

## 5

# Les grands aéroports français

---

### PRÉSENTATION

---

*Les mesures sanitaires adoptées par les gouvernements en réponse à l'épidémie de covid 19 ont eu de très fortes répercussions sur le trafic aérien mondial. En France, le premier confinement a presque mis à l'arrêt l'activité aéroportuaire en avril et mai 2020. Les contraintes sur les voyages qui ont accompagné le déconfinement et les restrictions de déplacement maintenues avec de nombreux pays n'ont permis qu'une reprise très partielle de l'activité. Les aéroports français comptant plus d'un million de passagers par an – dits « millionnaires » – et caractérisés par une proportion significative de leurs liaisons avec l'international et l'outre-mer ont été très affectés. Il en est résulté une forte baisse de leurs revenus et des pertes significatives. En réponse à ce choc, les aéroports ont mis en œuvre des plans d'économies volontaristes et ont pu bénéficier du soutien de l'État.*

*La sortie de crise pourrait être plus délicate que dans d'autres secteurs, du fait de l'évolution des comportements et de la montée en puissance des préoccupations environnementales. Le modèle économique des aéroports, fondé sur la forte croissance du trafic et d'importants investissements, pourrait en être profondément affecté.*

*Le présent chapitre est l'aboutissement d'une enquête conduite entre janvier et juin 2021 auprès de dix plateformes aéroportuaires millionnaires<sup>367</sup>. La gestion de ces plateformes est assurée par des exploitants liés à l'État par un contrat de concession<sup>368</sup>. Une taxe est affectée à ces exploitants pour l'exercice de missions régaliennes qui leur sont déléguées.*

*Après l'analyse de l'impact de la crise sanitaire sur le trafic aérien et de la réponse opérationnelle d'aéroports confrontés à des perspectives de reprise incertaines (I), le présent chapitre examine la dégradation de la situation financière des sociétés aéroportuaires (II) et les défis à relever à court et moyen termes (III).*

---

<sup>367</sup> Aéroports de Paris (Roissy et Orly), Nice-Côte d'Azur, Lyon, Toulouse-Blagnac, Montpellier-Méditerranée, Bordeaux-Mérignac, Strasbourg-Entzheim, Marseille-Provence, La Réunion-Roland Garros et La Guadeloupe-Pôle Caraïbes.

<sup>368</sup> À l'exception d'Aéroports de Paris (ADP).

## I - Des aéroports durement éprouvés par la crise

Les aéroports ont été confrontés à l'effondrement du trafic aérien résultant des restrictions imposées par les gouvernements aux déplacements domestiques et internationaux.

### A - Une crise exceptionnelle pour le transport aérien

Après un début d'année 2020 encourageant (+ 3 % en janvier-février), le premier confinement a marqué une rupture dans le trafic aérien.

#### 1 - L'effondrement du trafic

Le trafic passagers a été le plus affecté, seuls les vols sanitaires et de rapatriements étant maintenus pendant les périodes de restrictions les plus fortes. Entre 2019 et 2020, le trafic aérien de passagers a chuté de près de 70 %<sup>369</sup> en France (le nombre de passagers est passé de 179,6 millions en 2019 à 54,1 millions en 2020) et de 69 % en moyenne s'agissant des dix aéroports couverts par l'enquête. Cette évolution a résulté à la fois de la diminution des deux tiers du nombre de vols commerciaux et d'une baisse d'un tiers du taux de remplissage des avions. Le mois de mai 2020 correspond au point le plus bas du trafic, avec une baisse de 95 % du nombre de vols et de 73 % de leur taux de remplissage par rapport à mai 2019.

Le fret a davantage résisté, avec un recul limité à 17 % au cours de l'année 2020. Le transport de marchandises, principalement assuré en temps normal dans les soutes des avions transportant des passagers, a dû s'adapter face à l'effondrement du trafic voyageurs. Les opérateurs ont davantage recouru aux vols cargo, dont la part dans le trafic total a fortement progressé<sup>370</sup>.

---

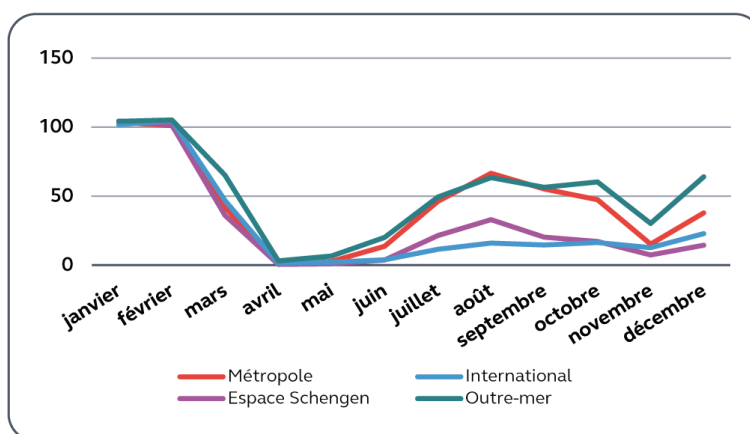
<sup>369</sup> Données DGAC, TendancesCiel n° 88 de décembre 2020.

<sup>370</sup> À Roissy, où s'effectue 85 % du tonnage de fret de l'échantillon des aéroports de l'enquête, les vols cargo ont représenté jusqu'à 48 % des vols en décembre 2020 (et jusqu'à 70 % au printemps) contre 12 % en décembre 2019.

Chaque levée partielle des restrictions, qui a accompagné la fin des périodes de confinement<sup>371</sup>, a été marquée par une vive reprise du trafic domestique, y compris vers l'outre-mer. À l'été 2020, le trafic est ainsi revenu à près de 70 % de son niveau de 2019. Les déplacements européens et, plus encore, internationaux sont en revanche demeurés en net repli, en raison à la fois d'un manque de coordination et de visibilité sur les restrictions imposées par les États et des incertitudes quant à la circulation du virus.

Ces évolutions contrastées ont eu un impact variable sur les aéroports selon la structure de leur trafic. Ceux qui ont une part prépondérante de liaisons internationales ont été particulièrement affectés. Ainsi, entre le premier confinement et la fin de l'année 2020, le trafic de la plateforme de Paris-Charles de Gaulle (CDG) n'a pas dépassé 20 % de son niveau de 2019. À l'inverse, les aéroports de Montpellier et Strasbourg ont mieux résisté grâce au poids plus important des vols domestiques dans leur trafic.

**Graphique n° 1 : comparaison mois par mois de l'évolution du trafic 2020 par rapport à 2019 (base 100)**

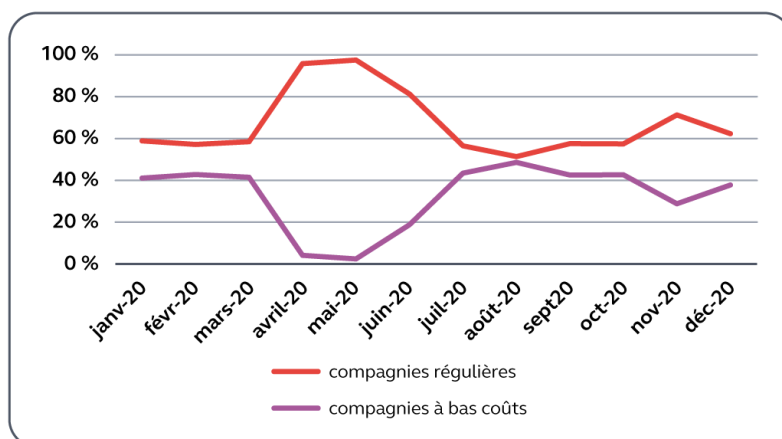


Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

Durant les périodes de confinement, seules les compagnies régulières ont continué à fonctionner, assurant ainsi la continuité du service public aéroportuaire. Les compagnies à bas coûts ont préféré attendre l'assouplissement des restrictions sur les déplacements pour reprendre leurs vols. Il en est résulté une très grande volatilité de la part de marché de ces dernières, qui a oscillé entre 3 % (en mai) et 49 % (en août) du trafic passagers en 2020. Les aéroports dont le trafic domestique et vers l'outre-mer est en grande partie assuré par des compagnies à bas coûts (Bordeaux, Montpellier, Orly, Nice) ont ainsi pu redémarrer plus vite à l'issue des confinements.

<sup>371</sup> La France a connu trois périodes de confinement : de mi-mars à mi-mai 2020 puis à l'automne 2020 et, enfin, en avril 2021.

**Graphique n° 2 : parts du trafic passagers des compagnies régulières et des compagnies à bas coûts dans l'espace européen**



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

## 2 - L'instabilité des mesures par pays et la coordination limitée au sein de l'Union européenne (UE)

Les efforts de coordination des mesures sanitaires au sein de l'UE ont souvent été mis à mal par la propagation différenciée de l'épidémie, conduisant à l'adoption de mesures spécifiques par les États, seuls compétents en matière sanitaire. La liberté de voyager a été d'autant plus entravée que les mesures adoptées ont été marquées par l'instabilité des règles d'entrée dans les pays<sup>372</sup> et des obligations de respecter des périodes de « quarantaine », ou encore des dispositions imposant de justifier son déplacement par un motif impérieux ou en fournissant des preuves d'immunité (tests PCR négatifs).

L'absence d'accord européen sur l'application de ces restrictions et sur leurs conditions de déclenchement (cartographie des pays par niveau de risques) a freiné les projets de voyages et affaibli la dynamique de reprise du trafic aérien, de même que les mesures de restrictions adoptées par les États tiers.

À l'automne 2020, l'UE a tenté à nouveau de coordonner les dispositifs applicables en son sein en adoptant une classification commune des pays en fonction du risque sanitaire (rouge, orange ou vert) et en défendant le principe de l'absence de restriction à la circulation au sein d'une zone verte.

<sup>372</sup> Par exemple, le 29 mars 2021, l'Allemagne et l'Espagne ont fermé unilatéralement leurs frontières aux résidents français.

Au premier semestre 2021, les pays européens ont également élaboré un passeport sanitaire commun reposant sur trois critères alternatifs : la vaccination, le résultat négatif à un test ou l'immunisation suite à la contraction de la covid. Ce passeport, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2021, a permis d'améliorer les parcours des passagers au départ et à l'arrivée. Il répond au souci des aéroports de fluidifier les contrôles pour contenir l'augmentation des délais d'enregistrement (passés de 90 secondes en 2019 à 10 minutes en 2020 pour les vols internationaux au départ de Roissy, en dépit de la chute du trafic).

### 3 - Des perspectives de reprise incertaines

La date du retour du trafic à son niveau de 2019 est incertaine. La reprise pourrait, en outre, ne pas être totale pour certains segments de clientèle comme les voyageurs d'affaires, compte tenu du fort développement du travail à distance. Après avoir anticipé une évolution du trafic en V, comme lors de l'épidémie de SRAS de 2002-2003 et de l'éruption du volcan islandais Eyjafjöll en 2010, le secteur aérien a évolué selon une courbe en U. Mais la crise perdure et la courbe du trafic sera peut-être en L.

La clarification des règles sanitaires applicables aux déplacements va conditionner la reprise du trafic. Parallèlement, le renforcement des contraintes environnementales pourrait la contrarier.

#### **Le secteur aérien et la transition écologique**

Le chapitre IV du titre IV de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets décline pour le transport aérien les objectifs de la stratégie nationale bas carbone :

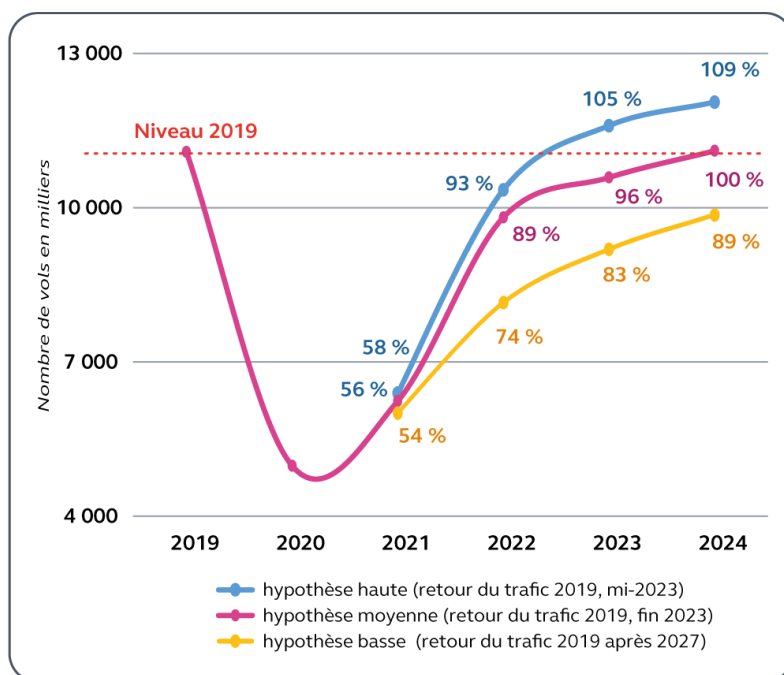
- paiement d'un prix du carbone suffisant à partir de 2025 ;
- suppression des liaisons aériennes nationales quand un autre moyen de transport collectif permet d'assurer ce transport en moins de 2 heures 30 et que le trafic aérien en correspondance représente moins de la moitié des déplacements ;
- encadrement du développement des capacités aéroportuaires ;
- obligation de compenser les émissions carbone des vols intérieurs métropolitains (compensation intégrale en 2024).

Dans le même temps, les travaux de la Commission européenne sur l'ensemble législatif « *Fit for 55* »<sup>373</sup> visent notamment à accélérer le déploiement de carburants aéronautiques durables et à supprimer l'exemption de taxe sur le carburant aérien.

Enfin, dans le cadre du programme « Destination 2050 », les acteurs du transport aérien travaillent sur des projets d'innovation relatifs aux technologies des moteurs, aux carburants et à l'optimisation des plans de vols par l'interopérabilité des systèmes de navigation.

Dans ce contexte, Eurocontrol<sup>374</sup> propose trois scénarii de retour au trafic de 2019, début 2023, fin 2023 ou après 2027 en fonction de l'évolution de l'épidémie, de la vaccination, de la reprise économique et de la capacité des États à se coordonner pour lever les restrictions à la circulation.

**Graphique n° 3 : scénarii de reprise du trafic en Europe**



Source : Eurocontrol – prévisions de trafic établies en octobre 2021 ([EUROCONTROL 2021-2027 forecast](#))

<sup>373</sup> Proposition de la Commission pour tenir l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 55 % au moins en 2030 par rapport à 1990.

<sup>374</sup> Eurocontrol est une organisation intergouvernementale européenne de supervision et d'harmonisation de la navigation aérienne.

Dans chaque aéroport, la reprise sera également conditionnée par la capacité à remobiliser les compétences nécessaires<sup>375</sup> et par la maîtrise des évolutions tarifaires.

## **B - Une gestion de crise en deux temps**

Après la mise à l'isolement d'une partie de la Chine fin 2019, l'épidémie de covid 19 s'est propagée dans le monde et a affecté l'Europe.

### **1 - Une poursuite des vols internationaux jusqu'à mi-mars 2020**

Avant le 17 mars 2020, en dépit des alertes (premiers rapatriements, notamment de croisiéristes bloqués à la Guadeloupe, déclarations de l'organisation mondiale de la santé (OMS) qui, le 30 janvier, a qualifié l'épidémie d'« *urgence de santé publique de portée internationale* » après avoir, le 14 janvier, pour la première fois évoqué la « *possibilité d'une transmission inter-humaine* »), les pouvoirs publics n'ont pas pris de mesures ou, lorsqu'ils l'ont fait, s'en sont tenus à des mesures minimales. Ainsi, le 23 janvier 2020, la France a suspendu la liaison entre Paris et Wuhan mais n'a adopté aucune mesure particulière à l'égard des passagers en provenance d'autres villes chinoises. Le 1<sup>er</sup> février 2020, alors que les autres pays de l'espace Schengen suspendaient leurs visas avec la Chine, la France s'est bornée à renforcer les mesures d'information ciblées puis le traçage et la distribution de masques aux passagers en provenance de Chine.

Le plan ORSAN-REB<sup>376</sup> relatif à l'offre de soins a été déclenché par le ministère de la santé le 14 février 2020. Il s'agit d'un plan sectoriel, contrairement au plan pandémie grippale qui a une portée interministérielle. Les préfetures et les agences régionales de santé (ARS) ont alors accompagné les aéroports en organisant les rapatriements. Le 24 février 2020, l'OMS a recommandé aux pays confrontés à des cas importés et/ou à des flambées épidémiques « *d'activer immédiatement les protocoles nationaux de gestion de la riposte au niveau le plus élevé pour appliquer une approche associant l'ensemble des pouvoirs publics et de la société nécessaire afin d'endiguer la covid 19* »<sup>377</sup>.

---

<sup>375</sup> S'agissant des prestataires dans le domaine de la sûreté, les contraintes de formation et de délivrance des agréments justifient une certaine vigilance des aéroports.

<sup>376</sup> Plan d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles pour les risques épidémiques et biologiques. Il passera en phase 2 puis 3, respectivement le 29 février et le 14 mars 2020.

<sup>377</sup> Cf. Chronologie de l'action de l'OMS face à la covid 19 : <https://www.who.int/fr/news/item/29-06-2020-covidtimeline>.

L'activité s'est néanmoins poursuivie presque normalement et le contexte général a laissé la place à plusieurs initiatives individuelles. Fin février, Easy Jet a ainsi suspendu ses vols entre l'Italie du nord et la France. Avant mi-mars, seuls les aéroports de La Réunion et ADP ont activé leur plan de crise. Le 16 mars 2020, la France était l'un des seuls pays de l'UE<sup>378</sup> à n'avoir pas pris de mesures visant les liaisons aériennes avec la Chine.

L'État s'est pourtant doté d'un plan pandémie en 2011<sup>379</sup>, qui aurait été particulièrement adapté au contexte. Il définit en effet quatre stades correspondant à quatre objectifs de conduite de crise et aurait ainsi permis d'apporter une réponse graduée, à laquelle les aéroports auraient été associés dès le début à travers la phase préliminaire d'alerte puis la mise en œuvre de mesures de contrôle sanitaire aux frontières (informations, désinfection, mises en quarantaine...).

## **2 - Une forte flexibilité opérationnelle des aéroports à compter du premier confinement**

Le 16 mars 2020, alors que de nombreux États membres avaient pris des mesures unilatérales, la Commission européenne a préconisé de restreindre temporairement les déplacements non essentiels à destination de l'UE afin de limiter la propagation du virus. Toute l'UE a alors adopté des mesures restreignant les déplacements internationaux de voyageurs et s'est confinée autour de la mi-mars (17 mars en France<sup>380</sup>). Le 17 mars, le Gouvernement a activé la cellule interministérielle de crise et interdit les déplacements commerciaux vers les départements et territoires d'outre-mer. L'effet de ces restrictions sur le trafic aérien a été immédiat et brutal (cf. graphique n° 1).

À compter de cette date, les aéroports ont actualisé et mis en œuvre leurs plans de continuité d'activité (et parfois un plan de continuité d'activité dégradé lorsque la réalité de la crise sanitaire s'est avérée plus sévère que le pire scénario envisagé dans ces plans).

Ils se sont rapidement réorganisés dans le double souci de respecter leurs obligations en matière de continuité du service public et de continuité territoriale, tout en adaptant leur organisation à la chute du trafic. Des terminaux ont été fermés et la gestion des espaces aéroportuaires a été

---

<sup>378</sup> Comme le montrent les communiqués de presse successifs de Frontex.

<sup>379</sup> Plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale », n°850/SGDSN/PSE/PSN, octobre 2011.

<sup>380</sup> La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid19 a instauré l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national.

modulée en fonction des planifications de vols. Les contrats de prestations ont été renégociés pour être ajustés aux besoins (cf. partie II). L'agilité des aéroports était d'autant plus nécessaire qu'afin d'éviter que les avions ne volent à vide, l'UE a assoupli les règles de gestion des créneaux des compagnies aériennes, qui planifient désormais leurs plans de vol sur trois semaines, contre six mois en temps normal.

Le recours à l'activité partielle<sup>381</sup> et au télétravail, le cas échéant avec distribution d'ordinateurs portables à ceux qui n'en étaient pas équipés, est devenu la norme, sauf exceptions (par exemple pour les métiers en lien avec la sûreté). La présence de quelques personnels détachés des chambres de commerce et d'industrie (CCI), agents publics non éligibles au dispositif d'activité partielle, a pu pénaliser les efforts d'optimisation de la gestion de certains aéroports comme ceux de la Guadeloupe et de Strasbourg. Certaines plateformes ont ré-internalisé des tâches pour préserver l'emploi et encouragé la polyvalence afin de maintenir les liens avec leurs salariés. Ainsi, une plateforme a choisi de confier à des salariés au chômage une mission de désinfection renforcée. Si en 2020, les aéroports ont préservé l'emploi de leurs salariés, en revanche, les contrats précaires, intérim et stages, n'ont pas été renouvelés sauf pour les métiers indispensables. Pour autant, fin 2020 et en 2021, face à la durée de la crise, des accords sociaux ont été négociés avec les représentants du personnel : accord de performance collective pour réduire la masse salariale, accord d'activité partielle de longue durée, accord de rupture conventionnelle collective, dont celui d'Aéroports de Paris qui prévoit 1 150 départs volontaires (sur 6 200 salariés), dont 700 non remplacés. En cas d'échec ou de nouvelle vague épidémique, des plans de sauvegarde de l'emploi pourraient être mis en place.

À moyen terme, la crise a été l'occasion pour les aéroports de revoir leur fonctionnement pour gagner en efficacité. Ainsi, plusieurs d'entre eux ont mis en place ou renforcé leur poste de commandement centralisé<sup>382</sup>.

Sur le plan sanitaire, les aéroports ont respecté scrupuleusement les mesures prescrites par les autorités. Certains disposaient de stocks de masques pour leurs salariés<sup>383</sup>, stocks qui ont pu être réquisitionnés pour les soignants. La crise a aussi incité les aéroports à innover pour renforcer les mesures d'hygiène, avec par exemple le recours aux UV pour le nettoyage des bannettes aux postes de sécurité ou pour la filtration de l'air, ou encore le développement de services sans contact.

---

<sup>381</sup> Jusqu'à 80 % lors du premier confinement du printemps, puis autour de 46 % entre avril et décembre 2020.

<sup>382</sup> APOC ou *Airport Operations Center*, selon la terminologie Eurocontrol.

<sup>383</sup> Et parfois pour l'ensemble des personnels travaillant au sein de l'aéroport.

La communication de l'aéroport avec sa communauté aéroportuaire<sup>384</sup> s'est intensifiée tout au long de la crise : communications régulières des règles sanitaires applicables au sein des aérogares, actualisation des plans de charges. Afin de permettre à ses deux prestataires de sûreté de bénéficier du soutien de l'État, un aéroport a réparti entre eux la charge de travail sur le seul terminal resté ouvert. Chacun a ainsi pu repenser son fonctionnement et activer les dispositifs gouvernementaux (prêts garantis par l'État, activité partielle). Une majorité d'aéroports a également fait le choix d'un accompagnement financier de ses prestataires et clients. Les faillites ont ainsi pu être évitées jusqu'à l'été 2021, sauf rares exceptions.

## **II - Des plans d'économies exceptionnels pour faire face à l'effondrement du chiffre d'affaires**

Le modèle économique des aéroports, comme celui de tout gestionnaire d'infrastructures, se caractérise par une forte sensibilité à l'évolution des recettes, les coûts de fonctionnement (entretien et maintenance des installations) étant principalement fixes. En 2019, les principales charges d'exploitation des aéroports de l'échantillon étaient, en moyenne, les suivantes : masse salariale (23 %), dépenses de sous-traitance et de prestations externes (56 %) et dotations aux amortissements (21 %), avec de fortes différences d'un aéroport à l'autre<sup>385</sup>.

Au cours des précédentes décennies, la croissance continue du trafic aérien a assuré aux aéroports une rentabilité d'exploitation<sup>386</sup> relativement élevée, autour de 20 % en 2019. Cette rentabilité s'est effondrée en 2020.

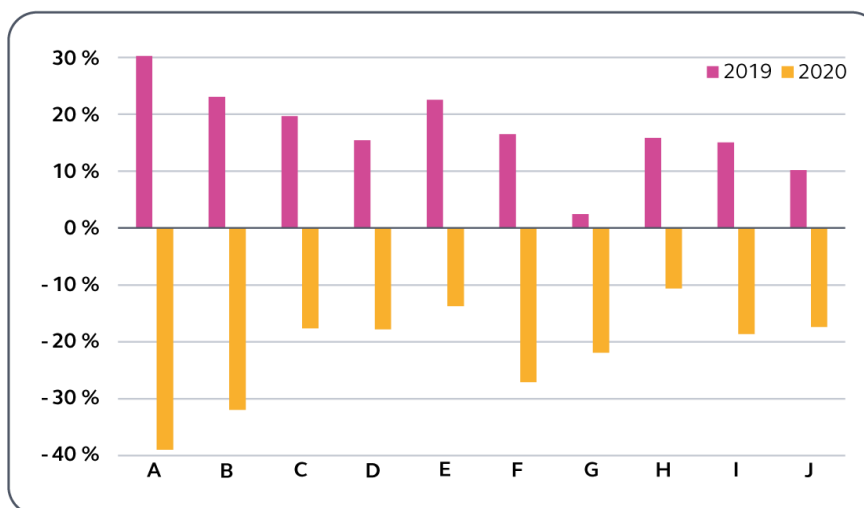
---

<sup>384</sup> La communauté aéroportuaire au sens large peut compter jusqu'à dix fois l'effectif de l'aéroport. Elle comprend principalement les agents d'escale, les représentants des compagnies aériennes, les agents de sécurité et sûreté et les personnels des boutiques et restaurants.

<sup>385</sup> Le poids des dotations aux amortissements varie sensiblement d'un aéroport à l'autre en fonction de leur cycle d'investissements. Les dotations aux amortissements représentent ainsi entre 14 % et 32 % des charges des dix aéroports étudiés, les plus petits étant les plus frugaux.

<sup>386</sup> Rentabilité d'exploitation ici définie comme le ratio (résultat d'exploitation) / (chiffre d'affaires).

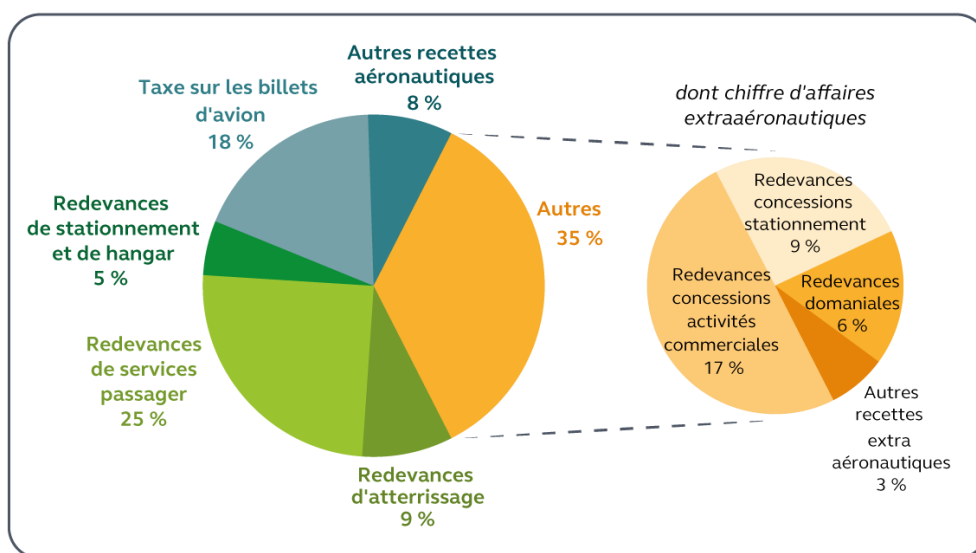
**Graphique n° 4 : évolution des taux de rentabilité d'exploitation des dix aéroports de l'enquête : 2020 vs 2019**



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

### A - Un recul du chiffre d'affaires de 54 % en 2020

Le chiffre d'affaires des aéroports de l'échantillon s'élevait à 3,8 Md€ en 2019. Il est composé à 46 % de recettes aéronautiques (redevances perçues sur les mouvements d'avions et les passagers), à 35 % de recettes extra-aéronautiques tirées d'activités domaniales et commerciales (redevances sur les boutiques, les restaurants, les espaces de stationnement, l'affichage publicitaire, etc.) et à 19 % du produit de la taxe d'aéroport (qui sert à financer les dépenses de sécurité et sûreté aéroportuaires, cf. III.A.2).

**Graphique n° 5 : répartition du chiffre d'affaires en 2019 (3,8 Md€)**

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

En 2020, ce chiffre d'affaires s'est effondré de 2,1 Md€, soit - 54 %, et a donc été limité à 1,7 Md€. Les aéroports de l'échantillon ont enregistré une perte d'exploitation de près de 700 M€, contre un bénéfice d'exploitation de 1,1 Md€ l'année précédente.

Toutes les recettes ont reculé, mais dans des proportions variables : - 63 % pour les redevances aéroportuaires, - 19 % pour les recettes domaniales, - 61 % pour les recettes provenant d'autres activités commerciales et - 32 % pour la taxe d'aéroport.

Les aéroports les plus internationalisés (notamment ADP) ont été les plus touchés du fait de la disparition de la clientèle internationale à fort pouvoir d'achat. Les aéroports d'outre-mer ont limité la baisse de leur chiffre d'affaires aéronautique à environ 44 % par rapport à 2019 grâce au fret. Les recettes extra-aéronautiques ont pâti à la fois des fermetures administratives des commerces dits non essentiels et de la baisse de la fréquentation des aérogares.

Seules deux recettes ont affiché une relative résistance : la taxe d'aéroport (du fait de l'intervention de l'État, cf. III.A.2) et les recettes domaniales.

## **B - Des plans d'économies d'une ampleur sans précédent**

Face à la crise, les aéroports ont mis en œuvre des plans d'économies inédits. Dès le premier confinement, les charges non essentielles ont été suspendues, tout ou partie des infrastructures aéroportuaires ont été fermées et les gestionnaires ont développé une forte modularité de leurs installations afin d'ajuster le plus finement possible leurs capacités d'accueil (déplacement des cloisons, relocalisation des compagnies).

Les dix aéroports examinés employaient 9 329 ETP<sup>387</sup> en 2019, dont 93 % en CDI. Fin 2020, cet effectif était en baisse de 5 %, ce qui s'explique à hauteur de 75 % par le non-renouvellement des contrats temporaires (CDD, intérim). La masse salariale a diminué de manière plus significative (- 15 %) grâce au soutien de l'État à l'activité partielle.

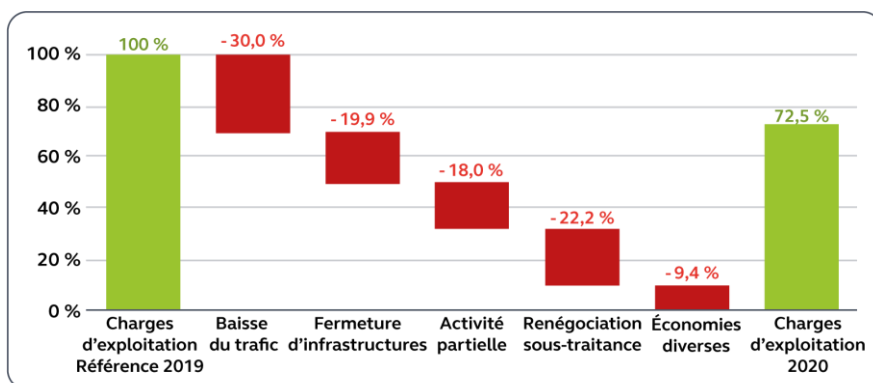
Le modèle économique des aéroports s'appuie aussi sur un recours important à la sous-traitance et aux prestations externes. La recherche d'économies de fonctionnement les a donc conduits à renégocier leurs contrats, voire à ré-internaliser certaines missions, ce qui a permis, par ricochet, à ces prestataires d'activer à leur tour le dispositif d'activité partielle.

L'ensemble de ces actions a permis de réduire de 27,5 % les dépenses d'exploitation hors amortissements, soit plus de 660 M€ d'économies de fonctionnement au total pour les dix aéroports examinés (cf. graphique n° 6 ci-dessous). Comparativement, les surcoûts liés aux mesures de protection sanitaire (intensification du nettoyage, achats de gel hydroalcoolique et de masques, dépenses de communication et d'information, adaptation des guichets d'accueil et d'enregistrement...) ont été marginaux.

---

<sup>387</sup> Équivalents temps plein.

Graphique n° 6 : ventilation du plan d'économies en %



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon

Ces réductions de coûts ont permis de maintenir des excédents d'exploitation en 2020 : le taux de marge brute d'exploitation des aéroports (EBE<sup>388</sup>/CA) a certes diminué de 29 points en un an mais il est resté positif, à 14 %. Les aéroports de taille intermédiaire (entre 8 et 14 millions de passagers) sont ceux qui ont le mieux résisté (perte limitée à 21 points). Ils ont pu fermer des espaces aéroportuaires avec des effets mécaniques sur l'ensemble des coûts associés, ce que n'ont pas pu faire les plus petits aéroports.

Parallèlement à ces économies d'exploitation, les plans pluriannuels d'investissement pour les années 2021-2022 ont été revus, avec de nombreux reports ou annulations<sup>389</sup> de projets (réduction de moitié pour ADP, d'un peu moins des deux tiers pour Bordeaux). Ils sont en cours de réexamen pour la période ultérieure.

Les aéroports ont donc réagi rapidement et su faire évoluer leur modèle jusque-là porté à une expansion continue des dépenses dans un marché en croissance. Parties prenantes d'industries de coûts fixes, ils ont fait preuve d'une grande plasticité. Pour autant, les choix d'investissement passés ont pesé sur les comptes : les dotations aux amortissements des aéroports de l'échantillon ont augmenté de 48 % (soit 320 M€) en moyenne entre 2019 et 2020, progression essentiellement imputable à ADP. Les incertitudes sur la reprise du trafic devraient conduire à une plus grande sélectivité concernant les projets de développement futurs (cf. III.B). C'est dans ce contexte de crise que la privatisation d'ADP a été reportée *sine die*<sup>390</sup> et que le projet de terminal T4 de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle a été arrêté.

<sup>388</sup> Avant prise en compte des amortissements.

<sup>389</sup> Quitte à verser des indemnités aux titulaires des marchés ou participants aux concours.

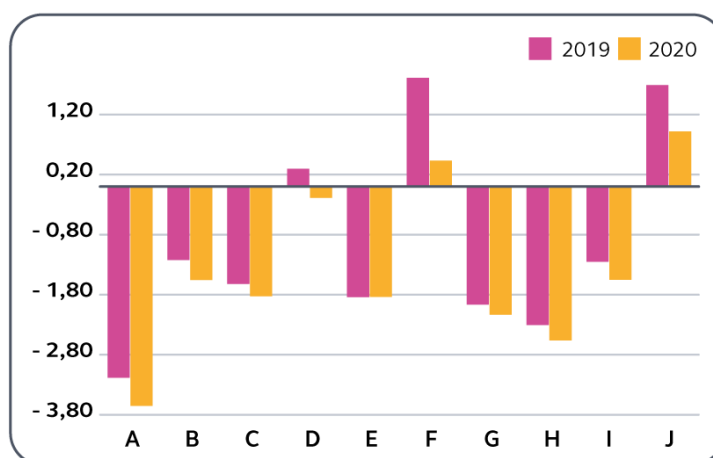
<sup>390</sup> La crise sanitaire a eu un impact important sur la valorisation boursière des actifs aéroportuaires, laquelle connaissait jusque-là une forte croissance. Entre le 3 janvier 2020 et le niveau le plus bas atteint le 15 mai 2020, le cours de l'action ADP est passé de 173,70 € à 71,55 €, soit une baisse de 58,8 %.

## C - L'indispensable sécurisation de la trésorerie

La mise en œuvre des plans d'économies avait en particulier pour objectif de permettre aux aéroports de sécuriser leur trésorerie pour prévenir une crise de liquidité. Les capacités d'emprunts négociées avant la crise pour divers projets ont ainsi été mobilisées et de nouveaux emprunts obligataires ou bancaires ont été souscrits, dont 160 M€ à fin 2020 dans le cadre de prêts garantis par l'État (PGE), auxquels sept des dix aéroports de l'échantillon ont eu recours.

Les plans d'économies mis en œuvre ont permis de limiter les sorties de trésorerie. L'endettement net agrégé des aéroports de l'échantillon à fin 2019 s'élevait à 4,8 Md€, soit près de quatre années de résultat d'exploitation. Fin 2020, l'endettement net combiné des dix aéroports, retraité d'une opération d'acquisition externe<sup>391</sup>, atteignait 5,5 Md€, en hausse de 14 % par rapport à 2019.

**Graphique n° 7 : évolution de l'endettement net de chaque aéroport rapporté à son excédent brut d'exploitation de 2019**



Source : Cour des comptes d'après les données transmises par les 10 aéroports de l'échantillon (l'endettement 2020 d'ADP est retraité d'une opération de financement d'une acquisition).

<sup>391</sup> Ce retraitement concerne la société ADP dont une partie de la croissance de l'endettement est imputable au financement de cette acquisition.

L'endettement net des huit aéroports endettés à fin 2020 représentait en moyenne un peu moins de 3,1 fois l'excédent brut de référence de 2019, ce qui témoigne d'une certaine robustesse. Mais rapporté à leur excédent brut d'exploitation de 2020, l'endettement atteint désormais, pour beaucoup d'entre eux, un niveau problématique. Leur solidité financière pourrait ainsi être mise à mal si la crise perdurait et si les conditions bancaires n'étaient pas ajustées au contexte exceptionnel et à son impact mécanique sur les agrégats financiers prévus aux contrats (clauses de résiliation).

### **III - Les défis à relever au sortir de la crise**

La crise pandémique a mis un coup d'arrêt brutal à un demi-siècle de croissance presque continue du trafic aérien<sup>392</sup>. Exceptionnelle par son ampleur et sa durée, elle contribue aux changements de comportements des passagers. À court terme, le ralentissement conduit les aéroports à demander à l'État des réponses rapides et adaptées aux effets spécifiques de la crise sur leur secteur. Il met également en évidence les faiblesses du modèle économique et du système de régulation, jusque-là occultées par la croissance du trafic.

#### **A - À court terme, deux sujets de discussion entre l'État et les aéroports**

Les sociétés aéroportuaires ont saisi l'État sur la mise en jeu de la clause dite d'imprévision ou de force majeure prévue à l'article 74 du cahier des charges des concessions. La crise les conduit aussi à reposer la question, préexistante et largement débattue lors des Assises de l'aérien de 2019, du financement des missions régaliennes de sûreté et de sécurité qui leur sont déléguées. Des réponses qui seront apportées dépendra en partie leur capacité à aborder la reprise dans de bonnes conditions.

---

<sup>392</sup> Banque mondiale ([Transport aérien, voyageurs transportés | Data \(banquemonddiale.org\)](#)). Selon les statistiques de l'OACI, le trafic aérien mondial est passé de 310 millions de passagers en 1970 à 4,4 milliards en 2019, soit une hausse de 5,5 % par an en moyenne (+ 4,3 % en France et + 5,62 % dans l'UE).

## 1 - La revendication par certains aéroports d'une compensation des baisses de recettes

Face à l'ampleur de la crise sanitaire et de l'impact des mesures prises sur le trafic aérien, plusieurs aéroports<sup>393</sup> ont saisi la direction générale de l'aviation civile (DGAC) au printemps 2020 d'une demande de compensation des baisses de leurs recettes. Les discussions entre l'État et les aéroports se poursuivent en vue de déterminer si une compensation est effectivement due. Conformément aux stipulations du cahier des charges des concessions<sup>394</sup>, la question se concentre sur l'existence d'un bouleversement économique suite à un événement imprévu.

Le débat porte notamment sur la durée sur laquelle doit s'apprécier un tel bouleversement. Il est en effet plus aisé d'amortir l'impact économique d'une crise sur un contrat de 30 ans ou plus que sur un contrat de cinq ans, durée qui est celle des contrats de régulation économique (CRE)<sup>395</sup>.

La question de l'existence d'un bouleversement économique s'est déjà posée et avait par le passé conduit à la résiliation du CRE n° 3 d'ADP pour la période 2016-2020. Il serait cependant difficile d'en tirer une conclusion pour les contrats de concession, dont la nature juridique est différente d'un CRE. Il appartient aux aéroports de démontrer l'existence d'un tel bouleversement économique de leur contrat.

Dans l'hypothèse où ce bouleversement serait caractérisé, la question des modalités et du montant des compensations à apporter se poserait. Les pays qui se sont engagés sur la voie de mesures spécifiques de soutien à leurs aéroports ont procédé soit par allongement de la durée de concession<sup>396</sup> soit par subvention<sup>397</sup>. La détermination des montants de compensation suppose, en outre, de distinguer les effets de la crise sanitaire de ceux d'évolutions plus structurelles, indépendantes de celle-ci, comme le renforcement des exigences environnementales, de circonscrire la dimension exceptionnelle de la crise et de veiller à préserver la pérennité des aéroports, qui suppose le maintien de leur capacité de financement de leurs investissements.

<sup>393</sup> Au premier rang desquels ceux de Lyon, Nice et Toulouse.

<sup>394</sup> Le contrat de concession des aérodromes est le contrat par lequel l'État, concédant, charge un opérateur, concessionnaire, de la gestion, de l'entretien et du développement de la plateforme aéroportuaire. Ces contrats ont des durées longues (plus de 30 ans).

<sup>395</sup> Les contrats de régulation économique sont prévus par le code des transports (art. L. 6325-2, alinéa 1). Il s'agit de contrats pluriannuels d'une durée maximale de cinq ans conclus entre l'État et les exploitants afin de déterminer les conditions de l'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires, en fonction des prévisions de coûts, de recettes, d'investissements ainsi que d'objectifs de qualité des services rendus par les exploitants. Ces contrats s'incorporent aux contrats de concession.

<sup>396</sup> Cas de l'Italie et de la Turquie.

<sup>397</sup> Le Japon et les États-Unis ont opté pour des subventions.

## 2 - Les limites du financement des missions de sécurité et de sûreté par la taxe d'aéroport

L'État a délégué aux exploitants l'exercice des missions régaliennes de sécurité<sup>398</sup> et de sûreté<sup>399</sup> aéroportuaires, dans une large mesure sous-traitées à des sociétés spécialisées. Pour couvrir les coûts qui en résultent, l'État recouvre auprès des compagnies aériennes une taxe dont le produit est ensuite reversé aux aéroports. Cette taxe d'aéroport est assise sur le nombre de passagers et le tonnage de fret transportés. Elle représentait près de 1 Md€ en 2019 (année pré-crise de référence). Son produit est affecté à hauteur d'environ 80 % au financement des prestations de sûreté et, pour le solde, aux dépenses de sécurité.

La crise sanitaire a mis en lumière la fragilité de ce dispositif, le recul du trafic aérien frappant simultanément le recouvrement et le produit de la taxe. Au niveau du recouvrement, des retards de paiement, résultant des difficultés financières rencontrées par les compagnies aériennes, ont été constatés et l'État a accordé des délais de paiement. Ce moratoire a eu pour incidence de différer d'autant le paiement du produit de la taxe aux aéroports alors que les charges de sécurité-sûreté continuaient de courir. Les aéroports se sont, en conséquence, retrouvés en déficit de financement de ces missions régaliennes et ont été contraints de mobiliser leur trésorerie<sup>400</sup>, ce qui peut soulever une question au regard de l'annexe 17 de la convention de Chicago, qui stipule dans son article 3.1.10 que « *chaque État contractant veillera à ce que l'autorité compétente prenne des dispositions pour que chaque aéroport servant à l'aviation civile dispose des ressources et moyens nécessaires aux services de sûreté de l'aviation* ».

Face au déficit de couverture des dépenses de sécurité et sûreté par la taxe d'aéroport, l'État a fait voter fin juillet 2020<sup>33</sup> une « avance » de 300 M€ qui a été versée en novembre. Ce mécanisme d'avance a été reconduit à hauteur de 250 M€ au titre de 2021<sup>34</sup>. Ces avances portent intérêts et sont remboursables sur sept ans à compter de 2024 (soit sur la période 2024-2030). En choisissant de couvrir ce déficit par une avance, l'État reporte sur les futurs passagers la charge d'un service régalien qui a été assuré pendant la crise et qui aurait habituellement été financé par les passagers empruntant les aéroports durant cette période.

<sup>398</sup> Les missions de sécurité englobent le sauvetage et la lutte contre l'incendie des aéronefs, la prévention du péril animalier et les contrôles environnementaux, relatifs principalement à la qualité de l'air et au bruit.

<sup>399</sup> La sûreté vise à protéger l'aviation civile contre les actes volontaires malveillants.

<sup>400</sup> À noter toutefois que les concessionnaires d'aéroport disposaient globalement d'un excédent de trésorerie au titre de la taxe d'aéroport de 120 M€ au début de l'exercice 2020.

<sup>33</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>34</sup> Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

La taxe additionnelle qui en résultera par passager à compter de 2024 a été estimée par la DGAC à près de 0,80 € (soit une augmentation de 5,7 % pour les taxes aéroportuaires perçues à l'aéroport de la Guadeloupe et 14,2 % pour celui de Strasbourg). Ce calcul repose sur l'hypothèse d'un retour au niveau de trafic enregistré en 2019 en 2024, puis d'une stabilité à ce niveau jusqu'en 2030. Ce report de charge viendra s'ajouter au financement par ces taxes de l'augmentation des coûts induite par l'entrée en vigueur des nouvelles normes européennes de filtrage des bagages de soute<sup>401</sup>.

Le financement par des avances va peser sur la compétitivité des aéroports dans les prochaines années et paraît difficilement prorogeable sans nuire à leur capacité à aborder la reprise dans de bonnes conditions. La Cour estime donc que l'État devra rester attentif aux effets de ce mécanisme et anticiper d'autres modalités à mettre en œuvre.

## **B - À moyen terme, un modèle économique fragilisé par la crise**

La crise pandémique a mis en exergue les faiblesses d'un système jusque-là masquées par la croissance continue du trafic. Elle sollicite l'État, souvent soumis à des injonctions contradictoires en raison de ses multiples responsabilités<sup>402</sup>, et complexifie la mission du régulateur dans un contexte de marges financières durablement réduites, tant pour les compagnies aériennes que pour les plateformes aéroportuaires.

---

<sup>401</sup> La date de l'entrée en vigueur de ces nouveaux dispositifs dits « Standard 3 » a été reportée, sans que soit remis en cause le principe de leur déploiement.

<sup>402</sup> À la fois producteur de normes législatives et réglementaires, notamment en matière environnementale, de sûreté et de sécurité, autorité concédante, actionnaire de sociétés aéroportuaires mais aussi actionnaire d'Air France, premier client des aéroports français. Cf. Cour des comptes, *L'État actionnaire*, rapport public thématique, janvier 2017.

### 1 - Une régulation des tarifs aéroportuaires rendue encore plus complexe par la crise

Le modèle des aéroports prévoit une régulation des tarifs par l'Autorité de régulation des transports (ART) pour les aéroports dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers au cours de l'une des cinq dernières années<sup>403</sup> et par la DGAC pour les autres. Cette régulation a pour objet de prévenir les abus de position dominante lors de l'établissement des grilles tarifaires appliquées aux compagnies aériennes pour financer le service public aéroportuaire (SPA). Le risque d'abus de position dominante varie fortement d'un aéroport à l'autre, en fonction notamment de l'attractivité du territoire qu'il dessert et de la concurrence d'autres aéroports ou d'autres moyens de transports collectifs. Les aéroports ont, en outre, de plus en plus tendance à être mis en concurrence depuis l'émergence des compagnies aériennes à bas coûts, qui construisent leurs offres en prenant en compte les coûts de touchée<sup>404</sup> et non uniquement les estimations de la demande potentielle. L'évolution des redevances passagers depuis 2012 atteste des différences de stratégie tarifaire des aéroports<sup>405</sup>.

**Tableau n° 1 : évolution des redevances passagers des dix aéroports concernés par l'enquête**

Depuis 2012	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Vols internationaux	8,0 %	- 10,0 %	4,6 %	10,4 %	- 27,6 %	2,9 %	14,4 %	10,3 %	8,2 %	19,1 %
Vols schengen et domestiques	12,4 %	- 10,0 %	4,6 %	9,6 %	- 26,7 %	2,8 %	6,3 %	0,0 %	8,2 %	19,1 %

Source : Cour des comptes d'après les données transmises par la DGAC

<sup>403</sup> Directive 2009/12/CE et article L. 6327-1 du code des transports.

<sup>404</sup> Le coût de touchée complet pour une rotation d'un aéronef peut se définir comme l'ensemble des prestations facturées sous forme de taxes ou de redevances, à une compagnie aérienne pour effectuer l'atterrissage, la circulation au sol, le stationnement et le décollage de l'aéronef, ainsi que le débarquement et l'embarquement des passagers.

<sup>405</sup> Strasbourg et Bordeaux ont baissé leurs redevances passagers depuis 2012 ; d'autres ont fait évoluer leur grille tarifaire de façon différenciée selon les segments de marché ; d'autres encore ont augmenté leurs tarifs de façon homogène (8 % dans les aéroports d'outre-mer). L'aéroport de Nice-Côte d'Azur fait figure d'exception depuis l'intervention du régulateur en 2019 qui s'est traduite par une baisse de ses tarifs d'un tiers.

### **Les principes de la régulation des tarifs aéroportuaires**

La France est soumise à trois niveaux de réglementation : la réglementation internationale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), qui pose quatre principes clés de l'établissement des redevances (non-discrimination, relation avec les coûts, transparence et consultation des usagers), la réglementation européenne (directive 2009/12/CE), qui définit un socle commun de régulation économique, et la réglementation nationale, qui confie la régulation des aéroports de plus de cinq millions de passagers à l'Autorité de régulation des transports (ART), autorité indépendante qui veille au respect :

- de la juste rémunération des capitaux investis par l'exploitant, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital ;
- de la modération tarifaire ;
- du principe selon lequel le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ;
- de la consultation des usagers sur les tarifs et la qualité de service<sup>406</sup> dans le cadre de commissions consultatives économiques (CoCoEco).

Toutefois, la crise pandémique, par son impact financier sur les aéroports, a mis à mal l'application des principes de régulation rappelés dans l'encadré ci-dessus.

La dégradation importante de la rentabilité des aéroports rend en effet inaccessible l'objectif d'aligner la rentabilité des capitaux investis sur le coût moyen pondéré du capital, sauf à augmenter considérablement le niveau des redevances pour compenser la baisse du trafic. Une telle augmentation ne serait pas financièrement soutenable pour des compagnies aériennes déjà très fortement fragilisées par la pandémie.

En outre, la couverture des coûts du service public aéroportuaire, jusque-là assurée en partie par les revenus commerciaux des aéroports, n'est plus possible. Les activités liées aux commerces étant également en perte, elles ne peuvent en effet plus contribuer au financement du SPA.

Des principes sur lesquels sont fondés la régulation du secteur, seul celui de modération tarifaire demeure théoriquement applicable. Cependant, le fait qu'il ne soit pas défini précisément donne lieu à de nombreuses critiques de la part des sociétés aéroportuaires.

---

<sup>406</sup> Article L. 6327-2 du code des transports.

Dans ce contexte, les décisions que doit prendre l'ART sur les propositions d'évolutions tarifaires à venir sont complexes et délicates, d'autant que des interrogations sur le modèle de régulation aéroportuaire pré-existaient à la crise.

#### **Un mécanisme de régulation déjà contesté avant la crise**

Deux modèles de caisse sont utilisés par les aéroports : le modèle de double caisse, où le financement du service public aéroportuaire est assuré par les seules redevances aéroportuaires, et le modèle de caisse unique, dans lequel les recettes tirées des activités commerciales y contribuent également.

Les exploitants d'aéroports considèrent que leurs efforts de développement commercial et de gestion ne sont ni valorisés ni encouragés par le système de caisse unique. Ils regrettent également l'absence de visibilité pluriannuelle sur la trajectoire des tarifs.

Les compagnies aériennes critiquent le caractère selon elles purement formel des consultations des usagers en CoCoEco ainsi que le niveau des redevances, en particulier lorsque les aéroports ont mis en œuvre des programmes d'investissement qu'elles jugent excessifs ou non optimisés.

L'ART est soumise à des délais d'instruction très contraints et souffre de certaines limites de son champ d'action. Elle n'a, notamment, pas compétence sur le modèle de caisse, pourtant déterminant pour le calcul des redevances. Elle n'a pas non plus de droit de regard sur les projets d'investissement des sociétés aéroportuaires. Or, la recherche d'une modération tarifaire suppose une certaine sélectivité en matière d'investissements.

## **2 - Évoluer vers un modèle plus efficient pour préserver des capacités d'investissement**

L'impact de la crise et l'interruption d'un cycle de croissance continue du trafic vont remettre en exergue des réflexions préexistantes sur une évolution du modèle aéroportuaire.

À l'issue des Assises de l'aérien de 2019, la DGAC avait entendu ces critiques et étudié une réforme du modèle de régulation pour le rendre plus pragmatique et inciter les aéroports à davantage de performance, tant du SPA que des activités commerciales extra-aéronautiques. Ce projet prévoyait une contribution des activités commerciales au financement du SPA et reconnaissait ainsi formellement les apports du transport aérien à l'économie des commerces aéroportuaires (apport de clientèle captive, allongement du parcours passager dans l'aérogare) et la conséquence pour les compagnies aériennes (diminution des ventes à bord des avions). Ce projet est demeuré en suspens depuis fin 2019.

La clarification des règles initiée par ce projet répondrait également aux besoins de visibilité des aéroports pour planifier leurs investissements. Les reports et les annulations de projets non essentiels ont certes permis de limiter l'endettement dans un contexte d'urgence, mais une société aéroportuaire est un gestionnaire d'infrastructures qui doit faire face à des besoins de renouvellement et de mise aux normes de ses équipements. La plateforme reste, en outre, une porte d'entrée sur un territoire et doit donc pouvoir accompagner le développement économique et touristique en adaptant ses capacités d'accueil à la demande. Ces questions sont déjà pendantes pour certains aéroports, comme celui de Marseille, qui étaient en fin de cycle d'investissement au début de la crise.

À moyen terme, les exploitants aéroportuaires vont avoir besoin de stabiliser leurs plans d'affaires pour déterminer leur capacité d'investissement. Pour les accompagner vers la reprise, l'État aurait intérêt à clarifier ses attentes et à mettre l'accent sur l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Les acteurs du transport aérien font face à une crise mondiale sans précédent et à des perspectives incertaines, qu'il s'agisse du délai dans lequel le trafic aérien retrouvera son niveau d'avant-crise ou de l'évolution qui sera ensuite la sienne. Parmi eux, les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires ont réagi à cette crise pandémique en réorganisant profondément leur fonctionnement pour s'ajuster en permanence au plus près de la demande et assurer leurs obligations de service public.*

*Face aux risques financiers majeurs liés à l'effondrement du trafic et des chiffres d'affaires, ils ont su mettre en place, dans l'urgence, des plans d'économies d'ampleur sans précédent, portant tant sur leurs dépenses de fonctionnement que sur leurs investissements. La crise a ainsi montré qu'une organisation plus souple, modulaire et économe était possible.*

*À long terme, la crise pandémique a néanmoins mis en lumière les fragilités du modèle économique des aéroports, qui avaient été jusque-là partiellement occultées par la croissance continue du trafic et les revenus qui en étaient tirés. Dans un contexte de marges financières durablement réduites, l'État et l'ART devront prendre des décisions difficiles. Sobriété dans les projets d'investissement et gains d'efficacité seront vraisemblablement prioritaires.*

*La Cour fera part de ses observations et recommandations sur la régulation et sur le maillage aéroportuaire à l'issue de travaux actuellement en cours. Pour l'heure et au vu du déclenchement tardif de la gestion de crise dans le secteur aérien, elle invite à tirer les enseignements de l'épisode pandémique et à adapter les dispositifs de gestion de crise.*

*Elle formule à cet effet deux recommandations :*

- 1. mieux définir les indicateurs d'alerte et les mesures graduées à mettre en œuvre dans les aéroports ouverts à l'international en cas de risque sanitaire (DGAC, 2022) ;*
  - 2. dans l'espace aérien européen, proposer le renforcement de la coordination des dispositifs en cas de crise sanitaire (DGAC, SGAE, 2022).*
-

## Réponses

Réponse du Premier ministre .....	397
Réponse du président de l’Autorité de régulation des transports .....	398
Réponse du président-directeur général du Groupe ADP .....	400
Réponse du président du directoire de la société aéroport de Lyon .....	402
Réponse du président du directoire de la société aéroport Marseille Provence .....	403
Réponse du président du directoire de la société aéroport de Toulouse-Blagnac .....	405

### Destinataires n’ayant pas d’observation

Monsieur le président du directoire de la société aéroport de Bordeaux- Mérignac
Monsieur le président du directoire de la société aéroportuaire Guadeloupe- Pôle Caraïbes
Monsieur le président du directoire de la société aéroport de Montpellier- Méditerranée

### Destinataires n’ayant pas répondu

Monsieur le président du directoire de la société Aéroport de La Réunion- Roland Garros
Monsieur le président du directoire de la société Aéroport de la Côte- d’Azur
Monsieur le président du directoire de la société Aéroport de Strasbourg- Entzheim



## **RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*Par courrier du 29 octobre 2021, vous m'avez communiqué un chapitre intitulé « Les conséquences de la crise sanitaire sur les grands aéroports français » destiné à être intégré au rapport annuel 2022 de la Cour.*

*Le rapport apporte un éclairage précis sur la gestion de la crise sanitaire par la communauté aéroportuaire et sur l'adaptabilité dont ont su faire preuve les grandes plateformes sur l'ensemble du territoire national, en métropole comme dans les outre-mer, sur un plan opérationnel et organisationnel.*

*Le diagnostic réalisé par la Cour, en particulier sur les conséquences économiques de la crise sur les grands aéroports français, est largement partagé par les services compétents de l'État ayant en charge le suivi du secteur.*

*Malgré l'ampleur de cette crise, non seulement les exploitants ont su globalement s'adapter pour faire face aux dépenses courantes mais ils sont, en outre, parvenus à préserver une partie de leur marge brute d'exploitation, preuve de l'agilité et de la résilience des principaux acteurs du secteur aéroportuaire français ainsi que de la pertinence des mesures d'accompagnement horizontales (chômage partiel, prêts garantis par l'État) et sectorielles (avances pour faire face aux dépenses contraintes de sûreté et sécurité) décidées par le Gouvernement dès le début de la crise et régulièrement adaptées au fil du temps.*

*Concernant la question du modèle économique des aéroports, dont la crise a pu mettre en évidence certaines fragilités inhérentes au financement des grandes infrastructures, les réflexions lancées avant la crise sanitaire notamment sur les modalités d'encadrement et de régulation de la rémunération des exploitants constituent des chantiers à poursuivre.*

*Sur l'aspect environnemental, je puis vous assurer que le Gouvernement poursuivra une ambition forte en termes de décarbonation du secteur aérien, et en particulier des aéroports, dans le cadre des dispositions en cours de négociation du paquet « Fit for 55 » proposé par la Commission européenne le 14 juillet dernier, tout en veillant à ce que les mécanismes introduits limitent au maximum les risques de fuite carbone qui se feraient au détriment de l'environnement ainsi que de nos acteurs économiques.*

*Ainsi, et après examen de votre travail, je constate qu'il y a lieu de se satisfaire du caractère factuel et pertinent qu'offre le rapport.*

## **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS**

*Par courrier du 29 octobre 2021, vous avez bien voulu me transmettre le chapitre destiné à figurer dans le rapport public annuel 2022 de la Cour des comptes intitulé « Les conséquences de la crise sanitaire sur les grands aéroports français ». Je vous en remercie.*

*En conclusion de ce chapitre, la Cour indique que le régulateur aurait intérêt à « mettre l'accent sur l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements » et qu'elle fera part de ses observations et recommandations sur la régulation à l'issue de travaux en cours.*

*La contribution à la mise en place d'un meilleur cadre de régulation faisant partie des orientations stratégiques de l'Autorité dans le secteur aéroportuaire, celle-ci ne peut que partager la proposition de la Cour visant à faire évoluer le modèle aéroportuaire pour le rendre plus efficace et préserver les capacités d'investissements des exploitants, notamment (i) en clarifiant les règles envisagées dans le projet de réforme du modèle de régulation initié par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à l'issue des « assises de l'aérien » en 2019 et (ii) en mettant l'accent sur l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements.*

*Il me paraît toutefois utile d'apporter, sur ces deux points, les précisions suivantes.*

*En ce qui concerne le premier point, ainsi que la Cour le souligne, l'Autorité ne dispose actuellement pas de compétence dans la détermination du modèle de caisse des aéroports, pourtant essentiel dans le calcul des redevances. Dans ces conditions, s'il appartient, en l'état actuel du droit, au pouvoir réglementaire de fixer les systèmes de caisse, il paraît de bonne administration que le régulateur économique sectoriel puisse intervenir dans ce processus, comme l'a d'ailleurs recommandé récemment le Forum de Thessalonique<sup>407</sup>. Alors qu'une mission de suivi économique et financier des aéroports relevant de son champ de compétence lui a été reconnue par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (dite « loi DDADUE »), confier un rôle consultatif à l'Autorité en la matière permettrait d'éclairer le choix entre les différents modèles de caisse par l'expertise du régulateur et sa connaissance des principaux aéroports nationaux, sans priver le pouvoir réglementaire de ses prérogatives in fine.*

---

<sup>407</sup> Dans sa publication de janvier 2021 relative aux systèmes de caisses aéroportuaires et à l'allocation des coûts, le Forum de Thessalonique a émis la recommandation suivante, au point 3.7 : « the Forum recommends that the Member State empowers the ISA to determine the till structure based on clear statutory duties and/or policy direction, where relevant, as part of any broader system of economic regulation in place ».

Plus largement, comme cela est prévu dans les autres secteurs qu'elle régule<sup>408</sup>, l'Autorité pourrait rendre un avis consultatif sur l'ensemble des projets de textes réglementaires relatifs à la régulation aéroportuaire. Une telle disposition, qui avait été introduite par le Sénat<sup>409</sup> dans le cadre de l'examen du projet de loi DDADUE avant d'être supprimée lors de l'examen en commission à l'Assemblée nationale, permettrait en effet d'assurer la cohérence et la lisibilité du cadre de régulation dans son ensemble, en mettant le régulateur en mesure d'alerter le pouvoir réglementaire, en amont de l'adoption des textes, sur d'éventuelles difficultés et, le cas échéant, de lui proposer des adaptations.

En ce qui concerne le second point, l'Autorité ne dispose d'aucun droit de regard sur les projets d'investissements, ce qui, d'une part, limite sa capacité à inciter les exploitants d'aéroports à plus d'efficacité et à une meilleure sélectivité des investissements, et, d'autre part, prive, dans une large mesure, la consultation des usagers d'effet utile. En effet, si le programme d'investissements doit faire l'objet de discussions avec les usagers en commission consultative économique (CoCoEco), le régulateur ne dispose aujourd'hui d'aucune prérogative, que ce soit dans le cadre de son examen des demandes d'homologations annuelles des tarifs des redevances aéroportuaires, de ses avis portant sur les projets de contrats de régulation économique (CRE) ou, a fortiori, lors de la conclusion des contrats de concession, pour remettre en cause le niveau ou l'opportunité des investissements retenus dans les projections tarifaires, quels que soient, par ailleurs, les avis exprimés par les usagers lors de la CoCoEco. Comme le relève la Cour, cette circonstance est source de frustration pour les usagers, qui déplorent l'absence de prise en compte des observations qu'ils peuvent formuler sur les programmes d'investissements, quand bien même ces investissements seront ensuite à prendre en compte dans l'appréciation portée par le régulateur sur le niveau des tarifs des redevances aéroportuaires qui lui seront soumis, dans le cadre de la juste rémunération du capital.

---

<sup>408</sup> Voir les articles L. 2133-8 (secteur ferroviaire), L. 3111-25 et L. 3114-15 (secteur du transport routier de voyageurs) du code des transports, ainsi que les articles L. 122-1, L. 122-2 et L. 122-28 (secteur autoroutier concédé) du code de la voirie routière.

<sup>409</sup> Proposition de création d'un nouvel article L. 6327-3-4 dans le code des transports, aux termes duquel : « L'Autorité de régulation des transports est consultée sur les projets de dispositions à caractère réglementaire applicables aux aérodromes mentionnés à l'article L. 6327-1, pris en application des chapitres V et VII du présent titre. Le délai dont dispose l'autorité pour rendre son avis à compter de la transmission d'un projet de texte, pouvant être réduit à titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, est fixé par décret en Conseil d'État ».

*Au-delà, il convient de souligner que l'Autorité ne dispose, par ailleurs, d'aucune prérogative sur le niveau d'efficacité atteint par les exploitants aéroportuaires, notamment en lien avec la qualité du service rendu, comme cela s'observe pourtant dans d'autres secteurs régulés relevant de son champ de compétence (ferroviaire / RATP) ou de celui d'autres régulateurs économiques sectoriels (énergie, postes, communications électroniques). Une modification de la réglementation serait nécessaire pour lui permettre de porter une appréciation sur l'efficacité du service rendu par ces opérateurs.*

*Dans ces conditions, une évolution du cadre de régulation apparaît indispensable pour permettre à l'Autorité d'assurer l'efficacité de la gestion et la sobriété des investissements des aéroports, comme la Cour l'appelle de ses vœux. De ce point de vue, les observations dont la Cour fera part à l'issue des travaux qu'elle mène actuellement revêtiront une importance majeure pour contribuer au bon fonctionnement du système aéroportuaire, au bénéfice de l'ensemble de ses usagers, comme l'Autorité y est tout particulièrement attachée.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE ADP**

*Le modèle économique du Groupe ADP, à Paris, repose sur un système de "caisse aménagée", bien connu par la Cour des comptes. Il a été évoqué pour la première fois dans le rapport thématique "Les aéroports français face aux mutations du transport aérien", publié le 8 juillet 2008, où il apparaît comme un "système intermédiaire" entre la double et la simple caisse qui devrait permettre de trouver un équilibre entre les intérêts des compagnies aériennes et les exploitants d'aéroports.*

*Le système de "caisse aménagée" a permis à ADP de mettre en œuvre une politique d'investissements ambitieuse au service des territoires et au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes du transport aérien, tout en assurant une évolution modérée des tarifs de redevances, qui se situent dans la moyenne des principaux aéroports européens.*

*Le positionnement tarifaire d'ADP devrait par ailleurs encore s'améliorer dans les années à venir, dans la mesure où plusieurs aéroports européens augmenteront significativement leurs tarifs de redevances afin de récupérer tout ou partie des pertes liées au service public aéroportuaire. En France, le principe de modération tarifaire, inscrit dans la réglementation nationale, mais pourtant nullement prévu par la directive 2009/12/CE du Parlement Européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires, interdit tout mécanisme équivalent. Cette exception française apparaît en contradiction même avec le principe selon lequel le produit des redevances permet la couverture du service rendu au sujet des principes de la régulation des tarifs aéroportuaires.*

*L'existence d'un socle commun de régulation économique au niveau européen ne semble pas suffisamment explicite dans le rapport, alors-même que des considérations sur le modèle économique des aéroports, le niveau tarifaire ou les pouvoirs de l'Autorité de Régulation des Transports (ART) sont évoqués. Aussi, il aurait pu être opportun d'élargir l'échantillon d'aéroports au-delà de ceux concernés directement par l'enquête (grands aéroports français) en incluant des aéroports comparables au niveau européen, par exemple sur la question du positionnement tarifaire. À cet effet, la publication "Observatoire des coûts de touchée" réalisée par la DGAC, qui prend en compte le poids des redevances aéroportuaires, de navigation aérienne et les taxes gouvernementales, pourrait être une bonne référence.*

*Par ailleurs, le rapport évoque un projet de la DGAC, demeuré en suspens depuis fin 2019, concernant une "réforme du modèle de régulation pour le rendre plus pragmatique [...] qui prévoyait une contribution des activités commerciales au financement du service public aéroportuaire et reconnaissait ainsi formellement les apports du transport aérien à l'économie des commerces aéroportuaires (apport de clientèle captive, allongement du parcours passager dans l'aérogare) et la conséquence pour les compagnies aériennes (diminution des ventes à bord des avions)".*

*Même si Aéroports de Paris, dont par ailleurs le système de caisse aménagée avait été élevé au niveau législatif en 2019 dans le cadre de la loi PACTE<sup>410</sup>, n'était pas concerné par le projet évoqué dans le rapport, je me permets de vous alerter sur la question des externalités croisées entre les différentes activités d'un aéroport et sur la pertinence de la mise en place d'une contribution des activités commerciales au financement du service public aéroportuaire. Au-delà du fait que la littérature économique confirme que les externalités positives des activités régulées sur la demande des activités non régulées coexistent avec des externalités positives des activités non régulées sur la demande des activités régulées, une telle contribution soulèverait plusieurs difficultés,*

*En effet, cela reposerait sur le postulat que les compagnies aériennes auraient un rôle d'apporteurs d'affaires vis-à-vis de l'aéroport, alors même que la contribution réelle des compagnies dans la génération du trafic de passagers doit être relativisée. Par ailleurs, tous les types de trafic ne contribuent pas au même niveau à la demande des activités non régulées : en termes de retombées commerciales, des disparités très fortes*

---

<sup>410</sup> La double caisse aménagée et la définition du périmètre d'activités régulé ont ainsi déjà été votées par le Parlement (article 133 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises – loi PACTE), sans qu'aucune contestation n'ait été élevée sur ce point. Cependant, l'entrée en vigueur de ces dispositions a été différée au jour du transfert de propriété au secteur privé.

*sont observées entre les compagnies et entre les lignes. Un tel ajustement serait donc en contradiction avec l'objectif d'équité, car il reviendrait à rémunérer certaines compagnies pour une contribution inexistante, au détriment de celles dont la contribution est significative. En outre, il est déjà dans l'intérêt, et dans la pratique, des opérateurs aéroportuaires de rétribuer cette contribution par des mécanismes incitatifs. En particulier, Aéroports de Paris a mis en place divers mécanismes d'incitation, financés par l'activité non régulée, visant à rétribuer les compagnies aériennes au titre de leur contribution positive, lorsqu'elle existe.*

*La contribution d'Aéroports de Paris dans le cadre de la consultation publique lancée par l'ART le 25 mai dernier à propos des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé des aéroports relevant de son champ de compétence, qui devrait être rendue publique par l'ART, inclut notamment une analyse complète des externalités dans l'aérien.*

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORT DE LYON**

*Nous saluons le travail d'analyse complet présenté dans le pré-rapport, et notamment l'accent mis sur :*

- la brutalité et l'ampleur de la crise, ainsi que l'incertitude quant à la dynamique de reprise et la date du retour au niveau d'activité du trafic pré-crise ;*
- le caractère dommageable de l'instabilité des mesures instaurées par les pays et du manque de coordination au niveau européen sur les restrictions de circulation ;*
- la qualité de la réponse des aéroports français face à la crise : respect des obligations de continuité de service, forte flexibilité opérationnelle, respect scrupuleux des mesures sanitaires, plans d'économies sans précédents malgré une base de coûts fixes importante, sécurisation des trésoreries ;*
- les limites du principe d'avances remboursables pour financer les déficits liés aux missions régaliennes, le constat que ce montage va peser sur la compétitivité des aéroports français et la nécessité d'anticiper d'autres modalités de financement de ce déficit ;*
- la mise en concurrence croissante des aéroports par les compagnies aériennes, laquelle réduit significativement le risque d'abus de position dominante des aéroports vis-à-vis des compagnies aériennes ;*

- les faiblesses du modèle actuel de régulation qui ne permet pas d'assurer la rentabilité des investissements, n'incite pas à développer les activités commerciales et ne valorise pas les efforts de gestion ;
- le besoin de repenser la régulation, en particulier dans les directions esquissées lors des assises du transport aérien en 2019 : séparation des caisses et visibilité pour planifier les investissements nécessaires aux aéroports dans leur rôle de développement économique de leur territoire.

Le pré-rapport n'évoque cependant pas le sujet du niveau de rentabilité des investissements aéroportuaires. L'Autorité de Régulation des Transports définit aujourd'hui une fourchette pour le Coût Moyen Pondéré du Capital (CMPC) entre 3 et 5 %, laquelle méconnaît gravement le niveau de risque réel porté par les sociétés aéroportuaires, risque que la crise pandémique a mis très nettement en exergue. La ré-évaluation du CMPC est une piste de réflexion nécessaire pour assurer le bon niveau d'investissement des sociétés aéroportuaires, et notamment ceux liés à la transition énergétique.

Par ailleurs, il nous semble qu'au-delà des deux recommandations faites dans le pré-rapport, uniquement liées aux aspects sanitaires, d'autres recommandations pourraient utilement figurer, en vue que soit apportée par les autorités compétentes une réponse aux faiblesses et aux limites que le pré-rapport lui-même soulève :

- la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme de financement des déficits des activités régaliennes qui ne grève pas la compétitivité des aéroports et soit conforme à l'annexe 17 de la convention de Chicago;
- la mise en œuvre rapide de nouveaux principes de régulation aéroportuaire basés sur la séparation des caisses, une vision pluri-annuelle et le respect d'un niveau de rentabilité des investissements compatible avec le contexte économique réel des aéroports.

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORT MARSEILLE PROVENCE**

Nous vous remercions pour la transmission de ce rapport sur une crise dont les conséquences continuent d'affecter gravement l'exploitation de notre aéroport.

Nous en partageons bien sûr les constats :

- Les aéroports sont durement éprouvés par la crise avec l'effondrement de leur trafic aérien.

- Les aéroports ont mené des plans d'économie exceptionnels pour faire face à l'effondrement de leur chiffre d'affaires.
- Les aéroports devront résoudre, avec l'État, des défis économiques pour sortir de la crise, et notamment la fragilité de leur modèle économique actuel.

Sur ce dernier point, nous tenons à préciser nos constats, comme nos positions.

1) Les mesures de soutien de l'État ont été précieuses dans l'urgence de la pandémie pour le secteur aéroportuaire mais ne lui sont pas spécifiques

La batterie de mesures générales proposées par l'État, PGE, APLD, fonds de solidarité, abattement de 50 % sur les taux de taxe foncière, etc. a aidé les aéroports à surmonter les 2 premières années de crise pandémique. Toutefois, les 3 premières mesures n'ont qu'un effet temporaire. La mise en place d'une aide aux coûts fixes conditionnée par une perte d'excédent brut d'exploitation, au lieu d'une perte de résultat d'exploitation comme autorisée par la Commission Européenne, exclut les aéroports français du bénéfice de cette mesure : cette particularité française est assez surprenante puisqu'elle revient à dissuader les investissements productifs !

2) Le financement des missions régaliennes de sûreté/sécurité en aéroport pénalise doublement les aéroports français et le transport aérien français en général

Les versements respectifs de 300 M€ en novembre 2020 et de 250 M€ en septembre 2021 aux exploitants aéroportuaires français, sont indument appelés « avances » alors qu'il s'agit de remboursements partiels des déficits annuels de financement des années 2020 et 2021. Pour AMP, le financement de ces missions régaliennes pour les années 2020 et 2021 aura engendré un déficit de trésorerie de 6 à 7 MC, financé par les emprunts pour investissement ! De plus ces « avances » ne sont qu'une mesure dilatoire qui reporte le problème à 2024, qui est en plus la première année pleine d'exploitation des machines de contrôle bagages les plus coûteuses en matière de sûreté (EDS standard 3). La France est déjà l'un des rares pays européens à faire supporter au passager aérien l'intégralité des coûts relatifs à sa sécurité (renchérissant d'ailleurs sur la discrimination avec les transports terrestres) : la compétitivité des aéroports français comme des compagnies aériennes opérant en France en sera gravement affectée à compter de 2024.

3) L'asymétrie de la régulation économique aéroportuaire française, sans équivalent en Europe, crée un véritable risque pour les aéroports français : une refonte réglementaire est indispensable.

La régulation économique française s'est révélée très déséquilibrée ces 3 dernières années dans la mesure où, lorsque les résultats financiers des aéroports atteignaient des ratios élevés, les baisses tarifaires annuelles imposées ont pu être considérables ( jusqu'à - 33 % ), alors qu'au cœur de la crise en cours, et alors que les pertes financières auraient justifié des hausses tarifaires annuelles de plus de 40 % (sommets auxquels les aéroports ne prétendaient pas), l'argument contesté de la modération tarifaire a conduit à des hausses n'excédant pas 3,2 %. La mécanique de la caisse unique, sensée plus protectrice des intérêts des aéroports en situation de crise, ne s'est en rien révélée plus favorable que la double caisse (ADP) ou la caisse aménagée (ACA). Il convient donc rapidement de définir de nouvelles modalités de régulation, encourageant financièrement les exploitants aéroportuaires à la sobriété.

Les nouvelles attentes de la société civile en matière de neutralité carbone, d'arrêt de l'imperméabilisation des sols, etc. renchérissent déjà sur les coûts et les investissements, aussi les réponses à ces 3 points apparaissent-elles urgentes.

---

### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA SOCIÉTÉ AÉROPORT DE TOULOUSE-BLAGNAC**

Je vous prie donc de trouver ci-après mon commentaire sur la partie III — B relative à l'évolution de notre modèle économique.

Dans le cadre des Assises du Transport Aérien, en 2018 et 2019, la DGAC a initié des travaux préliminaires sur le cadre relatif à la régulation tarifaire. Aux termes de ces Assises, l'État n'a pas pris de décision quant à l'avenir du régime de caisse, mais les travaux se sont poursuivis.

ATB a activement participé à la poursuite de ces travaux, en coopérant avec la DGAC et en lui fournissant en particulier plusieurs simulations financières pour éclairer sur les conséquences des scénarii étudiés. La DGAC avait atteint début 2020 un niveau de maturité suffisant dans le projet d'évolution du cadre et avait lancé une consultation externe pour recueillir l'avis des parties prenantes.

Depuis, la crise a frappé l'ensemble des acteurs concernés par ces travaux et la DGAC a décidé d'arrêter provisoirement ses travaux.

*Les conditions sont à nouveau réunies aujourd'hui pour relancer ces travaux et conclure rapidement de manière à permettre aux acteurs de disposer d'un cadre qui donne visibilité sur la durée, visibilité indispensable pour notre capacité d'investissement et pour continuer d'accompagner le développement du transport aérien et le développement économique des territoires.*

---