



HAL
open science

L'aéroport et son territoire : un couple en quête de légitimité

Laurent Terral, Joséphine Chevalier

► To cite this version:

Laurent Terral, Joséphine Chevalier. L'aéroport et son territoire : un couple en quête de légitimité. Aménagement économique des territoires. Théories et pratiques, CNER; Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation, p. 75-80, 2021, 979-10-94385-05-0. hal-04462555

HAL Id: hal-04462555

<https://hal.science/hal-04462555v1>

Submitted on 16 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'aéroport et son territoire.

Un couple en quête de légitimité

Laurent TERRAL, chercheur, *Laboratoire Ville Mobilité Transport*, IFSTTAR – ENPC - UPEM

Joséphine CHEVALIER, doctorante, *Laboratoire Ville Mobilité Transport*, IFSTTAR – ENPC – UPEM

1. L'aéroport : de l'infrastructure « reine » à l'équipement contesté

En matière d'aménagement et de développement des territoires, les pouvoirs publics ont toujours tenu les infrastructures aéroportuaires en haute estime. L'idée selon laquelle, pour une ville, l'aéroport constitue un équipement phare pour sa compétitivité économique ainsi qu'un atout pour son ascension dans la hiérarchie urbaine est encore largement partagée par un bon nombre d'acteurs. Les discours, en ce sens, ne font que répéter ce que bien des travaux universitaires montrent depuis longtemps : les trafics aéroportuaires et les flux de passagers aériens à l'échelle de la planète constituent des bons témoins de l'organisation économique du monde actuel et de sa polarisation (Smith et Timberlake, 2001).

Les débats actuels à propos de la place et du rôle des aéroports dans les territoires font néanmoins apparaître des changements dans la manière de penser l'infrastructure. D'un côté, les témoignages se multiplient pour défendre le caractère quasi-sacré de l'équipement et sa valeur de bien commun, comme l'illustre l'opposition inédite au projet de privatisation d'Aéroport de Paris. D'un autre, l'infrastructure semble ne plus avoir la même légitimité que par le passé. L'abandon du projet de nouvel aéroport à Notre-Dame des Landes, les interpellations répétées à propos du trop-plein d'aéroports dans le pays attestent une réalité nouvelle : le crédit dont bénéficiaient les aéroports pour accompagner le développement des territoires est doublement entamé.

La première mise à l'épreuve ne les vise pas directement, mais elle est indissociable du mode de transport qui fait vivre les aéroports, l'avion. Dans un monde où la recherche de mobilité plus propre est désormais inscrite sur la plupart des agendas politiques, le transport aérien figure assez systématiquement sur le banc des accusés. Chacun sait que la contribution de l'avion aux émissions de gaz à effet de serre (par passager transporté) est supérieure à tous les autres modes¹. Et alors que la croissance du transport aérien se poursuit inexorablement sur la planète, la pression sociale et politique pour taxer davantage le transport aérien ou bien en limiter le recours ne cesse d'augmenter. La récente proposition d'un groupe de députés

¹ Le plus récent rapport de l'International Council on Clean Transportation estime à 2,4% la part de l'ensemble des vols commerciaux aux émissions de gaz à effet de serre ; on retiendra surtout qu'elle est en forte progression (+ 32% en cinq ans).

français pour interdire l'usage de l'avion pour certains déplacements intérieurs en cas d'alternative en train donne le ton des discussions futures.

Le second défi auquel sont confrontés les aéroports français aujourd'hui a peu de choses à voir avec la crise écologique, il invite plutôt à se pencher sur l'intégration des aéroports dans leur territoire et sur ce que ces derniers en retirent comme bénéfices. Pendant longtemps, cette question est restée en marge des préoccupations. Il allait de soi que l'aéroport était là pour satisfaire les besoins en connexion des territoires et que l'avion était le moyen le plus efficace pour assurer ce service. Pendant tout le 20^e siècle, alors que la vitesse devenait un élément de compétitivité, l'aéroport a semblé l'équipement le mieux adapté pour surmonter les handicaps d'isolement et de taille des territoires.

Depuis cette période, les données ont changé : les besoins en connexion n'ont pas disparu, bien au contraire, en revanche les dynamiques démographiques et socio-économiques des territoires présentent de nouvelles tendances ; en parallèle, les progrès technologiques n'ont cessé d'offrir de nouvelles possibilités d'échanges à distance, les réseaux de transport à grande vitesse ont connu des expansions significatives ; dans le ciel également, l'environnement réglementaire s'est transformé en profondeur si bien que la relation du couple aéroport-territoire n'a jamais suscité autant d'interrogations qu'aujourd'hui.

2. Comment expliquer la richesse du maillage aéroportuaire français ?

En France, les débats récents à propos du rôle et de la place des aéroports dans le pays partent assez systématiquement d'un même point de départ : au regard de son nombre de points, le réseau d'aéroports en France est sans équivalent en Europe. La donnée fait s'interroger sur la nécessité d'une pareille densité² même s'il faut avoir à l'esprit que les cartes aéroportuaires sont difficilement comparables d'un pays à l'autre. Elles dépendent beaucoup trop de l'histoire et de la géographie des pays pour qu'on puisse faire émerger un quelconque dispositif « de référence ».

2.1 Aménager le territoire par la voie des airs

Dans le cas français, on a l'habitude de dire que le dispositif aéroportuaire national est le produit du riche passé du pays en matière d'aviation civile et de son histoire militaire. Ce n'est pas faux, mais le réseau actuel est surtout l'héritier des évolutions survenues au lendemain du second conflit mondial. A ce moment-là, le maillage aéroportuaire poursuit sa consolidation et se voit assigner un nouveau rôle : il se met progressivement au service d'une véritable politique de desserte aérienne (Dupéron, 2000).

²Rapport sur le maillage aéroportuaire français, Conseil Supérieur de l'Aviation Civile, 2017.

Un premier objectif consiste à encourager le développement d'un marché intérieur du transport aérien de passagers en s'appuyant, notamment, sur une compagnie nationale, Air Inter, à qui l'Etat accorde un certain nombre de privilèges d'exploitation. Le second, avec l'appui de la DATAR, est de soutenir le déploiement de lignes aériennes pour améliorer la connexion des villes de province avec Paris mais aussi entre elles. Ce renforcement des liens avec la capitale et entre régions fait partie d'une politique d'aménagement plus globale destinée à améliorer l'unité spatiale et économique du pays. A cette époque, l'effort soutenu de mise en réseau du territoire national entretient l'espoir d'un développement plus harmonieux. La seconde partie du 20^e siècle voit ainsi se transformer de nombreuses plateformes de villes moyennes en instrument d'aménagement du territoire à mesure que s'ouvrent des liaisons nouvelles vers la capitale et les grandes métropoles régionales. Ce déploiement de lignes bénéficie d'un régime d'aides publiques nationales et locales de grande ampleur. Cette politique de desserte n'aurait cependant jamais vu le jour si le terrain ne s'y était pas prêté.

2.2 Une géographie propice

En matière de franchissement des distances, l'avion l'emporte sur les autres modes uniquement à partir d'un certain seuil, généralement supérieur à 400 km en distance à vol d'oiseau. Il est inférieur à cette distance en cas d'obstacles naturels à franchir – reliefs, insularité – ou bien de discontinuités territoriales. Si la France a fait autant confiance à l'avion pour mettre en relation ses territoires, c'est que du sud vers le nord ou de l'ouest vers l'est du pays, ce seuil est très facilement atteint, et c'est sans parler de tous les territoires insulaires. On l'oublie parfois, mais la France est le plus grand pays d'Europe occidentale par sa superficie : 1,5 fois l'Allemagne et 1,7 fois l'Italie, avec qui il devient alors difficile de se comparer.

En plus de la taille, la configuration spatiale du peuplement a également œuvré en faveur d'une bonne couverture aéroportuaire. La population française a investi le territoire dans ses moindres parties, y compris les plus périphériques, en laissant très peu d'espaces vides. A cette occupation quasi-totale, s'ajoute une armature urbaine largement composée de villes de taille moyenne plutôt bien distribuées sur le territoire. Ces phénomènes, spontanément, ont mis de la distance entre les différentes parties habitées du pays. Avec le recul, il n'est donc pas si surprenant de constater que notre paysage d'aéroports a reproduit assez fidèlement les caractéristiques du système de peuplement français et qu'il s'est organisé à sa manière.

2.3 Un pouvoir central plus proche de ses territoires grâce à l'avion

Enfin, il ne faudrait pas sous-estimer non plus une autre ambition, plus politique celle-là, d'assurer grâce à l'avion une administration plus efficace des territoires. Le fait qu'autant de préfectures soient équipées d'une infrastructure aéroportuaire ne peut pas être le fruit du

hasard ; l'avion permettait de mettre la très grande majorité des territoires à une heure de vol ou moins du pouvoir parisien. Dans un pays aussi centralisé que la France, ce calcul a pu compter.

Une des questions qui se pose aujourd'hui est donc de savoir comment ce couple, marié pour répondre à des objectifs d'aménagement, s'est adapté au tournant du 21^e siècle. L'aménagement du territoire par la voie des airs, dont dépendait l'activité de bon nombre d'aéroports, est-il devenu chose du passé, les arguments géographiques en faveur du recours à l'avion pèsent-ils toujours autant ?

3. Les défis d'un couple en perte de repère.

Une caractéristique retient l'attention dans la structure actuelle du maillage aéroportuaire. A côté de la quinzaine de plateformes dépassant le million de passagers et de la poignée franchissant le cap du demi-million³, le reste du paysage aéroportuaire est majoritairement composé de plateformes dites « secondaires », avec des niveaux de voyageurs très inférieurs. Si on se met à raisonner en termes de besoin de connexion pour les territoires, la situation de cette strate d'aéroports a de quoi interpeller.

3.1 Des aéroports dépossédés de leur mission d'aménagement du territoire

Par le passé, cet univers d'aéroports trouvait plutôt bien sa place dans la mesure où il apportait son soutien à la politique de desserte aérienne du territoire. Or cette dernière s'est progressivement effacée à la faveur d'une combinaison de facteurs que nous rappelons.

La libéralisation progressive du ciel intra-européen, achevée en 1997, a constitué l'élément déclencheur. En plus d'obliger les Etats à abandonner les privilèges d'exploitation accordés à certains transporteurs nationaux, elle a imposé aux pouvoirs publics une révision en profondeur de leur régime d'aides à l'exploitation des lignes, afin de respecter les conditions du libre marché. Ces nouvelles directives ont demandé un effort d'adaptation considérable à l'ensemble des acteurs du ciel français, habitués à fonctionner selon d'autres principes (Dobruszkes, 2007). S'agissant des aéroports, ces nouvelles règles du jeu ont peu à peu dépossédé les plateformes de leur vocation première d'instrument d'aménagement du territoire partout où le degré d'enclavement géographique ne justifiait pas le maintien d'un service aérien subventionné.

Mais la libéralisation n'explique pas tout ; certaines plateformes ont été directement victimes d'une autre politique d'aménagement qui, sans être dirigée contre le mode aérien, a affaibli sa position pour les déplacements domestiques. Depuis 2001, le déploiement de quatre nouvelles lignes à grande vitesse a fait perdre à l'avion le monopole de la vitesse sur des

³ Au sein même de ce groupe, la distribution de passagers est très inégale, comprise entre les 72 millions de Paris-CDG, les 10 millions de Toulouse (5^e aéroport national), le million de Strasbourg (15^e) et les 0,6 de Pau (20^e).

segments très fréquentés. Autrement dit, un certain nombre d'arguments géographiques favorables au recours à l'avion ne tiennent plus désormais. Les plateformes les plus impactées sont celles directement situées sur le tracé, ou bien voisines, et dont la liaison vers la capitale constituait l'unique activité de transport de passagers.

Un autre argument, plus profond peut-être, a amoindri la mission d'aménagement des aéroports secondaires ; il est directement lié à l'évolution du marché du voyage aérien. Une analyse rapide de l'offre dans les aéroports les plus petits montre aujourd'hui la recherche d'un modèle de connexion différent du précédent. Par le passé, la politique de desserte aérienne partait du principe que l'aéroport devait d'abord se mettre au service d'une clientèle locale, en prenant pour acquis qu'elle voyageait pour affaires ; suivant cette logique, on recherchait de préférence un lien vers la capitale ou bien vers Lyon, l'autre hub national. Ce modèle de lignes existe encore⁴. Simplement, à ses côtés, un marché beaucoup plus dynamique s'est développé à destination d'une clientèle moins locale, beaucoup plus européenne, et voyageant pour d'autres motifs que les affaires. Il est toujours difficile de savoir si cette autre façon d'utiliser l'avion se serait révélée avec la même intensité sans les transporteurs à bas coûts, mais les chiffres parlent d'eux même. En vingt ans, les flux de passagers entre aéroports français et ceux de l'Espace Economique Européen sont ceux qui ont le plus rapidement progressé, passant de 30,2 % de tous les flux en 1994, à 41,3 % en 2014. Ainsi, l'avion ne satisfait plus, en priorité, les mêmes besoins de connexion que par le passé ni les mêmes motifs de déplacement. Plusieurs travaux rapportent effectivement une évolution substantielle des pratiques de mobilité aérienne en faveur du motif « loisir » (Demoli et Subtil, 2019).

3.2 Des aéroports en quête de légitimité

On comprend désormais mieux pourquoi la légitimité des aéroports secondaires est entamée. A partir du moment où, à quelques exceptions près, leur mission première n'est plus de soutenir une politique d'aménagement des territoires et où l'activité de transport de passagers n'exprime pas un besoin significatif de connexion, la tentation est forte de condamner une majorité des plateformes. Le sacrifice semble encore plus facile à faire qu'on examine la situation avec les yeux d'un gestionnaire scrupuleux : nombre de ces plateformes enregistrent des déficits chroniques d'exploitation, compensés jusque-là par les collectivités propriétaires. Or, il n'est pas certain que ce système de subvention survive : d'une part, il pèse parfois lourd dans le budget de collectivités en recherche d'économies ; d'autre part, les nouvelles lignes directrices européennes prévoient d'en interdire l'usage, chaque aéroport

⁴ Il concerne des lignes entre la capitale et des villes comme Perpignan, Tarbes, Quimper, Lorient, Rodez, Brive, Castres, Aurillac, Agen, La Rochelle, Limoges ou encore Le Puy.

(sauf exception liée à sa situation géographique) étant tenu de se comporter comme un opérateur avisé en économie de marché.

Faut-il pour autant en déduire que ces aéroports n'ont plus leur place aujourd'hui ? La réponse à cette question demande de prendre un certain nombre de précautions. Un premier écueil à éviter serait justement d'analyser le maillage en prenant comme seul critère le transport commercial de passagers et de considérer que, parmi les aéroports secondaires, les plus légitimes sont forcément ceux qui accueillent le plus de voyageurs. Si le transport de passagers demeure la raison d'être d'un aéroport, nombreuses sont les plateformes parvenues, au fil de temps, à diversifier leur activité : cela va du développement d'activités industrielles et logistiques en bordure des pistes à l'exercice de missions de services publics, comme les vols sanitaires, la sécurité civile. Or, l'expérience du terrain montre que ce type de développement est loin d'être marginal et que les bénéfices pour la collectivité ne se mesurent plus en nombre de passagers transportés.

Un deuxième risque serait de mettre dans un même panier tous les aéroports secondaires. La politique de desserte aérienne du pays, d'une certaine façon, les avait mis sur un pied d'égalité en leur confiant une mission bien précise. Or, la période qui a succédé, avec l'ouverture à la concurrence et l'émergence d'une nouvelle clientèle, a produit l'effet inverse : elle a eu tendance à accroître l'individualisation des « stratégies » aéroportuaires, chaque couple « aéroport-territoire » y allant de sa propre initiative pour se développer. Ce faisant, elle a remis au centre du jeu les territoires locaux avec tout ce qu'ils peuvent mobiliser comme arguments politiques, socio-économiques et touristiques pour déployer un nouvel horizon de liens. Or force est de constater, qu'à ce jeu-là, tous les territoires ne sont pas égaux. Analysés en termes de flux, les territoires qui sont parvenus à devenir des « destinations » – c'est-à-dire à être récepteurs plutôt qu'émetteurs de voyageurs – s'en sont le mieux sortis. Cette politique de développement – et non plus d'aménagement – du territoire a un coût, difficile à estimer ; et aucune étude, pour l'heure, ne parvient à évaluer correctement ce que l'euro investi rapporte réellement aux territoires. Le problème, en soi, réside dans cette inconnue.

La troisième précaution à prendre est politique. A l'image de bien d'autres domaines de la vie économique, l'activité aérienne de transport de passagers s'est métropolisée. Or comment tout arbitrage politique en faveur d'une métropolisation accrue des trafics serait interprété par des territoires s'estimant déjà, en partie, les laissés-pour-compte des politiques publiques centrales ?

Bibliographie

Demoli Y. et Subtil J., « Boarding classes. Mesurer la démocratisation du transport aérien en France (1974-2008) », *Sociologie*, Vol. 10, n°2, p. 131-151.

Dobruszkes F., 2007, « Une géographie des services publics aériens en Europe », *L'Espace géographique*, n°4, p. 320-336.

Dupéron, 2000, *Transport aérien, aménagement du territoire et service public*, Paris: L'Harmattan, 263 p.

Smith D. et Timberlake M., 2001, "World City Networks and Hierarchies, 1977-1997. An empirical analysis of Global Air travel links", *American Behavioral Scientist*, Vol. 44, n°10, p. 1656-1678.