une modification des trajectoires de décollage face au Sud permettra aux avions d'éviter le survol du bourg de la Chevrolière. Cette dernière mesure, qui requerrait l'ajustement des procédures de départ, a été expérimentée par la DSNA dès 2022 et son impact sur la réduction du bruit a pu être mesurée dans les différentes stations de mesure du bruit.

Le PPBE 2025-2029 contient plusieurs nouvelles mesures permettant de réduire les nuisances liées aux procédures d'exploitation. Ainsi, la DSNA s'engage, dans le cadre de son plan de transformation pour 2030 à mettre en place des procédures « *green operations* » de descente en continu visant à générer des réductions d'émissions de gaz à effet de serre tout en permettant une réduction des nuisances sonores. Cet engagement est complété par les engagements de quatre compagnies (dont EasyJet, KLM et Vueling) d'utiliser des procédures de vol à moindre bruit (décélération continue des moteurs en approche, réduction des trainées). La DSNA s'engage également à réexaminer les procédures pour les départs vers le Nord (virages pris par les avions quand ils atteignent une altitude 540 pieds) afin de réduire la dispersion des vols, en particulier au-dessus de Rezé.

La mesure la plus emblématique, qui a fait l'objet de l'engagement 17 de l'État et par la suite de nombreux débats et échanges entre les élus et l'État, a consisté à trouver un moyen de remédier au survol du centre de l'agglomération nantaise, située dans l'axe de la piste au Nord,

par les avions atterrissant sur la « piste 21 », c'est-à-dire face au Sud³⁵. La première solution envisagée en 2019 avait consisté à combiner une approche, dérogatoire, désaxée de 13 degrés vers l'Est³⁶ par rapport à l'axe de la piste par beau temps avec une approche « classique » dans l'axe, appuyée sur un système ILS³⁷ de guidage vertical, par mauvais temps. Cette solution de la « double approche » a, dès sa mise en place, suscité de nombreuses réticences parce qu'elle ne réglait pas le problème du survol de l'hypercentre de Nantes ni à court terme, par mauvais temps, ni à long terme. Le ministre des transports a ainsi annoncé un moratoire sur les trajectoires le 16 novembre 2023 et l'étude d'une solution alternative.

La solution élaborée par la DGAC en 2024 et qui fait l'objet d'un engagement de l'État dans le nouveau PPBE, est la mise en place d'une solution de guidage satellitaire dite « RNP-AR »³⁸ qui permettra de pérenniser une trajectoire désaxée proche de celle qui est actuellement mise en œuvre par beau temps. Cette procédure, qui permet d'« instrumentaliser » le virage actuellement effectué manuellement par les pilotes atterrissant vers le Sud, sera testée, puis pérennisée (et ne sera plus dérogatoire) et s'appliquera quelles que soient les conditions météorologiques. Elle permettra également de remonter les distances minimales (altitude et distance à l'aéroport) que la DSNA impose aux pilotes de respecter, pour pouvoir atterrir, une bonne visibilité sur la piste par mauvais temps³⁹.

La mise en place de cette procédure requiert à la fois des actions de formation des pilotes par les compagnies et l'équipement des flottes. Elle sera donc utilisée simultanément avec la procédure actuelle pendant une période de transition d'environ 5 ans qui permettra aux compagnies d'adapter leurs équipements et leurs formations. La mise en place de la nouvelle procédure induira également le décalage du seuil d'atterrissage des avions et la création par le futur concessionnaire d'une rampe d'approche⁴⁰ pour la piste 21, prévue au cahier des charges.

³⁵ Le nombre 21 pour désigner une piste d'aéroport fait référence à l'orientation de la piste par rapport au Nord magnétique. 21 signifie que la piste est orientée à 210 degrés (vers le Sud-Ouest). C'est l'orientation de la piste quand les avions atterrissent à Nantes-Atlantique face au Sud. Quand ils atterrissent face au Nord, ils atterrissent à $(210+180-360=)$ 30 degrés, et donc sur la piste 03 (vers le Nord-Est).

³⁶ Approche par le survol de Carquefou et du Sud de l'île de Nantes avant de se mettre dans l'axe de la piste.

³⁷ *Instrument landing system*. Il s'agit d'un système d'aide à l'atterrissage aux instruments par visibilité réduite qui permet au pilote de recevoir des informations sur sa position par rapport à l'axe de la piste (*localizer*), au plan oblique de descente aboutissant à la piste (*glide path*) et au seuil de piste. L'aéroport de Nantes-Atlantique dispose d'un ILS pour la piste 3 (atterrissages vers le Nord qui se font donc dans l'axe de la piste). Historiquement, les pilotes s'appuyaient pour leur approche sur les ILS et sur les systèmes radar VOR (VHF Omnidirectional Range : balises au sol donnant une position angulaire par rapport à des points de référence), beaucoup moins précis que des systèmes satellitaires et qui pouvaient créer des décalages avec l'axe de la piste (et un besoin de redresser la trajectoire au dernier moment).

³⁸ *Required Navigation Performance - Authorization Required* (procédure d'approche basée sur la performance de navigation nécessitant une approbation).

³⁹ L'altitude minimale pourrait être abaissée de 780 pieds (procédure actuelle) à 400 pieds avec la mise en place de la nouvelle procédure. Actuellement, en cas d'absence de visibilité sur la piste à cette altitude, le pilote doit se dérouter.

⁴⁰ Un tel système, comparable aux phares dans la navigation, est un système de balisage installé à l'extrémité d'une piste d'aérodrome. Il est constitué d'une série de barres lumineuses, de feux stroboscopiques ou d'une combinaison des deux qui s'étendent vers l'extérieur à partir du seuil de piste et permettent au pilote, de nuit et par tout temps, d'effectuer la transition entre le vol aux instruments et le vol à vue avant l'atterrissage en lui indiquant son positionnement par rapport à l'axe de piste et en lui donnant des éléments de perception de la hauteur et du roulis. Un tel système rend moins probables les reprises de gaz par mauvais temps aujourd'hui très nombreuses (une centaine par an).

Au sein du nouveau PPBE, dix actions ne sont pas reconduites, parce que déjà mises en œuvre (couvre-feu, augmentation de la TNSA) ou parce que considérées comme inefficaces (aide à la revente des logements). C'est le cas également de l'allongement de la piste qui était envisagé dans le premier PPBE. 12 actions sont reconduites : révision du PEB de 2004, déplacement du collège Marie Marvingt de Bouguenais, relèvement de l'altitude de survol de Saint-Aignan de Grand Lieu, études des impacts environnementaux et sanitaires du projet par l'OTANA. De même, l'État maintient son engagement d'imposer au nouveau concessionnaire une modulation tarifaire pour inciter les compagnies aériennes à utiliser les avions les moins bruyants et les moins polluants. La redevance d'atterrissage intégrera une modulation pour tenir compte du coût environnemental.

Parmi les 40 nouvelles mesures contenues dans le plan, neuf sont portées par l'État et concernent en particulier l'adaptation des trajectoires (procédures en descente continue et pérennisation du décalage de l'approche Nord vis-à-vis de l'axe de la piste grâce au guidage satellitaire). Le concessionnaire s'engage à mettre en place trois nouvelles stations de mesure de bruit, et à électrifier 12 postes de stationnement avion. La particularité de ce plan est le grand nombre (28) des engagements volontaires de la part de huit transporteurs. Ces engagements concernent la programmation des vols (Ryanair et Volotea s'engagent ainsi à ne programmer aucun vol après 22h30), le respect du couvre-feu, les déroutements vers Rennes après minuit, l'électrification des opérations au sol et le renouvellement des flottes. Certaines compagnies s'engagent également à caper leur nombre de vols pendant les heures du couvre-feu (entrant dans les exceptions prévues par l'arrêté) : 35 vols dans l'année pour Volotea d'ici la fin 2025 et 25 vols d'ici la fin 2026.

Les cartes stratégiques de bruit (CSB) contenues dans le PPBE procèdent à un diagnostic sur le niveau d'exposition au bruit. Ces cartes permettent de figurer dans l'espace les niveaux d'exposition de court terme et de long terme à certains seuils de bruit. Les indicateurs utilisés sont le Lden (indicateur de niveau de bruit global pendant une journée entière) et le Ln (niveau sonore moyen entre 22h et 6h), mesurés en décibels. Les zones signalées sont celles où le Lden est supérieur à 55 et le Ln supérieur à 50 décibels. Les hypothèses prises en compte pour l'établissement des CSB de long terme (2030) sont un trafic de 59 400 mouvements et 18 000 mouvements d'aviation légère, contre respectivement 50 200 et 18 000 en 2023. Les différentes mesures envisagées par le PPBE et l'application stricte du couvre-feu actuel devraient selon ces cartes permettre une décroissance en sept ans de la population exposée de 8 899 à 7 164 habitants pour les niveaux de Lden supérieurs à 55 db et de 3 073 à 1 752 habitants pour les niveaux de Ln supérieurs à 50db.

1.2.2.6 La profusion des mesures de protection des riverains : une faible lisibilité

Le dispositif foisonnant des engagements de 2019, remanié en 2023 doit être mis en perspective avec l'ensemble des modifications réglementaires intervenues depuis l'annonce de 2018, avec la préparation du cahier des charges (qui a vocation à être l'instrument de près d'un tiers des engagements) et avec les trois documents stratégiques de droit commun qui visent à réduire les nuisances de l'aéroport de Nantes-Atlantique pour les riverains (le PEB, le PGS et le PPBE). Malgré les efforts de communication (sites internet du réaménagement de Nantes-Atlantique et site de l'OTANA), l'ensemble du dispositif est difficile à suivre pour le public. En outre, si le 2^e PPBE (2025-2029) et ses cartes stratégiques de bruit, conçus à la suite des annonces de la fin 2023 parallèlement à la rédaction du nouveau cahier des charges sont

actualisés, ce n'est le cas ni du PEB, totalement obsolète puisqu'il date de 2004, ni même du PGS, approuvé avant la pandémie et l'annonce des engagements.

Les plans d'exposition au bruit (PEB) et de gêne sonore (PGS) de Nantes-Atlantique

Le plan d'exposition au bruit (PEB) est un document visant à réglementer l'urbanisme autour de l'aéroport afin d'éviter que de nouvelles populations soient soumises aux nuisances sonores aériennes. Arrêté le 17 septembre 2004, le PEB actuel repose sur des hypothèses de trafic largement obsolètes (comme le montrent les écarts entre les hypothèses contenues dans les études socio-économiques relatives au projet de construction d'un nouvel aéroport, et les niveaux constatés par la suite). Le PPBE en cours d'adoption prévoit l'adoption d'un nouveau PEB, procédure longue qui requerra le lancement d'une enquête publique. Sur une carte au 1/25 000^e, quatre zones correspondant à quatre niveaux (de 1 à 4, la zone 1 étant celle de l'emprise de l'aéroport) de constructibilité sont définies. Les zones 3 et 4 du PEB de 2004 ne couvrent qu'une part très limitée des deux communes de Saint-Aignan-Grandlieu (au Nord-Est de la commune) et de Bouguenais (Est de la commune). .

Le plan de gêne sonore (PGS) de l'aéroport de Nantes-Atlantique a été approuvé par arrêté préfectoral le 20 mai 2019. Il délimite trois types de zones dans lesquelles les riverains de l'aéroport peuvent bénéficier d'une aide pour insonoriser leur logement et se prémunir contre les nuisances sonores aériennes. Le plan n'avait pas été révisé depuis 2003, compte-tenu de la perspective du transfert de l'aéroport. Le PGS a été examiné pour avis par la commission consultative d'aide aux riverains (CCAR) et par l'ACNUSA. La zone 1 dite de très forte nuisance est comprise à l'intérieur de la courbe d'indice Lden 70. La zone 2 dite de forte nuisance est comprise entre la courbe d'indice Lden 70 et Lden 65. La zone 3 (de nuisance modérée, entre Lden 65 et Lden 55) s'étend dans l'axe Nord de la piste sur une partie du territoire de la commune de Rezé jusqu'à l'île de Nantes et dans l'axe Sud au-dessus du lac de Grand-Lieu).

Par conséquent, il est difficile pour le public, notamment pour les riverains concernés par les survols d'avions, particulièrement pendant les pics du matin et du soir, et par les manquements au couvre-feu, de disposer d'une vision claire et cohérente sur les trois données suivantes au moins :

- le contour exact, en temps réel, des zones affectées par les niveaux les plus gênants de nuisances sonores (par exemple supérieurs à Lden=55). À titre d'exemple, la limite de la zone III du PGS de 2019, ne coïncide pas avec la limite de la zone supérieure à ce niveau sur les cartes stratégiques de bruit du 2^e PPBE (données 2023). Le site de l'OTANA renvoie, outre, les documents stratégiques, aux mesures des diverses stations de mesure, dont les résultats sont difficilement lisibles. Le nombre de personnes concernées par les plus hauts niveaux de nuisance est, corollairement, difficile à suivre, ce qui mène à des guerres de chiffres entre les élus, les associations et l'administration.
- l'efficacité, « en temps réel », des mesures prises et en particulier, l'efficacité du couvre-feu, de l'ajustement des trajectoires et des engagements volontaires des compagnies dans la réduction des nuisances sonores. À titre d'exemple, le deuxième PPBE et ses cartes stratégiques de bruit prévoient que seuls 7 164 habitants seront affectés, à l'horizon 2030, par des niveaux de bruit supérieurs à Lden=55, malgré la tendance haussière du trafic commercial observée actuellement.
- Le niveau global d'énergie sonore émise par l'aéroport chaque année. La mise en place par l'arrêté du 28 janvier 2003 d'un indicateur global mesuré et pondéré (IGMP) appuyé

sur 44 stations de mesure à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle (dont la valeur ne peut dépasser la valeur 100) permet à la fois de disposer d'un indice synthétique lisible et de fixer des objectifs de maîtrise du bruit. Le rapport d'information sénatorial a recommandé d'envisager une telle méthode à Nantes-Atlantique⁴¹.

Dans un contexte de trafic haussier, où les revendications des riverains et de leurs représentants ne cesseront pas, l'enjeu de la clarté et de la crédibilité de ces informations est crucial. Il conditionne l'avenir de la concession de Nantes-Atlantique car une insatisfaction trop grande pourrait conduire les acteurs du territoire à demander une nouvelle étude d'impact en vue d'une nouvelle restriction du trafic, non envisagée aujourd'hui, qui modifierait l'équilibre de la prochaine concession. Aujourd'hui, la profusion des documents stratégiques qui figent dans le temps (2023 pour les cartes stratégiques du bruit, 2019 pour le PGS) et pour des durées longues les données, ne permettent pas au public de s'y retrouver. L'absence d'actualisation régulière en particulier du PGS est également regrettable.

Le scepticisme du public peut être alimenté par la perception d'un décalage entre l'optimisme des prévisions contenues dans le nouveau PPBE et les résultats alarmistes des études socio-économiques menées dans les années 2000 dans un contexte de trafic beaucoup plus limité. Celles-ci prévoyaient un effet de saturation dès 2020 ou 2015 avec un trafic bien moindre celui qui est observé aujourd'hui. Ainsi, l'étude socio-économique préalable à la DUP de 2008 relevait qu'« ont été évaluées les conséquences d'un maintien de l'exploitation de Nantes-Atlantique avec un trafic de 4,5 millions de passagers à l'horizon 2020 – 2030 (...). Il ressort de cette nouvelle estimation que la poursuite de l'exploitation de l'aéroport actuel jusqu'à l'extrême limite de sa saturation technique serait extrêmement contraignante : en matière de nuisances sonores, 63 000 personnes au total étant affectées dont près de 16 000 en zone C⁴² ».

La mise à disposition du public d'un bilan unique, actualisé régulièrement, de l'impact des principales mesures compensatoires (couvre-feu, engagement des compagnies, ajustement des trajectoires) sur la trajectoire de réduction ou de maintien du niveau des nuisances sonores s'avère particulièrement nécessaire dans un contexte de trafic haussier. En particulier, l'administration devrait pouvoir fournir des données actualisées, assises sur les mesures des différentes stations mises en place, relatives à l'évolution du tracé de la courbe Lden=55 et au nombre des habitants exposés à des nuisances égales ou supérieures à ce seuil.

Recommandation n° 2. (DGAC, OTANA, 2026) Mettre chaque année à disposition du public un bilan de l'impact des mesures compensatoires sur la trajectoire de réduction des nuisances sonores telle que définie par le PPBE et les cartes stratégiques du bruit.

⁴¹ « Proposition n° 12 : Mettre en place un objectif tendanciel de baisse des émissions sonores à l'aéroport de Nantes Atlantique, qui serait mesuré grâce à un indicateur global mesuré pondéré (IGMP) similaire à celui utilisé à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle. ». L'IGMP détermine l'énergie sonore totale mesurée durant une année pour les décollages et pour les atterrissages, rapportée à l'énergie calculée pour l'année de référence.

⁴² Pièce F, évaluation économique et financière du dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique du projet d'aéroport du Grand Ouest à Notre-Dame des Landes, p. 7.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La décision prise par le Premier ministre, le 17 janvier 2018, d'abandonner la construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes et, partant, de maintenir l'exploitation de l'aéroport de Nantes-Atlantique, est venue mettre un terme à un projet qui remontait à la constitution d'une zone d'aménagement différée (ZAD) dès 1974 et qui avait donné lieu à de multiples procédures de consultation du public dont, en 2016, une consultation locale approuvant majoritairement le projet.

Cette décision a affecté l'exécution d'un contrat de concession conclu en 2010 entre l'État et la société Aéroports du Grand Ouest (AGO), dont l'équilibre reposait initialement sur la capacité de l'aéroport de Nantes-Atlantique à dégager les ressources suffisantes pour compléter le financement de la construction de l'aéroport de NDDL jusqu'à sa mise en service, le concessionnaire étant chargé à la fois d'assurer la fin de gestion de l'aéroport historique et la construction puis l'exploitation du nouvel aéroport.

Il en résulte une situation où, en dépit de l'abandon de la construction de l'aéroport à NDDL, le cadre contractuel demeure. Les reports successifs, pendant plus de sept années, de la date d'effet de la résiliation ont compliqué les relations entre l'État et son concessionnaire.

Le choc provoqué par la décision de 2018 s'explique par deux types de craintes, exprimées par des nombreux acteurs locaux, en particulier les élus : que l'aéroport historique, qui était destiné depuis près de 15 ans à disparaître, ne puisse accueillir à l'avenir un trafic en hausse, et ne constitue un goulet d'étranglement pour le territoire ; que la situation de l'aéroport au cœur de l'agglomération nantaise entraîne un niveau de nuisances sonores pour les riverains inacceptable. Pour répondre à ces craintes, l'État a annoncé en 2019 un important train de 31 mesures concernant à la fois la protection des populations, une gouvernance dédiée et le réaménagement futur de l'aéroport. Mobilisant de nombreux acteurs au niveau central comme au niveau local, parfois au sein d'instances ad hoc, ces mesures ont donné lieu à de multiples adaptations réglementaires et ont été reprises dans les documents stratégiques de droit commun (PGS, PPBE).

La mesure la plus emblématique, le couvre-feu, a fait l'objet d'ajustements (arrêté modificatif en 2024) mais son application reste perfectible, ce qui entraîne un nombre toujours important de vols de nuit et des appels à des restrictions supplémentaires. La profusion des statistiques et des documents stratégiques brouille parfois la lisibilité des résultats obtenus et la crédibilité des objectifs recherchés. La mise à disposition du public d'une actualisation régulière des résultats observés et d'un bilan annuel de l'impact des actions entreprises sur la réduction des nuisances contribuerait à y remédier.

2 UNE RELATION CONCÉDANT/CONCESSIONNAIRE CONFLICTUELLE

2.1 Une situation de blocage à l'origine de plusieurs contentieux

2.1.1 Une trésorerie importante

La non réalisation des travaux est à l'origine d'une trésorerie importante dans les comptes du concessionnaire.

A cela s'ajoute l'interdiction de verser des dividendes à ses actionnaires (article 4M du cahier des charges). À la suite de la décision de 2018, l'État a informé AGO à plusieurs reprises de l'interdiction qui lui était faite de distribuer des dividendes en application de l'article 4M précité. Les résultats non distribués ont alimenté la trésorerie d'AGO. Leur montant cumulé a doublé entre 2018 et 2023, passant de 76,7 M€ à 142,7 M, en raison notamment d'un trafic aérien supérieur (hormis durant la période du Covid) aux prévisions établies dans le plan d'affaires.

Le maintien des stipulations contractuelles initiales, en l'absence de mise en service de l'aéroport de NDDL, a également conduit à ne pas verser à l'Etat de redevances adossées au chiffre d'affaires. Ce différé de paiement porte intérêt au taux de 5%. Ainsi, le montant dû par AGO à l'Etat mais non versé s'élevait à 77 M€ au terme de l'exercice 2023, ce qui contribue au niveau de trésorerie.

2.1.2 Un dispositif tarifaire spécifique dans un cadre réglementaire évolutif

Tel qu'il résulte du contrat, le régime des redevances aéroportuaires perçues par AGO en contrepartie des services publics aéroportuaires ⁴³ qui lui ont été concédés par l'État contient des spécificités au regard des principes de la régulation tarifaire en vigueur dans le secteur aéroportuaire ⁴⁴. Aux termes de l'article L. 6325-1 et L. 6327-2 du code des transports, le montant des redevances aéroportuaires doit en effet tenir compte de la rémunération des capitaux investis par le concessionnaire en vue de lui assurer une juste rémunération. Pour ce

⁴³ « Services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien » (art. R. 224-1 code de l'aviation civile).

⁴⁴ La régulation tarifaire aéroportuaire s'articule autour de trois piliers : (i) développer et maintenir un cadre concurrentiel équitable, (ii) veiller à l'instauration de tarifications fournissant des signaux économiques pertinents et cohérents et (iii) réduire les asymétries d'information : ART, décision n°2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n°2022-024 du 31 mars 2022.

faire, il est tenu compte du « coût moyen pondéré du capital » (CMPC) estimé pour des entreprises exerçant des activités comparables ⁴⁵.

Il est également tenu compte de l'importance et de la nature des investissements réalisés, de leurs modalités de financement, ainsi que des risques effectivement supportés par le concessionnaire au titre de son exploitation, compte tenu notamment du système d'allocation des produits d'activité ⁴⁶, des perspectives d'évolution du trafic ou encore de l'importance des obligations de service public aéroportuaires qui lui incombent ⁴⁷. Par ailleurs, le montant des redevances peut être fixé à un niveau en rapport avec les dépenses futures liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. Le produit global de ces redevances ne peut cependant excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome ⁴⁸.

Compte tenu de l'importance des investissements à réaliser par AGO en vue de la construction de l'aéroport de NDDL, le cahier des charges de la concession prévoyait une trajectoire d'évolution tarifaire. Le niveau élevé des redevances qui en résultait trouvait sa contrepartie directe dans les prévisions de coûts de construction et d'exploitation de l'aéroport de NDDL. Le niveau élevé de tarification prenait également en compte le paiement par le concessionnaire de la redevance de 8,5 % du chiffre d'affaires annuel, due à l'État en contrepartie de la mise à disposition des infrastructures de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire. A la suite de la décision d'abandon du projet de NDDL, le dispositif tarifaire initial s'est trouvé sans rapport direct avec le montant des investissements à financer. Cette trajectoire tarifaire prévisionnelle présentait, dès son origine, un caractère spécifique par rapport au cadre classique de la régulation tarifaire aéroportuaire organisée selon le double principe d'une consultation annuelle des usagers ainsi que d'une homologation annuelle des redevances aéroportuaires par l'autorité en charge de leur régulation ⁴⁹.

La régulation tarifaire pour l'aérodrome de NA était, jusqu'en 2017, assurée par la DGAC car le trafic annuel y était inférieur à cinq millions de passagers ⁵⁰. Cette dernière a approuvé la trajectoire prévisionnelle d'évolution des tarifs établie dans le contrat. Dans le contexte de l'abandon du projet d'aéroport à NDDL en 2018, la DGAC a souhaité un *statu quo* tarifaire consistant dans un gel de leur évolution afin de préserver les intérêts économiques de la future concession. Cette position, exprimée dès 2018 ⁵¹, a été réitérée par la suite. Elle est essentiellement motivée par l'échéance d'une remise en concurrence de la concession ainsi que par l'application par l'ART du principe de « modération tarifaire » ⁵². Ce principe, selon lequel l'évolution des tarifs à la hausse des redevances aéroportuaires doit être modérée d'une année sur l'autre aurait conduit à ce qu'une baisse significative des redevances ne puisse être

⁴⁵ R. 224-1 et suivants du code de l'aviation civile.

⁴⁶ ART, décision n°2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n°2022-024 du 31 mars 2022.

⁴⁷ ART, décision n°2023-012 du 9 février 2023.

⁴⁸ L. 6325-1 al. 4 Code des transports.

⁴⁹ Art. L. 6325 et suivants du code des transports et R. 224-1 et suivants du code de l'aviation civile, applicables à la date d'entrée en vigueur du contrat.

⁵⁰ Dernier alinéa de l'article R. 224-3-2 du code de l'aviation civile

⁵¹ Document AGO « Stratégie tarifaire redevance »

⁵² Art. L. 6327-2 code des transports. Pour une application : CE, 28 déc. 2021, *Société Aéroports de Lyon*, n°450025

compensée avant plus d'une décennie, indépendamment du montant des investissements futurs à réaliser⁵³.

Par la suite, le franchissement du seuil des cinq millions de passagers qui a fait entrer les tarifs de NA dans le champ de l'autorité de régulation des transports (ART)⁵⁴ dès 2018, n'a eu aucun impact sur le dispositif tarifaire de l'aéroport jusqu'à aujourd'hui. La commission consultative économique de l'aéroport (la CoCoEco) n'avait pas été réunie entre 2017 et 2021, faute notamment pour l'État d'avoir adopté l'arrêté préfectoral nommant ses membres, alors qu'il incombe à l'exploitant de la réunir « au moins une fois par an »⁵⁵. Après l'intervention de l'ART auprès du préfet de Loire-Atlantique par courrier du 29 mars 2021, une CoCoEco a pu être réunie le 13 décembre 2021. À nouveau, la CoCoEco de l'aéroport de NA n'a pas été réunie entre 2021 et 2023.

Dans le contexte de préparation du second appel d'offre, l'ART a finalement mis en demeure le 8 février 2024⁵⁶ le concessionnaire de convoquer une CoCoEco avant le 22 mars 2024. Elle ne pouvait contraindre en revanche la société AGO à soumettre une proposition tarifaire à son homologation.

L'ART ne s'est pas non plus auto-saisie pour fixer les tarifs des redevances aéroportuaires même si elle disposait de cette faculté dès lors que la dernière homologation tarifaire de l'aéroport de NA remontait à plus de 24 mois⁵⁷. Par sa décision du 26 juin 2025⁵⁸, l'ART a estimé que le maintien d'un statut quo tarifaire était justifié, en l'espèce, par le fait qu'une procédure d'appel d'offres était en cours, devant aboutir à l'entrée en vigueur d'un nouveau contrat de concession à la fin de l'année 2026, permettant un réajustement du niveau des tarifs. Par ailleurs, l'ART a estimé qu'une décision de fixation des tarifs interviendrait dans un contexte juridique aujourd'hui incertain en raison notamment, des contentieux opposant l'État concédant au concessionnaire sortant.

Ainsi, dans ce contexte et au vu des éléments du calendrier transmis par le concédant, l'Autorité a considéré qu'à ce stade, l'intérêt des parties en présence, y compris celui des usagers, commandait de surseoir à toute décision tarifaire. Néanmoins, l'ART n'a pas entendu renoncer à exercer la faculté qu'elle tient du code des transports, notamment dans l'hypothèse où le déroulement de la procédure d'appel d'offres et son aboutissement n'interviendraient pas dans des délais et des conditions compatibles avec la préservation des intérêts des usagers.

⁵³ Une modification législative récente (loi dite « DDADUE » n° 2024-364 du 22 avril 2024) a depuis eu pour objet de porter à 10 ans la durée du premier contrat pluriannuel conclu à la suite de l'attribution d'un contrat de concession et de lever l'application du principe de modération tarifaire aux premiers tarifs suivant l'entrée en vigueur du contrat de concession.

⁵⁴ Autorité de supervision indépendante des redevances aéroportuaires (ASI), devenue Autorité de régulation des transports (ART) au 1er octobre 2019. La dernière homologation avait été délivrée en 2017 par la DGAC pour les tarifs s'appliquant entre mars 2018 et 2019. La réglementation prévoit que les tarifs non homologués peuvent s'appliquer un an de plus. L'ART, devenue régulatrice (l'aéroport ayant dépassé le seuil de 5 M de passagers) a rappelé à partir de 2021 à AGO son obligation de consulter annuellement les usagers.

⁵⁵ Art. R. 224-3 code de l'aviation civile

⁵⁶ Décision n°2024-015.

⁵⁷ Art. L.6327-2, III code des transports.

⁵⁸ Décision n°2025-056 du 26 juin 2025 portant clôture de la procédure de recherche et de constatation de manquements ouverte à l'encontre de la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour non-respect des obligations résultant de l'article R. 6325-61 du code des transports (https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2025/07/decision-n-2025-056_vnc.pdf)

2.1.3 Des contentieux en cours

La résiliation de la concession à la suite de la décision d'abandon du projet d'aéroport à NDDL est à l'origine d'un contentieux tenant notamment à la détermination de l'indemnité de résiliation due par l'État à AGO.

La consultation du Conseil d'État déjà mentionnée (Cf. 1.1.3) a aussi concerné les modalités d'indemnisation du manque à gagner du concessionnaire prévues au II de l'article 81 « résiliation et rachat de la concession » du cahier des charges du contrat

Ce faisant, le Conseil d'État a, sur la base des éléments à sa disposition, rendu un avis d'Assemblée du 26 avril 2018 fournissant un cadre à l'étude de l'indemnisation des préjudices subis par la société AGO et invitant les parties à se rapprocher pour convenir, sous le contrôle du juge de l'exécution du contrat, d'une indemnisation du manque à gagner tenant compte du risque pour l'État de verser une somme disproportionnée au regard des investissements effectivement réalisés par la société AGO.

Avis du Conseil d'État, Assemblée, 26 avril 2018, n°394398

Dans le contexte résultant de l'annonce, par le Premier ministre, le 17 janvier 2018, du renoncement au projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, le Conseil d'État a été saisi par le ministre chargé des transports sur la question portant notamment sur le fait de savoir si, dans l'hypothèse d'une résiliation du contrat de concession pour motif d'intérêt général, les stipulations du V de l'article 4.D du cahier des charges ainsi que les modalités d'indemnisation du concessionnaire prévues au II de l'article 81 de ce même cahier des charges devraient s'appliquer.

Le Conseil d'État a également été interrogé sur les risques associés à une éventuelle disproportion de la somme susceptible de résulter du calcul du manque à gagner en application des stipulations précitées du cahier des charges par rapport au préjudice réellement subi.

Dans un premier temps, l'avis du Conseil d'État a constaté « *qu'aucune des modalités de calcul du manque à gagner prévues par ces stipulations, qui ont été rédigées pour s'appliquer à des résiliations intervenant toutes après la mise en service de l'infrastructure, par référence à l'anniversaire de celle-ci, ne concerne le cas d'une résiliation intervenant avant la mise en service de l'infrastructure, ni a fortiori avant le commencement des travaux. Ces stipulations ne contiennent pas davantage de grille de lecture permettant de les adapter à la situation d'une résiliation intervenant à un stade aussi précoce.* »

Dans un second temps, l'avis du Conseil d'État a constaté l'existence d'une commune intention des parties d'indemniser un manque à gagner du concessionnaire et, partant, proposé une méthode pour son évaluation tenant compte du risque pour l'État de « *contrevenir à la prohibition faite aux personnes publiques de consentir des libéralités* » (CE, Section, 19 mars 1971, *Mergui*, au Rec. p. 235).

L'échec des discussions entre l'État et la société AGO a conduit la société AGO à introduire une requête devant le tribunal administratif de Nantes, le 6 décembre 2019. Cette requête tend à la condamnation de l'État à 1,6 Md€ pour résiliation fautive de la concession par l'arrêté du 24 octobre 2019 et, à défaut, à la condamnation de l'État à 1,4 Md€ au titre de l'indemnisation de la résiliation pour motif d'intérêt général de la concession suivant les stipulations prévues au cahier des charges.

Ce recours indemnitaire s'est également doublé d'un recours des actionnaires de la société AGO (sociétés Vinci Aéroports, Cie Industrielle Financières d'Entreprises (CIFE), Entreprise de Travaux Publics de l'Ouest (ETPO) et la CCI de Nantes Saint-Nazaire), par des requêtes des 5 juillet 2021 et 2 et 19 octobre 2023, devant le tribunal administratif de Nantes tendant à l'annulation de la décision du 10 mai 2021 par laquelle le directeur du transport aérien a modifié, selon eux, le cahier des charges de la concession (art. 4M) de telle sorte que toutes les ressources disponibles du concessionnaire en fin d'exploitation de NA et SN soient reversées au concédant ou, sur instruction de ce dernier, au nouvel exploitant de NA et SA après résiliation de la concession actuelle ⁵⁹.

Dans ce contexte contentieux, le Gouvernement a déposé, le 2 novembre 2021, un amendement au projet de loi de finances pour 2022 ⁶⁰ en vue d'introduire dans le code des transports un nouvel article L6325-8 afin de permettre à l'État de demander à l'exploitant d'un aéroport de l'État de lui reverser, en fin de contrat, les ressources financières tirées de l'exploitation. Cet article prévoit que ces dispositions s'appliquent aux contrats en cours ⁶¹.

Par un premier jugement du 10 avril 2024 (TA Nantes, 10 avril 2024, Sté Vinci aéroport et autres, n°2107601), le tribunal administratif de Nantes a rejeté les requêtes des sociétés actionnaires de la société AGO au motif de leur incompétence à effectuer les demandes. Lesdites sociétés ont interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Nantes.

Par un second jugement du même jour (TA Nantes, 10 avril 2024, *Société Aéroports du Grand Ouest*, n°1913502), le tribunal administratif de Nantes a estimé que la résiliation de la concession par l'État n'était pas fautive ; que l'interprétation donnée aux dispositions de l'article 4M par le directeur du transport aérien par sa décision du 10 mai 2021 et tendant à priver définitivement la société AGO de verser des dividendes à ses actionnaires, n'avait pas la nature d'une modification unilatérale du contrat bouleversant son économie générale ; et que la société AGO n'était pas fondée à demander une indemnisation des préjudices qu'elle invoque nés de l'exécution du contrat.

Toutefois, le tribunal administratif a sursis à statuer sur la détermination du manque à gagner de la société AGO ainsi que sur la valeur non amortie des biens de retour en raison de l'absence de prise d'effet de la résiliation du contrat à la date du jugement, ce qui *de facto* reporte la fixation de l'indemnité à l'arrivée du nouveau concessionnaire. Ce jugement a également fait l'objet d'un appel.

⁵⁹ Le TA de Nantes, dans son jugement avant dire droit du 10 avril 2024 a considéré que le contenu du courrier de la DTA du 10 mai 2021 relatif à l'application de l'article 4M, n'avait pas la nature d'une modification unilatérale mais d'une explication de la clause initiale du contrat. La société AGO a fait appel de cette décision.

⁶⁰ Amendement n°2378 déposé le 2 novembre 2021 à l'Assemblée nationale après l'article 48 du projet de loi de finances pour 2022.

⁶¹ Ces dispositions ont été validées par le Conseil constitutionnel : Décision n°2021-833 DC du 28 déc. 2021, cons. 36 et s.

2.2 Assurer la continuité du service public aéroportuaire : une relation contractuelle contrastée

Depuis 2018, outre les échanges avec le concessionnaire relatifs aux conséquences à tirer de l'abandon du projet de NDDL, la priorité pour le concédant a été de préparer au plus vite un nouvel appel d'offres et d'obtenir du concessionnaire actuel qu'il procède aux travaux d'urgence nécessaires pour maintenir l'aéroport en état d'exploitation, en attendant son réaménagement.

L'absence de visibilité induite par le report à cinq reprises de la date d'effet de la résiliation, initialement prévue le 15 décembre 2021, la résiliation pour motif d'intérêt général et l'existence de plusieurs contentieux n'ont pas empêché l'établissement d'une relation concessionnaire-concédant atypique mais fonctionnelle. Il s'est agi pour le concédant de vérifier qu'en attendant que la résiliation soit définitivement prononcée, l'exploitation de l'aéroport soit assurée dans les meilleures conditions possibles.

S'agissant avant tout des questions de sûreté et de sécurité, comme prévu à l'article 76 du contrat de concession, l'aéroport de Nantes-Atlantique, certifié par la DSAC, a fait l'objet de cycles d'audits tous les 36 mois de la part de la DSAC Ouest. Les constats issus des audits ont donné lieu à plusieurs plans d'actions correctrices. Lors de l'instruction, sur 80 constatations faites depuis 2017, 75 avaient été résolues et cinq étaient en cours de résolution.

La participation d'AGO à la création et à l'actualisation trimestrielle de la *dataroom* mise en place par la mission Nantes-Atlantique de la DGAC et destinée aux futurs candidats a suscité de nombreuses tensions, le concédant relevant à plusieurs reprises la transmission de documents non actualisés ou manquant de cohérence (inventaire des biens de la concession).

La détermination et le suivi de deux plans de travaux d'urgence (2019 et 2023) par la mission Nantes-Atlantique de la DGAC a été au cœur de la relation contractuelle. Les conditions de l'exécution de ce programme entre 2019 et 2023 ont fait l'objet d'ajustements par échanges de courriers⁶².

Un système de *reporting* a été mis en place permettant au concédant, de suivre l'exécution de ces travaux et les résultats financiers de l'exploitation. Outre les réunions régulières entre la MNA (appuyée par les autres sous-directions de la DTA et la DSAC Ouest) et les différents services d'AGO (direction administrative et financière, direction de l'exploitation, direction commerciale), les rapports annuels d'exécution et prévisionnels prévu par l'article 75 du contrat ont été complétés par des rapports d'exécution quadrimestriels puis trimestriels à partir de 2019. Ces rapports portaient sur l'ensemble des opérations réalisées par AGO sur la concession, et en particulier sur les travaux d'urgence. En vue de la fin de la concession, la DGAC a par ailleurs procédé à deux audits financiers en 2022 et 2024 afin de déterminer des prévisions d'atterrissage financier et de préparer les opérations d'apurement. Dans l'ensemble, ces travaux ont été menés conformément aux demandes du concédant.

Au quotidien, sur les aspects les plus techniques, la relation entre le concessionnaire et l'État a assuré la continuité de l'exploitation. La relation a également été soutenue avec la DDTM qui a joué un rôle d'appui technique et de conseil, notamment quand des projets

⁶² En outre, l'autorisation du concédant était requise chaque fois que le renouvellement des autorisations d'occupation temporaires (AOT) ou des prestataires de l'aéroport engageait le futur concessionnaire.

requéraient des autorisations prévues par le droit de l'urbanisme ou le code de l'environnement⁶³.

2.3 Des conditions d'exploitation difficiles et des résultats atypiques

2.3.1 Un outil désormais peu adapté : de nombreuses contraintes d'exploitation liées à la longue temporisation

L'infrastructure aéroportuaire historique de Nantes a été perçue dès les années 1990 comme inadaptée au développement futur du trafic aéroportuaire au départ ou à destination de la métropole nantaise. Le développement continu du trafic aéroportuaire entre 2011, première année d'exécution de la convention actuelle, et 2019 a par la suite confirmé le besoin pour l'agglomération nantaise de disposer d'infrastructures adaptées. Le nombre de passagers commerciaux s'est ainsi accru de 111 % entre 2011 et 2019⁶⁴, tendance qui a été interrompue pendant les deux années de la pandémie. La reprise à partir de 2022 a permis de retrouver les niveaux de l'année de référence 2019, avec 7 M de passagers en 2024, soit 97% du niveau de 2019, grâce essentiellement à la reprise du trafic international (+ 41% entre 2022 et 2024), le trafic national semblant plafonner et ayant même connu une légère baisse entre 2023 et 2024. Dans le même temps, l'augmentation de la capacité d'emport des avions explique la croissance plus faible du nombre de mouvements qui n'a pas retrouvé les niveaux de l'avant pandémie⁶⁵. Cette croissance a été poussée par l'attractivité économique et le dynamisme démographique de la région de Nantes⁶⁶. En outre, la plateforme de Nantes bénéficie d'une situation concurrentielle favorable. Seuls les aéroports de Bordeaux-Mérignac et les aéroports parisiens proposent aux passagers des offres comparables, ce qui étend virtuellement la zone de chalandise de l'aéroport à l'ensemble du Nord-Ouest français⁶⁷.

⁶³ Par exemple pour l'aménagement des aires de stationnement.

⁶⁴ Croissance plus soutenue encore pour les passagers commerciaux internationaux (+ 123 %).

⁶⁵ Cette augmentation est linéaire : l'on comptait ainsi 75 passagers par mouvement commercial en 2011, 114 en 2019, et 134 en 2023. L'augmentation du nombre de passagers par avion est un objectif stratégique du gestionnaire actuel, adapté aux contraintes particulières de Nantes-Atlantique, au même titre, par exemple, que l'accueil d'avions de « deuxième vague » (mi-journée).

⁶⁶ Entre 2013 et 2018, la population de la Loire atlantique a crû de 6,3% contre une augmentation nationale de 1,3%.

⁶⁷ AGO estime qu'actuellement, la zone de chalandise, plus strictement entendue, couvre 1,5 M de personnes (à une heure) et 5 M de personnes (à deux heures).

Tableau n° 1 : Mouvements commerciaux et passagers commerciaux (locaux + transit) au départ et à l'arrivée de Nantes-Atlantique

	2011	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Total mouvements commerciaux (milliers)</i>	45,5	58,6	63,2	23,3	28,5	44,4	48,7	50,7
<i>Total passagers commerciaux (milliers)</i>	3 426	6 199	7 227	2 328	3 294	5 800	6 535	7 009

Source : UAF

Près de 7 ans après la décision d'abandonner la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes, et malgré l'infléchissement consécutif à la crise pandémique, les installations (terminaux, aires de stationnement, pistes) semblent désormais inadaptées aux besoins de l'exploitation.

L'emprise actuelle sous concession, d'une superficie de 340 ha, est réduite et n'a pas vocation à s'étendre, le principe d'un réaménagement dans l'emprise faisant l'unanimité des acteurs du territoire. Surtout, depuis la construction d'un hall provisoire (le hall 4) en 2000, conçu au départ pour accueillir des vols régionaux, l'aéroport n'a fait l'objet d'aucune opération de réaménagement d'ampleur. La disposition des aires terminales en « L » rend la gestion des flux de passagers difficile. L'aéroport dispose en outre de seulement 26 aires de stationnement. À titre de comparaison, l'aéroport de Marseille-Provence qui a accueilli 10,8 M de passagers en 2023 dispose de 62 postes de stationnement, et l'aéroport de Toulouse-Blagnac de 65 postes pour un trafic de 7,8 M de passagers. Malgré diverses opérations d'optimisation, cette situation crée plusieurs types de contraintes pour l'exploitant, notamment pendant les pics d'activité.

La première difficulté concerne la gestion d'une ressource rare, celle des aires de stationnement des avions (AST), en particulier pendant les pics d'activité du matin et du soir. En 2023, chaque aire de stationnement a accueilli en moyenne 2248 mouvements d'avions (contre respectivement 1192 et 1605 à Toulouse et à Marseille). Cette utilisation intensive fragilise les enrobés et contraint le programme d'investissements de l'aéroport. Elle requiert un recours croissant à des postes de stationnement « au large », ce qui implique une importante coactivité (circulation conjointe des avions, des bus et des chariots de bagages) sur le tarmac. Le recours aux passerelles pour tous les vols stationnant sur les aires « au contact » permet au gestionnaire de limiter la coactivité (moindre circulation de bus).

La disposition des terminaux et la superficie réduite des zones d'attente soulèvent une deuxième difficulté, relative à la gestion des flux de passagers pendant les heures de pointe, particulièrement en saison d'été.

Enfin, si l'aéroport de Nantes dispose de toutes les autorisations requises s'agissant de l'exploitation de sa piste (certification par la DSAC, conformité aux spécifications de l'agence européenne de la sécurité aérienne), les spécificités de son profil longitudinal (bosselage près du seuil de la piste 21) ont pu être associées à des difficultés à l'atterrissage, voire à des incidents sérieux⁶⁸.

Pour faire face à ces contraintes, le gestionnaire a eu recours à deux types de solutions : la coordination et la polyvalence.

⁶⁸ Incident du 1^{er} octobre 2022 ayant donné lieu à un rapport du BEA publié le 24 décembre 2024.

Avant tout, en 2023, devant la reprise du trafic consécutive à la crise pandémique, le gestionnaire a décidé, de passer pour les saisons d'été au niveau maximum (niveau 3) de coordination de ses créneaux horaires (*slots*) par l'association de coordination des horaires (COHOR)⁶⁹. Ce niveau implique que la gestion des *slots* est entièrement prise en main par le partenaire extérieur, le gestionnaire se dessaisissant d'une prérogative essentielle devant la difficulté de concilier bonne qualité de service, relation commerciale avec les compagnies et sûreté et sécurité des passagers. Le niveau 3 implique une transmission des plans de vol à l'avance par les compagnies et un caractère impératif des décisions d'attribution de COHOR qui contrôle les manquements et les abus des compagnies. Les décisions de COHOR tiennent compte des paramètres transmis par l'aéroport, et en particulier des caractéristiques des aires de stationnement, de la coactivité et des effets de saturation liés aux pics d'activité et au couvre-feu. Elles tiennent compte également de la disposition des terminaux et de la nécessité de maintenir dans certaines limites les ratios de passagers au mètre carré⁷⁰.

Pour faire face aux pics d'activité, le gestionnaire doit également recourir à une forte polyvalence des installations. En particulier, aucun espace dans l'emprise de la concession n'est dédié en propre au fret, à la maintenance, au dégivrage des avions ou à l'aviation légère. Ces activités utilisent les mêmes installations communes que l'aviation commerciale⁷¹. La polyvalence est également la règle en matière de circulation des passagers. Compte tenu de la disposition des terminaux, aucune salle ne peut être dédié ni aux départs ni aux arrivées et le hall 4, conçu au départ aux départs domestiques doit accueillir à l'occasion des postes provisoires de contrôle aux frontières pour les vols extra-Schengen. Il est également fréquent que les passagers passent par le contrôle aux frontières principal du hall 3 avant d'être acheminés vers une galerie extérieure où ils attendent d'embarquer dans des avions stationnés au droit du hall 4⁷². Cette installation temporaire (escalier métallique et galerie bâchée) qui permet au gestionnaire d'optimiser les flux de passagers illustre la situation de « provisoire qui dure » et le fort besoin de réaménagement de l'aéroport. En haute saison elle peut être empruntée jusqu'à 15 fois par jour.

Dans l'ensemble, la longue situation d'attente qui prévaut depuis près d'un quart de siècle et l'inadaptation de l'infrastructure au dynamisme du trafic se traduisent par une qualité de service dégradée pour les passagers, ce qui a fortement transparu lors des deux concertations menées sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP) de mai à juillet 2019 puis en septembre 2024, ou lors de la mission sénatoriale de 2023. Les reproches adressés à l'aéroport sont nombreux : absence de confort dans des espaces sécurisés étriés, temps d'attente important avant l'embarquement ou pour la récupération des bagages, absence d'offre commerciale de qualité, difficulté pour trouver des places de stationnement.

Au-delà de l'insatisfaction des passagers, la situation contraint l'exploitant à recourir à de nombreux expédients. Le problème récurrent des stationnements sauvages de voitures pendant les pics d'activité a contraint l'aéroport, notamment, à recourir à la location d'espaces

⁶⁹ Arrêté du 26 sept 2023 qualifiant d'aéroport coordonné l'aéroport de Nantes-Atlantique pour les saisons aéronautiques d'été. Avant chaque saison, la DTA communique les principaux paramètres de coordination au coordonnateur délégué (capacité en postes de stationnement, capacité des terminaux).

⁷⁰ Les autres aéroports recourant au niveau 3 de la coordination des *slots* par COHOR sont, outre les trois aéroports parisiens et l'aéroport de Beauvais, des aéroports soumis à une forte saisonnalité : Cannes, Figari-Sud-Corse, Nice-Côte d'Azur.

⁷¹ En particulier, les mêmes AST.

⁷² Dans le hall 4, les portes d'embarquement sont régulièrement utilisées en circuit d'arrivée. L'exercice est rendu complexe par la nécessité de rendre les flux d'arrivées et de départs étanches.

de parking à un prestataire (cf. *infra*). En outre, l'exploitant dont la priorité est, en heure de pointe, la bonne circulation des flux de passagers vers les portes d'embarquement, doit renoncer à une part de ses recettes extra-aéronautiques, certains passagers étant invités dès le passage des postes d'inspection-filtrage à rejoindre le hall 4, dépourvu de commerces de type *duty free*. Dans l'ensemble, la surface des terminaux ne permet pas de proposer aux passagers une offre commerciale de qualité comparable avec celle des aéroports de la même catégorie.

Le problème des stationnements « sauvages » aux abords de l'aéroport de Nantes-Atlantique

L'absence de places de stationnement aux abords de l'aéroport constitue un goulet d'étranglement et un frein au développement de l'aéroport, la situation s'étant aggravée tout au long des premières années de la concession, jusqu'au pic d'activité de 2019.

En raison de la saturation des parkings et des alertes remontées par les collectivités et la préfecture, la DGAC a confié en 2019 une mission sur les parkings au CGEDD⁷³ qui a porté sur l'analyse de la situation existante et les pistes d'amélioration possibles. Le rapport a préconisé de revoir le fonctionnement de la dépose-minute, d'étudier une solution de parking modulaire, et de reconduire l'expérience d'un parking temporaire durant la saison aéronautique d'été de 2020 pour maintenir la capacité de 1 940 places sur le parking P0.

Par la suite, dans le cadre des annonces de l'État sur l'avenir de l'aéroport, la mesure compensatoire n° 25 a prévu une amélioration du stationnement avant la fin 2021. L'injonction faite en conséquence par le concédant à AGO de construire des places de stationnement supplémentaires dans le cadre du premier plan de travaux d'urgence, suivie par la construction d'un étage de parking supplémentaire⁷⁴, a donné à l'aéroport un certain répit, dans un contexte de chute d'activité liée à la crise pandémique. Une partie des nouvelles installations sont temporaires et font l'objet d'une location à un prestataire, pour un budget de 1,2 M€ par an.

Néanmoins, depuis 2023, l'aéroport se trouve confronté à des difficultés comparables aux années 2018 et 2019, particulièrement lors du pic d'activité du soir à la haute saison. Malgré la fluidification du dépose-minute et la gratuité allongée sur les P3 et les P5, mises en place en 2024, et malgré l'existence de parkings privés proposant une offre supplémentaire d'environ 4000 places, dont l'implantation n'est pas toujours conforme aux documents d'urbanisme, les communes voisines de Bouguenais et de Saint-Aignan de Grand Lieu continuent à subir un grand nombre de stationnements sauvages. Ces derniers constituent ainsi, *de facto*, l'une des principales nuisances de l'activité aéroportuaire pour les territoires environnants.

2.3.2 Les autres obligations et missions à la charge de l'exploitant

Au lendemain de la décision de janvier 2018, le concessionnaire a été chargé par le concédant de mettre en œuvre une partie des engagements compensatoires de l'État vis-à-vis

⁷³ Rapport n° 012864-01 du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'offre de stationnement automobile autour de l'aéroport de Nantes-Atlantique, juillet 2019.

⁷⁴ Parking modulaire et parking « de la tour » mis en service en 2020 et 2021. Avec ces 1000 places supplémentaires, le total des places de parking disponibles aujourd'hui est de 7500. Deux parkings sont en outre présents sur l'emprise (aéroclub et tour de contrôle), sur des surfaces qui pourraient être utilisées pour l'extension du terminal.

des riverains et des élus du territoire. La première de ces obligations a été de mener des travaux d'urgence, sur le fondement de l'article 59 du contrat de concession (cf. *infra*).

En outre, l'exploitant a dû gérer, comme prévoit le cadre réglementaire, le dispositif d'aide à l'insonorisation des logements situés sur le plan de gêne sonore (PGS) financé par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), dispositif revêtant une sensibilité particulière dans le cas nantais. Une équipe chargée de la « maîtrise du bruit » a été intégrée à la direction commerciale d'AGO, chargée principalement des relations avec les compagnies aériennes. Fin 2024, près de 20 000 logements avaient été insonorisés dans ce cadre depuis la mise en œuvre du dispositif en 2004, pour un coût pour les compagnies de près de 31 M€. Les hausses du montant de la TNSA ont entraîné une forte augmentation des demandes au moment où la chute de l'activité consécutive à la pandémie faisait mécaniquement baisser les recettes de TNSA. En conséquence, l'État a versé une subvention exceptionnelle de 2,5 M€ pour financer le dispositif en décembre 2022.

Le financement des aides à l'insonorisation par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) pour l'aéroport de Nantes-Atlantique

La loi n° 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit a institué un dispositif d'aide à l'insonorisation des logements riverains des plus grands aérodromes nationaux, dont celui de Nantes, qui résident dans une zone couverte par le plan de gêne sonore (PGS)⁷⁵. Depuis le 1er janvier 2004, l'attribution de cette aide financière est confiée aux exploitants. Cette aide est financée, depuis le 1er janvier 2005, par la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) dont les modalités de calcul ont été précisées notamment par un décret n°2004-1426 du 23 décembre 2004⁷⁶. Appliquant le principe du « pollueur-payeur », elle est perçue pour chaque décollage d'un aéronef de plus de 20 tonnes, et son montant dépend du groupe de classification acoustique de l'aéronef concerné, de sa masse au décollage et de l'heure de décollage. La TNSA est collectée par les services de la DGAC et elle est affectée à l'exploitant de l'aérodrome qui assure la gestion administrative du dispositif (instruction des demandes, diagnostics, suivi des chantiers).

L'aide à l'insonorisation sert au financement des opérations d'insonorisation de logements, d'établissements d'enseignement ou de locaux sanitaires et sociaux. Elle a vocation à financer les études et opérations préalables à la réalisation des travaux d'isolation acoustique ainsi que les travaux d'isolation acoustique et de ventilation induits.

Pour les logements, l'aide ne peut dépasser 80 % des prestations exécutées, ce niveau pouvant être porté à 90 ou 100% sous conditions de ressources. L'aide est attribuée après avis conforme de la commission consultative d'aide aux riverains (CCAR).

En application de la mesure 3 annoncée en 2019 (« augmentation du tarif de la TNSA »), le tarif de la TNSA appliquée à Nantes-Atlantique a été porté de 10 € à 20 € le 1er juillet 2019. Le nouveau PGS adopté en mai 2019, ouvrait un droit à une aide à l'insonorisation pour plus de 7 100 logements. Par la suite, la LFI 2020 a placé Nantes-Atlantique dans le groupe d'aéroports dont le tarif de la taxe est compris entre 20 € et 40 €, ce qui a permis de porter le

⁷⁵ Le logement doit se situer en dehors du plan d'exposition au bruit (PEB) en vigueur à la date de la délivrance de l'autorisation de construire.

⁷⁶ Jusqu'au 31 décembre 2021, la taxe sur les nuisances sonores aériennes était codifiée à l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts (CGI). À compter du 1er janvier 2022, la taxe est régie par le code des impositions sur les biens et services (CIBS), institué par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021. La taxe est désormais codifiée aux articles L. 422-49 à L. 422-57.

tarif de la TNSA applicable à Nantes-Atlantique de 20 € à 30 € (arrêté interministériel du 18 janvier 2021). En 2022, les catégories acoustiques ont été durcies au niveau national afin d'inciter les compagnies aériennes à acquérir des avions moins bruyants (arrêté du 24 mars 2022). Les montants de la TNSA ont été ajustés en conséquence pour mieux répartir la charge financière en fonction des performances des aéronefs, tout en maintenant des ressources globales constantes, ce qui a entraîné une légère baisse du tarif de la TNSA à Nantes à 27 €.

Au début de 2024, pour faire face aux conséquences inflationnistes, le montant des plafonds entrant dans le calcul de l'aide a été revalorisé de 25 % au niveau national, afin de réduire le reste à charge pour les riverains. En complément de cette mesure, le tarif de la TNSA de Nantes-Atlantique est passé de 27 € à 37,80 € à compter du 1^{er} juillet 2024 (arrêté du 25 juin 2024). En 2024, 281 dossiers d'aide à l'insonorisation ont été approuvés pour un montant de 4,14 M€, soit un record depuis la mise en place du dispositif en 2019. En fin d'année 2024, 49% des logements concernés par le PGS, avaient été aidés.

L'exploitant a dû également installer des stations de mesure du bruit sur l'emprise, dans des lieux définis avec le concédant et mettre à disposition du grand public un outil de suivi des trajectoires sonores (outil MAESTRO sur le site de l'aéroport) croisant les mesures du bruit et les données sur les trajectoires émanant du service de la navigation aérienne Ouest (SNA-O). Cet outil permet au public d'associer une trajectoire et un vol à une gêne sonore et de déposer une réclamation. L'exploitant est chargé de rédiger les réponses, en collaboration avec le SNA.

2.3.3 Les spécificités du modèle économique de la plateforme nantaise

À l'instar des grands aéroports régionaux métropolitains, l'aéroport de Nantes-Atlantique se caractérise par un modèle économique diversifié, avec une prédominance du trafic export (touristes au départ de la région Ouest) et, de façon plus minoritaire, un trafic d'affaires et un trafic affinitaire. En raison de la rareté des *slots* disponibles et du dynamisme du trafic, le défi qui se pose à l'aéroport n'est pas, à l'inverse de nombreux aéroports régionaux, d'attirer les transporteurs en multipliant au besoin des dispositifs d'aides aux compagnies à bas coût (réduction de redevances dans le cadre des dispositifs « investisseur avisé » ou « aides marketing »). Comme pour les aéroports de la même catégorie, son premier objectif est de maintenir le meilleur niveau possible de connectivité pour le territoire, en s'assurant en particulier d'alimenter par des liaisons matinales les *hubs* (au premier rang desquels Roissy) et les principales destinations d'affaires. Mais en raison de l'exiguïté relative des terminaux, du nombre restreint de postes de stationnement et des restrictions de trafic, la gestionnaire cherche à inciter les compagnies à utiliser la plate-forme entre les pics d'activité du matin et du soir afin de lisser l'activité.

La fidélisation des compagnies basées à Nantes-Atlantique, et en particulier des quatre compagnies basées qui représentent près de 80 % du trafic⁷⁷ est cruciale car elle permet à la fois de renforcer la connectivité (les avions basés⁷⁸ peuvent partir à la première heure) et d'assurer des liaisons entre les pics d'activité (car il est plus facile pour un avion basé de faire plus de deux allers-retours dans la journée). Ces compagnies sont affectées au premier chef par le couvre-feu car elles doivent veiller à ce que leurs avions basés reviennent à temps sous peine

⁷⁷ Air France, EasyJet, Transavia et Volotea.

⁷⁸ Avions passant la nuit sur la plateforme contre rémunération.

de payer des pénalités. Les dispositifs de modulations de redevances autorisés par les lignes directrices de la Commission européenne⁷⁹, dans le cadre de lancement d'une nouvelle liaison, bénéficient ainsi principalement aux avions basés et sont ciblés sur les liaisons de « deuxième vague » (mi-journée), de même que les « aides marketing ». Les dépenses liées à ces deux mesures sont dans l'ensemble réduites, compte tenu de la rareté des créneaux horaires disponibles : elles représentaient un total de 1,9 M€ en 2019 et de 0,3 M€ en 2024.

2.3.4 Des comptes d'AGO qui reflètent la non réalisation du projet de NDDL

Les comptes d'AGO reflètent par leur caractère atypique la situation hors normes de la concession. Ils résultent d'une situation caractérisée à la fois par :

- la non-réalisation des investissements projetés (construction du nouvel aéroport), compensée partiellement par les investissements d'urgence réalisés après 2018⁸⁰ à Nantes-Atlantique, par des résultats très favorables, à l'exception des deux années de pandémie ;
- une accumulation de trésorerie résultant du niveau des tarifs, de l'absence de dividendes et du non-versement au concédant de l'indemnité sur le chiffre d'affaires, qui devait lui être versée à compter de l'entrée en service de NDDL.

Le bilan se caractérise par un faible poids de la dette dans le passif en raison de la non-réalisation du projet de NDDL. Les capitaux propres représentent ainsi, de façon stable, près 60 % du total du passif en 2018 comme en 2023⁸¹. L'essentiel de la dette est contracté vis-à-vis des actionnaires et de l'État (avances de taxes d'aéroport). Les travaux d'urgence réalisés dans l'attente de la future concession ont donc été auto-financés à l'exception de 9 M€ injectés en début de concession en fonds propres et quasi-fonds propres. L'autre caractéristique marquante est la part prise par le report à nouveau dans les capitaux propres qui représentait au 31 décembre 2023 un montant de 143 M€.

La capitalisation des redevances sur le chiffre d'affaires non versées⁸² a représenté une part importante du report à nouveau. Cette ressource assure à AGO un besoin en fonds de roulement négatif⁸³ (sauf en 2021), ce qui explique l'absence de besoin de financements extérieurs.

⁷⁹ Communication de la Commission — Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JO C 99 du 4.4.2014, p. 3-34).

⁸⁰ Qui expliquent une augmentation de l'actif immobilisé de 89,9 M€ au 31 décembre 2018 à 113,3 M€ au 31 décembre 2023, soit + 26%

⁸¹ 220 M€ sur 361 M€ au 31 décembre 2023 contre 146 M€ sur 242 M€ au 31 décembre 2018.

⁸² Ces sommes (77 M€) constituées pour préfinancer la construction de NDDL n'ont pas été provisionnées dans un compte de réserve mais ont contribué au résultat de la concession actuelle, et ont fait l'objet de prélèvements de l'IS.

⁸³ Ce qui est contesté par AGO qui ne tient pas compte de cette ressource dans son calcul du BFR.

Tableau n° 2 : Montants cumulés de la redevance de 8,5 % sur le chiffre d'affaires non versée au concédant

<i>M€</i>	Solde au 1 ^{er} janvier	Redevance due	Intérêts financiers	Solde au 31 décembre
2011	0	3	0	3
2012	3	3,5	0,06	6,6
2013	6,6	3,9	0,2	10,7
2014	10,7	4,2	0,4	15,3
2015	15,3	4,3	0,6	20,3
2016	20,3	4,6	0,9	25,8
2017	25,8	5,1	1,2	32,1
2018	32,1	5,7	1,5	39,2
2019	39,2	6,1	1,8	47,1
2020	47,1	2,5	2,2	51,8
2021	51,8	3,7	2,5	58,1
2022	58,1	5,9	2,8	66,8
2023	66,8	6,8	3,2	76,7

Source : rapports annuels de gestion d'AGO certifiés

L'analyse du compte de résultat montre que, malgré les nombreuses difficultés liées à l'exploitation (couvre-feu, exigüité de l'infrastructure) et malgré l'interruption de sa progression pendant la crise pandémique, AGO a connu une croissance de son chiffre d'affaires qui a doublé entre 2012 et 2023. Cette tendance concerne à la fois les produits des redevances aéroportuaires, les recettes commerciales (malgré les limites liées à l'exploitation) et les recettes de stationnement. Elle s'explique à la fois par la croissance de l'activité et par l'absence d'ajustement tarifaire au lendemain de l'abandon du projet de NDDL. Jointe à une évolution contenue des coûts, elle engendre en 2023 un résultat d'exploitation près de trois fois supérieur à celui de 2012, en début d'exploitation.

Tableau n° 3 : Comptes de résultat simplifiés d'AGO

<i>M€</i>	2012	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits d'exploitation (a)</i>	62,2	94	106,3	51,7	68,6	98	109
<i>Dont : services publics aéroportuaires Nantes-Atlantique</i>	18,9	30,6	34,8	12,5	18,9	31,1	35,6
<i>Dont : Redevances commerciales Nantes-Atlantique</i>	4,8	8,1	9,2	3,2	6,6	10,1	11,4

<i>M€</i>	2012	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dont : Parking voitures Nantes-Atlantique</i>	13,5	20,8	22,6	7,9	11,8	21	24
<i>Dont : Taxe d'aéroport Nantes-Atlantique</i>	12,9	19,9	24,4	16,2	20,2	24	26,3
<i>Dont : Total chiffre d'affaires</i>	54,8	87,1	97,8	47	65,1	95	107,7
<i>Charges d'exploitation (b)</i>	49,3	63,1	71,5	48,5	52	64,2	72,2
<i>Dont : Salaires, traitements et charges sociales</i>	2,1	11,2	11,3	9,1	10,1	10,4	11,5
<i>Dont : Autres achats et charges externes</i>	34,2	36,5	42,5	24,9	28,1	38,1	43,7
<i>Résultat d'exploitation (a-b)</i>	12,9	30,9	34,8	3,2	16,6	33,9	36,7
<i>Résultat courant avant impôts</i>	12,6	27,7	31,2	(0,6)	12,4	29,5	37
<i>Résultat net</i>	8	17,2	19	(0,7)	8,8	20,9	25,8

Source : comptes annuels d'AGO certifiés

En particulier, les tarifs ont connu une forte progression jusqu'en 2018 avant de se figer à un niveau élevé, à la fois à cause de la situation de blocage consécutive à la décision de 2018 mais aussi parce que la rareté de l'offre proposée permet au concessionnaire d'être *market maker* (de maintenir le niveau de la demande de *slots* malgré le niveau élevé des redevances). Le concessionnaire fait valoir que le dynamisme du chiffre d'affaires est aussi lié à l'efficacité de sa politique commerciale (fidélisation des compagnies basées notamment) et à sa capacité d'optimiser les espaces de commerces malgré le contexte d'exploitation (entre 2012 et 2023, les redevances commerciales ont ainsi été multipliées par près de 2,4).

Dans le même temps, AGO a maîtrisé la progression des charges d'exploitation (progression de 44 % entre 2012 et 2019 contre une progression de 78 % du chiffre d'affaires). La prédominance des charges externes (61 % des charges d'exploitation en 2023) et la hausse contenue des charges de personnel malgré l'augmentation significative du nombre d'ETP⁸⁴ expliquent une bonne maîtrise par l'aéroport du risque lié une baisse de trafic (importance du recours aux prestations externalisées). Les soldes intermédiaires de gestion sont élevés, avec, en 2023, par exemple, une marge d'exploitation⁸⁵ de 34 % et une rentabilité⁸⁶ de 24 %.

Compte tenu du faible niveau des capitaux investis au regard du projet initial de construction d'un nouvel aéroport, la rentabilité des capitaux investis⁸⁷ est exceptionnelle.

⁸⁴ 174 ETP au sein d'AGO en 2011 et 281 en 2024 sur la plateforme de Nantes-Atlantique.

⁸⁵ Résultat d'exploitation / Chiffre d'affaires.

⁸⁶ Résultat net / Chiffre d'affaires.

⁸⁷ ROCE ou *Return on Capital Employed*.

Selon AGO, elle est en moyenne de 42,7 % entre 2011 et 2023 et bien plus élevée si on ne tient compte que des fonds propres injectés (9 M€ au total, en début de concession)⁸⁸.

2.4 La gestion des investissements : s'adapter à la situation d'attente prolongée

2.4.1 Un quart de siècle sans modernisation

Au début des années 2000, l'aéroport de Nantes recevait annuellement près de 2 millions de passagers, soit environ 30 % du trafic actuel. Pourtant, aucune opération d'aménagement d'ampleur n'a permis, depuis les dernières années du siècle dernier, de moderniser un aéroport qui a été longtemps destiné à se voir fermé à l'exploitation commerciale. À la suite de la décision d'abandonner la construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame des Landes, l'État a envisagé de mettre fin rapidement à la concession actuelle. Dans ce cadre, le 11 avril 2019, le concédant a notifié au concessionnaire un programme de travaux d'urgence⁸⁹, à réaliser avant la fin 2021, date originellement prévue pour la fin de la concession. Ces travaux n'étaient pas prévus dans le contrat de concession qui organisait la fin de la gestion de la plateforme. Cette demande a dès lors été fondée sur l'article 59 du contrat qui prévoyait, conformément aux principes généraux du droit des concessions, que « *le ministre chargé de l'aviation civile peut imposer à titre exceptionnel au concessionnaire, après consultation de celui-ci (...) la réalisation d'une opération d'investissement nécessaire au respect des obligations de ce dernier en vertu du présent cahier des charges ou en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, en particulier pour la satisfaction des besoins des usagers dans les conditions de sécurité et de sûreté requises.* » À partir de novembre 2019, le concédant a instauré des réunions de suivi de fin de concession pour suivre la réalisation de ce programme, ainsi que la remise de rapports trimestriels de suivi des investissements.

À la suite de la déclaration sans suite du premier appel d'offres, le concédant a demandé à AGO de lui faire parvenir une liste de travaux permettant d'assurer la continuité et l'amélioration de la qualité du service public dans une perspective de réaménagement différé. Le 1^{er} mars 2024, le concédant a approuvé le second programme de travaux d'urgence⁹⁰ devant être finalisés à la fin de l'année 2025.

Dans l'ensemble, malgré l'existence de ces deux plans d'investissement, la gestion des investissements à l'aéroport de Nantes-Atlantique s'est caractérisée par une absence persistante

⁸⁸ 172 % en moyenne selon certaines estimations effectuées par la DGAC. Il faut comparer ces niveaux de rentabilité avec un coût moyen pondéré du capital (CMPC) estimé dans la plupart des estimations, par construction, à 5,5 %.

⁸⁹ Augmentation de capacité des postes d'inspection filtrage (PIF), création de places de stationnement, modernisation du tri bagages, création de locaux modulaires dans les aires terminales. Ces travaux doivent être financés par le concessionnaire (à l'exception des travaux concernant la sûreté et la sécurité dits « régaliens » financés par le produit de la taxe d'aéroport).

⁹⁰ Électrification des AST, rénovation des enrobés, rénovation de certains éléments de l'aérogare (sols, ascenseurs, sanitaires), fluidification des accès aux parkings, sécurisation des cheminements piétons passagers côté piste, pérennisation de la liaison entre les halls 3 et 4, amélioration de la structure de la PAF à l'arrivée.

de vision d'ensemble, caractéristique d'une situation d'attente prolongée. Il s'est souvent agi de parer au plus pressé et de reporter à la prochaine concession les sujets les plus problématiques du point de vue de l'exploitation et de la qualité du service. Du reste, le concédant a constamment veillé à ne pas confier au concessionnaire actuel des travaux susceptibles d'entrer dans le champ des travaux de réaménagement à venir, et dont l'objet pourrait constituer une modification substantielle de la concession résiliée ou engager le futur concessionnaire. En procédant ainsi, le concédant a cherché à éviter un fractionnement des opérations de réaménagement qui, par exemple, conduirait à devoir soumettre plusieurs évaluations environnementales successives à l'autorité environnementale.

Ainsi, pour ne pas engager les équilibres de la future concession, le concédant a rejeté, par exemple, la proposition d'AGO tendant à conclure deux autorisations d'occupation domaniales de 30 ans, pour l'installation de centrales photovoltaïques en ombrières et d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur des parkings de la concession⁹¹. La mise en place de nouveaux postes de stationnement pour les avions, qui correspond pourtant à un besoin urgent pour l'exploitation, ou un réaménagement d'ampleur des terminaux auraient requis un véritable schéma directeur prenant en compte l'ensemble des impacts et des interactions entre les travaux envisagés.

La situation d'attente actuelle a fait suite à une longue période de gestion terminale d'une infrastructure destinée à être remplacée, qui n'a pas été davantage propices à la réalisation de travaux de modernisation et d'adaptation. Ainsi, pendant près d'un quart de siècle, l'infrastructure n'a fait l'objet d'aucun réaménagement d'ampleur, malgré la croissance forte du trafic jusqu'à 2019 et sa reprise depuis 2022.

La mise en application des dispositions de la loi sur l'eau⁹² à l'aéroport de Nantes-Atlantique donne un bon exemple de cette absence de vision ou d'anticipation des besoins qui a longtemps prévalu à Nantes-Atlantique. Les eaux usées rejetées dans la nature par l'activité aéroportuaire sont de nature à polluer des écosystèmes environnants. Les produits antigel utilisés pour le déverglage, en particulier, contiennent divers types de polluants (sels, métaux lourds, glycols, acétates) susceptibles de contaminer les sols, les cours d'eau, les écosystèmes aquatiques et les nappes phréatiques. Il est significatif de constater que ce n'est qu'au lendemain de la décision de 2018 (et non dans le cadre du contrat de concession de 2011) qu'il a été demandé, 16 ans après l'adoption de la loi, par le concédant au gestionnaire de mettre les installations en conformité. La solution finalement envisagée, la construction d'une station d'épuration des eaux usées, n'était toujours pas mise en œuvre au moment de l'instruction.

2.4.2 La priorité donnée aux adaptations réglementaires et aux maintenances obligatoires plutôt qu'aux travaux structurants

Les travaux menés depuis 2018 à l'aéroport de Nantes-Atlantique ont consisté avant tout à procéder aux adaptations à des adaptations aux changements réglementaires et aux maintenances obligatoires (imperméabilisation des aires de stationnement des avions, réfection de la couche de roulement de la piste par tranches de 300 mètres, balisage).

⁹¹ Une résiliation de ces AOT par le futur concessionnaire aurait justifié le versement d'indemnités au bénéfice de leurs titulaires.

⁹² Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Pendant la première période de l'exécution des travaux d'urgence (entre 2019 et 2023), l'opération la plus significative a concerné la construction d'un nouveau bâtiment de contrôle des bagages de soute (CBS), pour que l'aéroport respecte la réglementation européenne qui prévoyait la mise en œuvre de la norme EDS 3 pour les systèmes de détection d'explosifs, au plus tard avant septembre 2022⁹³.

La mise en application de la loi sur l'eau à l'aéroport de Nantes-Atlantique

Au lendemain de la décision de 2018, le concédant a demandé à AGO d'intégrer dans le premier train de travaux d'urgence des aménagements nécessaires à l'amélioration de la qualité des rejets des eaux pluviales de l'aéroport. Dans ce cadre, le concessionnaire a élaboré en 2018 et 2019 un dossier de porter à connaissance et de déclaration d'existence, adressé à la DDTM en juin 2019. Après examen de ce dossier par les services de l'État, un arrêté préfectoral du 17 octobre 2019 a été signé par le préfet, prescrivant la construction d'un système de traitement des eaux pluviales de la plateforme avant la fin 2021. Le projet a été retardé du fait, notamment, du ralentissement de l'activité pendant la crise pandémique. Des études ont été réalisées afin de préciser les modalités de traitement, de procéder aux inventaires naturalistes qui ont mis en évidence la présence d'espèces protégées et le besoin, en conséquence, de réviser les procédures de traitement pour limiter l'impact sur les milieux naturels.

Dans le contexte de l'élaboration d'un second train de travaux d'urgence, un arrêté préfectoral modificatif du 3 novembre 2023 a prescrit une mise service des ouvrages de traitement des eaux pluviales à échéance de mars 2026, reposant notamment sur des dispositifs de filtration sur lits plantés de roseaux. Ces travaux ont débuté avec les opérations de dépollution pyrotechnique (présence de munitions) qui, pour des raisons de maintien de l'activité aéroportuaire se sont déroulés pour partie de nuit.

Dans le cadre de la seconde phase des travaux d'urgence, débutée fin 2023, le concédant et le concessionnaire ont donné la priorité, outre la poursuite des travaux de mise en conformité avec la loi sur l'eau, à l'électrification des cinq postes de stationnement avion « au contact » du terminal, afin de réduire le recours par les avions au sol à leurs moteurs auxiliaires de puissance⁹⁴ (turbogénérateurs embarqués) pour économiser du carburant quand les moteurs principaux sont à l'arrêt. Mettre des postes d'alimentation électrique à disposition des avions leur permet de respecter le règlement européen dit « AFIR » qui prévoit que les postes de stationnement des aéronefs doivent être électrifiés avant la fin de 2024 pour les postes au contact et d'ici à la fin 2029 pour les postes au large.⁹⁵ Ces travaux résonnent en outre avec l'engagement n° 26 de l'État (« performance environnementale ») qui prévoit notamment que le concédant « imposera au futur concessionnaire que l'aéroport atteigne la neutralité

⁹³ Le règlement d'exécution (UE) n° 1087/2011 de la Commission du 27 octobre 2011 modifiant un règlement (UE) n° 185/2010, dispose que le 1^{er} septembre 2020 et au plus tard le 1^{er} septembre 2022 tous les systèmes de détection d'explosifs (*Explosive Detection Systems* ou EDS) dans les aéroports de l'Union devront respecter la norme 3 ou le standard 3 définis par la Conférence européenne de l'aviation civile (ECAC). Selon cette norme, la plus exigeante, les systèmes automatiques de détection d'explosifs doivent s'appuyer sur certains types d'équipements (de type tomographique) et se faire selon plusieurs niveaux de détection des bagages. A Nantes, le contrôle se fait selon 4 niveaux de détection des bagages douteux. Le dernier niveau requiert l'intervention d'une équipe cynotechnique qui peut décider en dernier ressort l'évacuation de l'aéroport.

⁹⁴ *Auxiliary Power Units* (APU).

⁹⁵ Règlement (UE) 2023/1804 du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs (*Alternative Fuels Infrastructure Regulation*). En outre, un arrêté du 28 juillet 2023 relatif à l'utilisation limite à 30 mn au départ et 20 mn à l'arrivée l'utilisation des APU à Nantes lorsque le poste de stationnement n'est pas équipé de moyens de substitution en électricité ou en climatisation-chauffage.

carbone dans le cadre du programme international *Airport Carbon Accreditation*⁹⁶ ». L'ACNUSA est chargée de sanctionner d'éventuels manquements des compagnies à l'arrêté ministériel de 2023. Ces travaux d'aménagement devraient se poursuivre en 2025 et 2026 par l'électrification de 7 postes supplémentaires dits en « semi-contact »⁹⁷, ce qui permettra à l'aéroport de bénéficier d'une subvention d'investissement de 4 M€ de l'Union européenne.

Pour le reste, il s'est agi pour l'exploitant d'apporter des solutions temporaires et limitées aux problèmes d'exploitation les plus criants : construction d'un parking modulaire pour remédier en partie aux stationnements sauvages, création de bornes de dépôt de bagages en libre-service (*Self Bagage Drop*) au hall 3, pour augmenter le débit de passagers à iso-surface, construction d'un bâtiment équipage pour fidéliser les compagnies basées. Des travaux de ventilation, de réfection des ascenseurs et des sols ont permis de diminuer marginalement l'inconfort du terminal. Enfin, des travaux visant à pérenniser les galeries extérieures permettant de faire passer les passagers du hall 3 vers le hall 4 ont été lancés à la fin de l'année 2024.

L'ampleur actuelle des besoins d'aménagement à Nantes-Atlantique reflète la longue situation d'attente qui a prévalu ces dernières années. Les travaux les plus nécessaires à l'adaptation et la modernisation de l'infrastructure n'ont pas été réalisés, l'aéroport, qui avait d'abord vocation à être remplacé s'étant retrouvé à partir de 2018 dans une situation prolongée de fin de concession.

L'équation d'ensemble est d'autant plus complexe que les solutions envisageables sont potentiellement contradictoires. Par exemple, une extension du hall 4, entreprise dans le cadre d'une remise à niveau du terminal, limiterait davantage les espaces déjà restreints dévolus aux taxiways et aux aires de stationnement alors que la coactivité sur le tarmac semble déjà à la limite. Dans le même temps, il paraît difficile de concilier le besoin de mettre en place de nouvelles aires de stationnement imperméabilisées et celui de construire des zones dédiées en propre au fret et à la maintenance avec l'impératif de rester dans l'emprise, principe qui fait aujourd'hui l'unanimité des acteurs locaux.

Le réaménagement des terminaux, dont la disposition actuelle pose de nombreuses difficultés en termes de gestion des flux de passagers, de confort, d'accessibilité des personnes à mobilité réduite⁹⁸ est une priorité partagée. La gestion des flux de passagers, provenant en particulier des destinations extra-Schengen doit être repensée afin d'anticiper l'impact du nouvel *Entry Exit System* européen⁹⁹ dont la mise en place est annoncée en octobre 2025, pour éviter les phénomènes d'engorgement.

Du côté du tarmac et de la piste, outre l'ajout de nouveaux postes de stationnement et leur adaptation aux nouveaux types d'aéronefs, la modernisation des dépôts de carburant et du système d'avitaillement est une autre priorité. Les capacités de stockage actuelles sont

⁹⁶ Ce programme de certification mis en place par ACI-Europe (*Airports Council International Europe*) évalue et certifie les démarches engagées par les aéroports européens pour réduire leurs émissions de GES, selon quatre niveaux (cartographie, réduction, optimisation et neutralité).

⁹⁷ Proches du terminal mais non accessibles par la passerelle.

⁹⁸ La répartition à venir de la superficie entre commerces et zones d'embarquement constitue un autre dilemme, les deux types d'espaces étant aujourd'hui trop restreints de l'avis de tous les acteurs.

⁹⁹ Ce système automatisé d'admission des citoyens extra-européens (pour les courts séjours) a été adopté le 20 novembre 2017 et repose notamment sur le système d'autorisation ETIAS (*European Travel Information and Authorization System*), destiné aux ressortissants de pays exemptés de visa, à l'instar de l'ESTA américain.

insuffisantes¹⁰⁰. La cohabitation au sein de l'infrastructure entre aviation commerciale et aviation générale (d'affaires ou de loisirs) doit également être repensée, la coexistence entre ces activités très différentes ayant recours aux mêmes installations ne semblant plus adaptée à la dimension de l'aéroport de la dimension de Nantes-Atlantique.

Les pistes de réflexion sont actuellement nombreuses. La construction de parkings en silos ou la mise en place d'une politique tarifaire adaptée sur les parkings devrait permettre de remédier partiellement au problème d'absence de places de stationnement. En amont du « parcours passagers », l'installation d'un pôle d'échanges multimodal à proximité de l'aéroport par le futur concessionnaire devrait diminuer la part de l'accès par véhicule individuel. La création d'un tel pôle, alimenté à terme par un bus à haut niveau de service (BHNS) opéré par la Métropole depuis la gare de Nantes, annoncée dans le cadre de l'engagement n° 21 (« desserte terrestre de l'aéroport ») fait partie des options envisagées afin de diminuer la part des véhicules individuels dans les trajets vers l'aéroport.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La concession actuelle de l'aéroport de Nantes-Atlantique se poursuit. Mais en raison de l'absence d'entrée en vigueur de la résiliation, le cadre contractuel est désormais inadapté. Ainsi, la non réalisation des travaux pour l'aéroport de NDDL, qui justifiaient le niveau des redevances aéroportuaires, jointe à l'interdiction pour AGO de verser des dividendes à son actionnaire et au non-versement de la redevance due à l'État, a conduit à l'accumulation d'une trésorerie abondante dans les comptes du concessionnaire.

Cette situation a donné lieu à un contentieux entre le concessionnaire et le concédant, portant sur le sort des résultats accumulés dans les comptes d'AGO et sur le montant de l'indemnisation à verser au concessionnaire. La résolution de ce contentieux a été renvoyée à la date d'effet de la résiliation.

Malgré cette situation, concédant et concessionnaire sont parvenus à mettre en place une relation atypique et contrastée, souvent tendue, qui visait à assurer la continuité du service public aéroportuaire et pour ce faire, la conduite des travaux d'urgence les plus nécessaires.

À l'issue de la longue attente dans laquelle s'est trouvé l'aéroport depuis près d'un quart de siècle, l'outil est aujourd'hui inadapté et crée des conditions d'exploitation difficiles, marquées par l'exiguïté des espaces terminaux et du tarmac. La difficulté de gérer les flux de passagers et les mouvements des avions en période de pic d'activité a contraint l'aéroport à recourir à la coordination impérative des arrivées et départs par COHOR. La faible qualité du service, l'inconfort, le manque de places de stationnement, l'absence de zones dédiées à l'aviation légère rappellent le besoin de modernisation.

Le sous-investissement dont a souffert Nantes-Atlantique, aéroport dont l'exploitation commerciale devait cesser dès la mise en service du nouvel aéroport, n'a pu être réellement résolu depuis 2018 en raison de l'impossibilité de conduire des travaux trop engageants pour le futur concessionnaire. Même si deux vagues de travaux d'urgence ont réalisé des adaptations réglementaires et opérationnelles indispensables, au terme de 25 années de temporisation, les

¹⁰⁰ Cette modernisation doit également permettre le stockage de carburants de type SAF (Sustainable Aviation Fuels), produits à partir de ressources telles que l'hydrogène ou la biomasse.

terminaux, aires de stationnement, piste, parkings connaissent un important besoin de modernisation.

3 LA PREPARATION DU FUTUR REAMENAGEMENT

3.1 L'échec du premier appel d'offres

3.1.1 Une procédure fragilisée par le projet d'allongement de la piste

Annoncée dès 2018, préparée par une concertation du public menée au printemps 2019, la préparation d'un nouvel appel d'offres a débouché sur l'envoi du cahier des charges aux candidats le 30 juin 2020, pendant la crise pandémique. Trois groupements candidats ont été sélectionnés. La décision de ne pas suspendre la procédure d'appel d'offres malgré le contexte de pandémie, motivée par l'engagement, pris par l'État en 2019 de procéder dès que possible à la modernisation de l'aéroport de Nantes-Atlantique, a contraint les candidats à travailler sur des projets d'investissement et des plans d'affaires dans un contexte de très grande incertitude sur l'avenir du trafic aérien. C'était le cas en 2020, au moment de l'envoi du dossier de consultation des entreprises, mais également en 2022, quand il ne subsistait qu'un seul candidat. Dans ce contexte, marqué en outre par la mise en place de restrictions d'exploitation (couvre-feu), la rentabilité incertaine de la future concession était peu attractive pour les entreprises comme pour les financeurs.

En outre, la volonté d'avancer rapidement dans la procédure d'appel d'offres était dès l'origine incompatible avec l'engagement de procéder au plus tôt à l'allongement de la piste. La mesure n° 15 des 31 engagements de l'État de 2019 prévoyait d'allonger la piste de 400 mètres au Sud, ce qui aurait décalé le seuil d'atterrissage de la piste 21 (approche depuis le Nord, c'est-à-dire depuis le centre de l'agglomération nantaise) et aurait eu pour effet un survol à une altitude plus élevée (de 35 à 135 mètres). Cette mesure, censée épargner quelque 26 000 riverains des nuisances sonores aurait également permis de redessiner les zones de constructibilité du PEB et de débloquent des projets d'aménagement urbain de la métropole envisagés sur l'île de Nantes et au Nord de la commune de Rezé.

Dès l'origine de la procédure, le bilan coût-avantages de ce projet est apparu, notamment aux services de la DGAC, comme incertain. En effet, l'allongement supposait de procéder à une déclaration d'utilité publique, procédure par nature incertaine, en raison des expropriations à mener. Il fallait par ailleurs procéder au dévoiement d'une route sur Saint-Aignan-Grandlieu et de conduites de gaz, à l'artificialisation de zones humides et, partant, faire face à des coûts non maîtrisés. Au regard de ces contraintes, les gains acoustiques espérés pour la population paraissaient insuffisants. Malgré ces réserves, le projet a été maintenu, afin de satisfaire en particulier les demandes de Nantes Métropole qui craignait de voir à l'avenir certains de ses projets immobiliers (île de Nantes, Rezé) devenir incompatibles avec les zonages du plan d'exposition au bruit. Cette décision a contraint, compte tenu des délais nécessaires à la réalisation de l'allongement, qui excédaient ceux de la procédure de l'appel d'offres de la concession, à transférer sur le futur concessionnaire la charge (et le risque) de mener l'enquête publique et d'obtenir la DUP.

Cette décision revenait, dans un contexte déjà incertain et difficile, à fragiliser la procédure. En effet, le futur concessionnaire devait faire face non seulement au coût de l'investissement, mais aussi au risque et aux incertitudes propres à une DUP.

Un mois avant la remise des offres, et à la suite d'un premier retrait, un groupement a également annoncé son retrait le 3 mai 2022 en indiquant que le maintien du projet avait contribué à sa décision.

Par la suite, tandis que 24 maires concernés avaient exprimé en mars 2022 leurs doutes quant aux risques de l'allongement pour l'ensemble du projet, des études techniques fondées sur des hypothèses de trafic revues à la baisse ont confirmé que l'impact de l'allongement serait quasiment inexistant : le gain sonore serait de l'ordre de 0,5 db et la courbe Lden 55 serait très légèrement décalée, mais sans aucun impact pour les projets de réaménagement de l'île de Nantes, de Rezé et de Pirmil. Le projet d'allongement n'a pu cependant qu'être maintenu dans le cahier des charges pour respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats puisque deux candidats s'étaient déjà retirés de l'appel d'offres notamment en raison de ce projet d'allongement.

3.1.2 La déclaration sans suite à l'issue de quatre ans de procédure

Deux candidats s'étant retirés, le groupement constitué autour de Vinci¹⁰¹ a été le seul à remettre une offre engageante en juin 2022, qui a fait l'objet de nombreux échanges avec la DGAC puis d'un réexamen entre la fin de 2022 et le début de l'année 2023. Le 28 septembre 2023, soit 15 mois après la remise de l'offre unique de Vinci, la commission d'appel d'offres a finalement déclaré sans suite l'appel d'offres lancé à la fin de 2019 pour un motif d'intérêt général.

La commission a constaté l'absence de concurrence et jugé insuffisante la qualité de l'offre restante, justifiant l'absence d'indemnisation du groupement pour le travail fourni pendant la procédure, ce qui a débouché sur un troisième contentieux entre l'entreprise et l'État. L'insuffisance de l'offre était fondée sur les estimations trop élevées et peu justifiées des coûts des travaux initiaux, sur un planning, jugé trop peu ambitieux et sujet aux aléas et sur le caractère trop incertain de la distinction entre travaux fixes et travaux contingents conditionnés à une reprise du trafic. Il était également reproché à cette offre d'avoir proposé un modèle de financement de type *hard mini perm* qui risquait, en cas d'absence de refinancement, d'entraîner une interruption des travaux¹⁰² et faisait peser un risque financier *in fine* sur l'État.

Le 16 novembre 2023, le ministre des transports a finalement annoncé l'abandon du projet d'allongement, décision justifiée par la nécessité de tenir compte des effets de la crise sanitaire (moindre besoin lié à un ralentissement de l'activité, qui pouvait pourtant être constaté bien avant 2023) et des exigences environnementales.

L'échec du premier appel d'offres a ainsi montré la difficulté, dans un contexte marqué par de fortes incertitudes sur l'avenir du trafic aérien, d'un cahier des charges qui transférait au

¹⁰¹ Ainsi, qu'ETPO, la Caisse des dépôts et consignations et la CCI de Nantes-Saint-Nazaire.

¹⁰² Un financement « mini perm » est un prêt à court terme accordé, en général par une banque commerciale, pour un financement de projet. Concéder pour une durée entre 5 et 7 ans, soit la phase de construction (1 à 3 ans) et la phase de post-construction (4 à 5 ans), il doit être refinancé avant son échéance par un financement plus pérenne (prêt à long terme, obligations, fonds propres). Un financement « hard » mini perm (mini-perm strict) entraîne un défaut en cas d'absence de refinancement à l'échéance. Une telle structure est risquée car, notamment en cas de hausse des taux ou si le projet connaît certaines difficultés, l'impossibilité du refinancement peut entraîner l'arrêt du projet.

concessionnaire les risques d'un projet d'allongement aux bénéfices pour le moins incertains. Alors même que les services de la DGAC avaient identifié dès 2021 les risques associés à ce projet, il a été maintenu en accord avec certains élus ce qui, compte tenu de la déclaration sans suite, a entraîné un retard supplémentaire de plusieurs années pour le territoire.

3.2 La préparation du second appel d'offres et la recherche d'un équilibre pour la future concession

3.2.1 Les leçons tirées de la première procédure

L'année 2024 a été consacrée à la préparation d'un nouveau cahier des charges par la DGAC. L'option consistant à créer une société concessionnaire publique, un temps évoquée, a été écartée. Les travaux préliminaires ont cherché à tirer les leçons de l'échec du premier appel d'offres, en identifiant les différents types de risques : dépendance de l'équilibre de la future concession aux prévisions de trafic, impact, notamment pour les compagnies à bas coût, d'une restriction supplémentaire du trafic si une nouvelle EIAE était menée à l'avenir, attractivité pour les financeurs extérieurs.

La finalisation du cahier des charges a été préparée par une nouvelle consultation numérique du public sur le réaménagement de l'aéroport menée entre le 9 et le 30 septembre 2024 avec le concours de la CNDP. Dix cahiers d'acteurs locaux (dont la Région, la commune de Saint-Aignan de Grand Lieu, la CCI et plusieurs associations) et 449 contributions du public ont été déposés. Les propositions ont porté sur le confort et l'espace des salles d'embarquement, la fluidité et la lisibilité du parcours passagers, l'amélioration de l'offre commerciale, l'aménagement du pôle d'échange multimodal et des abords de l'aéroport, l'augmentation du nombre de places de parking ou les questions d'artificialisation et de respect de l'environnement (gestion des eaux pluviales, décarbonation). Elles ont porté également sur l'amélioration du dialogue entre les élus, le GIP FCNA et le futur concessionnaire ou sur les démarches à poursuivre pour l'adoption du nouveau PPBE.

La nécessité de proposer aux futurs candidats des conditions économiques mieux équilibrées que lors du premier appel d'offres a conduit l'administration à proposer des adaptations de certaines dispositions du code des transports. Des ajustements ont été apportés aux principes de la régulation des redevances aéroportuaires par l'Autorité de régulation des transports (ART), et en particulier au principe de modération tarifaire, devenu non applicable en début de contrat de concession¹⁰³.

¹⁰³ L'article 24 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) déjà citée modifie l'article L. 6327-2 du code des transports en introduisant une exception selon laquelle « Lorsqu'un aéroport est exploité dans le cadre d'un contrat de concession, la condition relative à la modération de l'évolution des tarifs prévue au II du présent article n'est pas applicable aux premiers tarifs des redevances homologués par l'Autorité de régulation des transports après l'entrée en vigueur du contrat ».

En outre, une modification législative a étendu de cinq à dix ans la durée maximale des CRE¹⁰⁴. Par ces contrats pluriannuels avec le concédant, les exploitants d'aéroports d'État s'engagent sur une séquence pluriannuelle de redevances aéroportuaires (tarifs), qui tient compte des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements et des objectifs de qualité des services publics aéroportuaires. L'ART rend un avis sur les avant-projets de CRE, et un avis conforme sur les projets de contrats et vérifie notamment que les capitaux investis sont justement rémunérés, que l'évolution tarifaire est modérée et que le produit global des redevances n'excède par le coût des services rendus.

Cette modification, adaptée à une situation où les travaux initiaux sont amenés à être lourds, ce qui allonge la durée du cycle investissement-amortissement, donne au concédant et au concessionnaire une meilleure visibilité sur le *business plan* et l'équilibre économique du contrat. Elle permet également au concédant et au régulateur (qui délivre une homologation pluriannuelle) de mieux vérifier *ex ante* la cohérence des séquences de tarifs proposées avec l'ensemble des autres paramètres (en particulier l'évolution du trafic).

Enfin, la DGAC s'est attachée à s'assurer auprès de la Commission européenne qu'un versement du report à nouveau cumulé de l'actuelle concession au futur concessionnaire ne serait pas constitutif d'une aide d'État, ce que la direction générale compétente de la Commission a confirmé par échange de courriers le 20 novembre 2024.

3.2.2 Les conditions du succès de la future concession

Le 30 décembre 2024, le dossier de consultation des entreprises (DCE) a été transmis aux candidats retenus par la commission d'appel d'offres

La complexité technique et l'ampleur du réaménagement attendu, l'existence de contraintes d'exploitation atypiques et la nécessité de mettre en place un équilibre économique à la fois solide et réaliste, constituent les paramètres d'une équation délicate.

Les concertations menées notamment au sein des groupes de travail « élus » et « services » relatifs au cahier des charges ont abouti à plusieurs principes. Avant tout, celui d'un développement maîtrisé et sobre, l'objectif d'atteindre une capacité d'accueil de 9,2 M de passagers en 2040 ayant été abandonné. Une telle posture reflète une « voie moyenne » (celle d'un développement maîtrisé) dans un contexte d'absence de consensus des représentants du territoire quant aux objectifs du développement futur. Les candidats, qui porteront le risque de trafic devront proposer des scénarii crédibles, appuyés à la fois sur des prévisions d'activité et des objectifs de qualité de service. Les perspectives de développement devront s'équilibrer avec les exigences de protection des populations exprimées par le territoire.

L'ampleur prévisible des travaux initiaux pourrait contraindre l'aéroport de Nantes-Atlantique à reporter, le temps des travaux, son trafic sur l'aéroport voisin de Saint-Nazaire (intégré au périmètre de la concession). Ce dernier aéroport dispose d'une piste rénovée en 2019 qui peut accueillir des avions gros porteurs comme le Beluga XL d'Airbus. Dans ce cas, le terminal actuel devrait faire l'objet d'aménagements pour accueillir des circuits passagers

¹⁰⁴ Dans le cadre du projet de loi « DDADUE ». Il est également proposé que la levée du principe de modération tarifaire en début de concession s'applique non seulement dans le cadre de l'homologation annuelle des tarifs par l'ART mais également quand ces tarifs figurent dans un CRE.

(enregistrement des bagages et postes d'inspection filtrage) actuellement absents. Le tarmac et les capacités de stationnement sont aujourd'hui adaptés à des activités d'aviation légère. La nécessité d'accueillir des passagers commerciaux provenant parfois de la zone extra-Schengen, des avions de type C ou D et de baser les avions de plusieurs compagnies suppose d'importantes adaptations, même en cas de forte réduction du trafic.

Un facteur clé de succès pour le second appel d'offres sera la capacité pour le concédant et le candidat à trouver une solution réaliste et robuste à un problème d'une particulière complexité. En particulier, il faudra concilier l'ampleur d'un programme d'investissements qui remaniera en profondeur l'ensemble des installations, et la soutenabilité de la séquence tarifaire. Il s'agira pour le concédant et son futur concessionnaire de définir un schéma directeur, un planning et un phasage réalistes. Il s'agira également de déterminer un partage des risques équilibré entre le concédant, le concessionnaire et ses financeurs extérieurs, dans un contexte de trafic haussier, où les demandes de restrictions de trafic supplémentaires se font encore entendre.

Le concédant devra également parvenir à mettre en place une bonne articulation entre les mesures annoncées pour réduire les nuisances (PPBE) et le cahier des charges. Le futur contrat de concession devrait, en particulier, prévoir des mécanismes permettant au concédant de s'assurer de la compatibilité de la trajectoire de développement de l'aéroport avec la stratégie de réduction des nuisances annoncée au public, notamment par le PPBE 2025-2029 et les cartes stratégiques du bruit (objectifs de nombre de riverains impactés en 2030). Le risque, en cas de divergence trop forte entre la trajectoire prévue au contrat et les objectifs contenus dans le PPBE, est celui d'une défiance du public, et de nouvelles demandes par le territoire de restrictions supplémentaires de trafic.

Enfin, il conviendrait que, dès réception des offres par les candidats, le concédant communique au public un calendrier précis de la fin de la procédure d'appel d'offres et en particulier précise la date prévue pour la signature du nouveau de contrat de concession et la résiliation effective de la concession « historique ».¹⁰⁵

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La rédaction du cahier des charges de la nouvelle concession, débutée en 2019, a fait l'objet d'une procédure longue et difficile, si bien qu'il est aujourd'hui prévu que la nouvelle concession débutera à la fin de 2026, près de neuf ans après l'annonce de 2018. Cette situation d'attente prolongée a eu de multiples conséquences négatives pour le territoire : absence de modernisation, dégradation de la qualité de service notamment.

Elle est largement due à l'échec du premier appel d'offres, déclarée sans suite en septembre 2023 après quatre ans de procédure. Cet échec a de multiples causes mais il trouve son origine dans le lancement d'un appel d'offres dans le contexte de la pandémie alors que les incertitudes sur l'avenir du trafic aérien ne pouvaient que fragiliser les équilibres économiques et financiers et dissuader à la fois les candidats et les financeurs extérieurs.

Dans cet environnement déjà difficile, l'ajout au cahier des charges de travaux d'allongement de la piste, dont les bénéfices étaient, dès les premières études, contestables, et

¹⁰⁵ Le calendrier publié actuellement prévoit simplement une « phase de négociations en 2025 et 2026 » et une « signature du contrat de concession au deuxième semestre 2026 ».

qui requéraient une DUP par nature incertaine, a contribué à restreindre le marché et à dissuader certains candidats de rester en lice. L'offre unique a par ailleurs été jugée insuffisante et le concédant a dû déclarer sans suite la procédure d'appel d'offres.

Le deuxième appel d'offres a été lancé sur la base des leçons tirées du premier échec.

Les grands principes du cahier des charges ont été largement concertés avec les élus via un groupe de travail dédié. Cette seconde procédure, pour réussir, devra concilier de nombreuses exigences et en particulier bien articuler les engagements de l'Etat vis-à-vis des riverains avec les modalités d'exploitation de la future concession.

4 LE SORT DES EMPRISES RÉSERVÉES À L'AÉROPORT DE NOTRE-DAME-DES-LANDES

4.1 Une stratégie départementale construite autour d'un projet agricole et environnemental sous maîtrise foncière publique

À la suite de la décision d'abandon du projet d'aéroport à NDDL, le principe d'une normalisation des occupations dans l'emprise de l'ex-aéroport a été constamment réaffirmé par l'État et le Département. Dans ce contexte, un projet agricole et environnemental a été défini à l'initiative du Département en vue de fournir un cadre aux activités menées sur place. Par ailleurs, la mise en place d'une maîtrise foncière publique devait garantir le respect des occupations suivant un régime d'autorisation. Il apparaît toutefois, d'une part, que la stratégie agricole et environnementale adoptée présente des fragilités et, d'autre part, que la stratégie d'acquisition foncière n'est pas dénuée d'incertitudes.

4.1.1 Un Projet Agricole et Environnemental (PAE) potentiellement contradictoire

Le territoire compris dans l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL est historiquement à la croisée d'enjeux agricoles et environnementaux forts. En raison des caractéristiques agronomiques des sols, l'élevage y est prépondérant¹⁰⁶ et s'inscrit dans un écosystème de zones humides (complexe de prairies, haies et mares) où le bocage domine au côté de vastes espaces de landes bordés de pâtures.

De surcroît, la circonstance qu'une zone d'aménagement différée (ZAD) ait été constituée dès 1974, puis que le projet d'aéroport ait été retardé puis abandonné en 2018, a conduit indirectement à la mise en œuvre d'un périmètre de protection des fonctions écologiques de ce site.

Ainsi, à l'occasion de son rapport de décembre 2017, la mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest préconisait-elle un « *programme spécifique important et novateur pour reconstruire, avec tous les acteurs locaux, des bases solides pour l'activité agricole sur le territoire.* »¹⁰⁷

Dans ce contexte, à la suite de l'abandon du projet d'aéroport à NDDL en janvier 2018, l'État (préfecture de Loire-Atlantique) a ouvert une période de concertation avec les différentes parties prenantes, afin de faire émerger des projets agricoles compatibles avec les objectifs agronomiques et les enjeux écologiques du site.

Un comité de pilotage a été mis en place dès mars 2018 et fixé deux principaux axes du projet agricole sur ce territoire afin d'en préserver la biodiversité ainsi que le caractère bocager :

¹⁰⁶ Rapport diligenté par la chambre d'agriculture et le département de Loire-Atlantique en février 2002 « L'agriculture et l'aéroport de Notre Dame des Landes. »

¹⁰⁷ Rapport de la mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest, déc. 2017, p. 73 sq.

- Le développement d'une agriculture diversifiée, fondée sur des modèles de production durables et visant des circuits courts ;
- L'association systématique du développement agricole avec la protection de l'environnement, tant au regard de la biodiversité que de la préservation des ressources naturelles.

Par ailleurs, outre sa participation à un diagnostic parcellaire, l'État (DDTM) a engagé dès l'été 2018 un diagnostic agronomique et environnemental du territoire en vue de nourrir la réflexion engagée ensuite par le conseil départemental en charge du pilotage d'un projet de territoire.

L'État s'est ainsi engagé avec le conseil départemental par un protocole du 18 décembre 2018 à accompagner cette démarche et à cofinancer pour moitié les actions à hauteur de 1,3 M€ pour un coût total estimé de 2,5M€. Par ailleurs, l'État a contribué à concurrence de 850 000€ au remboursement des travaux réalisés par le conseil départemental sur les routes départementales dégradées par les mouvements de contestation.

Parachevant ce processus, le conseil départemental a, par délibération du 16 décembre 2019, adopté le projet agricole et environnemental (PAE) (2019-2022) afin de définir les modalités de gestion des parcelles de l'ex emprise du projet d'aéroport de NDDL désormais incluses dans le périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN)¹⁰⁸.

Le PAE, qui s'inscrit tout à la fois dans le champ des attributions des départements depuis la loi NOTRÉ¹⁰⁹ et dans une stratégie départementale plus globale en matière agricole et environnementale, s'articule autour de quatre orientations :

- 1° Agir en responsabilité avec un territoire agricole et naturel, exceptionnel et vulnérable ;
- 2° Développer une agriculture et des activités performantes ancrées localement ;
- 3° S'engager dans l'accompagnement d'un territoire de transitions : innovation et expérimentation ;
- 4° Se projeter dans un espace en cohérence avec les usages.

L'orientation n°1 du PAE, qui tend notamment à la préservation du bocage, à la préservation de la biodiversité et de la qualité de l'eau ainsi qu'à la mise en valeur du potentiel forestier est cohérente avec les diagnostics environnementaux qui avaient révélé la présence de secteurs boisés et de zones humides présentant un intérêt écologique sur près de 58% de l'emprise totale.

En revanche, l'orientation n°2 tendant au développement de modèles économiques d'exploitation plus robustes et au soutien de filières locales plus dynamiques présente des contradictions. Certes, les terres agricoles représentent 78% de la surface totale de l'emprise.

¹⁰⁸ Le Périmètre de le Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEAN) définit un périmètre d'intervention foncière et d'action en faveur de l'agriculture et de la nature dans le contexte d'enjeux croisés de l'économie agricole et d'enjeux environnementaux. Il constitue un outil pérenne de protection de la vocation naturelle et agricole d'espaces périurbains dès lors qu'une fois institué par le département (art. L. 113-16 code de l'urbanisme), son étendue ne peut être réduite que par décret. En tant qu'outil de maîtrise foncière, sa mise en œuvre conduit à interdire, dans les limites de son périmètre, la création de secteurs voués à l'urbanisation. Dans ce cadre, il est assorti d'un programme d'actions.

¹⁰⁹ Instruction du Gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, 22 déc. 2015 : NOR RDFB1520836N, not. Annexe « Environnement et patrimoine »

Néanmoins, au sein de cet ensemble, 50% des espaces ont un intérêt écologique fort qui peut impliquer une limitation de leur exploitation agronomique. Les parcelles concernées font en pratique l'objet de baux ruraux à clauses environnementales (niveau 2 et 3)¹¹⁰ dont les prescriptions emportent des restrictions importantes pour les agriculteurs, notamment s'agissant de l'utilisation d'intrants (ex : engrais, produits phytosanitaires ou vétérinaires...) (Annexe 5). En outre, les terres agricoles restantes présentent en réalité des qualités agronomiques limitées en raison de « sols contraints » (sols acides, peu épais à fertilité faible, à risque d'engorgement). D'une façon générale, les parcelles à sols contraints sont majoritaires au sein des espaces à vocation agricole (55%) dans l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL. Le Département relève toutefois l'absence de déprise agricole, avec 29 installations entre 2018 et 2022, ainsi que la viabilité des exploitations existantes.

Ces tensions internes entre les orientations environnementales et agricoles du PAE sont illustrées par les oppositions passées nées du projet agroécologique alternatif de « gestion différenciée » de 60 ha (34,5 ha de forêt et 25,5 ha de parcelles agricoles) au lieu-dit « Les noues qui poussent » entre les agriculteurs traditionnels et les néo-ruraux dans un contexte de difficultés d'accès au foncier.

La mise en œuvre de cette stratégie agricole présente par ailleurs un coût estimé à 2,7 M€¹¹¹ dont le conseil départemental n'a retiré que de faibles recettes (fermages et ventes de bois) de 66 000€ entre 2020 et 2024. Les produits tirés des recettes des fermages devraient ainsi s'établir annuellement aux alentours de 30 000€ pour un tarif moyen de 29€/ha.

Les enjeux qui s'attachent à la pérennité des exploitations agricoles adossées à des baux ruraux à clauses environnementales étendues devraient ainsi inciter le conseil départemental à une certaine vigilance quant à la cohérence avec les objectifs poursuivis des activités autorisées au sein des ex-emprises foncières aéroportuaires, au regard de leurs caractéristiques agronomiques et environnementales.

¹¹⁰ Les différents niveaux de clauses environnementales au sein des baux ruraux sont fonction de la nature et de la portée des obligations imposées au preneur en matière de protection de la diversité et des écosystèmes. Ces clauses environnementales s'articulent autour de limitations des pratiques culturales définies par l'article L. R411-9-11-1 du code rural et de la pêche maritime. Au sein des baux ruraux conclus par le département de Loire-Atlantique, ces clauses environnementales sont définies autour de trois niveaux :

- Engagement « niveau 1 » : protection de base
- Engagement « niveau 2 » : protection renforcée
- Engagement « niveau 3 » : protection stricte (s'appliquant aux prairies oligotrophes)

¹¹¹ Acquisition des terres et bâtis pour un montant de 1 672 686€ (950 000€ de rétrocessions par l'Etat et 722 686€ d'acquisitions complémentaires) ainsi que les dépenses relevant du Projet agricole et environnemental pour un montant de 997 857€ (notamment 169 000€ relatifs à la gestion des bâtis et 663 686€ relatifs au développement de la stratégie agricole)

4.1.2 Le choix difficile d'une maîtrise foncière publique

4.1.2.1 Une maîtrise foncière publique utile mais coûteuse

La propriété publique des 1425 ha des emprises foncières du projet d'aéroport de NDDL constituait un aspect essentiel de l'exécution de la concession aéroportuaire (1239 ha) et de la réalisation des dessertes routières (186 ha).

La création, par arrêté préfectoral en janvier 1974, d'une Zone d'Aménagement Différée (ZAD) de 1225 ha, a permis au conseil départemental de Loire-Atlantique d'acquérir, notamment pas préemption, 895 ha entre 1976 et 2008 ¹¹² pour 2,2M€. Ces mêmes parcelles ont ensuite été cédées à l'État par actes du 29 mars et du 2 avril 2012, pour près de 4,8 M€.

Les emprises foncières restantes ont obéi à un schéma d'acquisition sous l'autorité de l'État dans le cadre de la déclaration d'utilité publique (DUP) adoptée par décret du 9 février 2008 ¹¹³. Dans ce cadre, la société concessionnaire AGO a, pour le compte de l'État, acquis par voie d'expropriation 210 ha tandis que 180 ha étaient acquis de gré à gré au sein du périmètre de la concession aéroportuaire. La DREAL a également acquis 50 ha par expropriation et 70 ha de gré à gré en vue de la constitution de la desserte routière. Les surfaces restantes (environ 53 ha ¹¹⁴) représentaient quant à elles des terrains déjà propriété de l'État avant 2008.

À l'issue de ce processus d'acquisition pour le compte de l'État, la revente ou le transfert des emprises a été opéré au bénéfice des deux maîtres d'ouvrage du futur aéroport : la société AGO (périmètre de la concession aéroportuaire) pour 1 239 ha et la DREAL (périmètre de la desserte routière) pour 186 ha.

Tableau n° 4 : Schéma d'acquisition des terres dans l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL (2008)

	Affectation		Total
	Concession aéroportuaire	Routes	
<i>Département</i>	819 ha	43 ha	862 ha ¹¹⁵
<i>AGO</i>	390 ha		390 ha
<i>DREAL</i>		120 ha	120 ha
<i>État</i>	30 ha	23 ha	53 ha
<i>Sous-total</i>	1239 ha	186 ha	1425 ha

Source : CRC

¹¹² Ces 895 ha étaient constitués de 819 ha situés dans l'emprise de la concession, 43 ha situés dans l'emprise de la desserte routière et de 34 ha situés en limite de ces emprises (dans le périmètre DUP)

¹¹³ Décret du 9 février 2008, JORF n°0035 du 10 fév. 2008 : NOR : DEVA0771749D

¹¹⁴ 30 ha pour la concession et 23 ha pour la desserte routière

¹¹⁵ Les 895 ha rétrocédés *in fine* par l'État au département étaient constitués de 862 ha (819 ha situés dans l'emprise de la concession, 43 ha situés dans l'emprise de la desserte routière) et de 34 ha situés en limite de ces emprises (dans le périmètre DUP)

La décision d'abandon du projet d'aéroport à NDDL a relancé la question du maintien d'une propriété publique de ces emprises foncières (1425 ha).

Dans ce contexte et face aux projets d'une propriété collective privée portée notamment par différents mouvements de lutte contre l'aéroport au sein de « l'Assemblée des usages », la demande de rétrocession par le conseil départemental à l'Etat de la propriété publique exclusive des emprises foncières est apparue comme une réponse adaptée afin de fournir à l'autorité publique une maîtrise des occupations tout en parant le risque d'un enlisement du conflit. Par ailleurs, par rapport à la propriété publique, la propriété privée est apparue au Département comme présentant une moindre garantie de la préservation des enjeux environnementaux.

En effet, transférer la propriété des parcelles à un organisme privé doté de la personnalité morale présentait un risque de capture des organes de gouvernance par des mouvements de contestation. Ce risque apparaissait réel compte tenu tout à la fois de la constitution le 23 octobre 2018 du fonds de dotation « La terre en commun », et d'un volume de disponibilités de plus 615 000€ à la clôture de l'exercice comptable 2019. Dans ce contexte, le principe d'une propriété publique des emprises foncières de l'aéroport de NDDL a été réaffirmé dans le cadre d'un protocole signé le 15 février 2021 entre l'État et le département et relatif à la cession de l'ensemble des biens situés au sein de l'ex-emprise du projet pour lesquels leurs anciens propriétaires avaient renoncé à exercer leur droit de rétrocession.

Dans ce cadre, à la suite d'une délibération du conseil départemental du 12 mars 2018 actant le principe d'une rétrocession et après un protocole d'accord du 18 décembre 2018, l'État a rétrocédé au département de Loire-Atlantique, pour un montant de 950 000€, les 895 ha acquis antérieurement dans l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL.

Dans ce prolongement, le conseil départemental a maintenu une stratégie continue d'extension de ses acquisitions auprès de l'État dans l'ex-emprise de l'aéroport de NDDL en faisant l'acquisition de 200 ha supplémentaires pour 740 000€ entre 2021 et 2024. En 2025, le département était ainsi propriétaire de 1 100 ha représentant près de 85% de l'ex-emprise de l'aéroport de NDDL (1425 ha).

Tableau n° 5 : Évolution de la distribution des propriétés des parcelles de l'ex-emprise aéroportuaire de NDDL (en ha)

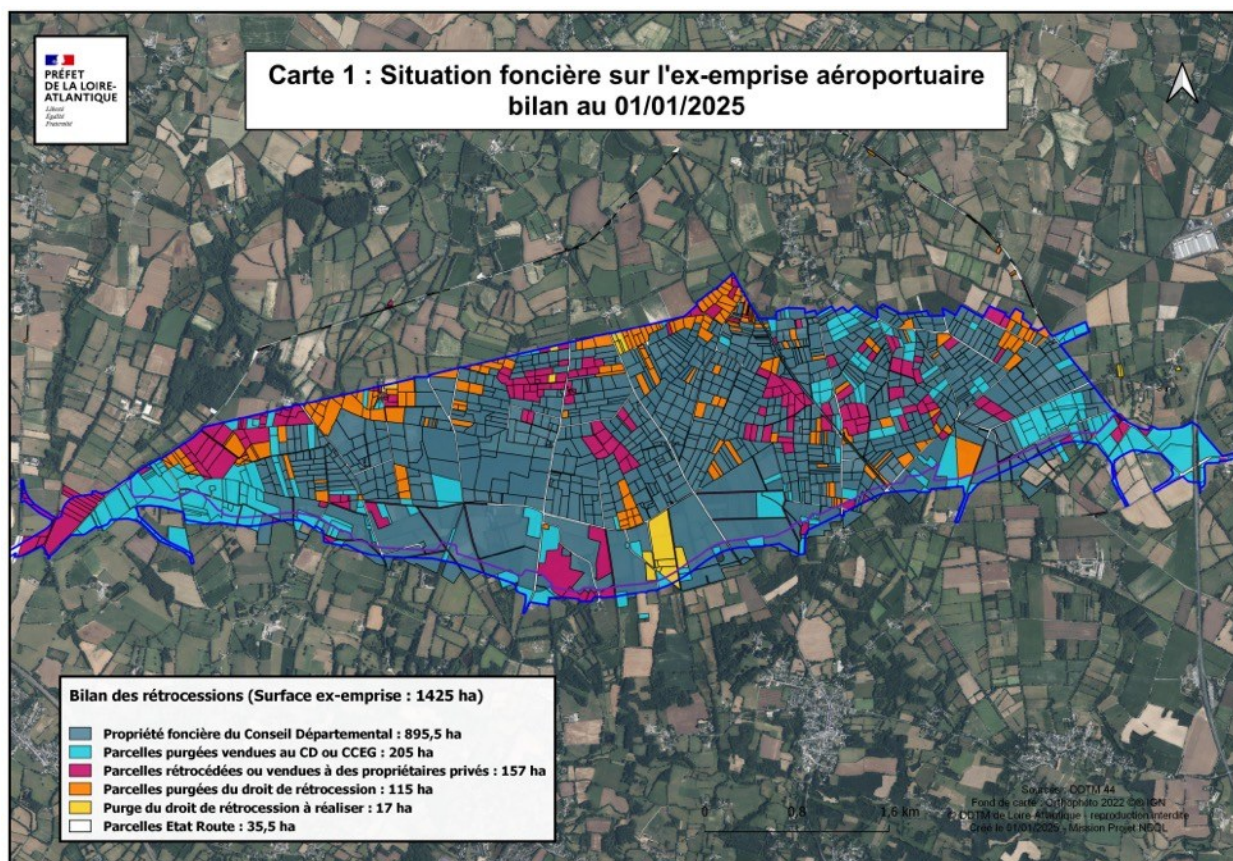
	2018	2019	2021	2023	2025
<i>État</i>	1425	518	298,5	193,5	167,5
<i>Conseil départemental</i>	0	895	983	1085,5	1100,5
<i>Propriétaires privés</i>	0	12	143,5	146	157
<i>Surface totale</i>	1425	1425	1425	1425	1425

Source : CRC

En définitive, la propriété publique des emprises foncières représente désormais près de 90 % de la surface totale des emprises de l'ancien projet d'aéroport, 157 ha de parcelles ayant été rétrocédées ou vendues à des propriétaires privés et 167 ha demeurant la propriété de l'État,

dont 115 ha sont dans l'attente d'une acquisition par le conseil départemental ¹¹⁶. Les difficultés financières rencontrées par le conseil départemental en 2024 en raison notamment de la diminution de ses recettes tirées des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ne lui ont en effet pas permis de finaliser l'acquisition de ces 115 ha dans l'ex-emprise de l'aéroport de NDDL pour un montant estimé entre 200 000 et 250 000€ ¹¹⁷. Le conseil départemental a indiqué que leur acquisition sera reportée sur les années suivantes.

Carte n° 1 :



Au 1^{er} janvier 2025, les dépenses du département de Loire-Atlantique liées aux seules acquisitions foncières dans le cadre du projet agricole et environnemental de NDDL s'élevaient ainsi à près de 1,7 M€.

Il en a résulté une moins-value importante pour l'État de près de 4M€ dont l'essentiel, soit près de 3M€, tient à la seule rétrocession intervenue en 2018 entre l'État au profit du département des 895ha de parcelles acquises initialement par ce dernier dans le cadre de la ZAD. Selon la DRFIP des Pays de la Loire, cette moins-value tiendrait à l'état dégradé de parcelles rétrocedées.

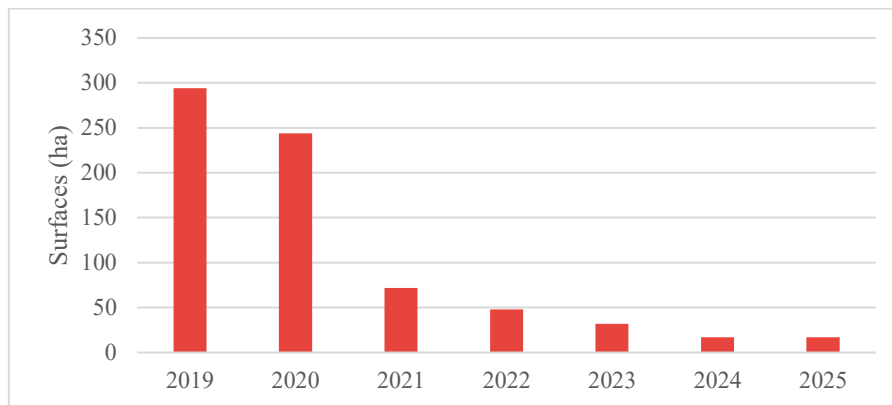
¹¹⁶ Au 1^{er} janvier 2025, ces 167 ha sont répartis comme suit : 115 ha (purgés du droit de rétrocession et ayant vocation à être cédés au conseil départemental de Loire-Atlantique) ; 35,5 ha (parcelles routières ayant vocation à demeurer la propriété de l'État) ; 17 ha (parcelles non encore purgées du droit de rétrocession en raison de conflits d'usages).

¹¹⁷ Ces parcelles étant majoritairement situées dans le périmètre des 895 ha rétrocedés par l'État pour 1,8M€, l'hypothèse d'une valeur moyenne de 2 000€/ha a été retenue pour cette évaluation.

4.1.2.2 Une gestion complexe des rétrocessions à l'origine d'un allongement des délais des cessions

Le processus de rétrocession des parcelles propriétés de l'État a débuté dès l'annonce de l'abandon du projet d'aéroport en janvier 2018 et devrait s'achever en 2025. Ce délai rend compte de la complexité de la gestion de la procédure de purge du droit de rétrocession des anciens propriétaires. Au 1^{er} janvier 2025, 17 ha de parcelles présentaient encore des difficultés de purge du droit de rétrocession.

Graphique n° 1 : Purge du droit de rétrocession restant à réaliser par l'État



Source : CRC d'après Préfecture 44 (données de « situation foncière »)

Cette complexité résulte d'une conjonction de facteurs. La double circonstance que les parcelles acquises par l'État l'aient été essentiellement dans le cadre d'expropriations sur le fondement d'une DUP et qu'elles aient été affectées, par la suite, à une exploitation agricole, est à l'origine d'une superposition de plusieurs régimes juridiques sources de contraintes procédurales importantes pour le propriétaire en cas de cession.

Régimes juridiques applicables aux emprises affectées à l'exploitation agricole dans l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL

Tout d'abord, une partie des propriétaires historiques (ou leurs ayants droit) qui ont été expropriés ou ont cédé leur bien après la DUP peuvent obtenir la rétrocession de leur bien (les terrains n'étant plus affectés au projet d'utilité publique pour lequel ils ont été acquis). Ils bénéficient alors d'un délai de 30 ans pour exercer ce droit. La vente par l'État des terrains concernés à un autre tiers est alors soumise à la purge préalable du droit de rétrocession¹¹⁸. Les propriétaires historiques des biens acquis par préemption et non pas expropriation par le conseil général avant 2012 (852 ha sur les 1425 ha du projet) ne bénéficient pas d'un tel droit.

Le code de l'expropriation (L424-1) prévoit également que lorsque les immeubles expropriés sont des terrains agricoles au moment de leur expropriation et que les expropriants décident de

¹¹⁸ Lorsqu'une personne publique décide de vendre le bien antérieurement exproprié, il lui incombe alors d'en informer l'ancien propriétaire et l'inviter à opter entre l'exercice immédiat de son droit de rétrocession ou bien à renoncer à ce droit. Les anciens propriétaires disposent ainsi d'un délai de 2 mois pour faire connaître leur intention (R421-3 du code de l'expropriation)

procéder à leur location, ils les offrent, en priorité, aux anciens exploitants ou à leurs ayants droit à titre universel s'ils ont participé effectivement à l'exploitation des biens en cause durant les deux années qui ont précédé l'expropriation, à condition que les intéressés justifient préalablement être en situation régulière, compte tenu de la location envisagée.

Enfin, les fermiers en place à la date de vente bénéficient également d'un droit de préemption en cas de cession d'une parcelle dont ils sont exploitants (Article L412-1 du code rural). D'un point de vue juridique, cette priorité pourrait être contestée dans le cas présent dans la mesure où les « historiques », qu'ils se soient maintenus sans autorisation ou qu'ils aient été évincés et obtenu des conventions précaires, ne peuvent justifier d'un bail rural.

La purge du droit de rétrocession par l'État a été également compliquée par des difficultés rencontrées par la direction régionale des finances publiques (DRFIP). D'une part, la DRFIP ne disposait que d'un effectif réduit (1 seule personne) pour purger les droits de rétrocession et retrouver l'ensemble des ayants droits et indivisaires. D'autre part, la procédure interne à la DRFIP a été source de délais supplémentaires dans la mesure où elle supposait de finaliser en totalité la purge des parcelles situées sur une commune avant de procéder à la vente des parcelles de cette commune.

Enfin, la société AGO n'a été déchargée que tardivement de ses obligations foncières au titre de la gestion des parcelles dans l'emprise concédée par l'État par l'article 2 de l'arrêté du 24 octobre 2019 portant résiliation de la concession. Outre la complication qui résulte de l'existence de deux interlocuteurs distincts (la société AGO pour les emprises de la concession, et l'État via la DREAL pour les emprises routières), cette situation a été source de difficultés pour la société concessionnaire AGO dans la gestion des demandes de rétrocession.

4.2 Une gestion des terres à consolider au regard du projet agricole et environnemental

4.2.1 Une normalisation réussie des occupations sans-titre mais dont le contrôle doit être assuré

4.2.1.1 Un travail important de normalisation des occupations

La décision d'abandon du projet d'aéroport à NDDL par le Premier ministre, le 17 janvier 2018, visait le rétablissement de « l'État de droit » sur la ZAD au moyen de quatre actions : le rétablissement de la liberté de circulation sur les routes traversant le site de NDDL, la rétrocession de leurs terres aux agriculteurs expropriés, l'expulsion de certains occupants illégaux des surfaces rétrocédées, l'accueil de nouveaux projets agricoles.

Un état des lieux sur la ZAD au 17 janvier 2018 a révélé une situation dégradée avec la présence de 97 squats dont 85 % sous la forme d'habitat précaire et jusqu'à 500 personnes

présentes sur place. De même, sur les 1 170 ha ¹¹⁹ d'occupations à vocation agricole dans l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL, 49 % (570 ha) étaient irrégulières. La situation résultant de la cohabitation entre d'une part, des exploitants agricoles historiques et nouveaux et d'autre part, des exploitants agricoles en situation régulière et irrégulière présentait un caractère conflictuel sur environ 90 ha. Le lancement du projet d'aéroport à NDDL et les conflits qui s'en sont suivis est ainsi à l'origine d'une forte diminution du nombre d'exploitations entre 2008 (42) et 2018 (27).

Dans ce contexte, l'un des principaux enjeux fut de concevoir un modèle de gouvernance à même d'intégrer une diversité d'acteurs issus de secteurs différents (syndicats agricoles, administrations publiques de l'État et des collectivités territoriales, associations d'habitants, de citoyens, environnementales, opposants au projet de la ZAD) et aux visions souvent antagonistes. Il s'agissait par ailleurs de tenir compte du rôle central de l'État dans la conduite du processus de régularisation des occupations dès lors qu'il était d'une part, en qualité de propriétaire des emprises foncières de l'aéroport de NDDL, en mesure de signer ou non des conventions d'occupation de son domaine et d'autre part, en qualité d'autorité publique, en charge de contrôler les structures agricoles et d'autoriser l'installation de nouvelles exploitations.

Au regard des inconvénients qu'elle présentait ¹²⁰, la solution d'une délégation par l'État de la gestion des occupations à une structure *ad hoc* ¹²¹ dont le pilotage aurait été assuré par des représentants du secteur agricole a été écartée au profit d'une gouvernance duale associant à un organe représentant les intérêts agricoles – le comité professionnel agricole (COPRO) – et un organe stratégique plus global piloté par l'État et le département de Loire-Atlantique le comité de pilotage de NDDL (COPIL). Le comité professionnel agricole a joué un rôle central dans la conduite de processus de régularisation des occupations agricoles par la signature de conventions d'occupation précaires (COP) puis, à partir de 2019, de baux ruraux, en définissant notamment les conditions d'accès à la location et à l'attribution des autorisations d'exploiter (AE).

Le comité professionnel agricole de NDDL a ainsi retenu comme critères minimum de définition d'un projet agricole une installation à titre principal, une affiliation à la Mutuelle Sociale Agricole (MSA), une étude économique d'installation, un parcours de formation ainsi qu'un suivi technique pendant 3 ans, ou encore un revenu annuel supérieur à 12 000€. Ces critères, objectifs et rationnels au regard de l'objectif de la pérennisation d'exploitations agricoles, ont ainsi fourni un cadre au traitement des 29 projets agricoles identifiés au printemps 2018.

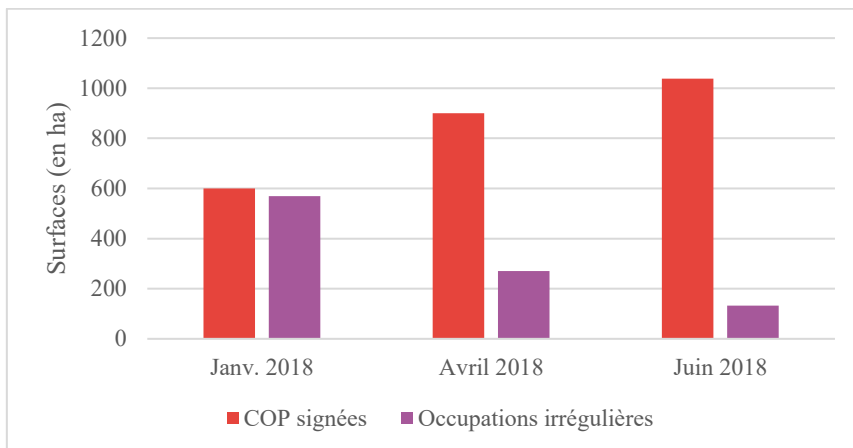
Le COPRO a joué également un rôle central dans l'arbitrage de situations de conflit ou de concurrence de demandes d'occupation sur certaines parcelles.

¹¹⁹ Sur les 1425 ha de l'emprise foncière, 1170 ha faisaient l'objet d'une exploitation agricole, les surfaces restantes étaient constituées d'espaces boisés, de terrains bâtis et d'emprises routières.

¹²⁰ Cette option ne correspondait pas au souhait du gouvernement de privilégier la cession franche du foncier, et nécessitait de surcroît un large consensus en amont sur le projet agricole du territoire à un moment où ses contours n'étaient pas précisément définis.

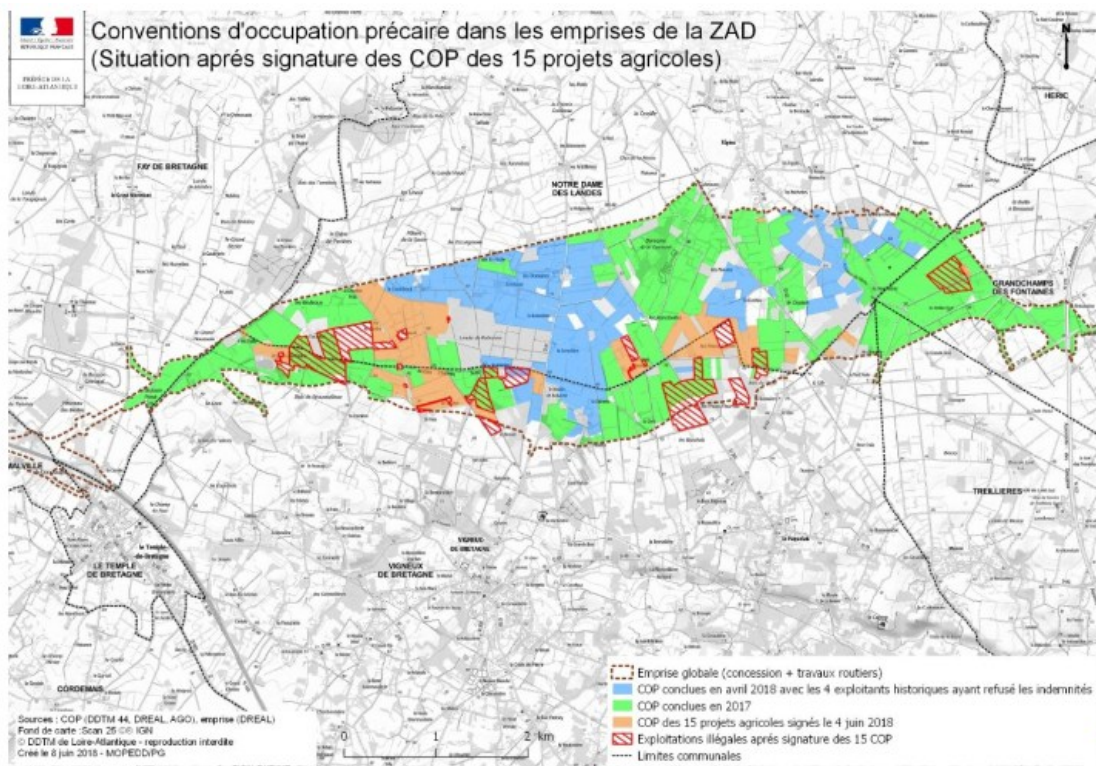
¹²¹ Une solution aurait vu l'État confier à une entité juridique autonome (ex : société civile immobilière) la gestion des parcelles acquises dans l'ex-emprise du projet d'aéroport à NDDL. Confiée dans le cadre d'un bail emphytéotique, cette gestion aurait alors permis à l'État de conserver la propriété juridique des terres et, partant, un certain niveau de maîtrise foncière par le truchement de la convention.

Graphique n° 2 : Évolution des régularisations des surfaces occupées illégalement



Source : Préfecture de Loire-atlantique compte rendu des COPIL (mai et octobre 2018).

Carte n° 2 : État des statuts des occupations au 4 juin 2018



Source : Préfecture 44

Sur la seule année 2018, cette gouvernance s'est ainsi révélée particulièrement efficace pour réduire l'étendue des occupations irrégulières dans l'ex-emprise aéroportuaire de NDDL et, partant, pour pacifier les conflits d'usages entre exploitants agricoles dans le contexte d'une diversité des statuts d'occupations.

Les régularisations intervenues à la suite de la conclusion de conventions d'occupation précaire annuelles (COP) avec les exploitants agricoles dépourvus de titre devaient ainsi former le préalable à la conclusion de « baux ruraux à clauses environnementales ».

4.2.1.2 Une généralisation des « baux ruraux à clauses environnementales » dont le respect reste à assurer

À la suite des COP mises en place en 2018 et 2019 pour assurer la phase transitoire afin de fournir un cadre légal à l'exploitation des parcelles, des baux ruraux ont été conclus par l'État et le département de Loire-Atlantique. Ceux-ci intègrent notamment les bâtiments affectés à l'exploitation agricole ainsi que, le cas échéant, le logement des agriculteurs, sous réserve cependant de leur régularisation préalable. Les signatures ont, dans un premier temps, concerné les exploitations « historiques » puis les nouveaux porteurs de projets, après que ces derniers ont sollicité et obtenu les autorisations d'exploiter auprès des services de l'État au titre du contrôle des structures. Les baux ont par la suite suivi les transferts de propriété foncière lors des ventes successives au département de Loire-Atlantique. En ce cas, les baux signés auparavant avec l'État ont fait l'objet d'avenants.

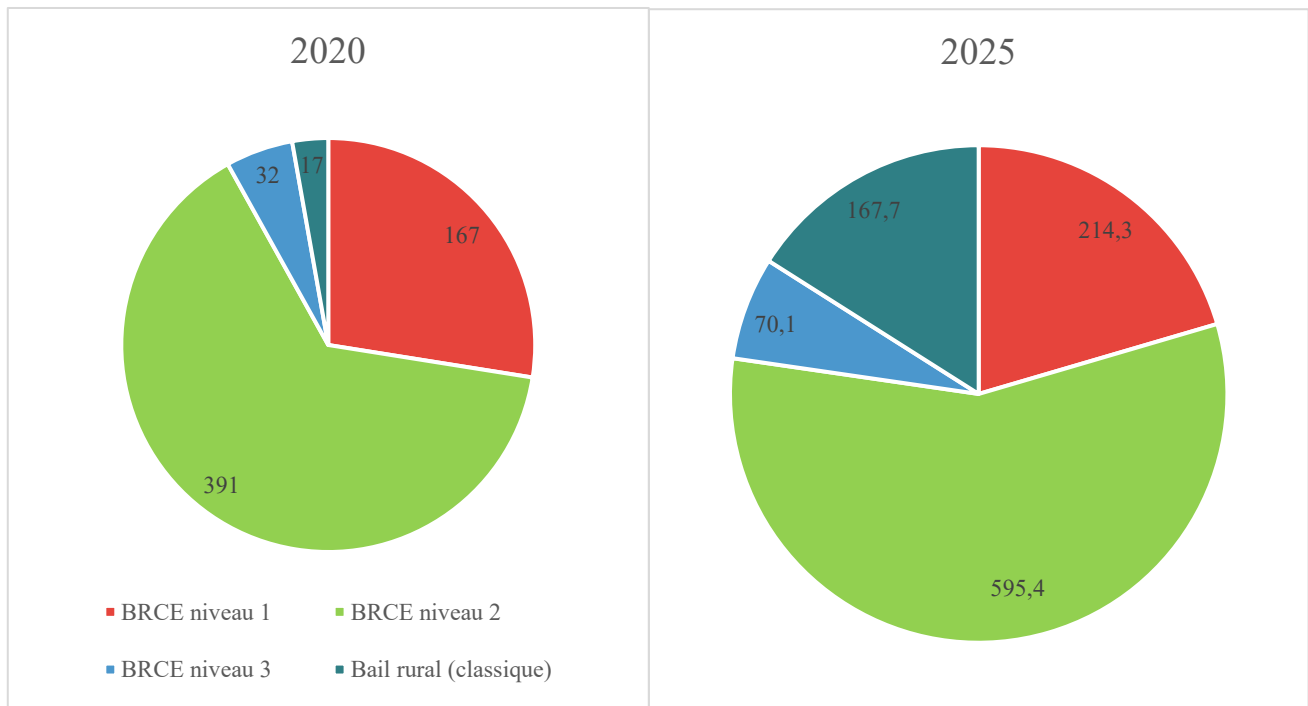
Les baux ont été conclus au profit de bénéficiaires identifiés inscrits au registre agricole de la chambre d'agriculture afin de limiter les risques d'exploitation collective non régulée des parcelles agricoles.

Pour tenir compte de l'équilibre inhérent au projet agricole et environnemental entre les objectifs d'une agriculture performante d'un côté, et des exigences de préservation d'espaces naturels sensibles, la conclusion de baux ruraux à clauses environnementales (BRCE) ¹²² s'est progressivement généralisée au sein de l'ex-emprise de NDDL. Sur les 1 078 ha de parcelles de l'État et du département de Loire-Atlantique couvertes par des baux ruraux, plus de 80% (879,8 ha) comportent des clauses environnementales.

Avec le concours technique de la DDTM et à la suite de réunions de concertation avec les agriculteurs, trois types de BRCE ont été définis suivant une logique graduée allant des clauses environnementales les moins contraignantes (niveau 1 « protection de base ») à destination des espaces les moins sensibles, aux clauses environnementales les plus exigeantes (niveau 3 « protection stricte »).

¹²² Art. L. 411-27 code rural et de la pêche maritime

Graphique n° 3 : Évolution de la surface (ha) des baux ruraux et BRCE dans l'ex-emprise de NDDL



Source : CRC d'après baux ruraux fournis par Préfecture 44 et Département de Loire-Atlantique

Si la distribution du niveau des clauses environnementales tend à mettre en conformité les pratiques agricoles à la nature agronomique et environnementale des sols, leur inclusion au sein des baux ruraux fait également l'objet de négociations avec les exploitants agricoles dans le contexte de difficultés de répartition du foncier susceptibles de conduire à des conflits entre acteurs. Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le niveau des clauses environnementales ne correspond pas systématiquement aux enjeux agro-environnementaux tels qu'ils ont été recensés, parcelle par parcelle, à l'occasion du diagnostic réalisés par la DDTM en janvier 2019. En pratique, les BRCE de niveau 2 sont prépondérants. Ils comportent des engagements stricts en matière de gestion des haies de retrait des exploitations par rapport aux cours d'eau, de fauche et pâturage ou encore d'interdiction des intrants (ex : désherbants, engrais, insecticides, etc.). En contrepartie, le loyer du fermage est modéré à 15€/ha ¹²³ contre 45€/ha pour un BRCE de niveau 1, voir 75€/ha pour un bail rural ordinaire.

Compte tenu des restrictions importantes à la libre exploitation et des contraintes que ces baux font peser sur son équilibre économique, le risque de contournement de ces clauses environnementales apparaît sérieux. Or, il résulte du bilan du PAE réalisé en 2024 que depuis 2019, le département de Loire-Atlantique n'a mis en place aucun dispositif de contrôle du respect de ces clauses environnementales. Par extension, aucune évaluation qualitative de l'impact de ces clauses environnementales sur les milieux n'a été conduite. À ce stade, les résistances à la mise en œuvre de contrôles « classiques » perçus comme trop autoritaires ainsi

¹²³ 5€/ha pour un BRCE de niveau 3

que la gouvernance proposée d'une instance collégiale et « participative » n'ont abouti ni à la définition d'une méthode de suivi ni à la stabilisation d'indicateurs objectifs de contrôle ¹²⁴.

Dans ce contexte, le Département envisage l'institution d'une instance collégiale dédiée au contrôle des clauses environnementales. La mise en valeur des haies ainsi que la préservation des sols constituant des ressorts essentiels de la stratégie agricole et environnementale voulue par le département de Loire-Atlantique, ce dernier a sollicité l'État pour leur classement ¹²⁵.

Cette absence de contrôle du respect des clauses environnementales des baux ruraux s'inscrit par ailleurs dans une réduction du périmètre du suivi de la mise en œuvre du projet agricole et environnemental en raison de la suppression du comité de pilotage de NDDL à partir de 2022, correspondant à la fin des actions du PAE et à une concentration de l'action départementale sur la régularisation du bâti.

À cet égard, si le PAE définissait une stratégie pluriannuelle de gestion des emprises foncières aéroportuaires de NDDL à l'horizon 2022, il ne demeure toutefois pas moins que les orientations qu'il comprenait nécessitent un suivi de long terme. Il ressort, en outre, du bilan du PAE réalisé en 2024 qu'un certain nombre d'actions structurantes pour la mise en œuvre de ce projet demeurent essentiellement à un stade programmatique, notamment en matière de défrichage, d'entretien des haies ou encore d'entretien des cours d'eau et des ouvrages hydrauliques. Selon le conseil départemental de Loire-Atlantique, cette mise en œuvre retardée rendrait compte de la complexité de l'organisation administrative, de la difficulté à concilier une pluralité d'acteurs ainsi qu'une fragmentation des compétences.

Or, le diagnostic agronomique et environnemental conduit pour le compte de la DDTM préconisait, dès 2019, au titre l'objectif de préservation du paysage bocager, l'entretien des haies existantes et le renforcement du réseau bocager dans certaines zones, la réouverture de parcelles en friche et la restauration ponctuelle de landes, bosquets ou pré-bois ainsi que l'entretien des fossés et la remise en état des petits ouvrages hydrauliques. Des constats similaires figurent également dans le schéma directeur de l'environnement réalisé dans le cadre de l'étude préalable au projet d'aménagement foncier agricole, forestier et environnemental (AFAFE) recouvrant notamment les ex-emprises foncières aéroportuaires de NDDL.

Dans ce contexte, et compte tenu du caractère structurant de la mise en œuvre des clauses environnementales au sein des baux ruraux dans la conservation et la préservation des fonctions écologiques du territoire de l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL, l'absence de contrôle systématique de leur respect, par les exploitants agricoles, apparaît regrettable.

4.2.2 Des conflits d'usages résiduels mais persistants

La maîtrise des troubles à l'ordre public associés à des conflits d'usages constitue un enjeu historique et structurant de la gestion publique des occupations au sein de l'ex-emprise aéroportuaire de NDDL. Au 17 janvier 2018, les services de l'État recensaient 97 squats dont près de 85% au sein d'habitat précaire, plusieurs centaines de barricades implantées notamment

¹²⁴ Une vingtaine d'entretiens individuels avec les agriculteurs et les acteurs locaux ont eu lieu entre juin et juillet 2023 afin d'obtenir l'avis des parties prenantes sur les modalités de mise en place du suivi.

¹²⁵ Art. L126-3, L123-8 6, R121-29 du Code rural et de la pêche maritime.

sur les voies publiques, ainsi que jusqu'à 500 personnes issues de différents mouvements de contestation.

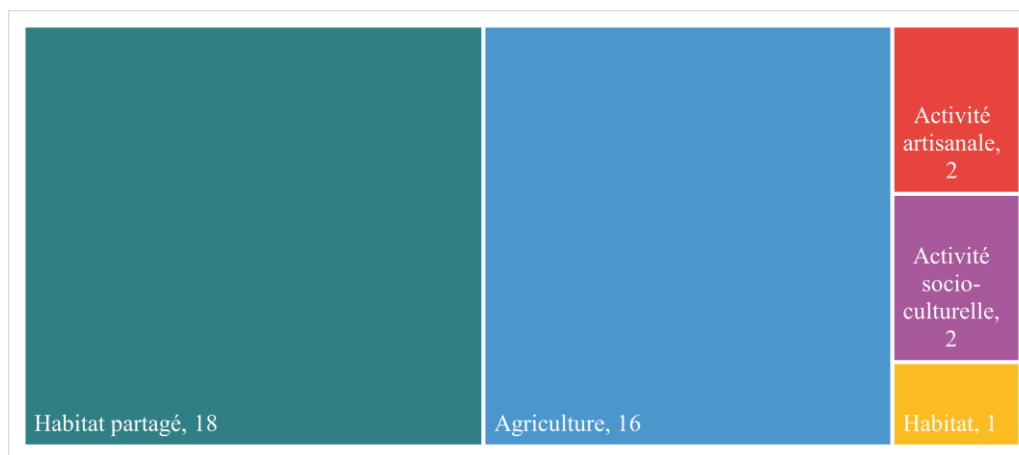
De ce point de vue, les trois phases de l'opération de maintien de l'ordre à Notre-Dame-des-Landes ¹²⁶, les travaux de remise en état des routes départementales par le conseil départemental desservant le site (RD81 et RD281), ainsi qu'une vigilance renforcée quant à l'éventualité de reconstructions sauvages ont été autant d'étapes d'un processus de rétablissement de l'ordre public.

Pour l'heure, si la situation au sein de l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL est globalement revenue à la normale s'agissant notamment du régime des occupations à vocation agricole, la régularisation de certains bâtiments par l'État et le conseil départemental est à l'origine d'un regain de tensions entre ses habitants et les élus locaux.

Certains conflits d'usages entre occupants s'inscrivent dans des oppositions ponctuelles entre des occupants sans titres actuels et d'anciens occupants de la ZAD devenus agriculteurs ; situations susceptibles au demeurant d'aboutir au départ d'exploitants régulièrement installés. Ces difficultés peuvent être exacerbées à la faveur de mouvements saisonniers de populations sans-titres sur le site.

Les recensements des bâtiments réalisés par l'État font ainsi apparaître une situation complexe où cohabite une importante diversité d'habitats et de statuts d'occupation. Sur les 39 bâtis recensés ¹²⁷ sur des parcelles appartenant à l'État et au département, plus de la moitié (54% - 21 bâtiments) correspondent en réalité à des bâtiments auto-construits qui émaillent l'ensemble du territoire. Ces bâtiments correspondent à une diversité d'usages dont une partie ne s'inscrit nullement dans la vocation agricole et environnementale du site mais est au contraire héritée du mouvement de mobilisation contre le projet d'aéroport à NDDL.

Graphique n° 4 : Fonctions des bâtiments recensés dans l'ex-emprise de l'aéroport de NDDL



Source : CRC d'après données Préfecture 44

¹²⁶ Phase 1 du 20 janvier au 28 mars 2018 ; Phase 2 du 9 au 15 avril 2018 ; Phase 3 du 17 au 18 mai 2018.

¹²⁷ 34 bâtiments sur des parcelles appartenant au département de Loire-Atlantique et 5 bâtiments sur des parcelles appartenant à l'État. Ces « bâtis » peuvent comporter un ensemble de bâtiments.

De surcroît, la régularité de ces bâtis pose question dans un grand nombre de cas. Les derniers recensements réalisés font état de ce que près de 60% des constructions ou ensembles de constructions recensés (23 bâtiments ou ensembles de bâtiments) ont été édifiés non seulement en violation des règles d'urbanisme mais aussi, pour l'essentiel, sans même l'autorisation du propriétaire du terrain pris à bail. Au demeurant, les difficultés liées à la restriction des droits à construire sur les parcelles prises à bail rural ont été aggravées par le fait qu'il a été manifestement insuffisamment tenu compte, pour l'attribution des BRCE, du périmètre des zones naturelles issu du règlement graphique du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Erdre et Gesvres (CCEG).

S'ajoute à ce constat, une situation confuse autour de la régularité des branchements aux réseaux d'eau et d'électricité. Si des travaux avec ENEDIS concernant les branchements électriques sont en cours, un recensement plus systématique des situations irrégulières par Atlantic Eau paraît indispensable.

Les irrégularités qui affectent l'usage de certains bâtiments ne sont pas sans risques pour l'environnement sur un site pourtant particulièrement sensible et remarquable. Il en va notamment ainsi de l'absence de conformité en matière d'assainissement d'une brasserie au lieu-dit Les Fosses Noires et d'un camping au lieu-dit Bellevue, édifiés respectivement en auto-construction sans autorisation d'urbanisme alors même qu'ils sont implantés en zone humide et jouxtent des parcelles classées en zones naturelles par le PLUi de la CCEG. De même, certaines parcelles occupées irrégulièrement donnent lieu à l'accumulation sauvage de déchets particulièrement nuisibles pour l'environnement (ex : carcasses de véhicules, immondices) et peuvent être occasionnellement le siège d'incendies.

Dans ce contexte, le département de Loire-Atlantique a conclu, par délibérations du 10 octobre 2024, quatre baux emphytéotiques sur les lieux-dits de la Noé Verte, les Planchettes, les Fosses Noires et la Rolandière, couvrant notamment des bâtiments à usage collectif sans vocation agricole directe. Bien qu'ils s'inscrivent dans une stratégie d'encadrement par le droit des occupations dans l'ex-emprise du projet d'aéroport de NDDL, ces baux emphytéotiques n'en appellent pas moins une certaine vigilance.

Premièrement, si ces baux ont vocation à stabiliser des occupations irrégulières, cette situation a pu contribuer à tendre les relations avec les élus des EPCI et des communes concernées. Si trois des baux signés intègrent effectivement de bâtis désormais régularisés au titre de l'urbanisme, il en va différemment d'un bail incluant une brasserie construite sans autorisation et non régularisée alors que cette activité présente également un risque d'assainissement.

Deuxièmement, bien que ces baux emphytéotiques aient été accordés à quatre associations d'habitants distinctes dont les statuts ont été déposés en préfecture, il apparaît qu'ils ont été conclus pour une durée relativement longue de 25 ans. Dans ces conditions, une vigilance accrue paraît nécessaire quant au respect de leurs obligations par les associations cocontractantes.

La persistance de conflits d'usages aboutissant tant à des manquements nombreux et répétés aux prescriptions d'urbanisme qu'à des atteintes caractérisées à la salubrité publique représente une menace directe pour la préservation d'espaces naturels sensibles. Dans ce contexte, le traitement des occupations irrégulières doit être poursuivi afin de garantir l'ordre public en même temps que le respect des orientations définies par le projet agricole et environnemental de NDDL.

Recommandation n° 3. (Préfet de Loire-Atlantique, Président du conseil départemental de Loire-Atlantique, 2027) Assurer la compatibilité des occupations avec les orientations du projet agricole et environnemental dans le périmètre de l'ex-emprise aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À la suite de la décision d'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes (NDDL) en janvier 2018, la régularisation des occupations au sein de l'emprise aéroportuaire de NDDL est passée par une stratégie de maîtrise foncière publique adossée à la mise en place d'un projet agricole et environnemental (PAE) qui visait à garantir la propriété collective des terres. Cofinancé par l'État et le conseil départemental de Loire-Atlantique, le coût de sa mise en œuvre s'élève à 2,5M€.

Pour ce faire, l'État s'est engagé dans la rétrocession de l'essentiel des 1 425ha de parcelles acquises au conseil départemental (environ 1 110ha). La complexité de ce processus s'explique par la diversité des statuts et des chronologies d'occupation à l'origine de situations conflictuelles entre les agriculteurs historiques et les nouveaux occupants issus de la lutte contre le projet d'aéroport.

Dans ce contexte, le projet agricole et environnemental vise à concilier le développement d'une agriculture performante et durable avec la préservation d'un écosystème remarquable mais fragile. Compte tenu des contraintes agronomiques et environnementales qui pèsent sur la culture des sols, une vigilance sera nécessaire dans la durée pour maintenir la cohérence de ce projet.

La généralisation de clauses environnementales au sein des baux ruraux conclus avec les agriculteurs, alors qu'elle est à l'origine de contraintes fortes d'exploitation, ne donne lieu à aucun contrôle systématique de leur respect. Plus généralement, la banalisation de la gouvernance en charge du suivi de l'exécution du projet agricole et environnemental depuis 2022 n'apparaît pas cohérente avec les orientations de long terme qu'implique un tel projet.

Enfin, si la normalisation des occupations irrégulières a connu des résultats rapides et significatifs dès 2018 en raison de l'instauration d'une gouvernance partenariale associant État, département et organisations agricoles pour traiter les projets agricoles portés notamment par les occupants issus de la lutte contre le projet d'aéroport, certains conflits d'usage persistent. Le territoire de l'ex-emprise aéroportuaire demeure constellé de constructions en infraction avec les règles d'urbanisme et irrégulièrement raccordées aux réseaux énergétiques et d'assainissement. Ainsi, plusieurs situations qui présentent des risques caractérisés en matière de salubrité publique ou de pollution paraissent incompatibles avec l'objectif de préservation et avec la sensibilité des milieux naturels.

Dans la perspective d'une mise en œuvre effective du projet agricole et environnemental, il convient de veiller à mieux assurer la compatibilité des usages autorisés avec les caractéristiques agronomiques et environnementales du territoire, ainsi que de contrôler effectivement le respect des clauses environnementales contenues dans les baux ruraux conclus avec les exploitants agricoles.

ANNEXES

Annexe n° 1. Avancement des 31 engagements de l'État de 2019 (2025).....	77
Annexe n° 2. Bilan de l'exécution du couvre-feu à l'aéroport de Nantes- Atlantique (2022-2024)	80
Annexe n° 3. Emprises foncières de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et répartition des occupations	81
Annexe n° 4. Projet Agricole et Environnemental (2019-2022) – Bocage de Notre-Dame-des-Landes.....	88
Annexe n° 5. Typologie des clauses environnementales (baux ruraux à clauses environnementales – BRCE)	90

Annexe n° 1. Avancement des 31 engagements de l'État de 2019 (2025)

Catégorie	Engagement n°	Intitulé	Statut	Contributeurs	Présentation
Protéger les populations, protéger l'environnement	1	Couvre-feu	Réalisé	DGAC - DTA	La mise en place d'un couvre-feu est une attente forte et unanime qui est ressortie de la concertation publique. Dans le respect du règlement (UE) n°598/2014, l'Etat a lancé une étude d'approche équilibrée dans l'objectif d'évaluer les impacts de nouvelles restrictions, dont en particulier une interdiction de programmer les vols la nuit entre minuit et 6h du matin et une interdiction des avions les plus bruyants (marge acoustique inférieure à 13 EPNdB) de 22h00 à 6h du matin.
	2	Engagements volontaires des compagnies aériennes	Réalisé	Préfecture et DSAC ouest	L'Etat souhaite, aux côtés des collectivités territoriales, approfondir le dialogue avec les compagnies aériennes. Les compagnies aériennes, déjà engagées dans la démarche de mise en place du couvre-feu, pourront faire part de leurs engagements volontaires afin d'améliorer la situation sans attendre l'entrée en vigueur du couvre-feu.
	3	Augmentation du tarif de la TNSA	Réalisé	DGAC - DTA	Le plan de gêne sonore de l'aéroport de Nantes-Atlantique, révisé en mai 2019, ouvre droit à une aide à l'insonorisation pour plus de 7 100 logements. Pour financer cette aide à la hauteur des attentes et des besoins des riverains de l'aéroport, le tarif de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) appliquée à Nantes-Atlantique a déjà été porté de 10 € à 20 € le 1er juillet 2019. Afin d'être en mesure de répondre de manière satisfaisante aux attentes des riverains, la loi de finances pour 2020 a placé Nantes-Atlantique dans le groupe d'aéroports dont le tarif de la taxe est compris entre 20 € et 40 €.
	4	Aide complémentaire à l'insonorisation	Réalisé	Préfecture	Le Gouvernement a annoncé la mise en place d'une aide complémentaire à celle déjà permise par le plan de gêne sonore. Pour les logements individuels, le taux d'aide à l'insonorisation de 80% est porté à 90% et le taux de 90% sous conditions de ressources est porté à 100%. Cette aide complémentaire est versée par le groupement d'intérêt public « Fonds de compensation de Nantes-Atlantique » présidé par le préfet de la région Pays de la Loire et associant Nantes-Métropole et les 3 communes riveraines de l'aéroport concernées par le Plan de Gêne Sonore.
	5	Droit de délaissement exceptionnel	Réalisé	Préfecture	Le droit de délaissement exceptionnel a été créé par la loi de finances pour 2020 et les conditions d'application de cette mesure doivent encore être précisées par décret. Ce droit pourra être exercé pendant une période de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du décret d'application de cette loi. Il permettra aux propriétaires d'un logement exposé à un niveau de bruit d'indice Lden supérieur à 62 décibels, s'ils le souhaitent, de demander à l'Etat de leur racheter leur bien. Le prix de rachat neutralisera toute éventuelle dépréciation induite par le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Les propriétaires éligibles à cette mesure seront ceux qui remplissent les conditions cumulatives suivantes : être propriétaire d'un logement se situant dans la zone de délaissement ; avoir procédé à l'achat de leur résidence principale, à la reconstruction de cette dernière ou à l'augmentation significative de sa surface de plancher entre la date de signature du contrat de concession entre l'Etat et Aéroports du Grand Ouest (décembre 2010) et l'annonce du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique (janvier 2018).
	6	Aide à la revente des logements	Réalisé	Préfecture	Le Fonds de compensation de Nantes-Atlantique apportera, aux propriétaires qui souhaitent vendre leur logement, une aide tenant compte de l'éventuelle dépréciation de leur bien. Les conditions d'application de cette mesure seront établies par décret. L'aide pourra être sollicitée pendant une durée de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur du dispositif de compensation. Les propriétaires éligibles à cette mesure seront ceux remplissant notamment les conditions cumulatives suivantes : être propriétaire d'un logement se situant dans une zone en bordure de la zone de délaissement ; avoir procédé à l'achat de leur résidence principale, à la reconstruction de cette dernière ou à l'augmentation significative de sa surface de plancher entre la date de signature du contrat de concession entre l'Etat et Aéroports du Grand Ouest (décembre 2010) et l'annonce du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique (janvier 2018).
	7	Aide à la mise aux normes actuelles d'insonorisation	Réalisé	Préfecture	Pour les logements situés dans le périmètre du plan de gêne sonore mais n'étant pas éligibles à une aide à l'insonorisation, le Fonds de compensation de Nantes-Atlantique finance une aide exceptionnelle à la mise aux normes actuelles d'insonorisation, sur la base d'un diagnostic technique. Les logements éligibles sont ceux construits après 2004 et acquis après la date de signature du contrat de concession entre l'Etat et Aéroports du Grand Ouest (décembre 2010).
	8	Relocalisation d'équipements publics	En cours	Préfecture	A titre de compensation exceptionnelle, le Fonds de compensation de Nantes-Atlantique pourra participer au financement de la relocalisation du collège de la Neustrie à Bouguenais et des trois écoles de Saint-Aignan-Grandlieu. L'Etat se tient prêt et à l'écoute des collectivités territoriales concernées pour les accompagner dans la réalisation de ces projets de relocalisation.
	9	Politique tarifaire du futur concessionnaire	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	Au travers du futur contrat de concession, l'Etat imposera au nouveau concessionnaire de mettre en place une politique commerciale favorisant les avions les moins polluants et à la performance acoustique la plus élevée : les redevances aéroportuaires seront modulées pour inciter les compagnies aériennes à utiliser les avions les moins bruyants et les moins polluants ; la redevance d'atterrissage intégrera une modulation pour tenir compte du coût environnemental des vols de nuit.
	10	Communication de l'état initial de l'environnement	Réalisé	DGAC - MNA	Les participants à la concertation publique ont exprimé l'attente que les études environnementales soient rendues publiques en toute transparence. En réponse, la DGAC s'est engagée à rendre public l'état initial de l'environnement au plus tard en décembre 2019 et à en partager l'analyse avec les parties prenantes au travers du « Comité de suivi des engagements de l'Etat et des collectivités territoriales » (voir mesure n°25). Cet état a été mis en ligne sur le site internet https://www.reamenagement-nantes-atlantique.fr/ .
	11	Etude des impacts environnementaux et sanitaires	En cours	Préfecture, DTA, DSAC Ouest	Les participants à la concertation ont souhaité que l'Etat réalise une étude approfondie de l'impact du projet sur l'environnement et sur la santé. Dans le respect du cadre posé par l'article R. 122-5 du code de l'environnement, la DGAC veillera à ce que l'étude d'impact environnemental du projet apporte des éclairages nouveaux. Les nuisances sonores, les émissions de polluants et l'impact sanitaire du projet feront l'objet d'une attention particulière : pour l'analyse des nuisances sonores, la prise en compte d'indicateurs complémentaires sera envisagée ; concernant les émissions de polluants, l'étude tiendra compte des particules fines et ultrafines et de leurs effets sur la santé humaine ; l'évaluation de l'impact sanitaire sera réalisée en se basant sur les méthodes d'analyse les plus récentes. L'étude d'impact du projet sera soumise à une enquête publique, préalablement à la déclaration d'utilité publique du projet. Cette enquête publique sera aussi l'occasion, pour le maître d'ouvrage, de recueillir les avis et propositions des parties prenantes.

L' AÉROPORT DE NANTES-ATLANTIQUE APRÈS L' ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME- DES-LANDES

Un réaménagement sobre et performant	13	Options de piste écartées	Réalisé	DGAC - MNA	Afin de ne pas exposer de nouveaux territoires et des habitants jusqu'à présent éloignés des nuisances sonores et afin de limiter l'impact du projet sur l'environnement et les terres agricoles, l'option d'une piste en « V », celle d'une piste transversale et celle d'un allongement de 800 mètres de la piste existante n'ont pas été retenues.
	14	Capacité d'accueil	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	L'aéroport sera dimensionné pour permettre l'accueil de 11,4 millions de passagers par an à l'horizon 2040. L'aménagement prévoira des réserves foncières afin que, notamment, l'aérogare puisse être agrandie si le trafic réel devait finalement s'avérer supérieur aux prévisions retenues par l'Etat, pour permettre d'accueillir jusqu'à 15 millions de passagers par an.
	15	Allongement de la piste existante	Abandonné	DGAC - MNA	Afin d'améliorer la situation des habitants situés au nord de l'aéroport et, dans le même temps, de limiter l'impact du projet sur le territoire de la commune de Saint-Aignan-Grandlieu, l'Etat retient l'option d'un allongement de la piste existante vers le sud, sur une longueur de 400 mètres. Cet allongement permet, au total, de décaler le seuil nord de la piste de 650 mètres vers le sud. Cet allongement ne permettra pas d'accueillir des avions plus gros que ceux qui fréquentent actuellement l'aéroport de Nantes-Atlantique.
	16	Relèvement de l'altitude de survol de SAGL	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	Afin d'améliorer la situation des habitants situés au nord de l'aéroport et, dans le même temps, de limiter l'impact du projet sur le territoire de la commune de Saint-Aignan-Grandlieu, l'Etat retient l'option d'un allongement de la piste existante vers le sud, sur une longueur de 400 mètres. Cet allongement permet, au total, de décaler le seuil nord de la piste de 650 mètres vers le sud. Pour améliorer la situation des habitants du bourg de Saint-Aignan-Grandlieu, le seuil sud de la piste sera décalé de 400 mètres vers le nord. Cette mesure permettra d'augmenter la hauteur de survol du bourg.
	17	Scénario privilégié pour les trajectoires d'approche ("double approche")	En cours	DGAC - SNAO	Pour les atterrissages face au sud, afin de limiter les nuisances pour les populations survolées, l'Etat privilégie un scénario central fondé sur deux approches. Les trajectoires actuelles, désaxées de 13° par rapport à l'axe de la piste, seront maintenues lorsque les conditions météorologiques et d'exploitation le permettront. La pente d'approche sera de 3°, comme actuellement. Un système de guidage vertical barométrique sera mis en place. Grâce à l'allongement de la piste, l'altitude de survol sera augmentée de 33 mètres au total. Une autre procédure sera mise en place pour améliorer la sécurité en conditions météorologiques dégradées. Les avions atterriront dans l'axe de la piste, avec un système de guidage vertical (ILS). La pente d'approche sera augmentée de 3° à 3,5°. Au total, l'altitude de survol sera augmentée de 90 mètres au niveau du centre-ville de Nantes. Ce scénario devra être acté par les autorités indépendantes en matière de sécurité aérienne. Dans l'hypothèse dans laquelle les autorités compétentes n'autoriseraient pas la coexistence des deux approches, alors : Le scénario d'approche présenté à la concertation, qui consiste à ce que l'ensemble des atterrissages soient réalisés dans l'axe de la piste, sera retenu. Toutefois, même dans cette hypothèse, la pente d'approche sera augmentée à 3,5°. Les études préliminaires nécessaires à la mise en place du scénario privilégié par l'Etat seront présentées aux parties prenantes, notamment à la Commission consultative de l'environnement de l'aéroport (CCE) : Les modifications envisagées seront également soumises à l'avis du public lors d'une enquête publique.
	17 bis	Eviter le survol de La Chevrolière	En cours	DGAC - SNAO	A l'issue de la concertation publique préalable au réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, l'Etat s'est engagé à modifier les trajectoires des décollages face au sud pour éviter le survol de la ville de La Chevrolière. La modification envisagée consisterait à déplacer vers le sud la mise en virage des avions (48% des flux) et à introduire un point de passage obligatoire en sortie du virage, dans l'objectif de canaliser au mieux le flux d'avions à l'aplomb d'une zone peu urbanisée, située entre les villes de La Chevrolière et de Saint-Philbert de Grandlieu.
	18	Aménagement d'ensemble de la plateforme aéroportuaire	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	Pour, d'une part, limiter l'impact du projet sur l'environnement, les terres agricoles et la ressource foncière et, d'autre part, afin de préserver l'organisation des dessertes terrestres existantes, l'aérogare sera maintenue, modernisée et développée sur son emplacement actuel, à l'est de la piste. L'aménagement retenu nécessitera d'acquiescer environ 35 ha de foncier et permettra de libérer 65 ha, soit un bilan net de 30 ha valorisables.
	19	Niveau de service en aérogare	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	La plupart des participants à la concertation se sont prononcés contre des terminaux différenciés selon leur niveau de service, c'est-à-dire dédiés soit aux compagnies aériennes traditionnelles, soit aux compagnies à bas-coûts. L'aéroport ne sera pas équipé d'aérogares différenciées selon le niveau de service.
	20	Aménagement des abords de l'aérogare	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	Les participants à la concertation ont souhaité que les options mises en débat pour l'aménagement des abords de l'aérogare ne soient pas envisagées comme étant exclusives l'une de l'autre. Les abords de l'aérogare feront l'objet d'un traitement paysager qualitatif, en prévoyant des espaces dédiés aux mobilités douces tout en accueillant des parkings automobiles de proximité.
	21	Desserte terrestre de l'aéroport	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	L'attente que l'aéroport soit bien desservi par les transports terrestres, notamment par les transports en commun, est ressorti comme une attente forte et quasi-unanime de la concertation. Dans le dialogue avec les collectivités territoriales compétentes, l'aménagement de l'emprise aéroportuaire tiendra compte des projets d'amélioration de la desserte terrestre de l'aéroport par les transports en communs, la route, les taxis et, le cas échéant, par un système de navettes en autocars depuis les villes voisines.
	22	Financement de la future concession	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	Aucune subvention publique ne sera versée au futur concessionnaire pour la réalisation des travaux de réaménagement de l'aéroport, ni pour son exploitation. Cet engagement sera inscrit, le moment venu, dans la déclaration d'utilité publique du projet.
	23	Préfinancement déjà versé par les compagnies aériennes	Réalisé	DGAC - MNA	Le préfinancement apporté par les compagnies aériennes en vue de la réalisation de l'ancien projet de Notre-Dame-des-Landes contribuera à financer le réaménagement de Nantes-Atlantique.
	24	Travaux sur la plateforme d'ici 2021	Réalisé	DGAC - MNA	Dans l'attente du renouvellement du contrat de concession fin 2021, l'Etat concédant (DGAC) veillera à ce que l'exploitant actuel prenne toute mesure nécessaire pour améliorer la qualité du service public aéroportuaire, en particulier pour fluidifier les postes d'inspection et de filtrage et le passage du contrôle à la frontière, ainsi que pour permettre l'accueil du Beluga XL à l'automne 2020.
	25	Amélioration du stationnement automobile d'ici fin 2021	Réalisé	DGAC - MNA	Pour améliorer le stationnement automobile, l'Etat veillera à ce que l'exploitant de l'aéroport prenne les mesures nécessaires en vue du maintien du système de « bloc parking » déjà expérimenté sur le P0 Est, de l'aménagement d'un parking automobiles permanent sur un terrain proche de la tour de contrôle de l'aéroport et de la mise en place d'un parking modulaire.

L'AÉROPORT DE NANTES-ATLANTIQUE APRÈS L'ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES

					un principe de « zéro émission nette ».
	26	Performance environnementale	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	Pour l'ensemble du projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, l'Etat vise l'atteinte d'un haut niveau de performance environnementale. A cet effet, l'Etat concédant (DGAC) imposera au futur concessionnaire : - que l'aéroport atteigne la neutralité carbone par exemple dans le cadre du programme international « Airport Carbon Accreditation » ; - de mettre en place une politique énergétique durable, consistant notamment à appliquer un plan de maîtrise des besoins énergétiques et des émissions de polluants ainsi qu'un plan de recours aux énergies renouvelables ; - d'obtenir la certification d'un haut niveau de performance environnementale pour toute construction nouvelle ; - de réaliser une aérogare ayant une identité architecturale de qualité et reflétant l'identité des territoires. L'Etat imposera aussi au concessionnaire des obligations particulières pour la phase de réalisation des travaux : - le chantier sera organisé pour minimiser l'impact des travaux, en particulier sur les territoires, l'environnement, la qualité du service public aéroportuaire ; - un plan spécifique de gestion durable des déchets de chantier sera élaboré et mis en oeuvre. L'Etat complètera et précisera ces obligations en particulier à l'issue de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique.
Une gouvernance ouverte	27	Comité de suivi des engagements de l'Etat et des collectivités territoriales	Réalisé	Préfecture et DM	Pour assurer le suivi des engagements et, au-delà, pour poursuivre le développement du projet en toute transparence, l'Etat a créé un « Comité de suivi des engagements de l'Etat et des collectivités territoriales » d'ici la fin de l'année 2019. Ce comité suivra aussi les engagements que prendra l'Etat à l'issue de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, prévue au second semestre 2021. L'ensemble des parties prenantes sont invitées à participer. Le comité est présidé par le préfet de la région Pays de la Loire, avec l'appui du directeur général de l'Aviation civile (ou de leurs représentants). Il a vocation à se réunir annuellement. Instance d'information et de concertation, il permet : - à l'Etat, d'informer les membres du comité de la mise en œuvre des engagements qu'il aura pris à l'issue de la concertation préalable et à l'issue de l'enquête préalable à la DUP ; - aux membres du comité, de formuler des recommandations au maître d'ouvrage (Etat avant la signature du contrat, futur concessionnaire ensuite pour ce qui relèvera de sa responsabilité) ; - de présenter aux membres du comité les études réalisées par l'Observatoire de Nantes-Atlantique et de fournir une aide à la décision.
	28	Observatoire de Nantes-Atlantique (OTANA)	Réalisé	Préfecture	Un « observatoire de Nantes-Atlantique » devait être créé d'ici la fin de l'année 2019. Cet observatoire sera chargé, dès sa mise en place, d'étudier les effets de la présence de l'aéroport sur le territoire. L'observatoire comportera un collège scientifique et technique chargé de valider la qualité méthodologique, scientifique et technique de ses productions. En s'appuyant sur les instances et organismes existants, l'observatoire aura pour missions : - de suivre les études particulières correspondant aux engagements de l'Etat ; - d'observer le bruit aérien ; - d'observer la qualité de l'air, en s'appuyant pour cela sur Air Pays de la Loire ; - d'observer l'évolution des prix du foncier et de l'immobilier ; - de suivre les effets de l'aéroport sur l'économie et l'emploi. L'observatoire rendra compte au moins annuellement de la mise en œuvre de ses missions au comité de suivi des engagements de l'Etat et des collectivités territoriales. L'Etat en assurera le pilotage technique. Il rendra publics les rapports et études réalisés dans le cadre de ses missions.
	29	Comité de pilotage stratégique ("groupe contact")	Réalisé	Préfecture et DM	Le comité stratégique de Nantes-Atlantique présidé par le préfet de la région Pays de la Loire sera pérennisé pour toute la durée du projet. Il associera l'Etat et les élus représentant Nantes Métropole, le Département de la Loire-Atlantique, la Région Pays de la Loire et les communes intéressées à la réflexion stratégique sur l'aéroport de Nantes-Atlantique. Ce comité sera consulté sur la mise en œuvre du projet de réaménagement.
	30	Concertation après l'entrée en vigueur de la future concession	Futur concessionnaire	DGAC - MNA	Au-delà des instances de concertation déjà en place et prévues par la réglementation, l'Etat concédant (DGAC) imposera au nouveau concessionnaire de mettre en place une politique de dialogue, de concertation et d'information adaptée aux enjeux du projet et à la bonne insertion de l'aéroport dans son environnement humain, environnemental et économique. A cette fin, le futur concessionnaire devra mettre en place : - une plateforme numérique d'échange avec le public, afin de répondre aux questions sur l'aéroport ; - une instance de dialogue avec les riverains et les acteurs du territoire de proximité de l'aéroport, qui aura vocation à se réunir au moins 2 fois par an.
	31	Site internet du projet	Réalisé	DGAC - MNA	La DGAC mettra en ligne l'information sur l'évolution du projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique sur le site internet : www.reamenagement-nantes-atlantique.fr.

Source : <https://reamenagement-nantes-atlantique.fr>

Annexe n° 2. Bilan de l'exécution du couvre-feu à l'aéroport de Nantes-Atlantique (2022-2024)



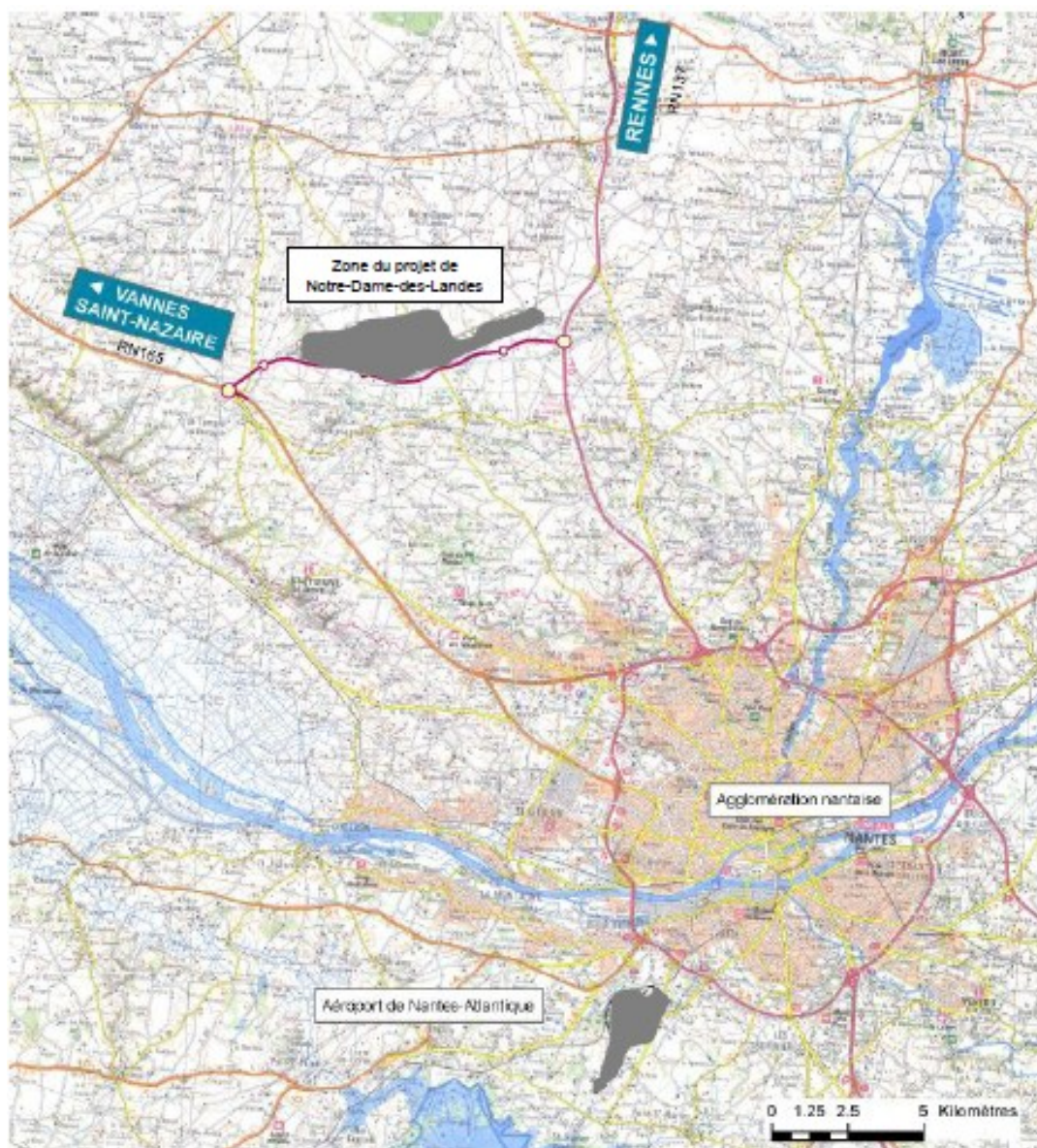
Suivi couvre-feu Nantes

Tableau de bord au lundi 6 janvier 2025

2022	2023	2024	2025	Total	
Vols dans le couvre-feu					
Nb vols entre 0h et 6h	317	352	211	4	853
Nb vols dans la tolérance	5216%	7020%	5627%	250%	18021%
Nb vols exemptés	3712%	3510%	2612%	00%	9811%
Nb vols hors couvre-feu	165%	206%	4823%	125%	8510%
Nb PV	22872%	24770%	9445%	250%	57167%
Nb PV hors buffer	157%	2811%	910%	150%	539%
Nb nuits sans vol	13450%	19553%	24568%	233%	57658%
Nb moyen de vols par nuit	1,2	0,96	0,6	0,7	0,9
Nb moyen de PV par nuit	0,9	0,7	0,3	0,3	0,6
Traitement DGAC					
Nb PV envoyés	228100%	247100%	94100%	2100%	571100%
Nb PV en cours	00%	00%	00%	00%	00%
Nb DIM envoyées	228100%	246100%	7994%	0	55399%
Délai moyen envoi PV	25 j	22 j	28 j	6 j	24 j
Délai moyen envoi DIM	34 j	20 j	12 j	#DIV/0!	25 j
Nb PV envoyés dans l'année	216	253	95	2	566
Nb DIM envoyées dans l'année	128	279	142	0	549
Dispositions arrêté 23 mai 2024					
Vols dans le couvre-feu (depuis 01/06/24)			148	4	152
Notifications tactiques			12081%	5125%	12582%
Absences notifications tactiques			1711%	250%	1911%
Notifications tactiques en retard			5	0	5
Oppositions prononcées			2	0	2
Oppositions respectées			2100%	0	2100%
Vols dédouanés			3524%	00%	3524%
Notifications a posteriori			5336%	375%	5636%
Absences notifications a posteriori			2718%	00%	2718%
Traitement ACNUSA					
Nb saisines ACNUSA	228100%	246100%	8489%	00%	55898%
Délai moyen de sanctions	133 j	154 j	#DIV/0!	#DIV/0!	143 j
Dossiers traités en collège	227	186	0	0	413
Nb dossiers sanctionnés	16974%	10154%	0	0	27065%
Amende moyenne	15 799 €	24 208 €			18 944 €
Amende max	25 000 €	40 000 €			40 000 €
Amende min	5 000 €	12 000 €			5 000 €
Cumul amendes	2 670 000 €	2 445 000 €	0 €	0 €	5 115 000 €
Nb dossiers non sanctionnés	5826%	8445%	0	0	14234%
Nb dossiers sans suite	00%	10%	00%	0	10%
Nb dossiers en cours	10%	6024%	84100%	0	14526%
Nb saisines ACNUSA dans l'année	195	240	123	0	558
Nb dossiers sanctionnés dans l'année	20	162	88	0	270
Nb dossiers non sanctionnés dans l'année	1	72	69	0	142
Nb dossiers sans suite dans l'année	0	0	1	0	1

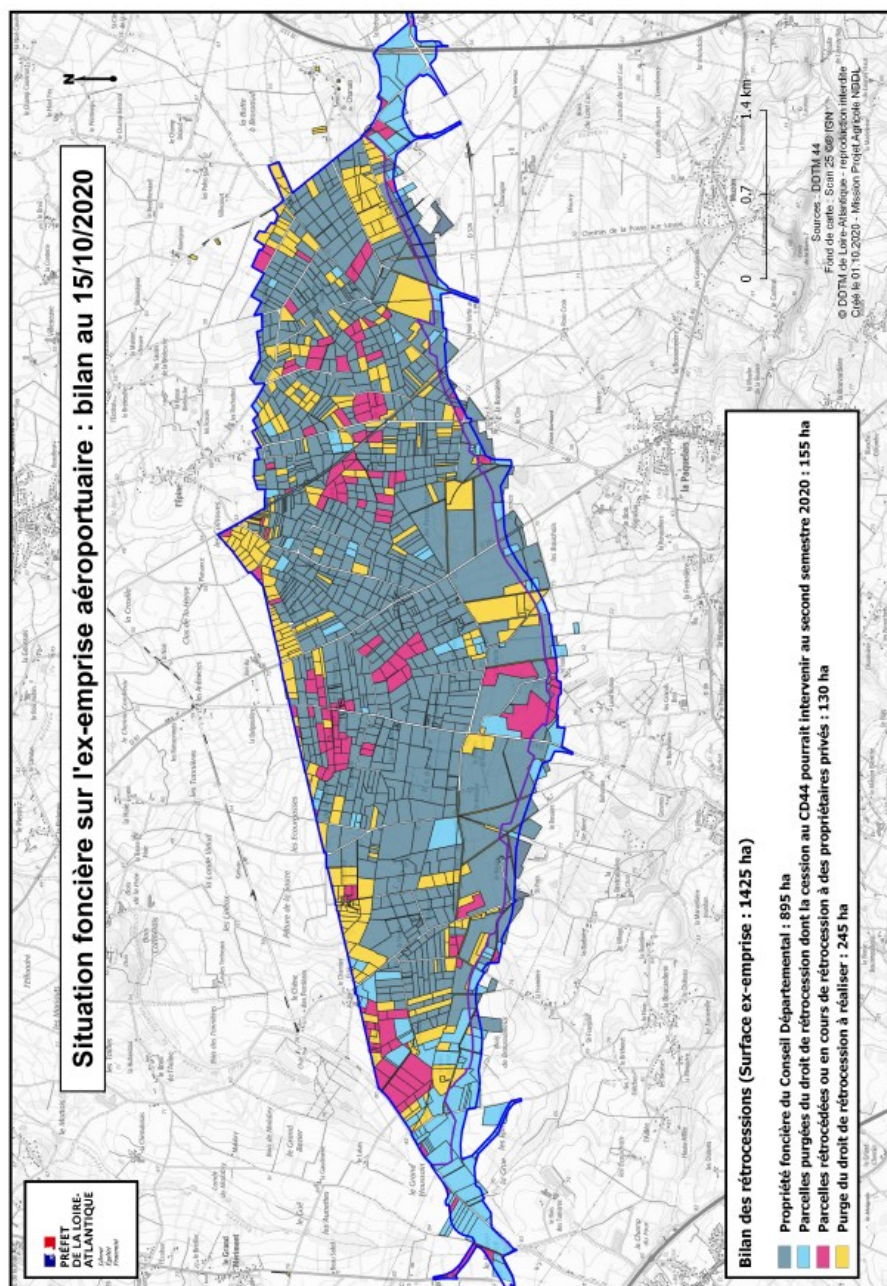
Annexe n° 3. Emprises foncières de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et répartition des occupations

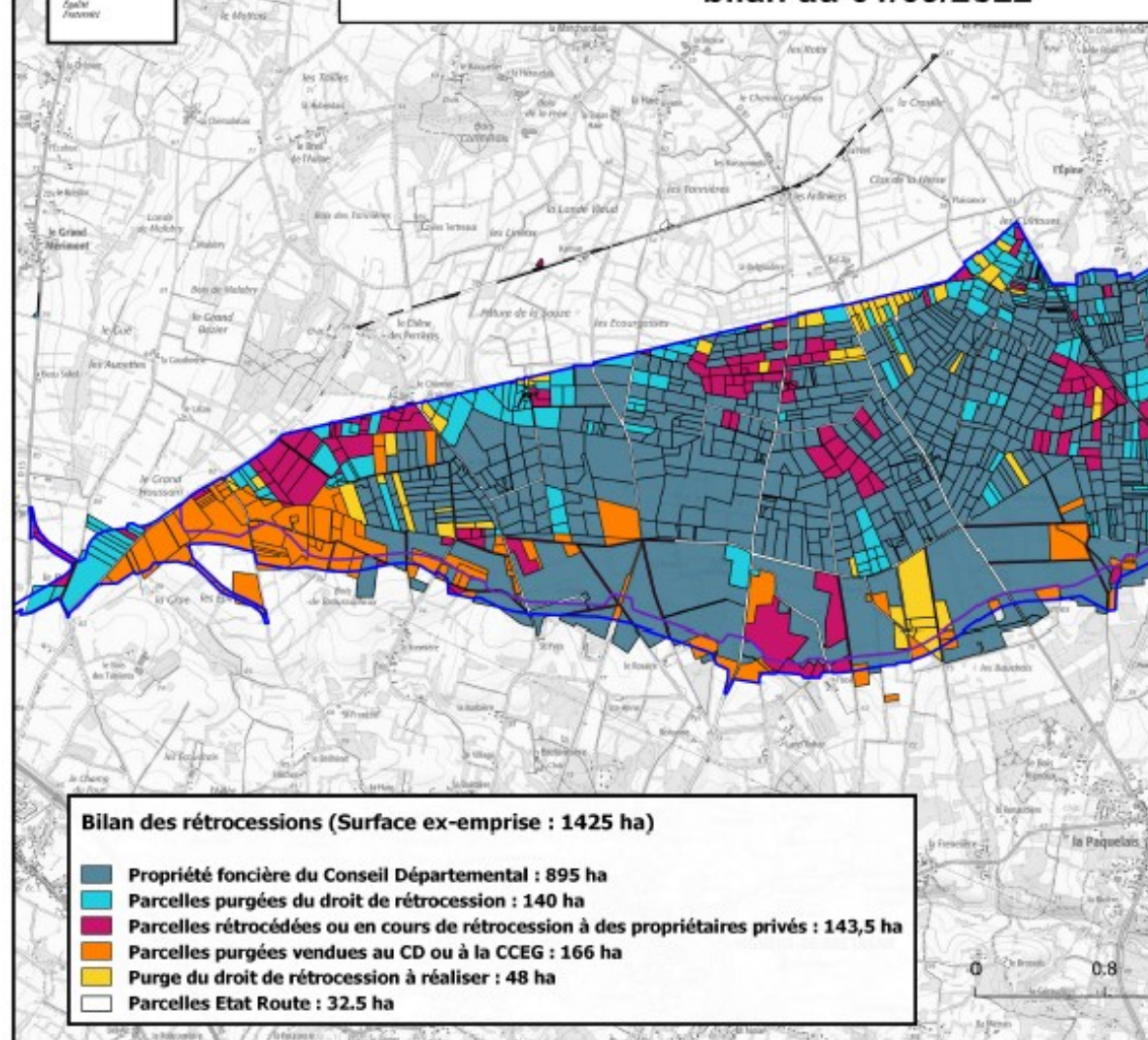
Carte n° 3 : Plan de situation de l'emprise foncière (à l'échelle du département)

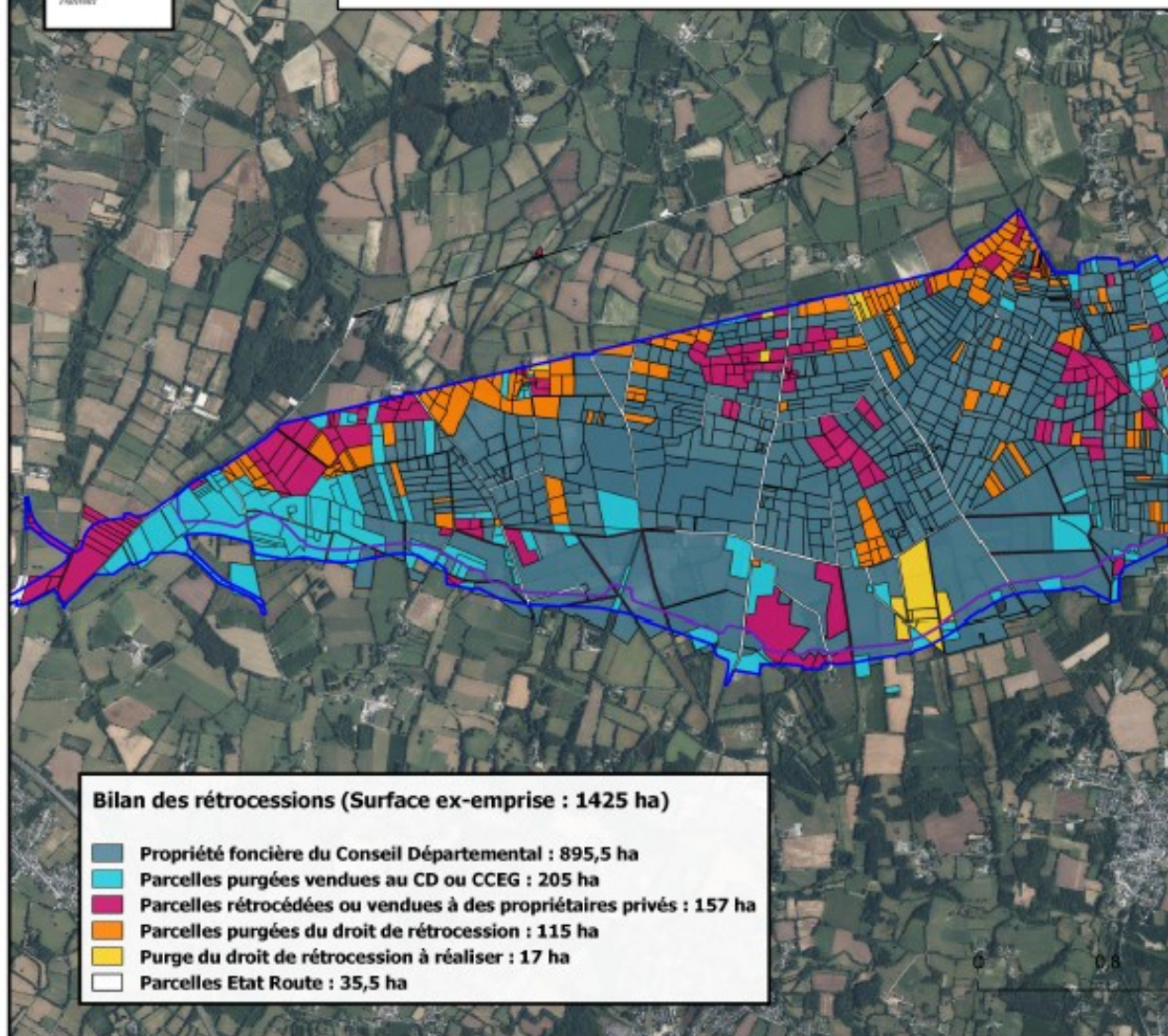


Source : Mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest, rapport final 2017

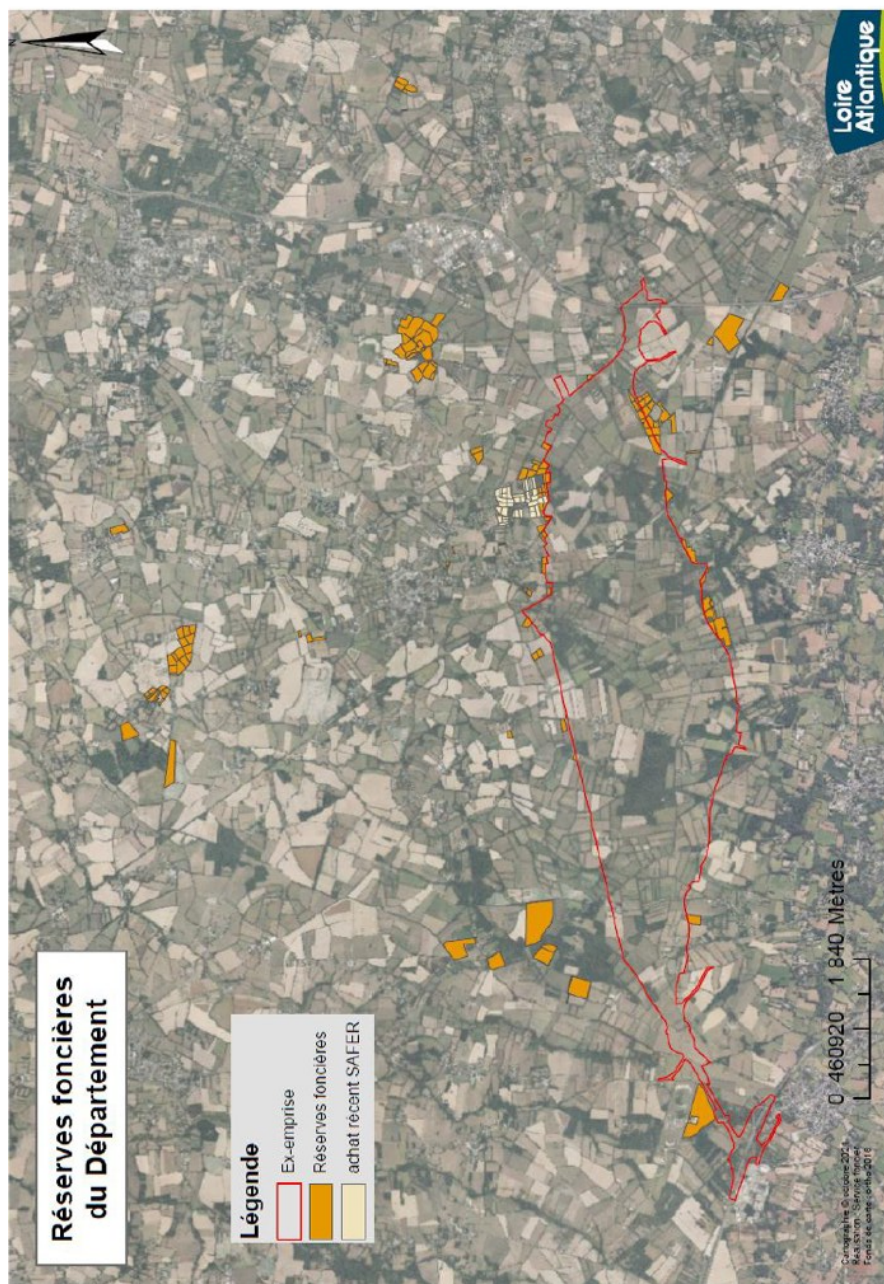
Carte n° 4 : Évolution de la situation foncière des parcelles dans l'ex-emprise aéroportuaire de NDDL







Carte n° 5 : Réserves foncières du Conseil départemental



Source : Conseil départemental de Loire-Atlantique

Tableau n° 6 : Distribution des occupations dans l'ex-emprise aéroportuaire (2024) – occupations agricoles

Baux ruraux du conseil départemental	
Baux conclus avec le DPt (nbr)	64
<i>Dont avec clauses environnementales</i>	55
<i>Sans clauses environnementales</i>	9
Surface totale couverte par des baux approuvés	993 ha
<i>CE niveau 1</i>	203 ha
<i>CE niveau 2</i>	542 ha
<i>CE niveau 3</i>	55,3 ha
<i>Bail rural (classique) sans clauses environnementales</i>	163 ha

Source : CRC

Baux ruraux de l'État	
Baux conclus avec l'État (nbr)	15
<i>Dont avec clauses environnementales</i>	13
<i>Sans clauses environnementales</i>	2
Surface totale couverte par des baux approuvés	85 ha
<i>CE niveau 1</i>	11,3 ha
<i>CE niveau 2</i>	53,4 ha
<i>CE niveau 3</i>	14,8 ha
<i>Bail rural (classique) sans clauses environnementales</i>	4,7 ha

Source : CRC

Tableau n° 7 : Distribution des occupations dans l'ex-emprise aéroportuaire (2024) - autres

Statut	Surface (ha)
Convention de gestion de la forêt de Rohanne	42,65
Convention d'exploitation du terrain de Moto-cross	19,22
Convention de gestion "les Noues qui poussent"	48,72
Bail emphytéotique "Planchettes"	1,43
Bail emphytéotique "Fosses noires"	2,29
Bail emphytéotique "Rolandiere"	0,24
Bail emphytéotique "Noe Verte"	2,32
Parcelles rétrocédées ou vendues à des propriétaires privées	157
Parcelles non purgées du droit de rétrocession (État)	17
Parcelles État (routes)	35,5
Total	326,37

Source : CRC

Tableau n° 8 : Classification des enjeux environnementaux des parcelles dans l'ex-emprise de l'aéroport de NDDL

Niveau d'enjeu	Enjeu très faible	Enjeu faible	Enjeu modéré	Enjeu fort	Enjeu très fort
Critères	Présence de la condition suivante seulement :	Présence de la condition suivante seulement :	Présence d'au moins l'un des critères suivants :	Présence d'au moins l'un des critères suivants :	Présence d'au moins l'un des critères suivants :
	Pas d'habitat abritant des espèces faunistiques protégées mais communes à très communes, ou non protégées mais peu communes	Habitats abritant des espèces faunistiques protégées mais communes à très communes, ou non protégées mais peu communes.	- <i>Enjeu patrimonial</i> : Habitats abritant des espèces faunistiques protégées et/ou assez rares ou non menacées (ou quasi-menacées) et/ou déterminantes de ZNIEFF au niveau régional ; - <i>Enjeu fonctionnel</i> : Corridors écologiques secondaires fonctionnels (prairies bocagères de diversité moyenne, trame bocagère déstructurée...) ; aire de repos et/ou de reproduction pour des espèces peu patrimoniales (protégées mais communes à très communes).	- <i>Enjeu patrimonial</i> : <u>Habitats de grand intérêt écologique</u> abritant des espèces protégées et/ou rares ou menacées au niveau national ou régional ou de responsabilité régionale forte; - <i>Enjeu fonctionnel</i> : <u>Corridors écologiques fonctionnels</u> ou zones nodales, ensemble écologique non fragmenté (bocage avec une forte présence de haies, réseau de mares,...), <u>cours d'eau en tête de bassin versant</u>	- <i>Enjeu patrimonial</i> : <u>Habitats écologiques remarquables</u> abritant des espèces protégées et/ou rares et/ou en danger au niveau national ou régional ou de responsabilité / priorité régionale très forte; - <i>Enjeu fonctionnel</i> : <u>Corridors écologiques majeurs fonctionnels</u> ou zones nodales majeures, ensemble écologique non fragmenté (bocage avec une forte présence de haies, réseau de mares,...), <u>cours d'eau en tête de bassin versant</u>

Source : Diagnostic agronomique et environnemental - 2019

Annexe n° 4. Projet Agricole et Environnemental (2019-2022) – Bocage de Notre-Dame-des-Landes

1. Agir en responsabilité avec un territoire agricole et naturel, exceptionnel et vulnérable

- Préserver le bocage remarquable par son réseau de haies et de mares est une ambition majeure du projet. Un guide d'entretien pourra précéder des travaux de remise en état des haies sur le site.
- Un diagnostic sera établi pour déterminer l'intérêt agronomique et/ou environnemental de chaque friche permettant la mise en place d'un plan de gestion adapté et un suivi de l'évolution des friches.
- Concernant la forêt de Rohanne et les surfaces boisées, une gestion douce et multifonctionnelle doit répondre à plusieurs objectifs : production de bois, protection de la biodiversité, fonction paysagère, accueil du public.
- Dans les zones présumées humides à plus de 98%, la remise en état des mares, des cours d'eau et des sources en tant qu'habitats naturels sera nécessaire.
- Les pratiques agricoles doivent être adaptées aux habitats fragiles. Des replantations ponctuelles de haies et des aménagements adaptés à la faune sont également à prévoir.

Le suivi écologique des milieux sur le long terme pourrait déboucher sur la mise en place d'un observatoire.

2. Développer une agriculture et des activités performantes ancrées localement

Pour garantir l'avenir agricole et naturel de ce territoire, celui-ci doit s'engager dans l'agroécologie.

- L'autonomie des exploitations sera renforcée par l'achat de matériel agricole spécifique mutualisé, l'incitation au développement de production fourragère et protéique ainsi que par les coopérations entre agriculteurs.
- Cela passe aussi par un soutien à la formation des agriculteurs à l'auto-construction d'outils ou à l'utilisation d'agro-matériaux ainsi que par l'objectif d'un territoire « zéro phyto ».

Pour encourager les dynamiques de filières locales agricoles, des aides en faveur des circuits courts et de proximité pourront être mises en place et un soutien apporté aux activités artisanales. Sans oublier la structuration d'une filière bois.

3. S'engager dans l'accompagnement d'un territoire de transitions

- Afin d'encourager les initiatives d'innovations et d'expérimentations, des espaces tests pour l'agriculture de demain ou des expériences d'adaptation des systèmes de production au dérèglement climatique pourraient être mis en place, via notamment des partenariats avec le monde scientifique.
- L'ouverture du territoire passe par des actions de sensibilisation du grand public aux atouts du territoire, des projets d'éco-tourisme ou de culture itinérante.

La dimension participative et de débats inhérente à ce territoire doit être maintenue, à travers des espaces de dialogues complémentaires aux instances existantes.

4. Se projeter dans un espace en cohérence avec les usages

L'extension du périmètre de protection des espaces agricoles et naturels (PEAN) des Trois Vallées répond à l'objectif de « Zéro artificialisation nette » .

La répartition foncière sera ajustée pour apporter davantage de cohérence, en rapprochant par exemple les sièges et les îlots d'exploitations.

Le Département réalisera, le cas échéant, des acquisitions foncières complémentaires. Pour le devenir des terres agricoles libres de toute exploitation, deux principes sont mis en avant :

- Priorité à l'installation
- Priorité aux exploitations en conversion ou en agriculture biologique

Des travaux de remise en état des voiries (routes, chemins) et de leurs abords (fossés, petits ouvrages hydrauliques, défrichages en bord de route) devront être menés ainsi qu'un travail sur les itinéraires de randonnées et de pistes cyclables ou pour le déploiement de la fibre optique.

Annexe n° 5. Typologie des clauses environnementales (baux ruraux à clauses environnementales – BRCE)

	Engagement niveau 1 Clauses environnementales de base	Engagement niveau 2 Clauses environnementales renforcées	Engagement niveau 3 Clauses environnementales de protection stricte (Prairies oligotrophes notamment)
Gestion des haies, pieds de haies et talus			
Entretien latéral réalisé avec un outil adapté (lamier à scie ou à couteau, sécateur ou tronçonneuses)	X	X	X
Pas de coupe latérale au-delà de la hauteur nécessaire au passage des engins agricoles. Pas de coupe en hauteur	X	X	X
	<u>1 bis</u> Pas de coupe systématique des arbres sénescents dans les haies et des arbres isolés en	<u>2 bis</u> Pas de coupe systématique des arbres sénescents dans les haies et des arbres isolés en	<u>3 bis</u> Pas de coupe systématique des arbres sénescents dans les haies et

	Engagement niveau 1 Clauses environnementales de base	Engagement niveau 2 Clauses environnementales renforcées	Engagement niveau 3 Clauses environnementales de protection stricte (Prairies oligotrophes notamment)
	milieu de parcelle, même malades.	milieu de parcelle, même malades.	des arbres isolés en milieu de parcelle, même malades.
Largeur de la haie	2 mètres minimum	4 mètres minimum Maintien d'une banquette herbeuse préservant la fonctionnalité écologique fauchée une fois par an et en fin d'été <u>2 bis :</u> Maintien d'une banquette herbeuse de 1 à 2 mètres minimum en pied de haie préservant la fonctionnalité écologique particulièrement quand il y a des cultures	4 mètres minimum En pied de haie, privilégier une fauche plutôt haute de 10 cm au maximum 1 x / an, et en fin d'été
Dates d'intervention	1 ^{er} octobre -31 mars <u>1 bis :</u> En période de sécheresse possibilité d'utiliser la ressource fourragère pour alimenter les animaux	1 ^{er} octobre -31 mars <u>2 bis :</u> En période de sécheresse possibilité d'utiliser la ressource fourragère pour alimenter les animaux	1 ^{er} octobre - 31 mars <u>3 bis :</u> En période de sécheresse possibilité d'utiliser la ressource fourragère pour alimenter les animaux
Pas de Brûlage des résidus de taille	X	X	X

L'AÉROPORT DE NANTES-ATLANTIQUE APRÈS L'ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES

	Engagement niveau 1 Clauses environnementales de base	Engagement niveau 2 Clauses environnementales renforcées	Engagement niveau 3 Clauses environnementales de protection stricte (Prairies oligotrophes notamment)
Mares et cours d'eau			
Mise en défens (pas d'accès direct des animaux – aménagement ou abreuvoir hors lit)	X	X	X
Bande tampon (le long des cours d'eau, autour des mares et zones de sources)	5 mètres minimum	10 mètres minimum	(Sans objet)
Absence de fertilisation minérale et organique	X	X	X
Traitements phytosanitaires interdits	X	X	X
Prairies : fauche et pâturage			
Retournement			Aucune façon culturale (pas de sur-semis)
<i>Pour les prairies permanentes</i>	Aucun retournement pour les prairies permanentes – régénération par sur-semis autorisée	Aucun retournement pour les prairies permanentes – régénération par sur-semis autorisée	
Date de fauche et fréquence : prairies permanentes		1 fauche tous les 2 ans au moins Entre le 15 mai et le 30 septembre sauf aléas climatiques <i>2 bis :</i>	1 fauche par an au plus 1 fauche tous les 2 ans au moins. Après le 15 juin de préférence <i>3 bis :</i> 1 fauche par an au plus 1 fauche tous les 2 ans au moins. Après le 15 juin de préférence

	Engagement niveau 1 Clauses environnementales de base	Engagement niveau 2 Clauses environnementales renforcées	Engagement niveau 3 Clauses environnementales de protection stricte (Prairies oligotrophes notamment)
		Utilisation d'un indicateur floristique justifiant une date de fauche en dehors de la période cible	En l'absence de pâturage, ou en cas de développement de ligneux, une fauche par an obligatoire avec export de la coupe. Broyage sans export interdit Utilisation d'un indicateur floristique justifiant une date de fauche en dehors de la période cible
Pression pastorale	Chargement moyen ≤ 1 UGB/ha/an selon les contraintes d'exploitation sous réserve de préserver l'équilibre écologique du milieu	Chargement moyen ≤ 1 UGB/ha/an Pâturage du 1er février au 30 novembre sauf aléas climatiques et selon les contraintes d'exploitation sous réserve de préserver l'équilibre écologique du milieu	Chargement moyen $\leq 0,4$ UGB/ha/an Pâturage possible du 1er avril au 31 octobre selon les contraintes d'exploitation sous réserve de préserver l'équilibre écologique du milieu
<i>Pour les prairies permanentes</i>			Si fauche, pâturage possible uniquement après le 15 août, sauf aléas climatiques
<i>Pour les prairies temporaires</i>	Chargement moyen $\leq 1,3$ UGB/ha/an pour prairies temporaires selon les contraintes d'exploitation sous réserve de préserver l'équilibre écologique du milieu <i>1 bis :</i>	Chargement moyen $\leq 1,3$ UGB/ha/an pour prairies temporaires selon les contraintes d'exploitation sous réserve de préserver l'équilibre écologique du milieu <i>2 bis :</i>	<i>3 bis :</i>

L'AÉROPORT DE NANTES-ATLANTIQUE APRÈS L'ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES

	Engagement niveau 1 Clauses environnementales de base	Engagement niveau 2 Clauses environnementales renforcées	Engagement niveau 3 Clauses environnementales de protection stricte (Prairies oligotrophes notamment)
	Le chargement en bétail doit être en cohérence avec la ressource et le maintien de la biodiversité	Le chargement en bétail doit être en cohérence avec la ressource et le maintien de la biodiversité	Le chargement en bétail doit être en cohérence avec la ressource et le maintien de la biodiversité
Intrants			
Désherbants :	Limité à un usage de rattrapage sur cultures uniquement (privilégier le désherbage mécanique) <i><u>I bis :</u></i> Interdiction sur l'interculture	Aucun recours aux désherbants	Aucun recours aux désherbants
Fongicides et insecticides :	Produits de synthèse : usage limité à un fongicide sur céréales à paille, un insecticide toutes cultures <i><u>I bis :</u></i> Produits de synthèse : usage limité à un fongicide sur céréales à paille, un insecticide toutes cultures y compris l'enrobage des semences	Uniquement produits naturels	Aucun recours aux pesticides ou insecticides

	Engagement niveau 1 Clauses environnementales de base	Engagement niveau 2 Clauses environnementales renforcées	Engagement niveau 3 Clauses environnementales de protection stricte (Prairies oligotrophes notamment)
Amendements calciques :	Produits naturels à libération lente (pas de chaux vive)	Produits naturels à libération lente (pas de chaux vive)	Aucun
Engrais azotés minéraux <i>Pour les prairies permanentes</i>	Limité à 80 U N/ha sur céréales, 50 U N/ha sur prairies 30 U N/ha	Aucune fertilisation minérale azotée	Aucun
Engrais phosphatés et potassiques		Aucune fertilisation minérale phosphatée ou potassique	Aucune fertilisation minérale phosphatée ou potassique
Engrais organiques		Pas de lisier ou fumier non composté à moins de 10 m des cours d'eau, des zones de sources et des mares	Aucune fertilisation organique

Source : Département Loire-Atlantique