

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

PÔLE TRANSPORTS
INSTITUT DE FORMATION UNIVERSITAIRE ET DE
RECHERCHE DU TRANSPORT AERIEN (IFURTA)

**LES ENJEUX DE LA RECONVERSION D'UNE BASE AÉRIENNE EN UN
AÉROPORT EXCLUSIVEMENT CIVIL
L'EXEMPLE DE LA BA 705 DE TOURS**

Mémoire professionnel pour l'obtention du Master 2 du
Droit et Management du Transport Aérien

par

Pauline DESCLOS LE PELEY

Sous la direction de M. Antoine SADOUX et de Mme. Le Professeur
Julie LABORDE DIT BOURIAT

Année universitaire 2019-2020

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

PÔLE TRANSPORTS
INSTITUT DE FORMATION UNIVERSITAIRE ET DE
RECHERCHE DU TRANSPORT AERIEN (IFURTA)

**LES ENJEUX DE LA RECONVERSION D'UNE BASE AÉRIENNE EN UN
AÉROPORT EXCLUSIVEMENT CIVIL
L'EXEMPLE DE LA BA 705 DE TOURS**

Mémoire professionnel pour l'obtention du Master 2 du
Droit et Management du Transport Aérien

par

Pauline DESCLOS LE PELEY

Sous la direction de M. Antoine SADOUX et de Mme. Le Professeur
Julie LABORDE DIT BOURIAT

Année universitaire 2019-2020

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en premier lieu mon tuteur d'alternance et de mémoire, M. Antoine SADOUX, Directeur du Syndicat Mixte pour l'Aménagement et le Développement de l'Aéroport International de Tours Val de Loire pour la confiance qu'il m'a accordée en m'engageant au sein de l'équipe en tant qu'apprentie juriste, et pour tout ce qu'il m'aura permis de découvrir et d'apprendre sur ce sujet passionnant de la reconversion de la base aérienne 705.

Je remercie également mes collègues M. Emmanuel BOUJASSY et Mme Nathalie RAVRAT pour leur aide et précieux conseils dans mes recherches.

Merci à eux de m'avoir accompagnée, encadrée et appris énormément avec toujours une grande bienveillance et pédagogie. Je les remercie également pour leur patience, leur disponibilité, leur soutien et tous leurs judicieux conseils.

Je remercie tout particulièrement Mme Julie LABORDE pour son écoute, sa bienveillance, sa disponibilité et ses conseils dans le cadre de ce mémoire, et de cette année de formation.

Mes remerciements vont également à M. Nicolas DESTOUCHES, au Colonel Olivier MASSE, ainsi qu'au Général Cyrille DUVIVIER pour le temps qu'ils m'ont accordé et pour l'expertise qu'ils m'ont apportée.

Je remercie également M. François DESCLOS, Mme Domitille DESCLOS, et Melle Flavie DESCLOS, ainsi que tous mes proches pour leurs précieuses relectures, conseils et soutien durant la rédaction de ce mémoire.

*

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
TABLE DES ABRÉVIATIONS	5
INTRODUCTION.....	7
Titre 1 : l'avènement de l'aviation militaire et de l'armée de l'air	7
Titre 2 : la situation de l'aérodrome de Tours Val de Loire.....	17
PARTIE 1 : LE BIEN FONDÉ DU MAINTIEN ET DU DEVELOPPEMENT D'UN AÉROPORT CIVIL REGIONAL SUITE AU DEPART DE L'ARMÉE.....	25
Titre 1 ^{er} : le contexte aéroportuaire français	25
Titre 2 : l'impact territorial du maintien d'un aéroport civil régional suite au départ de l'armée.....	39
PARTIE 2 : LES DEFIS INHÉRENTS À LA RECONVERSION D'UNE BASE AÉRIENNE EN AÉROPORT CIVIL.....	50
Titre 1 ^{er} : les enjeux juridiques et réglementaires de la reprise d'une base aérienne en aéroport civil.....	50
Titre 2 : Les défis opérationnels de la mise en œuvre concrète du projet.....	60
CONCLUSION	69
BIBLIOGRAPHIE	73
ANNEXES	79
TABLE DES MATIERES	81
RESUME.....	84
SUMMARY	84

TABLE DES ABRÉVIATIONS

MINARM	Ministère des Armées
MINDEF	Ministère de la Défense
SMADAIT	Syndicat Mixte pour l'Aménagement et le Développement de l'Aéroport International de Tours Val de Loire
EAC	École d'Aviation de Chasse
BA	Base Aérienne
BDD	Base de Défense
MRAI	Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DAR	Délégations Aux Restructurations
FRED	Fonds pour les Restructurations de la Défense
FNADT	Fonds national pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
CRSD	Contrats de Redynamisation des Sites de la Défense
PLR	Plan Locaux de Redynamisation
LPM	Loi de Programmation Militaire
SGA	Secrétariat Général pour l'Administration
DGAC	Direction Générale de l'Aviation Civile
OACI	Organisation de l'Aviation Civile Internationale

SAG	Section Aérienne de Gendarmerie
DSP	Délégation de Service Public
AESA	Agence Européenne de la Sécurité Aérienne (EASA en anglais)
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie

INTRODUCTION

Titre 1 : l'avènement de l'aviation militaire et de l'armée de l'air

C'est à partir du début du XXe siècle et tout particulièrement avec la Première Guerre mondiale, que l'on attribue communément l'avènement de l'aviation militaire. Suite à la découverte de l'aviation en 1890 avec Clément Ader, celle-ci va se développer par étape et les aéronefs de l'époque vont devenir des engins importants et stratégiques pour la Défense nationale à l'aune notamment des deux conflits mondiaux.

C'est la loi du 29 mars 1912 qui, pour la première fois, va venir encadrer l'aéronautique militaire en France et qui définit en son article premier le champ d'application de cette notion d'aéronautique militaire. Cette dernière est à l'époque *« chargée de l'étude, de l'acquisition ou de la construction, et de la mise en œuvre des engins de navigation aérienne utilisables pour l'armée, tels que ballons, avions, cerfs-volants. Elle assure l'administration et la mobilisation des formations affectées au service de ces engins, ainsi que l'instruction du personnel. »*¹.

C'est à partir de 1909, que se forment les premiers camps d'aviation, notamment à Chartres, lequel terrain deviendra par la suite la Base Aérienne (BA) 122 Chartres-Champhol et qui deviendra une importante école de formation au pilotage militaire. A l'époque, le besoin réel se situe en effet autour de la formation de pilotage afin de pouvoir exploiter cette nouvelle forme de défense, et c'est ainsi que de nombreux sites de formation verront le jour.

Ce n'est qu'en 1933 que le décret du 1^{er} avril promulgue la création de l'Armée de l'Air, et que les premiers terrains ou champ d'aviation deviendront véritablement des bases aériennes. La base aérienne s'entend comme *« la formation administrative de l'armée de l'air regroupant des unités relevant des commandements organiques et opérationnels, ou de l'administration centrale, ainsi que l'ensemble des moyens associés. Rattaché à une base de défense, elle bénéficie, en matière de soutiens*

¹ Loi du 29 mars 1912 portant organisation de l'aéronautique militaire – art 1^{er}

communs et spécialisés, des prestations rendues par le groupement de soutien de la base de Défense (GSBdD) et par les structures locales des directions et services de soutien² ».

Petit à petit, le réseau des terrains d'aviation s'étend et en 1934, la France compte 51 bases aériennes. Par ailleurs, plusieurs lois se sont succédées, relatives à l'organisation générale de l'Armée de l'Air, comme celle du 13 juillet 1927, puis celle du 2 juillet 1934 (toutes les deux abrogées respectivement depuis le 24 avril 2007 et le 20 décembre 2004).

L'aviation militaire n'est pas une forme de défense exclusive à l'armée de l'Air mais peut également se trouver au sein des autres branches du Ministère des Armées³ (MINARM) notamment dans la Marine (base aéronavale de Toulon par exemple), ou encore dans l'armée de Terre (avec l'ALAT⁴).

Au sein des bases aériennes, il existe une sorte de classification et une organisation car elles ne remplissent pas toutes les mêmes fonctions. Certaines vont devenir des centres de formation, ou des écoles de pilotage, d'autres seront des entrepôts, ou encore des bases opérationnelles pour les besoins de l'armée. C'est cette distinction qui expliquerait la numérotation des bases aériennes, telle qu'elle a été prévue en 1934, et qui serait la suivante :

- « Les bases opérationnelles : n°101 à 199
- Les bases de support (ou base entrepôt) : n°200 à 299
- Les bases écoles : n°701 à 799 (accueillant souvent les formations écoles : n°300 à 399)
- Les bases du génie de l'air : n°551, 552 et 503
- Les entrepôts de l'armée de l'air : n°601 à 699
- Les unités diverses : n°800 à 899
- Les bases de défenses aériennes ou bases radar : n°900 à 999 »⁵.

² Instruction n°21/DEF/EMAA/MGAA fixant l'organisation des bases aériennes – Bulletin officiel des Armées – 24 août 2015

³ Il sera fait mention ici du « Ministère des Armées » conformément à sa dénomination actuelle, et non du Ministère de la Défense comme cela a pu être le cas antérieurement

⁴ Aviation Légère de l'Armée de Terre

⁵ Les bases aériennes, Wikipédia, mai 2020

Les bases aériennes et plus largement l'Armée de l'Air naissent donc dans un contexte de guerre et de conflit afin de s'adapter et de répondre à la menace de l'époque, et sont donc massivement réparties sur le territoire. En 1933 suite à la constitution de l'armée de l'air, « *le maillage territorial devient une priorité* », et en 1939 on dénombre alors 77 bases aériennes⁶. Tandis qu'en 2019, on recensait plus que 20 bases aériennes en métropole, et 4 hors métropole (sans compter les « détachements air »)⁷.

Cependant, le monde est en perpétuel mouvement et ne cesse d'évoluer, par conséquent les conflits et les différentes menaces évoluent tout autant, entraînant ainsi de nombreuses réformes au sein de l'institution militaire, et une adaptation continue.

A) Une armée continuellement réformée

Quant à l'évolution de la menace d'une part, on constate que depuis les années 2000 notamment, il y a eu une émergence de nouvelles menaces, avec l'avènement de la menace terroriste notamment, ou encore le développement d'une menace récente que sont les attaques numériques ou cyberattaques. En outre, ces nouvelles menaces sont matériellement moins appréhendables, et peuvent revêtir de multiples formes, ce qui ne nécessite plus une présence militaire physique, fortement déployée sur le territoire comme auparavant. Historiquement, de nombreux sites militaires étaient basés dans le Nord-Est de la France car cela constituait à l'époque la zone stratégique, mais il a pu être observé depuis un déplacement géographique de la menace. S'il fallait cibler une nouvelle zone particulièrement « sensible » aux menaces, il existerait désormais un « 'arc' d'influence de la France autour du bassin méditerranéen, l'Afrique sahélienne, le golfe Arabo-Persique et l'Océan indien »⁸ comme l'explique le Livre Blanc de la Défense de 2013.

S'agissant de l'évolution du fonctionnement institutionnel d'une part, la Défense a toujours connu de nombreuses mutations et évolutions au cours de son histoire. Certains parlent même de « chantier permanent » pour faire référence à toutes ces

⁶ Les bases aériennes, Wikipédia, mai 2020

⁷ Statistiques de l'armée de l'Air pour l'année 2019/2020

⁸ Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale de 2013 p.53-57

réformes successives qui viennent modifier le fonctionnement de cette institution étatique.

En préambule, la Défense est principalement organisée à travers des Livres blancs qui prévoient les grandes orientations stratégiques de la Défense et de la sécurité nationale pour plusieurs années. Ces derniers sont complétés par des Lois de Programmation Militaire (LPM) qui définissent la trajectoire budgétaire de la Défense. Autrement dit, les LPM sont des lois qui « *visent à établir une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat français consacrées à ses forces armées. Depuis 2003, ces lois couvrent des périodes de six années* »⁹.

C'est à travers ces documents officiels que de nombreuses réformes ont été actées. Depuis la fin des années 80, comme l'expliquent les chercheurs J. Droff et J. Malizard¹⁰, il peut être noté trois réformes de grande ampleur quant au format des Armées : « le plan Armées 2000 à partir de 1989, la fin de la conscription [ou service militaire national] ainsi que la professionnalisation à partir de 1996 et enfin la refonte de la carte militaire et la mise en place des Bases de Défense (BDD) à partir de 2008 ».

L'une des grandes réformes des armées qui a suivi la fin de la guerre froide, est le passage d'une armée principalement composée « d'appelés » à une armée mixte, puis à une armée exclusivement basée sur le volontariat, pour aboutir à ce phénomène qu'on appelle la professionnalisation des armées, réforme faisant suite à la fin du service militaire. On a donc pu assister à une refonte complète du système de recrutement au sein des armées. La réforme qui a suivi, qui est celle de la carte militaire a été tout aussi importante.

B) La réforme de la carte militaire

1) La genèse de cette réforme

Dans le prolongement de ce mouvement de professionnalisation et de modernisation des armées, et plus récemment encore, la réforme de la carte militaire a fortement

⁹ Les lois de programmation militaire - Wikipédia

¹⁰ J. Malizard et J. Droff, *Réformes de la carte militaire : quelle ampleur régionale ?* - Chercheurs de la Chaire Economie de Défense – 16 oct. 2018

bouleversé l'implantation territoriale de l'armée en France et constitue un chantier majeur, encore en cours à ce jour. C'est cette réorganisation géographique qui trouvera une résonnance plus particulière dans ce mémoire. La carte militaire correspond « *au plan de stationnement des forces et des services du ministère de la Défense dans le territoire national* »¹¹.

Cette dernière, qui est la première réforme à s'opérer en temps de paix, est intervenue en 2008, et s'inscrit dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et se base également sur les axes stratégiques du Livre Blanc de la Défense de 2008.

La RGPP est définie comme « *l'analyse des différentes missions et actions de l'Etat afin d'en déterminer les pistes d'amélioration, les scénarios de réduction des dépenses publiques et enfin de nommer les réformes nécessaires* ». Cette réforme, portée par le Président Sarkozy en 2007, avait pour objectif d'apporter une meilleure cohérence et lisibilité dans le fonctionnement des politiques publiques, ainsi qu'une meilleure maîtrise des coûts, et à terme engager une réforme étatique.

Francesca Artioli (Maitre de conférences à l'Université Paris-Est-Créteil) résume en effet que « *les objectifs de réduction des coûts, diminution des emplois publics et mutualisation de services qui caractérisent la RGPP, alimentent la réforme de la carte militaire* »¹².

La réforme de la carte militaire répond essentiellement à des considérations budgétaires, et devrait permettre *in fine* la suppression de 54 000 postes.

Elle prévoit également la mutualisation et la concentration de certains services au sein d'entités nouvelles que sont **les Bases de défense** (BDD). En vertu de l'arrêté du 29 novembre 2010 portant création et organisation de cette base, celle-ci est définie comme une « *aire géographique regroupant dans son périmètre l'ensemble des formations et organismes du ministère de la défense, dont l'administration générale et le soutien commun sont exercés de manière mutualisée par un groupement de*

¹¹ F. Artioli, Les réformes de la carte militaire face aux mobilisations locales : gestion des élus et du développement local par le ministère de la Défense (1989-2012), Le Bulletin de l'observatoire économique de la Défense, Juin 2018

¹² Les enseignements des restructurations territoriales de la Défense – le bulletin de l'Observatoire économique de la Défense – Juin 2018.

soutien de base de défense »¹³. La création de ces dernières a pour objectif notamment de réduire les coûts de fonctionnement.

Concrètement, cette réforme se traduit notamment par des réorganisations, des dissolutions, et des transferts d'unités et donc l'abandon de certaines emprises militaires qui s'inscrivent désormais dans un plan massif de restructurations.

La réforme de la carte militaire répond également à cette évolution de la menace évoquée précédemment. En effet, ce qui avait conduit l'Armée à être massivement répartie sur le territoire était de permettre une parfaite optimisation de la sécurité de l'Etat face aux différents dangers. Aujourd'hui la menace est différente et les nouvelles techniques de communications ainsi que les nouvelles technologies permettent une meilleure coopération des différents services des Armées, permettant ainsi la concentration de ces derniers. Par ailleurs, la menace s'est déplacée sur des terrains extérieurs et les sites militaires constituent moins des zones de défense du territoire national.

Ces différentes raisons permettent de mieux appréhender la genèse de ce mouvement de restructuration des armées, qui est à l'œuvre depuis maintenant quelques années.

D'un point de vue statistique, et selon un rapport du Sénat du 11 juillet 2012 sur les bases de défenses, il est indiqué que *« la réforme s'est traduite, entre 2008 et 2015, par la fermeture de 82 unités, dont 15 régiments, 10 bases aériennes, une base aéronavale, et le retrait du service actif de 14 bâtiments de la Marine nationale. 47 unités auront [également] été transférées dans le cadre des densifications »*¹⁴.

2) Les conséquences territoriales de la réforme

C'est une réforme qui promettait d'être, et qui a été, très impactante pour les territoires et pour les villes concernées par le départ d'unités militaires. En effet, l'écosystème qui gravite autour d'une base aérienne ou de bases militaires plus généralement, est souvent très conséquent et fortement implanté dans le paysage urbain. Ce sont des

¹³ Arrêté du 29 novembre 2010 dans sa version initiale (modifié par arrêté du 23 mai 2018) – article 2 – Légifrance

¹⁴ Base de Défense : une réforme à conforter – 11 juillet 2012 – Rapport du Sénat

familles qui viennent s'installer et qui participent à faire vivre l'économie locale notamment. C'est pourquoi il est arrivé que le départ d'unités militaires bouleverse profondément le fonctionnement et l'économie d'une commune, pouvant ainsi contribuer à une sorte de désertification économique, sociétale et humaine.

Parfois, la seule présence d'unités militaires peut justifier à elle seule le maintien d'infrastructures comme d'une école par exemple. Dans certains cas également, la présence militaire constitue l'activité principale et première et est donc un des seuls moteurs économiques d'une ville ou de sa périphérie, dont le départ peut alors engendrer des conséquences désastreuses. Par ailleurs, certaines communes ont pu se retrouver confrontées à une situation où elles ont été touchées par plusieurs réformes conduites en application de la RGPP, simultanément. « *Lorsqu'une ville moyenne perd son régiment, puis son tribunal, et enfin son hôpital, ça fait mal !* » exprimait M. Bruno Bourg-Broc, Président de la Fédération des Maires des Villes Moyennes¹⁵.

Cette accumulation pour une même commune peut devenir un véritable cercle vicieux avec une perte d'attractivité énorme. Et ce d'autant plus dans des régions où depuis plusieurs années la forte présence militaire constituait un vivier économique incontournable (notamment pour la partie Nord-Est de la France). La région de la Lorraine notamment, est celle qui a été la plus durement touchée par les restructurations avec entre autres la fermeture de la BA 128 de Metz-Frescaty qui accueillait 2423 militaires.

Bien que ça ne soit pas sa vocation première, l'implantation des bases militaires impacte indéniablement l'aménagement du territoire.

Les territoires qui étaient déjà situés dans ce qu'on appelle « la diagonale du vide » ont pu se trouver encore plus affectés par le départ de l'Etat. Cette profonde mutation du Ministère des Armées a donc eu de nombreuses conséquences dommageables pour les territoires où les forces étaient stationnées.

¹⁵ Rapport du Sénat, Base de Défense : une réforme à conforter, 11 juillet 2012

Raymond-Max Aubert, délégué général à l'aménagement du territoire affirmait en 1996, que « *les impératifs de défense et l'aménagement du territoire font rarement bon ménage.* »¹⁶

3) Les mesures d'accompagnement étatique

Afin de pallier cette baisse voire cette disparition d'activités militaires, l'Etat a donc mis en place un plan d'aide avec des mesures d'accompagnement de ces restructurations pour les communes les plus touchées ; et ce, aux termes de la Circulaire du Premier Ministre du 25 juillet 2008 (Instruction n°5318/SG). Cette dernière prévoit notamment la mise en place de deux dispositifs territoriaux :

- les Contrats de Redynamisation de Site de Défense (CRSD) : ce sont des contrats qui « *interviennent dans le cas des sites concernés par une perte importante de postes et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique* »¹⁷.
- les Plans Locaux de Redynamisation (PLR) : ces contrats concernent quant à eux « *les sites ne bénéficiant pas de CRSD mais subissant néanmoins un impact significatif* »¹⁸.

Ces contrats ont pour objectif de « *faciliter la transition des territoires concernés [par l'évolution du format des armées] vers de nouvelles dynamiques et permettre de recréer les conditions d'un développement économique* »¹⁹. Ce sont de véritables outils d'accompagnement des territoires afin de les aider à retrouver une attractivité et diversifier leur tissu économique. L'objectif à terme étant de compenser le départ des effectifs de l'armée en retrouvant « *un volume d'emploi et d'activité au moins comparable à celui supprimé par les restructurations* ».

Ces contrats sont alimentés avec des crédits qui proviennent de deux fonds :

¹⁶ S. Lotz, La reconversion des sites militaires, une opportunité pour des villes en quête d'attractivité ? Le Bulletin de l'observatoire économique de la Défense, Juin 2018

¹⁷ Modalités de cession des immeubles du ministère de la Défense – Délégation à l'action foncière et immobilière – sept 2013

¹⁸ Modalités de cession des immeubles du ministère de la Défense – Délégation à l'action foncière et immobilière – sept 2013

¹⁹ Les Contrats de Redynamisation des Sites de Défense et les Plans Locaux de Redynamisation – Site du ministère des armées

- Le fonds pour les restructurations de la Défense (FRED)
- Le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT)

Les montants dédiés aux aides à la restructuration des armées ont été décidés dans la loi de programmation militaire (LPM) 2009-2014. La nouvelle LPM 2014-2019 reprend et prolonge le projet financier de la précédente LPM en prolongeant l'effort de restructuration, et prévoit notamment d'y consacrer 150 millions d'euros supplémentaires. Ainsi, l'enveloppe globale des crédits alloués par l'Etat pour les restructurations s'élève à 470 millions d'euros²⁰.

Les CRSD ont été attribués aux territoires les plus durement touchés (dans environ 88 territoires) comme à Creil, à Dijon, ou encore à Metz, tandis que les PLR s'appliquent aux communes moins pénalisées (à l'aérodrome de Nîmes-Garons par exemple).

Par ailleurs, les sommes allouées dans le cadre d'un CRSD ou d'un PLR ne sont pas égalitaires et varient selon la situation de chaque territoire et l'impact sur ce dernier d'un mouvement des armées.

Selon un article des Échos en date du 29 novembre 2019, le dernier CRSD conclu par l'Etat sera celui de la BA 279 de Châteaudun.

4) Les organes spécialisés

Dans la mise en place des restructurations, a aussi été institué plusieurs instances de pilotage afin de permettre une meilleure coordination, organisation et préparation des dossiers dont notamment :

- la **DAR** (la Délégation aux Restructurations de la Défense) dont les attributions ont été précisées dans l'arrêté du Ministère des Armées du 6 juin 2008, puis complétées par l'arrêté du 13 avril 2013, et qui est en charge plus particulièrement de la préparation et du suivi des restructurations. Elle gère

²⁰ Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des armées – Cour des comptes
– Novembre 2014

également l'accompagnement économique et immobilier des restructurations de la Défense.

- la **DATAR** (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), qui est devenue le CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) et qui est chargée d'instruire les projets de CRSD et de PLR.

Titre 2 : la situation de l'aérodrome de Tours Val de Loire

L'aérodrome de Tours Val de Loire est une plateforme actuellement composée d'une base aérienne (BA 705) exploitée par l'Armée de l'air, accueillant notamment l'École de chasse, ainsi qu'une activité civile également exercée sur le site avec l'accueil de vols commerciaux, d'affaires, sanitaires et de loisirs.

La BA 705 est concernée par les réorganisations qui s'opèrent dans la Défense, notamment par la modification de son parcours de formation des pilotes de chasse.

A) Historique de la BA 705²¹

C'est en octobre 1915 que le champ de manœuvre, situé sur la commune de Parçay-Meslay, et lieu d'entraînement des soldats du 66^e régiment d'infanterie, est devenu un champ d'aviation. Ce terrain sera le siège de divers événements : il sera notamment cédé à l'armée américaine de 1917 à 1919, puis sera également occupé par l'armée allemande de 1940 à 1944.

Le 1^{er} juin 1945, le terrain d'aviation reprendra ses activités militaires et accueillera l'école des moniteurs. Il devient alors la Base Equipée n°704 qui forme des pilotes, et qui sera dissoute le 31 août 1947.

Le 6 février 1947, le terrain militaire est ouvert à la Circulation Aérienne Publique (CAP)²².

La piste actuelle 02/20 est construite sur les restes de la piste allemande et sera mise en service en juillet 1952.

Le 6 mars 1961, l'École de Chasse de Meknès (Maroc) s'installe sur la base de Tours qui sera alors baptisée Base École 705. Elle ne prendra l'appellation de « Base aérienne 705 » que le 1^{er} juillet 1964. Elle aura d'abord été intitulée BA 131, puis BA 109 avant de devenir la BA 705.

²¹ Données recueillies dans l'ouvrage Tours-Mémoire de l'Aviation publié aux Archives Nationales de Tours à l'occasion du centenaire de la BA 705 en 2015.

²² Arrêté du 18 juillet 1969

Elle changera également plusieurs fois de dénomination passant de « aérodrome de Tours-Parçay-Meslay » à « l'aérodrome de Tours-Saint Symphorien », avant de devenir l'actuel « aérodrome de Tours-Val-de-Loire » en 2000.

En 1965, la BA 705 se verra adjoindre le site de Cinq-Mars-La-Pile, puis celui de Brest en 1976, qui sont des sites de détection et de contrôle.

Dans un contexte de réorganisation budgétaire de la défense en France, la BA 705 reçoit le centre expert des ressources humaines de l'Armée de l'air en 1991 donnant ainsi une nouvelle fonction administrative à la base.

Dès la création de ce terrain d'aviation, celui-ci a toujours eu également une vocation civile (avec les diverses associations d'aéroclub notamment). Toutefois, ce n'est qu'à partir de 1968 qu'il développe une véritable offre de vols commerciaux avec la compagnie Touraine Air Transport (TAT) avec des liaisons Tours-Lyon ou Tours-Londres. Puis, suite à plusieurs échecs, c'est l'arrivée de la compagnie low-cost Ryanair qui a permis de relancer l'activité commerciale et de la développer.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, la BA 705 fait partie intégrante de la BDD de Tours, qui a pour mission de soutenir toutes les formations et organismes du Ministère des Armées dans ce périmètre géographique. Cela représente environ 4500 personnes (militaires et civils des armées) répartis sur deux départements (Indre-et-Loire et Loir-et-Cher).

B) La gouvernance actuelle de l'aérodrome de Tours-Val-de-Loire

L'aérodrome de Tours-Val-de-Loire a cette particularité d'être un aérodrome dit à **affectation mixte**, c'est-à-dire comportant plusieurs affectataires (article R211-6 du code de l'aviation civile). Cela signifie que l'aérodrome n'accueille pas exclusivement une activité militaire. Sur les mêmes infrastructures on peut ainsi retrouver une activité aérienne civile en plus de l'activité militaire.

Les différents affectataires d'une plateforme aéronautique sont désignés par la voie d'un arrêté interministériel qui est publié au Journal Officiel. C'est l'arrêté qui définira l'affectataire principal et le ou les affectataire(s) secondaire(s).

En outre, c'est le décret du 8 mars 2006 qui régit les prérogatives et obligations des affectataires ainsi que l'organisation de la répartition des charges sur ce type d'aérodrome.

S'agissant des missions dévolues aux différents affectataires, l'article R211-7 du code de l'aviation civile précise que « *l'affectataire principal est chargé de coordonner, d'assurer ou de faire assurer les missions incombant à l'Etat sur l'aérodrome* ». C'est d'ailleurs le commandant de la base aérienne qui sera considéré comme le directeur de l'aérodrome.

S'agissant de l'aérodrome de Tours, c'est l'arrêté du 30 mars 2015 (abrogeant l'arrêté du 23 novembre 1955) qui désigne les différents affectataires de la plateforme (annexe 1).

On distingue ainsi d'une part une affectation principale **militaire**, dont le représentant est le Ministère des Armées, et deux affectataires secondaires, que sont d'une part le ministère de la transition écologique chargé de l'aviation civile (DGAC) pour l'activité **civile**, et d'autre part le ministère de l'Intérieur pour la Section Aérienne de **Gendarmerie (SAG)**²³, également présente sur le site.

Du fait de cette double affectation, l'activité civile de l'aéroport peut ainsi bénéficier de services, actuellement effectués et fournis par l'armée tels que le contrôle aérien, le service incendie, le service pour la prévention animalière ou encore l'entretien de la piste.

Afin d'organiser les relations entre les deux affectataires, une convention de mise à disposition interservices a été conclue entre le MINARM et la DGAC le 30 juin 2010.

Par la suite, la DGAC a conclu une convention portant mise à disposition et exploitation de la zone civile avec le Syndicat Mixte pour l'Aménagement et le Développement de l'Aéroport International de Tours Val de Loire (SMADAIT), le 1^{er} juillet 2010.

²³ Le cas de la SAG ne sera pas développé dans ce mémoire

Ce dernier est une structure regroupant trois entités publiques : la Métropole de Tours, la Région Centre Val de Loire ainsi que le Conseil Départemental d'Indre-et-Loire, et qui administre l'activité civile de l'aéroport.

Par la suite, le SMADAIT a souhaité déléguer la gestion de l'aéroport civil à une société privée spécialisée dans la gestion aéroportuaire par le biais d'une délégation de service public avec la société SNC-Lavalin (reprise fin 2017 par la société Edeis), en date du 1^{er} juillet 2010.

Enfin, la société exploitante de la zone civile, Edeis, a également conclu une convention avec les deux affectataires (MINARM et DGAC) définissant les conditions d'utilisation de l'aérodrome par l'affectataire secondaire ainsi que la répartition des charges d'investissements et de fonctionnements des installations et services à usage commun.

En termes d'infrastructure, l'Etat possède l'ensemble de l'emprise aéroportuaire à l'exception de l'aérogare de l'aéroport civil.

La particularité de ce type d'aérodrome réside dans le fait qu'ils sont considérés comme des aérodromes militaires car principalement sous l'autorité de l'Etat, et donc ne sont pas soumis à la même réglementation que les aéroports civils classiques.

C) Le départ de l'École d'Aviation de Chasse (EAC)

Présente en Touraine depuis 1961 sur la BA 705, l'École d'aviation de chasse « 314 Christian Martell » qui forme les pilotes de chasse de l'Armée de l'Air a quitté la Touraine pour s'envoler vers la BA 709 de Cognac en juillet 2020.

En effet, il est évoqué depuis quelques années que celle-ci soit transférée sur une autre base aérienne, et ce, concomitamment à l'arrivée en fin de vie des Alphajets (avion de formation des pilotes), appelés à être remplacés par des Pilatus PC-21 (qui seront déployés sur la base de Cognac).

Une première annonce avait été faite en juin 2013 dans la presse locale²⁴, aussitôt démentie le lendemain²⁵. Le transfert de l'EAC a été officiellement acté par la décision ministérielle du 26 juillet 2017 validant ainsi le principe du transfert progressif de l'EAC vers Cognac, et le transfert définitif de la base au 1^{er} juillet 2021.

Le 5 juin 2020, l'EAC effectuait son dernier vol officiel dans le ciel tourangeau, avant de rejoindre progressivement la BA 709 de Cognac. Cependant, la base accueillera toujours une activité aéronautique jusqu'à l'été 2021 avec la présence de rafale et de mirage, au titre de la Permanence Opérationnelle (PO), la police du ciel.

A titre informatif, il est à noter que, bien que la base aérienne perde son école de formation justifiant ainsi sa numérotation dans le classement des bases aériennes (vu précédemment) au vu de sa qualification de base école, celle-ci gardera le même nom et la même numérotation. Des réflexions ont été menées à ce sujet, mais la tradition perdurera.

D) Le projet de transfert de la plateforme aéronautique

Le transfert de l'EAC a pour conséquence première le transfert de 200 hectares (Annexe 2) de l'emprise aéroportuaire vers un futur cessionnaire. La base aérienne ne sera toutefois pas complètement dissoute, puisqu'elle conservera 80 hectares sur lesquels seront regroupés différents services des Armées.

Elle accueille en effet depuis 2008 la Direction des Ressources Humaines de l'Armée de l'Air ; mais on trouve également le centre de sélection de recrutement de l'Armée de l'air (le seul en France), le centre de langues aéronautiques spécialisées, et depuis deux ans, la Direction de la Médecine des Forces (DMF) ainsi que la Direction centrale du service de santé des armées (DCSSA) qui ont aussi connu une réorganisation²⁶.

La BA conservera également un volet opérationnel sur les sites de Saint-Mars-La-Pile et de Brest, qui sont des centres de détection et de contrôle rattachés à la BA705.

²⁴ C. Gendry, *L'école de chasse de Tours va déménager à Cognac*, La Nouvelle-République, 20 juin 2013

²⁵ *Ecole de chasse : « rien n'est acté »*, La Nouvelle-République, 21 juin 2013

²⁶ Informations recueillies dans le cadre d'un entretien avec le Colonel Massé, chef de projet de la cession de la plateforme aéronautique de la BA705.

C'est dans ce cadre-là du transfert de la BA705 de Tours que le SMADAIT, soit les collectivités publiques, s'est positionné en démontrant son intérêt de devenir bénéficiaire du transfert et ainsi permettre la continuation d'une activité aérienne civile. Toutefois, aucun document officiel n'acte le transfert de la base à une entité désignée, que serait en l'espèce le SMADAIT. Ce dernier est à l'heure actuelle la seule entité connue susceptible d'être intéressée dans la reprise de la base, mais d'autres acteurs pourraient également se manifester en ce sens²⁷.

La réorganisation de la base de Tours, dans le cadre du mouvement de restructuration des armées, ne sera toutefois pas soutenue par la conclusion d'un CRSD. En effet, dans un courrier officiel, le MINARM justifie cette décision en précisant que malgré le départ de l'EAC, les effectifs de la base resteront très stables, voire en légère hausse. En effet, l'effectif actuel de la base compte 1800 personnels (militaires et civils), et le départ de l'EAC qui ne concerne qu'une partie d'entre eux (environ 400 personnes) sera compensé par l'arrivée des nouveaux services susvisés sur la base, ainsi que l'arrivée prochaine de certains effectifs de la BA 279 de Châteaudun qui est amenée à fermer définitivement.

Dans le cadre de ce transfert, le SMADAIT a donc mené de nombreuses réflexions et projets sur l'avenir de la plateforme aéroportuaire afin d'anticiper la date de cession et de pouvoir assurer la pérennité de l'activité aérienne civile à l'issue du départ de l'armée. Une stratégie de développement global de l'aéroport a été murie avec de grands axes comme celui de renforcer la position territoriale et touristique du Val-de-Loire grâce à l'aéroport, élargir l'offre des destinations, développer la zone adjacente à l'aéroport afin de proposer une nouvelle palette de service, ou encore s'inscrire dans une démarche plus vertueuse.

Cette reconversion de la BA705 de Tours, aérodrome à affectation mixte en un aérodrome exclusivement civil, est un projet tout à fait inédit, complexe et engendrant

²⁷ Informations recueillies dans le cadre d'un entretien avec le Colonel Massé, chef de projet de la cession de la plateforme aéronautique de la BA705.

donc de nombreux défis. C'est un dossier *ad hoc* encore en cours d'instruction, en évolution constante et sur lequel de nombreux changements sont encore possibles.

C'est une étude autour de la restructuration d'une base aérienne comme celle de Tours et plus particulièrement sur sa réorganisation en un aéroport exclusivement civil qui sera proposée et livrée dans ce mémoire.

Ainsi, il sera étudié la problématique suivante : **Quels enjeux juridiques, économiques et territoriaux la reconversion d'une base aérienne en aéroport exclusivement civil engendre-t-elle ?**

On entend par restructuration « l'opération consistant à réorganiser ou à réaménager un ensemble devenu inadapté »²⁸.

Il n'existe pas de définition légale d'un aéroport toutefois on peut trouver une définition d'aérodrome ; catégorie au sein de laquelle on trouve les aéroports. Ainsi en vertu de l'article L6300-1 du code des transports, « *constitue un aérodrome tout terrain ou plan d'eau spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs. L'emprise d'un aérodrome s'étend aux installations annexes que celui-ci peut comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs* ».

Le dictionnaire Larousse propose également la définition d'aéroport suivante : « *installation destinée au trafic aérien public, permettant la réception et l'envol des aéronefs, assurant leur entretien, leur service et leur garage ainsi que l'embarquement et le débarquement des passagers et des marchandises* ».

On préférera ici l'emploi d'aéroport *civil* et non d'aéroport *commercial*, qui a le mérite d'être plus inclusif. Tandis que l'aéroport commercial serait celui desservi par une offre commerciale assurée par des compagnies aériennes classiques, l'aéroport civil entend plus largement toutes activités aéronautiques civiles sur la plateforme, que ce soit des vols d'affaires, des vols sanitaires, des vols de loisirs ou encore de formation.

Il sera étudié dans un premier temps le bien fondé du maintien et du développement d'un aéroport civil régional suite au départ de l'armée (Partie 1), avant d'examiner les

²⁸ Dictionnaire Larousse

différents défis inhérents à la reconversion d'une base aérienne en aéroport exclusivement civil (Partie 2).

PARTIE 1 : LE BIEN FONDÉ DU MAINTIEN ET DU DEVELOPPEMENT D'UN AÉROPORT CIVIL REGIONAL SUITE AU DEPART DE L'ARMÉE

Lors de la restructuration d'un aérodrome à affectation mixte dont le Ministère des Armées est l'affectataire principal, et face à une volonté exprimée des élus locaux de conserver les infrastructures afin de développer uniquement la partie civile, se pose alors la question de la pertinence de ce choix. Plusieurs autres options pourraient, en effet, avoir eu la préférence des collectivités locales.

Il sera rappelé dans un premier temps le contexte aéroportuaire français (Titre 1^{er}) avant d'étudier l'impact que peut avoir un aéroport civil sur le territoire qu'il dessert, notamment à Tours (Titre 2).

Titre 1^{er} : le contexte aéroportuaire français

Afin d'évoquer le contexte aéroportuaire français, il sera étudié dans un premier temps le cadre juridique (A), le modèle contesté des aéroports régionaux (B).

A) Le cadre juridique des aéroports en France

A l'origine, les aéroports ont été spécialement conçus pour des besoins militaires et dans une dimension stratégique. Ce n'est que plus tard que s'est développé un véritable marché autour de ces plateformes, les rendant également stratégiques sur le plan économique²⁹ et nécessitant ainsi d'organiser la gouvernance de ces aéroports (1). Toutefois, cette dernière a évolué au cours du temps notamment avec la réforme aéroportuaire issue de la loi du 13 août 2004 (2). Les collectivités territoriales sont ainsi devenues les acteurs clés de la gouvernance aéroportuaire, exploitant différentes modalités de gestion (3).

²⁹ Jean-François Guitard, *Cours de Gestion des aéroports*, IFURTA, 2019/2020

1) La gouvernance historique des aéroports

Historiquement, c'est l'Etat qui était propriétaire de la majeure partie des aéroports car ils avaient une vocation éminemment économique, mais également une fonction d'aménagement du territoire, et cela permettait ainsi de développer une stratégie globale, uniformisée à l'échelle nationale du développement de ces plateformes.

L'Etat gérait certains de ces aéroports en régie directe, mais la gestion de bon nombre d'entre eux a été déléguée à des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), qui constituent également des acteurs historiques dans la gestion aéroportuaire à la française.

Ces dernières semblaient plus à même de pouvoir gérer un service public industriel et commercial et disposaient par ailleurs d'un pouvoir financier important pouvant prendre en charge de telles plateformes. Qui plus est, les CCI ont cet atout de *« disposer d'une connaissance élevée du tissu local et régional, et [de disposer] en outre d'une compétence économique certaine »*³⁰.

Par ailleurs, certaines plateformes avaient pu bénéficier d'un transfert de compétences de l'Etat, mais l'Etat demeurait néanmoins propriétaire.

*« Depuis la fin des années 90, les CCI ne sont plus les seuls acteurs du secteur aéroportuaire français »*³¹. Petit à petit, les acteurs se sont diversifiés faisant apparaître ainsi des entreprises du secteur privé ou des entreprises à capitaux majoritairement publics, mais également des collectivités territoriales. Il y a eu une véritable reconnaissance du rôle des collectivités territoriales qui s'est notamment matérialisée à travers la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, autrement appelée loi de décentralisation.

Par ailleurs, le régime de gestion des aéroports par concession entre les CCI et l'Etat était devenu très précaire avec des renouvellements sous forme d'autorisations d'occupation temporaires pour des durées très courtes (3 à 5 ans). Une profonde réforme était alors nécessaire.

³⁰ Jean-François Guitard, *Cours de Gestion des aéroports*, IFURTA, 2019/2020

³¹ Jean-François Guitard, *Cours de Gestion des aéroports*, IFURTA, 2019/2020

On observe ainsi le passage d'une gouvernance étatique des aéroports à une décentralisation progressive au profit des collectivités territoriales.

2) La réforme aéroportuaire issue de la loi du 13 août 2004

Un premier mouvement de décentralisation des aéroports s'est produit en Corse avec la loi du 22 janvier 2002 qui a « *conduit à décentraliser les quatre aéroports commerciaux de Corse au profit de la collectivité territoriale de Corse*³² ».

Dans ce même élan, l'article 105 de la loi Démocratie de proximité de 2002 disposait qu'une « *expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, afin de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le développement des aéroports* » et ce jusqu'au 31 décembre 2006. Ici seul le rôle de concédant était transféré et non la propriété des actifs et notamment du sol. C'est le premier texte à organiser la décentralisation des aéroports mais il ne sera jamais mis en pratique.

Puis, la loi du 13 août 2004, est venue s'inscrire dans cette continuité en décentralisant 150 aéroports appartenant jusqu'alors à l'Etat au profit des collectivités territoriales ou de leur groupement.

L'article 28 de la loi susvisée, en son premier alinéa, dispose en effet que « *l'aménagement, l'entretien et la gestion des aéroports civils appartenant à l'Etat à la date de publication de la présente loi sont transférés, au plus tard, le 1^{er} janvier 2007 et dans les conditions fixées au présent article, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situés ces infrastructures* ».

Il résulte ainsi de cette loi, un transfert de pleine propriété aux collectivités territoriales ou à leur groupement, et ce **à titre gratuit**. Ces dernières reprennent les droits et obligations antérieurement assumés par l'Etat, « *impliquant l'ensemble des responsabilités techniques, administratives et financières*³³ ».

³² Décentralisation et création des sociétés aéroportuaires : le renouveau des aéroports français – Dossier Presse DGAC – 15 mars 2007

³³ G. Léon, UAF, *Le cadre d'activité des aéroports français*, Séminaire IFURTA, janvier 2020

Par la suite, cette loi fera l'objet d'une codification par la loi NOTRe du 7 août 2015, au terme de l'article L6311-1 du code des transports.

Cette grande vague de décentralisation aura permis de mettre en phase la propriété des aéroports avec la réalité des financements et permettre une meilleure cohérence.

A tout texte de loi qui se respecte, des exceptions sont prévues. Ainsi l'alinéa 2 de l'article 28 I, exclut du transfert « les aérodromes d'intérêt national ou international » et « ceux nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat ». On distingue ainsi :

- Les aérodromes définis par le décret en Conseil d'Etat n°2005-1070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements soit :
 - Les aérodromes gérés par la société Aéroports de Paris, ainsi que l'aéroport de Bâle-Mulhouse
 - Les douze aéroports (huit en métropole et quatre en outre-mer) considérés d'intérêt national et international comme ceux de Bordeaux Mérignac, Lyon Saint Exupéry, Marseille Provence, Toulouse etc...
- Les aérodromes à affectation principale militaire et affectation secondaire civile, soit à affectation mixte.

A travers cette décentralisation, il y a un véritable choix stratégique et économique qui est fait par l'Etat quant au choix des aéroports dits « d'intérêt national et international » qu'il décide de garder au niveau étatique. « *En 2005, date du décret fixant la liste des aéroports non décentralisés, les aéroports restés à l'Etat en métropole avaient tous un trafic passager au-delà de 1 300 000. (...). Seuls ont été décentralisés les aéroports à faible trafic* »³⁴.

Le transfert d'aérodrome tel qu'il est prévu par la loi de décentralisation semble être une démarche uniquement basée sur le volontariat. En effet, les collectivités ou groupements de collectivités qui étaient intéressées étaient amenées à se faire connaître. Lorsque plusieurs demandes étaient formulées, il revenait au préfet de

³⁴ *La réforme aéroportuaire de la loi du 13 août 2004 à l'épreuve des faits* – Travaux universitaires sous la direction de Catherine Mamontoff – 2011

région de concilier les demandes ou d'arbitrer en l'absence de concertation la collectivité qui serait bénéficiaire du transfert.

Certaines collectivités ont notamment fait le choix de se regrouper au sein de structures comme un syndicat mixte afin d'éviter plusieurs demandes.

Cependant, c'est une démarche volontaire quelque peu déguisée, puisque dans le cas où aucune collectivité ne se manifeste pour devenir bénéficiaire du transfert de l'aérodrome situé dans leur périmètre, alors là encore le préfet de région va intervenir pour désigner le bénéficiaire. Il y a donc une volonté ferme de l'Etat de se désengager de ces aéroports-là.

S'agissant de l'aérodrome de Tours Val de Loire, celui-ci a donc été exclu du processus de décentralisation au titre de son affectation mixte. Toutefois, l'Etat (soit la DGAC) a néanmoins conclu avec le SMADAIT une convention « portant mise à disposition et exploitation de la zone civile ». Cette convention a entraîné un transfert de compétences domaniales au bénéfice du SMADAIT et octroie à ce dernier le statut d'autorité concédante (partagé entre les trois membres du SMADAIT).

3) Les modèles de gestion des aéroports régionaux ou locaux

Suite à la décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues ainsi responsables du service public aéroportuaire et de son organisation. Elles doivent pour ce faire déterminer le régime d'exploitation de l'aéroport.

On distingue essentiellement deux modes de gestion différents : la régie directe et la délégation de service public. Mais on peut également recourir à la création d'une structure avec actionnariat public ou semi-public.

La **régie directe** permet à une structure comme un syndicat mixte par exemple d'exploiter directement l'aéroport sans aucun intermédiaire. C'est notamment le cas de l'aéroport de Biarritz-Bayonne, dont le syndicat mixte composé de la CCI de Bayonne et des collectivités territoriales, gère l'aéroport directement. Mais on retrouve cela également à l'aéroport de la Rochelle depuis le 1^{er} janvier 2019.

Il existe aussi des formes de **régie semi-directe**. Dans ce cas, un syndicat mixte peut décider de créer une structure de gestion dédiée prenant la forme d'une société d'exploitation dont ses membres sont actionnaires. On recense deux types de structures :

- Les **sociétés d'économie mixtes** : permettant d'ajouter au capital des investisseurs privés
 - Les sociétés d'économie mixtes locales (SEML)
 - Les sociétés d'économie mixtes à opération unique (SEMOP)
- Les **sociétés publiques locales** (SPL) : fonctionnement d'une société privée mais avec uniquement des capitaux publics. C'est une forme de gestion qui semble être de plus en plus développée. Récemment les aéroports de Perpignan et de Carcassonne se sont regroupés au sein d'une même entité : la SPL Occitanie.

Cela permet ainsi à un syndicat mixte de bénéficier de la souplesse d'une structure privée tout en conservant une gestion en quasi-régie.

Toutefois, cela peut s'avérer être un véritable défi pour les collectivités territoriales que de gérer un aéroport, n'étant pas toujours familières du fonctionnement aéroportuaire. C'est pourquoi, elles peuvent choisir de déléguer la gestion à une entreprise privée spécialisée par le biais d'une **délégation de service public**. C'est la forme la plus courante de gestion aéroportuaire.

On définit la concession comme le « *contrat par lequel une personne publique (l'autorité concédante) charge une personne privée ou publique (le concessionnaire) d'exploiter un service public pour une longue durée, moyennant une rémunération versée par les usagers du service* »³⁵.

On définit le service public comme « *une activité exercée directement par l'autorité publique (Etat, collectivité territoriale) ou sous son contrôle dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général* ».

³⁵ G. Léon, UAF, *Le cadre d'activité des aéroports français*, Séminaire IFURTA, janvier 2020

Les concessions sont des contrats conclus aux risques et périls du concessionnaire (cahier des charges de 1997), en contrepartie de quoi il dispose d'une plus grande autonomie de gestion.

Il existe également trois grands principes dans les concessions : la continuité du service public exploité, l'égalité de traitement vis-à-vis des usagers et le principe de mutabilité c'est-à-dire l'adaptation de l'exploitation selon l'évolution du trafic.

Par ailleurs, ces aéroports régionaux dont le statut a évolué dans le temps, et qui ont fait l'objet d'une décentralisation sont basés sur un modèle économique de plus en plus contesté.

B) Le modèle contesté des petits aéroports régionaux

Au sein du maillage aéroportuaire français (1), le modèle des petits aéroports régionaux ou des aéroports dits « secondaires » (2) est un modèle contesté aujourd'hui, en raison notamment de leur dépendance aux compagnies aériennes low cost (3), et du fait de leur fonctionnement déficitaire (4). Et ce de plus en plus dans le cadre d'une prise de conscience écologique (5).

1) Présentation du maillage aéroportuaire français

La France est, en effet, l'un des pays qui comporte un nombre considérable d'aéroport ; avec « *pas moins de 460 aérodromes en métropole (...) dont 337 sont ouverts à la circulation aérienne publique (CAP)* »³⁶ ; la France détient ainsi le « *record d'Europe de densité* »³⁷. La France abrite également une vingtaine de base aérienne en France métropolitaine et quatre hors métropole.

Cette densité aéroportuaire traduit en France une forte tradition aéronautique ; et ce, peu importe l'activité réellement exercée sur l'aérodrome, que ce soit une activité

³⁶ B. Trévidic, La France compte un trop grand nombre de petits aéroports régionaux déficitaires, Les Echos, 15 février 2017

³⁷ G. Léon, UAF, Le cadre d'activité des aéroports français, Séminaire IFURTA, janvier 2020

civile ou militaire. « *A l'origine, ce sont les impératifs militaires et le développement de petits aérodromes qui ont conduit à ce maillage surdimensionné* ³⁸ ».

Au sein des aéroports civils, plusieurs distinctions peuvent être faites, on distinguera essentiellement les aéroports d'intérêt national ou international, ceux concentrant des taux de trafic les plus importants, et qui sont au nombre de douze (huit en métropole, et quatre en outre-mer) et les aéroports régionaux et locaux.

La DGAC et le CGET, dans leur rapport sur le maillage aéroportuaire français³⁹, propose notamment la typologie d'aéroports suivante :

- Les aéroports franciliens
- Les aéroports régionaux (avec une vocation internationale) ; cette catégorie semble regrouper les aéroports d'intérêt national et international.
- Les aéroports métropolitains (avec une dominante de trafic export et un trafic import lié à l'activité économique)
- Les aéroports d'import de voyageurs (avec une base à dominante touristique)
- Les aéroports locaux de désenclavement avec une liaison vers Paris
- Les aéroports de proximité ou d'exports de voyageurs accueillant peu de trafic commercial (Deauville)
- Les aéroports d'aviation d'affaires et d'aviation générale

On peut également dresser ici une typologie de trafic en distinguant les vols commerciaux, les vols d'affaires, les vols sanitaires, ou encore les vols de loisirs.

2) Les petits aéroports régionaux

L'emploi du terme de petits aéroports régionaux s'apparente également au terme d'aéroport secondaire, et concernera tous les aéroports qui sont locaux ; ceux ayant fait l'objet de la loi de décentralisation en 2004. Ainsi, *a contrario*, il ne sera pas question ici des aéroports d'intérêt national ou international comme cela est le cas dans le classement opéré par la DGAC.

³⁸ C. Plotard, *Il y a trop d'aéroports en France*, L'écho touristique, 21 février 2014

³⁹ Rapport sur le maillage aéroportuaire français – DGAC & CGET – janvier 2017

Les aéroports secondaires jouent un rôle considérable pour les territoires puisqu'ils sont à la fois des vecteurs de développement économique entre les mains des autorités régionales, ainsi que des outils d'aménagement du territoire.

Alors qu'il peut être constaté la place prépondérante de Paris et de ses aéroports dans les échanges internationaux, les aéroports secondaires sont très actifs et tentent de défendre leur place à leur échelle et de proposer également une offre de destination européenne.

Par ailleurs, ils ont connu un essor particulier avec la libéralisation du secteur aérien, qui a notamment permis le développement des compagnies aériennes *low cost* (à bas coûts). Ces « *compagnies low cost (...) sont des compagnies parvenant à une forte compression de leurs coûts opérationnels, ce qui leur permet de proposer des tarifs nettement inférieurs à ceux des compagnies conventionnelles*⁴⁰ ».

En s'implantant sur des aéroports régionaux, elles sont devenues des « *facteurs de dynamique territoriale* »⁴¹. Grâce à ces compagnies qui proposent des billets à bas prix et une offre très accessible pour de nombreuses destinations, il a pu être observé une véritable démocratisation et une généralisation du transport aérien.

En effet, ces petits aéroports « *identifient les compagnies aériennes low cost comme une véritable alternative à l'incapacité des compagnies aériennes traditionnelles*⁴² » à s'implanter sur ce marché. Les compagnies low-cost sont perçues comme un moyen d'émancipation de la tutelle parisienne, et les régions trouvent plus intéressant d'être directement relié avec l'Europe sans passer par les grands aéroports régionaux ou le hub de Roissy-Charles de Gaulle.

Ainsi ces aéroports permettent d'assurer une bonne connectivité du territoire en accordant aux régions une véritable place à l'échelle européenne.

Les aéroports régionaux ne subsistent finalement que « grâce » aux compagnies low cost.

⁴⁰ F. Dobruszkes, Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen, P.I.E Peter Lang, Action Publique

⁴¹ Les aéroports au service de l'attractivité des territoires – le manifeste des aéroports français – UAF - 2017

⁴² Cours de Romain Wino dans le cadre du Master – *Géographie du transport aérien* – 2019/2020

Les destinations domestiques sont toutefois moins développées en raison de la forte concurrence imposée par le réseau ferroviaire qui capte une grande partie du trafic intérieur. Et ce de plus en plus avec le développement des Lignes à Grande Vitesse (LGV).

Certains aéroports locaux permettent également de relier des zones plus reculées et moins bien desservies de France, ou contraintes dans leur géographie et pour lesquels l'existence de lignes aériennes est nécessaire à leur survie et leur développement, avec des liaisons directes vers Paris par exemple. C'est le cas notamment pour le Puy-en-Velay. Ce sont ce qu'on appelle les lignes d'Obligation de Service Public (OSP) qui sont plus particulièrement prises en charge financièrement par l'Etat pour permettre à certaines parties très enclavées de France d'être toujours connectées aux grandes plateformes aéroportuaires françaises et ainsi leur permettre un développement économique.

Les aéroports secondaires permettent aussi un développement du tissu économique local, en favorisant l'implantation d'entreprises, et en permettant de développer l'offre touristique.

En outre, une forte concurrence s'est développée entre les différents aéroports régionaux parfois très proches géographiquement à la croisée de plusieurs régions, dans une course aux destinations et à la captation d'une clientèle toujours plus importante, au titre d'un financement public considérable. Jean Michel Vernhes, Président de l'UAF (Union des Aéroports Français) explique que « *le problème est que [chaque collectivité] estime avoir besoin de cet aéroport pour son développement économique* ⁴³ », et donc ces dernières « s'accrochent » à ces aéroports.

3) Une dépendance aux compagnies aériennes low cost

Dans les grands aéroports français, ce sont les compagnies aériennes qui veulent à tout prix s'implanter et desservir lesdits aéroports, tandis que la tendance s'inverse complètement s'agissant des aéroports régionaux. Sur ces plateformes, en effet ce sont

⁴³ C. Plotard, *Il y a trop d'aéroports en France*, L'écho touristique, 21 février 2014

les compagnies aériennes qui « mènent la danse » et qui négocient leurs conditions en contrepartie de la desserte de l'aéroport.

En cas de désaccord sur les conditions du contrat, elles n'ont toutefois pas de scrupule à aller s'installer sur d'autres aéroports, plus enclins à accepter leurs conditions. Toutefois la ou les collectivités territoriales concernées souvent très attachées à leurs aéroports et prêtes à tout pour être plus avancées dans la course que ses concurrents peuvent parfois consentir des avantages considérables à ces compagnies avec l'argent public.

« (...) Ryanair cherchait, semble-t-il systématiquement, à obtenir divers avantages en échange de son installation dans tel ou tel aéroport. Ces avantages sont versés selon les cas, directement par les pouvoirs publics locaux ou régionaux, ou au travers des aéroports qui souvent sont, d'une manière ou d'une autre, propriété publique⁴⁴ ».

C'est avec l'émergence des compagnies aériennes low cost, que les aéroports régionaux ont développé une dynamique territoriale.

4) Le fonctionnement structurellement déficitaire des petits aéroports régionaux

Un aéroport est essentiellement financé par deux sources de revenus :

- D'une part les revenus **aéronautiques** : soit les redevances issues de l'activité aérienne comme la redevance d'atterrissage, la redevance de balisage, la redevance passager ou encore les taxes comme la taxe d'aéroport, la taxe DGAC etc...
- D'autre part, les revenus dits **extra-aéronautiques**, c'est-à-dire tous les services qui sont annexes à l'activité aérienne proprement dite mais qui gravitent autour de cette dernière. On retrouve ainsi les redevances pour les commerces, restaurants, boutiques, parkings ou encore pour l'occupation domaniale.

⁴⁴ F. Dobruszkes, Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen, P.I.E Peter Lang, Action Publique

Il est d'ailleurs très fréquent que les revenus extra-aéronautiques soient bien supérieurs aux revenus aéronautiques et permettant ainsi aux aéroports d'être profitable.

Or l'activité aérienne engendre des coûts fixes colossaux qui ne sont pas toujours amortis par les différentes taxes, redevances ou autres revenus extra-aéronautiques. La rentabilité des aéroports peut être très variable, mais elle est quasiment impossible pour les aéroports régionaux. La cour des comptes estime qu'un aéroport secondaire peut commencer à être rentable à partir d'un trafic d'environ 800 000 passagers par an. Selon d'autres sources, la rentabilité se situerait plutôt autour du millier de passagers annuel⁴⁵.

C'est la raison pour laquelle les aéroports régionaux sont des aéroports qui sont presque toujours déficitaires. Par conséquent, afin de pouvoir pallier ce déficit, ces aéroports bénéficient de fonds publics pour pouvoir maintenir et faire perdurer l'activité aérienne ; ce qui n'est pas sans soulever des contestations ou des interrogations. En effet, les fonds publics qui subventionnent l'activité aérienne représentent des montants très importants. Ces aides d'Etats qui sont accordées font l'objet de stricts contrôles par la Commission européenne.

Sur l'aéroport de Tours Val de Loire, qui est desservi par la compagnie Ryanair, chaque année le SMADAIT débourse environ 2,3 millions d'euros de subventions.

« Pour la plupart, ces plateformes ne sont pas rentables et, de ce fait, largement subventionnées par des fonds publics ; leur trafic reste insuffisant et n'atteint pas le seuil nécessaire pour équilibrer la gestion et pour financer des investissements. La Cour des comptes parle de « situation financière globalement préoccupante » et elle a clairement posé la question de l'intérêt à maintenir les structures durablement déficitaires »⁴⁶.

Ce modèle économique des petits aéroports est souvent fortement décrié par la presse et dans de plus en plus de rapports de la cour des comptes notamment quant à l'utilisation des aides d'Etats. Ce modèle pourrait d'ailleurs se trouver fortement remis

⁴⁵ A. Falque, « Il faut replacer les aéroports régionaux dans un paradigme d'utilité économique et sociale », La Tribune, 23 mai 2020

⁴⁶ *La réforme aéroportuaire de la loi du 13 août 2004 à l'épreuve des faits* – Travaux universitaires sous la direction de Catherine Mamontoff – 2011

en cause par la prise de conscience écologique d'une partie de la population, comme cela s'est exprimé à travers les élections municipales.

5) Une remise en question dans un contexte de prise de conscience écologique

Depuis quelques mois, et notamment avec l'émergence du mouvement du « *flygskam*⁴⁷ », le transport aérien fait l'objet de nombreuses critiques et remises en question pour des considérations écologiques.

C'est dans ce contexte troublé et incertain, que certaines décisions ont été prises ou sont en cours de réflexion concernant le secteur aérien. A l'issue du grand débat national, faisant suite au mouvement des gilets jaunes, a notamment été décidée l'instauration d'une Convention Citoyenne pour le Climat (CCC), durant laquelle, pendant plusieurs mois 150 volontaires ont débattu et voté un certain nombre de propositions autour de cinq thématiques : se loger, se déplacer, se nourrir, consommer ou encore produire et travailler.

Dans la rubrique « se déplacer » plusieurs propositions ont été faites relatives au transport aérien. L'une des mesures phare envisagée, qui trouve sa justification à la fois dans la crise sanitaire et dans les préoccupations écologiques, est la réduction drastique des vols sur des lignes intérieures lorsqu'il « *existe une alternative bas carbone satisfaisante en prix et en temps* »⁴⁸. Cette décision aura certainement un impact sur de nombreux aéroports et notamment en termes de connectivité du territoire, ce qui est l'essence même du transport aérien.

Une des autres propositions qui interpelle plus particulièrement et qui trouvera un écho singulier ici est celle prévoyant « d'interdire la construction d'aéroports » d'une part et **d'interdire « l'extension des aéroports existants »** d'autre part.

Dans le cas de la reconversion de la base aérienne de Tours en un aéroport exclusivement civil, ce projet pourrait sembler en contradiction avec les axes dégagés par la CCC. Par ailleurs, suite à l'élection à Tours d'un maire apparenté Europe

⁴⁷ Terme suédois signifiant « la honte de prendre l'avion »

⁴⁸ Rapport final CCC, p. 253

Écologie les Verts, il a été affiché une volonté d'arrêter les subventions accordées à la compagnie Ryanair.

Certains considèrent que ces aéroports sont un luxe, d'autres qu'ils sont indispensables pour le développement du territoire et son attractivité. Mais il sera vu comment ces aéroports peuvent avoir un véritable impact pour leur territoire, et pour lesquels la suppression engendrerait de nombreuses conséquences directes ou indirectes.

Titre 2 : l'impact territorial du maintien d'un aéroport civil régional suite au départ de l'armée

Lorsque l'on s'interroge sur le bien-fondé du maintien d'un aéroport civil comme celui de Tours, actuellement rattaché et dépendant d'une base aérienne, il s'agit de savoir quel est l'impact économique dégagé par une plateforme aéroportuaire (A), et il convient également de regarder s'il existe un marché qui permettrait le maintien pérenne de cet aéroport à lui seul, sans le soutien logistique de la base (B).

A) L'impact économique pour le territoire d'une plateforme aéroportuaire

Une plateforme aéroportuaire engendre nécessairement des impacts pour le territoire. Il serait intéressant de constater quelles seraient les conséquences dans un premier temps d'une non-reprise de l'activité aérienne et *in fine* de la fermeture de l'aéroport (1), avant d'observer quelles sont les retombées économiques pour le territoire de l'existence d'un aéroport (2).

1) L'impact de l'arrêt de toutes activités aéronautiques sur la plateforme

La reconversion d'une base aérienne à affectation mixte, qui partage son infrastructure avec une activité civile, en un aéroport exclusivement civil nécessite de s'interroger sur l'impact du départ de l'armée, et sur l'impact qu'aurait l'arrêt définitif et complet de toute forme d'aviation, et ainsi la fermeture de l'aéroport.

L'activité aérienne française ne peut pas être résumée à la seule aviation commerciale. Il faut ainsi apprécier la diversité de la réalité aéroportuaire française.

L'exemple de l'aéroport de Tours est parlant et permet d'apprécier cette diversité. A ce jour, indépendamment de l'activité militaire, il accueille également des vols commerciaux (a), des vols sanitaires (c), des vols d'affaires (b), des vols de loisirs (avec l'aéroclub), ainsi que des vols d'entraînement (école de pilotage). Mais il est aussi le siège de différentes entreprises (d) travaillant dans le secteur aéronautique comme la maintenance, la location d'hélicoptère ou encore récemment une école de pilotage.

Ainsi, si d'aventure aucune reprise aéronautique n'était assurée après le départ de l'armée en juillet 2021, et si l'aéroport venait à fermer, cela engendrerait de nombreuses conséquences pour le territoire. Une étude d'impact, mandatée par le SMADAIT, a été réalisée dans le but justement d'appréhender les différents effets sur l'économie locale de la fermeture de l'aéroport.

a) L'aviation commerciale

S'agissant de l'aviation commerciale tout d'abord, il faut rappeler que l'aéroport de Tours c'est environ 200 000 passagers par an, grâce à l'existence de cinq lignes opérées par la compagnie Ryanair avec les destinations suivantes : Londres, Porto, Marseille, Marrakech, et Dublin (uniquement l'été).

C'est à partir de l'arrivée de la compagnie low-cost en 2004 que l'aéroport a connu un véritable essor et une croissance de son trafic. Entre 2004 et 2008, il y a eu une croissance du trafic de 3,1%, puis entre 2008 et 2012 une croissance de 18,3%⁴⁹.

b) L'aviation d'affaire

En cas de fermeture définitive de l'aéroport, cela engendrerait l'arrêt des vols d'affaires et par conséquent la perte de liaisons internationales « à la demande » qu'offre ce service, et ainsi d'une ouverture directe sur le monde. En effet, chaque année 1500 passagers utilisent ce service et les destinations sont très variées. En 2017, les principales provenances étaient de France, Angleterre, Suisse, Tunisie, Canada, Suède, Allemagne...

L'aviation d'affaire s'inscrit d'ailleurs dans une bonne dynamique, puisqu'il a été constaté une progression de +41% entre l'année 2016 et l'année 2017. Elle représente un quart des mouvements civils d'aéronefs sur la plateforme (329 mouvements pour 1217 mouvements pour l'aviation commerciale régulière).

Avoir une plateforme accueillant l'aviation d'affaire est un atout pour un territoire, pour promouvoir sa destination et pour convaincre des entreprises de venir s'implanter

⁴⁹ Chiffres issus du rapport du cabinet ESPELIA, Étude d'impact, mars 2018

dans le Val-de-Loire. C'est en effet l'assurance de pouvoir voyager rapidement et vers n'importe quelle destination.

c) Les vols sanitaires

Les vols sanitaires à Tours occupent également une place très particulière. Chaque année l'aéroport accueille entre 150 et 200 vols sanitaires bénéficiant au service des urgences du Centre Hospitalier Régional Universitaire (CHRU) de Tours. Ces vols permettent notamment le transport d'organes et de sang, et parfois de malades. On recense en 2016, 267 greffes.

La particularité des vols sanitaires est le caractère urgent de leur commande et la nécessité d'une réactivité importante des aéroports de départ et d'arrivée, de jour comme de nuit, et ce tous les jours de l'année.

Le cabinet ESPELIA s'est penché sur les options alternatives en cas de fermeture de l'aéroport et de suppression des vols sanitaires, et il ressort de cela plusieurs solutions qui semblent peu satisfaisantes.

Il serait possible d'envisager une délocalisation des vols sanitaires vers un autre aéroport situé aux alentours, comme Angers ou Poitiers par exemple. Toutefois à ce jour, le temps de trajet entre le CHRU et l'aéroport de Tours est d'environ 11 minutes, et si ce service venait à être délocalisé sur un autre aéroport il faudrait alors compter entre 45 min et 1h10 de trajet selon l'aéroport choisi. Un transfert par hélicoptère entre les deux plateformes serait envisageable, ce qui serait une solution beaucoup plus rapide, mais néanmoins extrêmement coûteuse. Entre le coût de l'heure de vol, auquel s'ajoute la mobilisation d'une équipe médicale, et dans la mesure où la demande en vols sanitaires serait maintenue à son niveau actuel, cela engendrerait alors un surcout annuel d'au moins 554 250€ pour l'Agence Régionale de Santé (ARS)⁵⁰.

Par ailleurs, le CHRU de Tours et notamment ses services de greffes jouissent d'une grande renommée dans le système de santé local et la disparition des vols sanitaires pourraient ainsi fortement fragiliser cet établissement.

⁵⁰ Chiffres issus du rapport du cabinet ESPELIA, Étude d'impact, mars 2018

d) Les activités aéronautiques basées

L'aéroport de Tours accueille également cinq entreprises aéronautiques générant une vingtaine d'emplois (en dehors de l'assistance en escale et des services de l'Etat) et un chiffre d'affaire annuel de près de 7 millions d'euros. Une fermeture de l'aéroport aurait donc un impact direct sur ces structures et sur leurs employés.

Il résulte de ces différents points qu'un aéroport de manière générale génère indéniablement de nombreuses retombées économiques pour son territoire et d'atouts. Pour autant, actuellement l'aéroport fonctionne de pair avec la base aérienne, et il s'agit désormais de regarder s'il existe un véritable marché sur le territoire qui légitimerait un maintien et un éventuel développement de l'aéroport civil.

2) Les retombées économiques pour un territoire

Il apparaît fondamental pour un aéroport et pour les collectivités de connaître le poids économique de leur aéroport dans sa zone de chalandise. On distingue classiquement pour cela, trois impacts :

- **L'impact direct** qui provient de l'activité exercée par les acteurs économiques situés sur la plateforme.
- **L'impact indirect** qui provient de l'activité produite hors site aéroportuaire par les passagers non-résidents ayant utilisé l'aéroport pour venir dans la région.
- **L'impact induit** qui correspond aux dépenses successives des bénéficiaires des retombées de l'activité de l'aéroport dans la région. « *C'est l'effet multiplicateur de toute activité économique*⁵¹ ».

L'impact économique direct de la fermeture de l'aéroport, qui correspond aux flux monétaires générés par la masse salariale des emplois directement liés à l'aéroport (hormis les services régaliens) a été estimé à 1 094 896€ en 2018 par le cabinet ESPELIA.

⁵¹ C. Calzada, Secrétaire Général de l'Observation Economique de la Défense, *Retour sur les résultats des analyses d'impact de fermetures d'établissements militaires*, Le Bulletin de l'observatoire économique de la Défense, Juin 2018

Selon une étude réalisée par le cabinet Expert Activ en 2015, il a été estimé que les retombées économiques apportées par l'aéroport grâce aux voyageurs transportés s'élevaient à 20 millions d'euros. Pour calculer cet impact économique global, le cabinet a calculé l'impact économique direct et l'impact économique indirect. Ce dernier a été calculé grâce à des enquêtes (mars – juin – septembre 2015) sur les caractéristiques, les comportements et les besoins des passagers aériens à l'arrivée ou au départ de Tours. Les visiteurs dépenseraient en moyenne 55€ par jour pour un séjour d'environ 13 jours dans la région.

En vertu de ce qui précède, il peut être constaté à quel point l'arrêt de toute activités aéronautiques sur la plateforme aurait des conséquences importantes pour la région tourangelle et ses alentours, au-delà du fait de n'avoir plus d'aéroport.

Toutefois un aéroport n'existe pas pour lui-même mais pour le territoire qu'il dessert, donc il faut également analyser la situation de marché et observer s'il existe un marché propice au développement dudit aéroport.

B) L'existence d'un marché propice au développement d'un aéroport

Un aéroport est au service du territoire qu'il dessert, et en cela il représente un véritable atout pour ce territoire. Un aéroport n'existe pas pour lui-même. C'est la raison pour laquelle avant d'envisager la création ou l'extension d'un aéroport, au-delà de considérations écologiques pouvant constituer un frein aujourd'hui, il s'agit avant tout de savoir s'il existe sur un marché sur la zone desservie.

Cette étude de marché passe notamment par la détermination de sa zone de chalandise (1), la connaissance de celle-ci (2), ainsi que par la promotion de cette dernière (3).

1) La détermination d'une zone de chalandise

La zone de chalandise correspond à « *la zone, réelle ou prévisionnelle, de laquelle provient la majeure partie de la clientèle d'une entreprise* ⁵²», et a fortiori d'un aéroport.

Une zone de chalandise s'apprécie au regard de plusieurs caractéristiques, « *elle peut être plus ou moins vaste ; sa forme et son étendue sont largement tributaires du contexte topographique et du caractère plus ou moins dense du réseau d'autoroutes qui dessert l'infrastructure* ⁵³».

Généralement dans le milieu aéroportuaire, on distingue la zone de chalandise réelle de la zone de chalandise théorique. La première correspond à « *la répartition spatiale des communes de résidence ou de séjour des passagers* ⁵⁴ » de l'aéroport. Pour obtenir cette donnée, le gestionnaire d'aéroports peut alors réaliser des enquêtes auprès des passagers afin de déterminer les profils.

La zone de chalandise théorique quant à elle, est fixée par des normes admises par tous les aéroports. Elle serait délimitée par la zone jusqu'à 100km autour de l'aéroport ou correspondant à 60 minutes de route. Ce type de zone de chalandise est par conséquent contrainte par les différentes caractéristiques topographiques (et notamment la desserte du réseau autoroutier) et peut varier d'un aéroport à un autre. Par exemple, la zone de chalandise de l'aéroport de Nice est dite « confinée » en raison de la situation de ce dernier le long de la mer.

L'étude et la détermination de la zone de chalandise d'un aéroport permet d'évaluer d'une part la clientèle qui gravite autour de l'aéroport mais également la présence d'aéroports concurrents pouvant capter une partie du trafic.

Dans le cas de l'aéroport de Tours, celui-ci bénéficie aujourd'hui d'une zone de chalandise très intéressante et propice au développement. Comme on peut le voir sur la carte ci-dessous on constate que la zone de chalandise de Tours dans un rayon d'une heure de trajet ne se superpose quasiment pas avec les zones de chalandise des aéroports de Nantes et d'Orly.

⁵² Dictionnaire du marketing – Journal du net

⁵³ R. Wino, Cours de *Géographie du transport aérien* – IFURTA – 2019/2020

⁵⁴ R. Wino, Cours de *Géographie du transport aérien* – IFURTA – 2019/2020

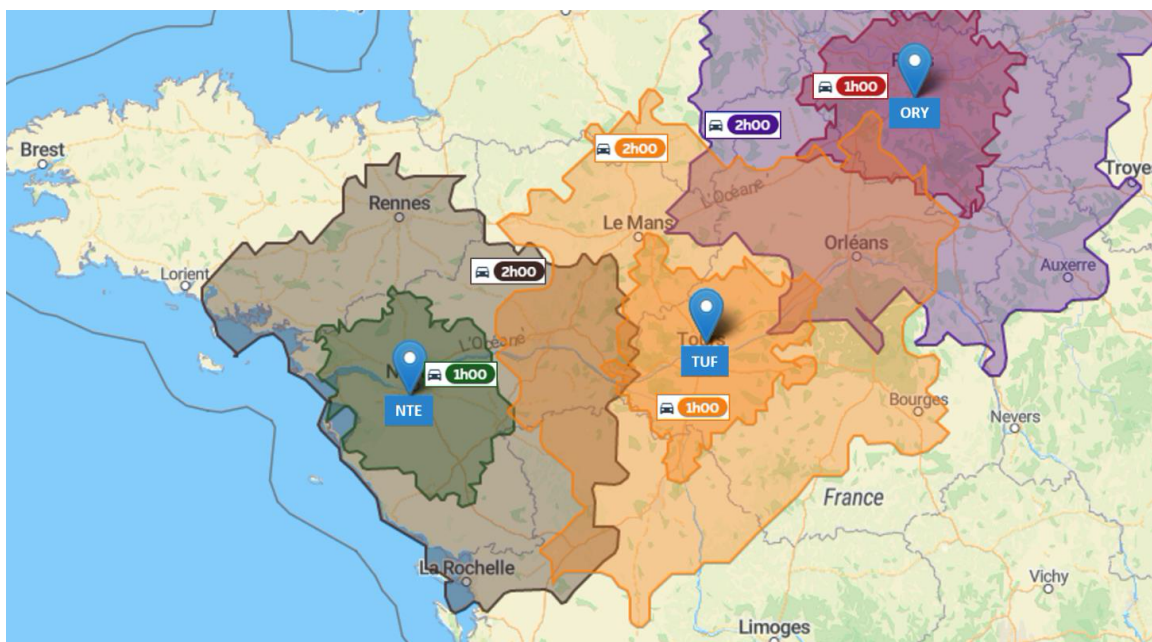


Figure 1: Zone de chalandise des aéroports de Tours Val de Loire, Nantes Atlantique et Paris Orly⁵⁵

Les aéroports de Poitiers et de Châteauroux situés beaucoup plus près de l'aéroport de Tours ne constituent pas une réelle menace et leur concurrence est assez marginale dans la mesure où l'offre de destinations y est limitée s'agissant de Poitiers, et l'aéroport de Châteauroux quant à lui n'accueille pas de vols commerciaux, mais principalement une activité de fret aérien.

Ce n'est toutefois pas forcément le cas pour tous les aéroports français. A l'inverse, et comme il est présenté sur la carte ci-dessous, les aéroports situés le long de la Méditerranée entre Perpignan, Toulouse et Nîmes ont des zones de chalandise qui, à une heure de route, se superposent presque systématiquement, témoignant d'une forte densité aéroportuaire. Cette proximité des aéroports implique plus de possibilités pour le passager sur le choix de son aéroport, et la captation de la clientèle peut devenir un enjeu important lorsque la concurrence est à ce point concentrée.

⁵⁵ Carte issue des travaux d'Emmanuel Boujassy (SMADAIT)

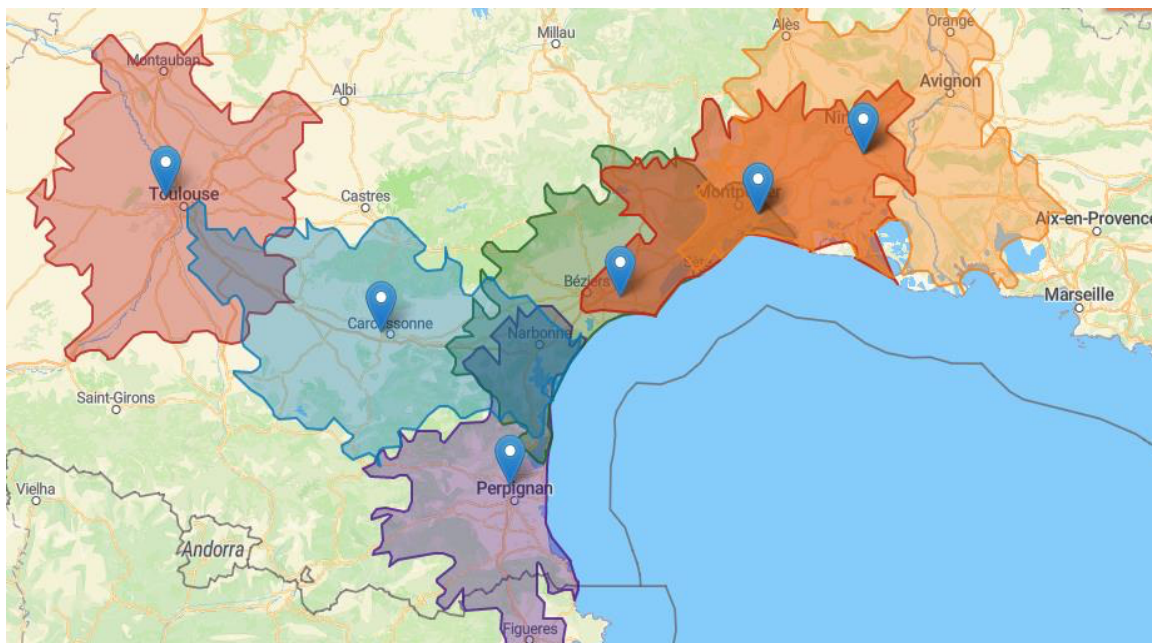


Figure 2: Zone de chalandise des aéroports de Perpignan, Carcassonne, Toulouse, Béziers, Montpellier et Nîmes⁵⁶

Une fois la détermination de sa zone de chalandise étudiée, il s'agit d'avoir une bonne connaissance de celle-ci afin de déterminer quel est son potentiel et ensuite d'adapter sa stratégie et de développer des actions de promotion du territoire.

2) La connaissance de sa zone de chalandise

Une bonne connaissance de sa zone de chalandise est primordiale dans le développement d'un aéroport. « *Tous flux entrant ou sortant sur la plateforme est lié à la zone de chalandise et ses caractéristiques*⁵⁷ ». En ce sens, on distingue plusieurs motifs de voyage différents comme le voyage professionnel, le voyage de loisir, touristique ou encore le voyage VFR c'est-à-dire Visite aux amis et à la famille.

Par ailleurs, toujours dans cette optique de vouloir développer un aéroport civil dynamique dans une hypothèse de départ de l'armée, il convient de vérifier si la destination promue est attractive et susceptible de rencontrer une demande. Quels sont les atouts du territoire desservi ?

⁵⁶ Carte issue des travaux d'Emmanuel Boujassy (SMADAIT)

⁵⁷ R. Wino, Cours de Géographie du transport aérien – IFURTA – 2019/2020

Dans le cas de l'aéroport de Tours, on retrouve tous les types de motifs de voyage : en termes de vols VFR, on retrouve notamment dans l'agglomération tourangelles une communauté Portugaise, Corse et Marocaine. Sur toutes les lignes exploitées à l'aéroport on trouve aussi une forte dimension touristique et de loisirs. Toutefois, il est à noter que le trafic est majoritairement à l'export (environ 70%).

L'aéroport bénéficie également d'une position centrale et est une véritable porte d'entrée dans le Val-de-Loire, région réputée pour la richesse de son patrimoine architectural et culturel hérité de la Renaissance.

Balzac, figure emblématique de la Touraine, disait « *si tu connaissais la Touraine, cette autre Tempé, tu partagerais mon enthousiasme. Ce pays paraît beau même à ceux qui ont les plus belles patries au dire des hommes, et l'Anglais si patriote abandonne la sienne pour adopter les rives de la Loire.* »⁵⁸

L'aéroport est idéalement situé au cœur des Châteaux de la Loire. On recense environ 50 châteaux situés dans un périmètre de 100 km autour de Tours, dont certains bénéficient d'une réputation mondiale à l'image de celui d'Amboise, de Chambord, d'Azay-le-Rideau, de Cheverny, de Chenonceau, de Cheverny ou encore de Villandry.

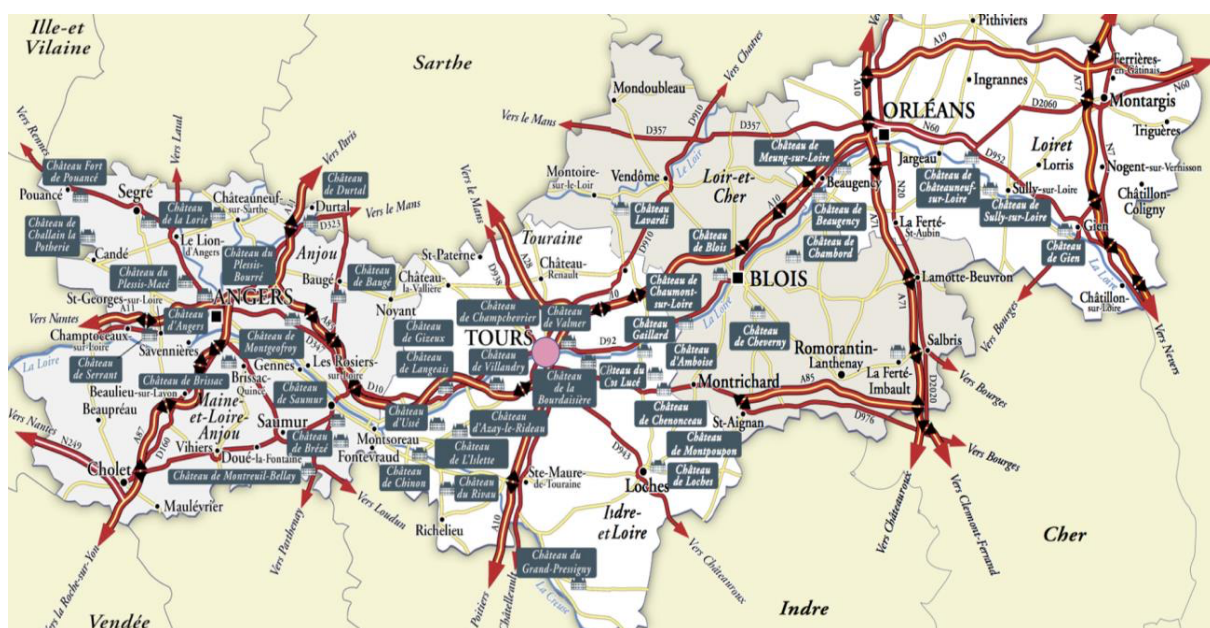


Figure 3 : Carte des Châteaux de la Renaissance (Le Petit Futé, Châteaux de la Loire 2018-2019)

⁵⁸ H. de Balzac, *Sténie*, Roman inachevé commencé en 1819.

Le tourisme est très prononcé en Touraine, et s'étend bien au-delà des Châteaux de la Loire. Cette région est également réputée pour ses nombreux vignobles, la richesse et la diversité de sa gastronomie (bien qu'il n'y ait pas un plat typique, il se dit que c'est la région de France où « l'on mange le mieux »). Depuis 2014, la ville de Tours est devenue l'une des quatre villes sélectionnées par l'UNESCO pour représenter la gastronomie française.

Selon un rapport publié en janvier 2017 par la Région Centre Val de Loire en 2016, le tourisme représentait 3,5% de l'emploi régional, soit 32 700 emplois.

Par ailleurs, la Région Centre Val de Loire accueille de nombreuses PME et une partie de la Cosmetic Valley (pôle de compétitivité et technopole spécialisé dans la production de biens de consommation de la filière des parfums et cosmétiques en France).

3) La promotion du territoire par des campagnes de marketing territorial

L'ultime étape c'est enfin la promotion du territoire afin d'attirer des compagnies aériennes, développer de nouvelles destinations et renforcer l'attractivité de la destination desservie.

Mais il faut aussi promouvoir régulièrement les lignes actuelles, car l'installation d'une ligne n'est jamais acquise, ni définitive.

Un rapport⁵⁹ publié en janvier 2017 par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires expose que le principal enjeu du maillage de la Région Centre Val de Loire est de parvenir à ce que l'aéroport devienne une porte d'entrée touristique **effective** de la région. Le maintien d'un aéroport renforcerait sensiblement la destination touristique du Val de Loire.

⁵⁹ Rapport CGET, *Le maillage aéroportuaire français*, Annexe B4, janvier 2017

Pour l'aéroport de Tours comme pour d'autres aéroports, cela nécessite des actions communes et concertées avec les différents acteurs du tourisme notamment pour lancer des actions de promotion du territoire.

Par ailleurs la promotion du territoire peut également s'accompagner de projets visant à redynamiser le site aéroportuaire en lui-même par des projets innovants.

C) Une redynamisation d'un site aéroportuaire

Les emprises aéroportuaires constituent des emprises foncières très importantes. Et *a fortiori*, le constat est le même pour les bases aériennes. Par conséquent, lors d'une cession ou d'un transfert d'un site militaire aéronautique, ce sont des transferts de grande superficie dont il s'agit, et donc fortement valorisable. Une base militaire c'est comme une petite ville au sein de sa ville d'attache.

Dans le cadre de la cession de la BA 705, au-delà des infrastructures aéronautiques proprement dites, il y a un transfert d'une grande partie de foncier qui peut être valorisée. Plusieurs projets innovants ont été portés par le SMADAIT dans le cadre de ce développement global de l'aéroport, notamment :

- Une tour de contrôle digitale, dotée de moyens d'observation entièrement numérisés, ce qui serait une première en France métropolitaine (qui a fait l'objet d'un accord avec la DGAC)
- Le projet d'aménager une zone d'expérimentation pour les drones
- La création d'une station de production d'hydrogène à partir du photovoltaïque
- L'accueil d'une école de pilotage en forte croissance
- La volonté de créer un véritable « quartier d'affaires »

On retrouve également ce type de projets sur d'autres bases aériennes reconverties. La BA de Brétigny-Sur-Orge accueille aussi notamment un cluster de drones professionnels.

Ce sont, en somme, des terrains permettant le développement de nombreux projets pouvant justifier et légitimer le maintien d'une plateforme aéronautique en lieu et place de l'actuelle base aérienne. Ces reconversions engendrent cependant de nombreux défis parfois déterminants dans la conduite d'un tel projet.

PARTIE 2 : LES DEFIS INHERENTS A LA RECONVERSION D'UNE BASE AERienne EN AEROPORT CIVIL

Les actifs immobiliers de l'Etat dont font partie les emprises militaires sont des biens qui sont par essence très particulier. Le transfert d'une base aérienne aux collectivités territoriales, engendre donc de nombreux défis autant juridiques, réglementaires (Titre 1^{er}) qu'opérationnels (Titre 2).

Parce que ce sont des sites militaires, ce ne sont pas des biens comparables aux autres biens immobiliers, et ils peuvent être plus difficiles à céder, leur reconversion ne va pas de soi, et les repreneurs peuvent se faire rare en raison des contraintes qui sont souvent attachées à ces reconversions.

Titre 1^{er} : les enjeux juridiques et réglementaires de la reprise d'une base aérienne en aéroport civil

Il conviendra de revenir dans un premier temps sur le cadre juridique qui encadre les cessions des actifs immobiliers de l'Etat (A). La réglementation militaire et civile étant différente, on verra dans quelle mesure une reprise aéroportuaire nécessite des mises en conformité déterminante (B).

A) Cadre juridique d'une cession d'un actif immobilier de l'Etat

Il existe plusieurs possibilités de transférer un patrimoine de l'Etat, on peut ainsi différencier le transfert de gestion (1), du transfert de propriété qui comprend plusieurs possibilités (2).

1) Hypothèse d'un transfert de gestion

Le transfert de gestion se définit comme une procédure permettant aux propriétaires publics de modifier la destination d'un bien tout en le confiant à une autre personne publique. Mais l'emprise transférée reste dans le domaine public, et le droit de propriété n'est pas concerné par l'opération. Par conséquent, le bénéficiaire du

transfert de gestion dispose du droit de jouir de l'immeuble et de l'utiliser conformément à sa destination. L'avantage de ce régime est qu'il offre une grande souplesse et peut sembler plus simple à mettre en place qu'un transfert de propriété.

Dans l'hypothèse où il y aurait un transfert de gestion entre une ancienne base militaire et un syndicat mixte, il faut se référer aux articles L2123-3 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) ainsi qu'aux articles R2123-9 et R2123-14 du CG3P.

Le transfert de gestion d'un actif immobilier de l'Etat relève de l'autorité militaire lorsqu'il s'agit de transférer la gestion d'un immeuble dépendant du domaine public militaire.

L'hypothèse d'un transfert de gestion s'est notamment illustrée sur l'ancienne base aérienne de Dijon dont une partie a été confiée au Syndicat Mixte. Cela est inscrit dans l'arrêté du 28 août 2014 portant transfert de gestion d'une dépendance du domaine public militaire de l'Etat au profit du Syndicat mixte de l'aéroport de Dijon-Longvic.

On trouve néanmoins plus souvent des transferts de propriété.

2) Le cas d'un transfert de propriété

Le transfert de propriété est l'option la plus classique. Dans cette catégorie, on distingue principalement deux possibilités, celle d'une cession à titre onéreux (a), et celle d'une cession à l'euro symbolique (b). Enfin, une troisième possibilité pourrait s'ajouter qui est celle du transfert de propriété à titre gracieux offert par l'article 21 de la loi NOTRe (c).

a) La cession à titre onéreux

Le transfert de propriété à titre onéreux est prévu aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article L3211-1 du CG3P qui dispose que « *lorsqu'ils ne sont plus utilisés par un service civil ou militaire de l'Etat ou un établissement public de l'Etat, les immeubles du domaine privé de l'Etat peuvent être vendus dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

L'aliénation des immeubles de la Défense devenus inutiles bénéficie d'un régime dérogatoire, et ce antérieurement à la réforme de 2008. L'article 129 du code du domaine de l'Etat prévoyait à l'origine uniquement l'adjudication publique. Le décret du 4 novembre 2004 est venu modifier cet article en introduisant la possibilité de la cession amiable sans mise en concurrence⁶⁰.

Aujourd'hui on retrouve ces dispositions dérogatoires dans les articles R3211-26 et R3211-27 du CG3P.

Par ailleurs, l'une des mesures particulières était l'existence d'un droit de préemption pour les communes, prévu par l'article L240-1 et suivants du code de l'urbanisme. Si aucune collectivité n'est intéressée le MINARM remet le bien « *à France Domaine qui se chargera de procéder à sa vente après publicité et mise en concurrence, ou adjudication publique*⁶¹ ».

L'une des particularités de ces cessions réside dans le fait qu'elles sont bien à l'initiative du ministère des Armées et non pas du préfet.

Dans les cessions à titre onéreux, la Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers (MRAI), qui dépend de la Direction des Patrimoines, de la Mémoire et des Archives (DPMA), joue un rôle central. Une fois que l'inutilité d'un bien de la défense a été décrété par le MINARM et que la cession est envisagée, alors elle est en charge de « *négoier l'aliénation des immeubles devenus inutiles au MINARM, de favoriser la valorisation des emprises cédées et d'accélérer la perception des produits, en partenariat avec le service du domaine*⁶² ».

Le constat qui est fait par la cour des comptes est que globalement les cessions d'emprises militaires prennent trop de temps, et ce d'autant plus lorsque les sites sont affectés de pollution industrielle ou pyrotechnique. Fort de ce constat, l'instruction du Premier ministre de 2008 a institué d'autres mesures exceptionnelles comme « *la possibilité de confier à un acquéreur le soin de réaliser les opérations de dépollution*

⁶⁰ Cour des Comptes, Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des Armées, Novembre 2014

⁶¹ Modalités de cession des immeubles du ministère de la Défense – Délégation à l'action foncière et immobilière – sept 2013.

⁶² Site du Ministère des Armées, La MRAI, 29 juillet 2020

*sous le contrôle de l'Etat, dont le coût viendrait en déduction du prix de vente*⁶³ (...)» ou encore la possibilité de consentir un bail emphytéotique à titre exceptionnel.

Par ailleurs, certains immeubles font l'objet d'une décote venant réduire la valeur vénale des biens cédés par l'Etat lorsque le repreneur a pour projet d'y construire des logements sociaux. Cette disposition a été créée par la loi du 18 janvier 2005, et a été majorée par la loi du 18 janvier 2013.

On retrouve également la possibilité de « *céder gratuitement à titre très exceptionnel lorsque les ressources de la collectivité, et ses projets, le justifieront* ». Ces mesures ont, par ailleurs été prolongées dans la LPM 2014-2019.

L'objectif principal du MINARM dans ces cessions à titre onéreux de sites devenus inutiles était de se dégager de ses obligations de propriétaire et de percevoir un prix de vente. Pour les futurs repreneurs, cela pouvait constituer ou bien une opportunité ou au contraire une contrainte aux vues de toutes les charges induites. Chaque cas étant unique, c'est la raison pour laquelle, on trouve une diversité de situation et de modalités de cession. Par conséquent, les recettes escomptées issues des cessions des actifs immobiliers de la Défense ont été revues à la baisse.

b) La cession à l'euro symbolique

On retrouve cette hypothèse de cession à l'euro symbolique dans le cas des territoires fortement impactés par la restructuration des armées et cette mesure s'apparente finalement à une mesure supplémentaire d'accompagnement dans le cadre des restructurations.

Cette forme de cession a été prévue par le législateur dans la loi de finance n°2008-1425 du 27 décembre 2008 pour 2009, en son article 67. Et la liste des communes éligibles, qui sont au nombre de 88, a été précisée dans le décret n°2008-829 du 3 juillet 2009. Cette mesure a également été prolongée par la LPM 2014-2019.

⁶³ Cour des Comptes, Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des Armées, Novembre 2014

Ces cessions sont éligibles uniquement au profit d'une commune ou d'un groupement de communes, mais ne sont pas applicables aux collectivités territoriales ou aux particuliers. Par ailleurs la mise en œuvre de ces cessions est nécessairement mise en œuvre par la MRAI⁶⁴.

Le législateur a prévu deux conditions cumulatives pour pouvoir prétendre à une cession à l'euro symbolique, que sont d'une part un impact majeur du fait de la restructuration (nombre d'emplois supprimés, fragilité économique, sociale, démographique du territoire concerné), et d'autre part « *l'absence de capacité des collectivités concernées à surmonter cet impact par leur ressources propres* »⁶⁵.

La Cour de comptes relève que ces cessions à l'euro symbolique qui étaient initialement « *prévues « à titre très exceptionnel » dans la circulaire du Premier ministre est devenue un droit pour les collectivités éligibles à un CRSD* »⁶⁶. La cour parle ainsi de la « *banalisation d'une mesure exceptionnelle* » puisque toutes les communes ayant un CRSD ont pu prétendre à cette forme de cession sans contraintes majeures.

La cour des comptes relève en effet dans son rapport que certaines villes ont pu bénéficier d'une cession très avantageuse à l'euro symbolique alors même que les conditions n'étaient pas réellement réunies à l'instar de la Rochelle par exemple qui a pu acquérir « *trois sites importants, non pollués, dont deux sont situés à proximité immédiate du centre-ville* »⁶⁷.

Toutefois, la mesure de cession gratuite peut être amenée à évoluer. Une mesure de complément de prix est notamment prévue en cas de revente du bien cédé dans un délai de quinze ans.

Le coût estimé des cessions des biens de l'Etat à l'euro symbolique s'élève à environ 156 millions d'euros.

⁶⁴ Modalités de cession des immeubles du ministère de la Défense – Délégation à l'action foncière et immobilière – sept 2013

⁶⁵ Cour des Comptes, Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des Armées, Novembre 2014

⁶⁶ Cour des Comptes, Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des Armées, Novembre 2014

⁶⁷ Cour des Comptes, Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des Armées, Novembre 2014

Enfin, on trouve une dernière option de transfert dégagé par l'article 21 de la loi NOTRe.

c) Le transfert de propriété à titre gracieux : l'hypothèse particulière de la loi NOTRe

La loi du 7 août 2015, portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (dite loi NOTRe), qui s'inscrit dans le prolongement de la loi de décentralisation de 2004, prévoit en son article 21, la possibilité de transférer au cas par cas les aérodromes pour lesquels il est plus approprié de conférer la compétence à des collectivités territoriales. Cet article serait la concrétisation de « *l'ultime phase de décentralisation*⁶⁸ » qui viendrait compléter la loi de 2004.

Cette loi complète la rédaction de l'article L6311-1 du code des transports relatif aux aérodromes relevant de la compétence de l'Etat. Les conditions du transfert ainsi que la procédure d'instruction et de concertation doivent être précisées par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, à ce jour, le décret n'a toujours pas été publié.

Toutefois, à l'image de la loi de 2004, les aéroports nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat seront très certainement exclus de l'application de cette loi, en ce compris les aéroports à affectation principale militaire et à affectation secondaire civile. Par conséquent pour que lesdits aéroports puissent bénéficier de ce mode de transfert, l'aérodrome devrait faire l'objet d'un changement d'affectataire principal et devenir civil. Un tel changement peut intervenir par arrêté ministériel, après accord entre les deux affectataires.

S'agissant du transfert de la BA 705, celui-ci est actuellement étudié sur la base de l'article 21 de la loi NOTRe susvisé. Toutefois, une certaine incertitude pèse sur ce transfert en raison de la non-entrée en vigueur du décret d'application de cet article à ce jour. Par conséquent, si à la date du transfert le décret n'a toujours pas été publié, les acteurs du transfert devront envisager une autre hypothèse de transfert comme celles évoquées précédemment : une cession à titre onéreux a priori (la restructuration de la BA 705 n'étant pas bénéficiaire d'un CRSD, elle semblerait inéligible à une

⁶⁸ J-F Guitard, *Cours de gestion des aéroports*, IFURTA, 2019-2020

cession à l'euro symbolique) ou un transfert de gestion à l'image de l'ancienne BA de Dijon.

Il peut être ainsi constaté que les bases aériennes reconverties sont face à un premier enjeu relatif au fondement juridique qui sera choisi pour le transfert. Une nouvelle option semble se dégager avec la loi NOTRe, mais soulevant de nombreuses incertitudes sur son application à l'heure actuelle. Par ailleurs, lors d'une reprise d'une base aérienne en aéroport exclusivement civil, un autre enjeu réglementaire apparaît : celui de la conformité de l'aéroport aux normes européennes.

B) Une reprise aéroportuaire conditionnée à la conformité de l'aérodrome aux normes européennes

Les aéroports civils accueillant une aviation commerciale sont soumis à une réglementation stricte en termes de sécurité. Cette exigence est issue de l'annexe 14 de l'OACI qui prévoit le principe d'une certification nationale. Il revenait ensuite aux Etats d'instaurer un cadre réglementaire pour certifier les terrains. C'est ainsi qu'il y a d'abord eu une réglementation nationale en France codifiée à l'article L6331-3 du code des transports.

Ce dernier dispose que « *Nul ne peut exploiter un aérodrome civil accueillant du trafic commercial s'il n'a obtenu de l'autorité administrative un certificat de sécurité aéroportuaire pour cet aérodrome. L'autorité administrative peut fixer par décret un seuil de trafic en deçà duquel la détention de ce certificat n'est pas obligatoire* ». Les aéroports concernés sont donc bien ceux accueillant du trafic commercial.

Le droit français s'est référé à ce qui avait été prévu par l'OACI s'agissant des recommandations faites dans la section 1.4 de l'annexe susvisée.

Le certificat d'aérodrome, qui est le certificat délivré par la DSAC, est composé de trois volets⁶⁹ :

⁶⁹ C. Le Biez, *La certification européenne*, Séminaire Aéroports, IFURTA, janvier 2020

- Un volet sur la **conformité organisationnelle** qui prévoit la rédaction d'un manuel d'aérodrome, ainsi que la mise en place d'un Système de Gestion de la Sécurité (SGS).
- Un volet sur la **conformité opérationnelle** qui regroupe les procédures rattachées au manuel d'aérodrome. On retrouve ainsi les mesures relatives à la prévention du péril animalier sur les aérodromes, le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA), tous les services d'information aéronautique, et les inspections des aires de mouvement.
- Et enfin, un volet sur la **conformité infrastructurelle**, relative aux conditions d'homologation et aux procédures d'exploitation des aérodromes, ainsi qu'aux caractéristiques techniques de certains aérodromes.

C'est à partir de 2014, qu'une réglementation européenne a été instaurée. Ces règles sont aujourd'hui encadrées par l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA ou EASA en anglais).

L'EASA a été créée par le règlement CE n°1592/2002 du 15 juillet 2002 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence Européenne de la Sécurité Aérienne. Cette agence européenne siège à Cologne et a pour « *rôle de veiller à la sécurité et la protection de l'environnement dans l'aviation civile en Europe* ⁷⁰ ». Le règlement de base n'intégrait pas initialement l'aspect « aérodrome ». Ce dernier a été ajouté à travers l'article 8 bis du règlement n°1108/2009. Ce règlement fait ensuite un renvoi au **règlement 139/2014**, dédié aux aéroports, et qui regroupe l'ensemble des règles à respecter pour être conforme à la certification européenne.

Tous les aéroports ne sont pas concernés par l'obligation de certification. En effet, sont exclus de ce processus les aéroports dont le trafic commercial est inférieur à 10 000 passagers par an, et moins de 850 mouvements de fret par an.

Suite à la mise en place de la réglementation européenne en 2014, et ce postérieurement à l'effort national de certification, des adaptations ont été consenties pour ne pas recommencer tout le processus à son commencement. « *Le règlement fixe*

⁷⁰ Site officiel de l'Union Européenne

des règles concernant la conversion de certificats délivrés avant le 31 décembre 2014, sur la base de la législation nationale, pour une période transitionnelle pouvant aller jusqu'au 31 décembre 2017⁷¹ ». En effet, dans la mesure où un aéroport bénéficiait d'un certificat français, celui-ci devait uniquement se conformer aux points non prévus par la certification nationale.

Toutefois, certains aéroports ont été exclus de ce processus de certification, qu'elle soit nationale ou européenne : le cas des aéroports militaires. En effet, les aérodromes militaires, et *a fortiori* ceux à affectation mixte également, obéissent à leurs propres règles et protocoles, et par conséquent sont exclus des champs d'application des différents règlements européens encadrant l'aviation civile, et notamment le règlement sur la sécurité des aérodromes ; comme en témoigne l'article 1^{er} du règlement.

Si l'aviation militaire ou étatique ne rentre pas dans le champ d'application des règles communes de ce règlement c'est en raison de « *l'impossibilité pour la Commission [européenne] de réglementer les activités militaires qui appartiennent au domaine national, souverain, et intergouvernemental de la PSDC (Politique de Sécurité et de Défense Commune)*⁷² ».

C'est la raison pour laquelle l'aérodrome de Tours Val de Loire, considéré à l'heure actuelle comme un aéroport militaire, n'est pas certifié aux normes de sécurité européennes.

Par conséquent, dans le cas d'un transfert de propriété entre la BA705 et le SMADAIT, suite au départ de l'EAC, et dans l'hypothèse d'une reprise aéronautique du site, il est indispensable que celui-ci obtienne la certification européenne. C'est ce qui fait toute la particularité de ce transfert, puisque ce sera la première fois qu'un aéroport français sera certifié *ab initio* aux normes EASA. L'enjeu de la certification est la garantie de la pérennité de l'exploitation future du site.

La réglementation européenne étant précise et exigeante, le SMADAIT a choisi de se faire accompagner et conseiller par un cabinet spécialisé, AirportCreators, pour préparer le processus de certification et planifier les éventuelles modifications à faire

⁷¹ L'accès au droit de l'Union européenne, Eur-Lex, Règlement n°139/2014

⁷² L'EASA et l'aviation militaire étatique en 10 questions, DSAE, Septembre 2018

pour être en conformité. Ce cabinet a en effet déjà travaillé sur une expérience similaire aux Pays-Bas.

Dans le cas d'un aéroport comme celui de Tours, cela nécessite d'anticiper les mesures à mettre en place pour être en conformité :

- Le diagnostic des infrastructures existantes et des écarts avec les exigences réglementaires,
- Les potentiels changements et travaux à opérer
- Le recrutement des moyens humains pour le fonctionnement des opérations de la plateforme (pompiers, gestion du risque animalier, désignation du dirigeant responsable)
- Rédaction du manuel d'aérodrome et des procédures associées, dont le Système de Gestion de la Sécurité de l'aéroport

La dernière étape consistera à déposer un dossier de certification comprenant l'ensemble des documents requis qui sera ensuite envoyé à la DGAC et instruit par cette dernière. C'est cette autorité nationale qui *in fine* déterminera si l'aéroport est conforme ou non, et qui délivrera le certificat de l'aérodrome.

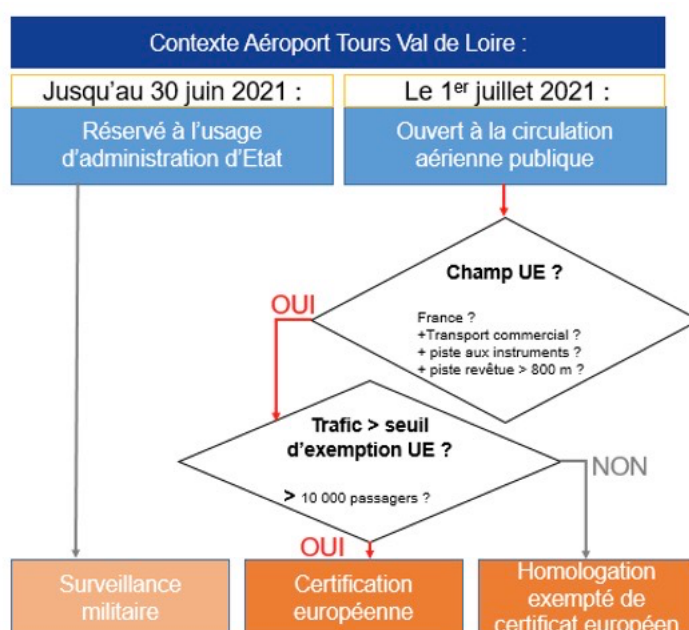


Figure 4: Champ d'application du règlement n°139/2014 en matière de sécurité aéroportuaire

Titre 2 : Les défis opérationnels de la mise en œuvre concrète du projet

En raison de la caractéristique de site militaire, une base aérienne engendre nécessairement des défis opérationnels différents ou supplémentaires par rapport à un terrain civil. En effet, dans le cadre d'un transfert de ces sites, il est nécessaire d'adapter les infrastructures pour accueillir une activité civile, c'est le défi que pose notamment la dépollution pyrotechnique des sites (A). Un autre défi opérationnel important est celui de la multitude d'acteurs gravitant autour d'un projet de transfert (B).

A) Adaptation nécessaire des terrains : l'exemple de la dépollution pyrotechnique

L'une des contraintes très fréquentes que l'on peut retrouver dans le cas de cession de site militaire est la présence de pollution pyrotechnique sur le site. On entend par là toute pollution qui serait issue de l'activité passée de la base, de faits de guerre, de bombardements, et de la présence d'éventuels restes de munitions ou d'explosifs dans les sols.

La question qui peut donc se poser est celle de savoir quelles sont les conséquences d'être en présence d'un sol pollué et *in fine* qui est responsable de cette pollution et du retrait de celle-ci.

Le cadre réglementaire relatif aux opérations de dépollution pyrotechnique qui a été amené à évoluer (1), précise la procédure à suivre (2).

1) La réglementation de la dépollution pyrotechnique

En termes de réglementation, le texte initial ayant longtemps été en vigueur, suite à diverses modifications est le **décret n°76-225 du 4 mars 1976** fixant les attributions respectives du ministre de l'Intérieur et du ministère de la Défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement, et de destruction des munitions et des explosifs. Celui-ci prévoit une obligation de dépollution pyrotechnique qui pèse sur tout terrain militaire ou terrain placé sous la responsabilité des armées et dont le ministère souhaite se séparer.

L'article 5 dudit décret prévoyait alors que « *Les terrains militaires ne peuvent être affectés à un service civil de l'Etat, à une collectivité territoriale ou à un organisme public, ni être aliénés ou occupés à titre privatif par des particuliers titulaires d'un titre régulier qu'à la condition que l'autorité militaire ait, au préalable, examiné leur situation au regard des opérations mentionnées à l'article 2 et procédé, en cas de nécessité, à celles nécessaires pour assurer, en fonction de l'usage auquel ces terrains sont destinés, leur utilisation sans danger pour la santé, la salubrité et la sécurité publiques* ».

Ce décret a été abrogé par le décret n°2014-1253 du 27 octobre 2014, mais de nombreuses dispositions ont été reprises dans le code de la sécurité intérieure. On les retrouve ainsi dans la réglementation actuelle aux articles R733-1 jusqu'à R733-16 dudit code.

A l'origine, les textes prévoyaient qu'il incombe au MINARM de réaliser les chantiers de dépollution avant la cession d'un site placé sous sa responsabilité. Mais avec le temps, la charge de cette obligation s'est déplacée vers les futurs repreneurs. En effet, les chantiers de dépollution pyrotechnique sont des chantiers colossaux pouvant s'inscrire dans la durée, dont le coût est considérable, et l'Etat a souhaité se libérer de cette obligation pour ne pas ralentir le processus de restructuration des armées et des cessions en découlant. C'est la raison pour laquelle il peut être observé une évolution de la réglementation : de plus en plus cette obligation de dépollution incombera au bénéficiaire ou à l'acquéreur du site cédé.

2) La procédure d'un dossier de dépollution pyrotechnique

Il ressort des articles susvisés différentes étapes à suivre dans un cas de dépollution pyrotechnique.

Tout d'abord, et en vertu de l'article R733-3 du code de la sécurité intérieure (CSI), il convient de procéder à une **étude historique et technique** « *destinée à déterminer la présence éventuelle de munitions, mines, pièges, engins et explosifs* ⁷³ ». Cette étude permet ainsi de « *répertorier et d'analyser les activités et les événements susceptibles*

⁷³ Article R733-3 du Code de la sécurité intérieure

*d'avoir occasionné une pollution pyrotechnique du site*⁷⁴ ». Cette étude peut aboutir à deux conclusions : ou bien il est constaté une absence d'activité ou d'évènement susceptible d'avoir généré une pollution pyrotechnique sur l'emprise ou sur une partie de l'emprise ; et auquel cas, une attestation est alors délivrée en ce sens. Ou bien, l'étude met en évidence des activités ou des évènements susceptibles d'avoir occasionné une pollution pyrotechnique de l'emprise ou sur une partie de l'emprise. Cependant, cette étude ne dit pas s'il faut dépolluer ou non.

Dans un second temps, et en vertu de l'article R733-4 du CSI, si l'étude historique et technique met en évidence une présomption de pollution pyrotechnique, une **analyse quantitative du risque** (AQR) est établie, en fonction de l'usage auquel le terrain est destiné, afin de déterminer si la pollution pyrotechnique présumée nécessite ou non la réalisation d'une opération de dépollution. Là encore, deux conclusions sont possibles : soit l'emprise nécessite une opération de dépollution, soit cela n'est pas nécessaire. Si l'emprise nécessite une opération de dépollution, un diagnostic sans excavation peut être réalisé afin de localiser les objets pyrotechniques enfouis⁷⁵.

Toutes les différentes informations sont ensuite transmises pour information au futur acquéreur ou bénéficiaire.

L'article R733-9 rappelle également qu'en cas de nécessité de mener des opérations de dépollution pyrotechnique, ces dernières s'effectueront en fonction de « l'usage futur du site ». Cet usage est défini à travers la constitution d'un dossier relatif à l'usage futur du site par le futur acquéreur ou bénéficiaire. La composition de ce dossier est prévue par l'arrêté du 6 novembre 2015 ; on y trouve notamment le plan de situation et de délimitation du terrain, le projet de reconversion avec le programme global prévisionnel des constructions et aménagements projetés dans la zone, associé à un phasage des aménagements prévus.

S'agissant de la personne à qui incombe le coût de la dépollution, il faut distinguer selon les différentes possibilités de transfert.

⁷⁴ Article R733-3 du Code de la sécurité intérieure

⁷⁵ Article R733-4 alinéa 3

Dans **l'hypothèse d'un transfert de gestion** entre une ancienne base militaire et un syndicat mixte, comme cela s'est produit pour l'aéroport de Dijon, il semblerait que les obligations de dépollution soient à la charge du bénéficiaire en cas d'affouillement des sols, soumis au préalable à l'accord du MINARM pour lesdits travaux.

« Le bénéficiaire assume, sur l'emprise occupée, dès lors qu'elles découlent directement de l'objet de son titre d'occupation, toutes les responsabilités résultant de l'exploitation éventuelle d'Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) ⁷⁶ ». Une ICPE est définie comme suit : « usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières, et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients, soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et monuments ».

Or il ressort de l'article L511-1 du code de l'environnement que *« les bases aériennes, en raison de la nature de leurs activités et des substances qu'elles utilisent ou qu'elles stockent sont inscrites [...] parmi les ICPE⁷⁷ ».*

S'agissant **d'une cession à titre onéreux**, il faut se référer aux articles R733-9 à R733-12 du code de la sécurité intérieure.

Deux hypothèses se dégagent alors :

- Lorsque la cession s'effectue à un euro **symbolique** soit selon l'article 67 de la loi n°2008-1425 soit selon l'article 39 de la loi n°2014-1654 : alors dans ces cas-là, les opérations de dépollution pyrotechniques incombent à l'acquéreur. Il est notamment écrit dans ces deux différentes lois que le *« cessionnaire est substitué à l'Etat pour les droits et obligations liés aux biens qu'il reçoit en l'état »*.

⁷⁶ Extrait de l'arrêté du 28 août 2014 portant transfert de gestion d'une dépendance du domaine public militaire de l'Etat au profit du syndicat mixte de l'aéroport de Dijon-Longvic

⁷⁷ Lieutenant Elodie Bonin-Laurent, *La dépollution des bases aériennes*, Centre d'Études Stratégiques Aérospatiales, Armée de l'Air, 2011

- Lorsque la cession intervient en « application d'autres dispositions notamment de l'article L3211-1 du CG3P [soit d'une **cession onéreuse**] » : le coût définitif des opérations de dépollution pyrotechnique s'impute sur le prix de vente mais l'Etat n'est pas tenu de supporter une charge supérieure au prix de vente du terrain. C'est notamment le cas de l'aéroport de Franczal qui semble être dans une situation similaire avec son ancienne base militaire : Florent Galko (réfèrent de la Préfecture en charge de ce dossier) explique en effet que « *l'Etat va procéder à la dépollution pyrotechnique, dont le coût ne peut dépasser le prix de vente à la Métropole, le ministère de la Défense, propriétaire des terrains, n'a pas le droit de vendre à perte*⁷⁸ ».

Cette remise en état des terrains peut avoir des conséquences majeures sur la manière dont un dossier de reconversion sera traité, et peut remettre en question certains projets ou du moins ralentir leur développement.

C'est notamment ce qu'il s'est passé sur la BA 101 de Franczal. Cette dernière qui accueillait l'Armée de l'air jusqu'en 2010 a fait l'objet de plusieurs projets de reconversion suite au départ de l'armée. La partie sud de la base a été cédée au profit de Toulouse Métropole en janvier 2020, la collectivité souhaite y installer « *un terrain d'expérimentation autour des mobilités du futur notamment autour de l'Hyperloop, le train à très grande vitesse*⁷⁹ ». La société américaine, Hyperloop Transportation Technologies présente depuis 2017 sur le site de Toulouse Franczal, a installé un centre européen de recherche et de développement pour développer un train supersonique mais « *ce projet prend du temps car nous sommes confrontés à plusieurs formes de complexité [dont] la dépollution*⁸⁰ » expliquait D. Faure, Vice-Présidente de Toulouse Métropole en charge du développement économique.

La dépollution pyrotechnique des sites n'est qu'une difficulté parmi d'autres que l'on peut rencontrer sur les dossiers de reconversion de bases aériennes ; ces derniers

⁷⁸ F. Galko, *Francazal, Pôle militaro-industriel métropolitain*, La Dépêche du Midi, 05 novembre 2017

⁷⁹ G Bousquet, *Toulouse Métropole rachète la base Franczal à l'Etat pour lancer les transports du futur*, la Dépêche, 31 janvier 2020

⁸⁰ D. Faure, Vice-Présidente de Toulouse Métropole en charge du développement économique, *Hyperloop TT : ce que prévoit le permis de construire à Franczal*, 26 mars 2018

peuvent également se complexifier en raison de la multitude des différents acteurs impliqués.

B) Le rôle déterminant des acteurs dans la gouvernance du projet

Un autre défi important dans un dossier tel que la reconversion d'une base aérienne, c'est le rôle entre les différents acteurs institutionnels et la coordination de ces derniers. En effet, on recense une multitude d'acteurs, pouvant parfois complexifier l'avancée d'un projet.

S'agissant du projet de transfert de la BA 705 de Tours, on recense tout d'abord le **SMADAIT** qui est au centre du projet côté civil. C'est une entité plurielle, regroupant aujourd'hui trois partenaires financiers que sont la Métropole de Tours, la Région Centre Val de Loire, et le Conseil départemental d'Indre-et-Loire. La Métropole de Tours intervient au terme de sa compétence en développement économique et sur le plan touristique, au même titre que la Région. Tandis que le Département n'intervient que pour sa compétence touristique, n'ayant plus de compétence sur le plan économique.

L'autre acteur clé de ce dossier est le **Ministère des Armées**, au sein duquel, on retrouve différentes entités :

- Tout d'abord les acteurs de la base aérienne (Commandant de la base...) directement impliqués
- Le Service d'Infrastructure de la Défense (SID) qui sera surtout en charge du volet technique du transfert (les diagnostics, la dépollution pyrotechnique...).
- On retrouve également la Délégation à l'Accompagnement Régional (DAR), qui dépend du Secrétariat Général pour l'Administration (SGA). Ses missions sont diverses : *« elle est chargée de faciliter les relations entre les acteurs locaux et les organismes du Ministère des Armées. Elle identifie, facilite, suit et soutient en coordination étroite avec les acteurs locaux concernés, tout projet d'accompagnement territorial adapté à l'environnement local auquel*

*est associé un organisme du ministère »*⁸¹. Anciennement la DAR était intitulée la Délégation à l'Accompagnement des Restructurations.

Par ailleurs, on trouve également le **Ministère de la Transition Écologique** avec la **DGAC** en tant qu'affectataire secondaire de la plateforme. En son sein, la Direction de la Sécurité de l'Aviation Civile (DSAC) est concernée principalement au sujet de la certification de l'aéroport. Mais les différents services tels que le service Technique de l'Aviation Civile (STAC) ou encore la Direction des Service de la Navigation Aérienne (DSNA) sont également amenés à intervenir.

Enfin on retrouve la présence de la **Préfecture d'Indre-et-Loire** qui est l'interface indispensable entre les acteurs locaux et l'échelle étatique et ministérielle. Elle assure ainsi une mission de coordination entre lesdits acteurs. Par ailleurs, tous les mois un comité technique avait lieu en Préfecture pour assurer le suivi du dossier. Cette régularité et ce suivi démontre l'importance du sujet, l'implication et l'accompagnement de la Préfecture auprès des acteurs locaux. Ce dossier, comporte en effet, de nombreux enjeux pour tous les acteurs réunis, et dont il est parfois difficile de mesurer toute l'ampleur.

Cet accompagnement s'est également trouvé renforcé au moment où « *la Préfecture de région a confié au délégué à l'accompagnement régional du ministère des Armées en Centre-Val-de-Loire, la mission de coordinateur de la transition de la plateforme aéroportuaire de Tours* »⁸². Toutefois, il peut être relevé que l'arrivée de ce coordinateur fut tardive et longuement attendue, en comparaison avec d'autres dossiers de transfert, et que cela a pu freiner quelque peu l'avancée du dossier.

L'actuelle société gestionnaire de l'aéroport, **Edeis**, s'est également trouvée impliquée sur le dossier de transfert. Elle a notamment été amenée à travailler de concert avec le SMADAIT sur les enjeux de certification de l'aéroport. Par ailleurs, en tant qu'actuel gestionnaire de la plateforme civile, la question s'est posée de la future gouvernance de la zone transférée par l'armée. L'hypothèse d'un éventuel avenant à l'actuel convention de délégation de service public afin d'intégrer le nouveau périmètre n'est

⁸¹ La délégation de l'accompagnement régional du ministère des Armées en Centre-Val-de-Loire, site internet de la Préfecture de région, 28 octobre 2019

⁸² La délégation à l'accompagnement régional du Ministère des Armées en Centre-Val-de-Loire, site de la Préfecture

pas à exclure. C'est dans ce cadre-là également, qu'Edeis a été convié à participer à plusieurs réunions, sans pour autant qu'un quelconque accord ait été signé.

Cet exemple illustre la réalité du terrain qui peut être plus complexe ; et notamment dans quelle mesure des acteurs initialement peu concernés ont pu être associés aux divers échanges.

Par ailleurs, l'équipe du SMADAIT étant sommairement constituée, ce dernier peut compter sur les services supports de la Métropole de Tours, notamment le service de la Commande Publique (pour les différents marchés publics qui ont été conduits) ou encore pour les services techniques (voirie, réseaux...) ; et ce, toujours dans l'optique du transfert de la base aérienne, et des éventuels travaux à mener.

Le SMADAIT, s'est également fait accompagner sur plusieurs sujets par des prestataires extérieurs : un cabinet d'avocat pour différentes consultations et études juridiques menées dans le cadre du transfert ou encore un cabinet de conseil pour l'accompagnement dans le processus de la certification de l'aéroport.



Figure 5: Les différents acteurs impliqués dans le transfert de la BA705

Toutes ces entités regroupent généralement en leur sein plusieurs acteurs mobilisés sur le dossier, avec pour chacun des compétences spécifiques ; ce qui peut parfois rendre la coordination ou la communication avec tous lesdits acteurs, plus complexe.

F. Rapin explique très bien que « [...] *les interrelations avec une multiplicité d'acteurs, parfois en opposition, compliquent les négociations et ajoutent une part d'inertie dans les projets*⁸³ ».

Ces dossiers de transfert sont également très fortement empreints d'une dimension politique. Les choix et positions prises par chacun des acteurs peuvent en effet différer. En témoigne par exemple le choix fait par les collectivités intéressées, quant à l'usage futur du site, de conserver un aéroport régional civil et de le développer. C'est une stratégie qui peut rencontrer des avis divergents, surtout dans le contexte actuel où l'aviation est fortement critiquée pour son impact environnemental.

Cette complexité des relations avec les différents acteurs a pu s'illustrer dans le cas de la BA de Châteaudun par exemple. En effet, le Président de la CCI d'Eure-et-Loir a refusé de signer le CRSD en faveur de la reconversion de la base aérienne, dont il estimait le montant insuffisant⁸⁴. Par ailleurs, il explique qu'« *alors que les discussions duraient depuis un an et demi, les élus se sont trouvés contraints (pour tenir l'échéance qui leur était imposée au 31 décembre 2019) de conclure à marche forcée un CRSD* ».

Le maire de Châteaudun exprimait également que « *la reconversion de la plateforme militaire, qui fermera en 2021, sera un dossier « long » à mener*⁸⁵ ».

Le projet de transfert de la BA 705 a aussi connu son lot de rebondissements. Le fonctionnement du SMADAIT a connu quelques turbulences, avant que le directeur du syndicat mixte qui pilotait le projet de transfert depuis son arrivée en 2017 « [soit] remercié⁸⁶ ». « *Le sujet n'est pas simple et le temps presse*⁸⁷ » explique notamment un acteur du dossier dans la presse locale, le 05 aout 2020.

⁸³ F. Rapin, *Les nouveaux enjeux territoriaux de la réforme de la carte militaire*, Revue Géographique de l'Est, décembre 2011.

⁸⁴ P. Provôt et A. Taghza, *Le Président de la CCI28 relance le débat sur l'avenir de la base aérienne de Chateaudun*, l'Echo Républicain, 27 janvier 2020

⁸⁵ P. Provôt, *La reconversion de l'ex-base aérienne de Châteaudun s'annonce « complexe » selon le maire Alain Venot*.

⁸⁶ P. Denis, *Tours : l'aéroport en zone de turbulences*, La Nouvelle République, 05 aout 2020

⁸⁷ P. Denis, *Tours : l'aéroport en zone de turbulences*, La Nouvelle République, 05 aout 2020

CONCLUSION

La reconversion d'une base aérienne est un projet tout aussi intéressant par ses multiples enjeux, que complexe dans sa mise en œuvre. Une base aérienne n'est pas seulement un terrain d'une grande superficie, mais bien plus une petite ville autonome à la périphérie de sa ville d'attache. Elle représente, par conséquent, un potentiel de valorisation considérable pour de futurs repreneurs. Les décisions prises ou à prendre dans ce contexte de reconversion sont lourdes de conséquences car leurs impacts touchent positivement ou négativement l'ensemble du territoire concerné, sur les plans humain, économique, environnemental, social, politique, technique...

Chaque emprise militaire reconvertie constitue un cas particulier et tous les dossiers sont *ad hoc* ; de telle sorte qu'il n'est pas réellement possible de proposer de guide pratique, applicable à toutes les reconversions de sites militaires et chaque cas est quasiment inédit. On retrouve néanmoins quelques particularités communes aux différents sujets, notamment celle de la dépollution des sols, par exemple, ou encore de la coordination de tous les différents acteurs gravitant autour de ces restructurations, qui peuvent être des contraintes inhérentes et parfois bloquantes pour certaines reconversions. Clémenceau disait « *pour prendre une décision il faut être un nombre impair et trois c'est déjà trop* ».

Les modes de transfert de ces plateformes militaires, comme on a pu le détailler plus haut, sont aussi des éléments qui peuvent varier selon les sites, notamment en fonction de l'impact pour le territoire bénéficiaire : ces transferts pourront se concrétiser par des cessions à titre onéreux ou par des cessions à l'euro symbolique par exemple.

Parmi les nombreuses plateformes militaires concernées par le mouvement de restructuration des armées et par la réforme de la carte militaire, les choix de reconversion n'ont pas été partout les mêmes. Dans une grande majorité des cas, les anciennes bases sont devenues ou ont vocation à devenir des zones économiques avec l'implantation d'entreprises, comme cela a pu être le cas sur la BA 217 de Brétigny-sur-Orge qui accueille de grandes sociétés comme Amazon. La BA 110 de Creil a, quant à elle, l'ambition de devenir une ferme photovoltaïque. Sur la BA 101 de Franczal, il fut également question d'installer des studios de cinéma. Ainsi, on constate que les projets sont tous plus variés les uns que les autres.

Dans le cas de la réorganisation de la BA 705 de Tours, dont la reconversion est toujours à l'étude à ce jour et dont l'avenir demeure encore incertain, sa spécificité réside dans le choix de vouloir conserver un aéroport régional exclusivement civil suite au départ de l'École de chasse.

Le parti-pris par les collectivités locales, qui reste également un pari, est de défendre la volonté de garder et développer un aéroport régional, au regard de tous les impacts positifs, directs et indirects, sur le territoire desservi. Ce choix peut se trouver contesté, notamment dans le contexte écologique et environnemental actuel, où le transport aérien est fortement décrié et où le modèle économique des aéroports régionaux est remis en cause en raison de leur caractère déficitaire.

Il pourrait être tentant d'avoir une vision exclusivement financière de l'aéroport, et l'on touche du doigt toute la complexité de telles décisions sur les choix de ces reconversions, objet de ce mémoire. Toutefois certains services proposés par l'aéroport de Tours à ce jour, à l'instar des vols sanitaires, ne peuvent pas s'insérer dans une logique exclusive de rentabilité car la notion de service public que remplit un aéroport doit être gardé à l'esprit. L'Etat se doit d'être garant d'une bonne connectivité du territoire et d'un maillage aéroportuaire homogène et cohérent avec les orientations de politiques territoriales.

Cela peut trouver une résonnance toute particulière dans la crise sanitaire que le monde traverse aujourd'hui, et durant laquelle il a pu être observé un « exode » des grandes villes vers des villes de province, avec notamment le développement du télétravail. En effet, un nombre non négligeable de foyers, forts des nouveaux modes de travail à distance que leurs employeurs ont dû autoriser voire imposer, ont fait le pas de quitter la région parisienne pour s'installer au vert, ce qui peut accroître significativement la clientèle des aéroports régionaux. Autant d'éléments en vertu desquels la légitimité du maintien d'un petit aéroport régional peut se trouver tout à fait renforcée.

Qui plus est, l'aéroport de Tours semble bénéficier d'un véritable marché et d'un réel potentiel de développement, en raison de sa situation exceptionnelle au cœur d'une région d'une grande richesse et d'un patrimoine touristique considérable.

A l'heure actuelle, il reste de nombreuses étapes à finaliser quant au transfert de la BA 705. Tout d'abord, l'obtention de la certification européenne permettant de pouvoir

accueillir un trafic commercial de plus de 10 000 passagers annuels. Le dossier de demande de certificat devra être envoyé à la DGAC fin décembre 2020 afin que le dossier puisse être traité, et espérer une réponse favorable, condition *sine qua non* à la reprise opérationnelle des vols sur la plateforme, dès le 1^{er} juillet 2021. Mais il reste également les divers travaux de réseaux, de voiries pour assurer le transfert avec la base, ainsi que des travaux de dépollution si ceux-ci s'avèrent nécessaires après l'étude du dossier sur l'usage futur du site qui est actuellement en cours.

Cependant, sur la durée d'un tel projet de reconversion, nul n'est à l'abri de nouveaux rebondissements inattendus et autres facteurs extérieurs qui peuvent venir bouleverser l'étude en cours et remettre en cause le possible consensus entre les acteurs. C'est notamment le cas, suite aux élections municipales de juin 2020 pour la ville de Tours, qui ont élu maire, Emmanuel Denis, apparenté « Europe Écologie les Verts ». Après une mandature d'un maire de droite, le nouveau maire de Tours s'oppose déjà au subventionnement de la compagnie Ryanair pour opérer sur la plateforme aéroportuaire de Tours. Par conséquent, les décisions relatives à l'avenir du projet peuvent être amenées à évoluer dans un sens moins favorable au projet initial de maintien d'un aéroport régional à Tours.

Ce mémoire reprend l'ensemble de mes travaux de recherches effectuées au cours de l'année, pour le SMADAIT et pour ce mémoire, et s'appuie sur les cours de mon année à l'IFURTA. Les enjeux juridiques et économiques de ces reconversions de bases militaires sont multiples et de natures très diverses. Les nombreux acteurs et bénéficiaires de ces reconversions les rendent complexes en raison des différentes motivations et revendications de chacun... Et pourtant, à Tours, le compte à rebours est lancé, pour acter le transfert au 1^{er} juillet 2021 et permettre ou non la continuité des vols au service des passagers et du territoire. Les instances décisionnaires vont devoir se prononcer sur les options possibles, malgré la difficulté du choix, et engager le processus sur la durée.

La plus grande difficulté dans ce type de projet n'est-elle pas de trouver le meilleur équilibre entre tous les enjeux (humain, environnemental, économique, social, touristique...) à un instant donné, tout en se projetant dans cinq, dix, quinze années, en estimant au mieux l'évolution des populations sur le territoire concerné, les besoins

en déplacements, les technologies de transport moins polluantes, les politiques environnementales... ?

BIBLIOGRAPHIE

TRAITES ET MANUELS :

Tours-Mémoire de l'Aviation publié aux Archives Nationales de Tours à l'occasion du centenaire de la BA 705 en 2015

La réforme aéroportuaire de la loi du 13 août 2004 à l'épreuve des faits – Travaux universitaires sous la direction de Catherine Mamontoff – 2011

F. Dobruszkes, *Libéralisation et desserte des territoires : le cas du transport aérien européen*, P.I.E Peter Lang, Action Publique

PLR de Nîmes Garons

COURS :

M. Jean-François GUITARD, *Cours de Gestion des aéroports*

M. Romain WINO, *Cours de Géographie du Transport Aérien*

M. Gaël LEON, *Le cadre d'activité des aéroports français*, Séminaire IFURTA, janvier 2020

Mme Claire LE BIEZ, *La certification européenne*, Séminaire Aéroports, IFURTA, janvier 2020

PRESSE :

C. Gendry, *L'école de chasse de Tours va déménager à Cognac*, La Nouvelle-République, 20 juin 2013

Ecole de chasse : « rien n'est acté », La Nouvelle-République, 21 juin 2013

B. Trévidic, *La France compte un trop grand nombre de petits aéroports régionaux déficitaires*, Les Echos, 15 février 2017

C. Plotard, *Il y a trop d'aéroports en France*, L'écho touristique, 21 février 2014

A. Falque, « *Il faut replacer les aéroports régionaux dans un paradigme d'utilité économique et sociale* », La Tribune, 23 mai 2020

F. Galko, *Francazal, Pôle militaro-industriel métropolitain*, La Dépêche du Midi, 05 novembre 2017

G Bousquet, *Toulouse Métropole rachète la base Francazal à l'Etat pour lancer les transports du futur*, la Dépêche, 31 janvier 2020

D. Faure, Vice-Présidente de Toulouse Métropole en charge du développement économique, *Hyperloop TT : ce que prévoit le permis de construire à Francazal*, 26 mars 2018

P. Provôt et A. Taghza, *Le Président de la CCI28 relance le débat sur l'avenir de la base aérienne de Chateaudun*, l'Echo Républicain, 27 janvier 2020

P. Provôt, *La reconversion de l'ex-base aérienne de Châteaudun s'annonce « complexe » selon le maire Alain Venot*, L'Echo Républicain, 01 octobre 2019

P. Denis, *Tours : l'aéroport en zone de turbulences*, La Nouvelle République, 05 août 2020

M. Kindermans, *L'Etat boucle la reconversion de ses anciens fiefs militaires*, Les Echos, 29 novembre 2019

Aéroport de Tours : 20M€ de retombées économiques, La Nouvelle-République, le 07 avril 2016.

A. Sadoux, *La crise sanitaire : une occasion à saisir pour un nouvel élan régional en Val de Loire ?*, Aéroports le Mag, Mai/Juin 2020

THESES :

F. Artioli, *L'armée, les villes, l'Etat. Restructurations militaires et politiques urbaines : les transformations de l'intégration territoriale en France et en Italie*, 2014

ARTICLES :

F. Artioli, *Les réformes de la carte militaire face aux mobilisations locales : gestion des élus et du développement local par le ministère de la Défense (1989-2012)*, Le Bulletin de l'observatoire économique de la Défense, Juin 2018

S. Lotz, *La reconversion des sites militaires, une opportunité pour des villes en quête d'attractivité ?* Le Bulletin de l'observatoire économique de la Défense, Juin 2018

C. Calzada, Secrétaire Général de l'Observation Economique de la Défense, *Retour sur les résultats des analyses d'impact de fermetures d'établissements militaires*, Le Bulletin de l'observatoire économique de la Défense, Juin 2018

J Malizard et J. Droff, *Réformes de la carte militaire : quelle ampleur régionale ?*, Chercheurs de la Chaire Economie de Défense – 16 oct. 2018

Modalités de cession des immeubles du ministère de la Défense, Délégation à l'action foncière et immobilière, Septembre 2013

L'EASA et l'aviation militaire étatique en 10 questions, DSAE, Septembre 2018

Lieutenant Elodie Bonin-Laurent, *La dépollution des bases aériennes*, Centre d'Études Stratégiques Aérospatiales, Armée de l'Air, 2011

F. Rapin, *Les nouveaux enjeux territoriaux de la réforme de la carte militaire*, Revue Géographique de l'Est, décembre 2011.

R. Doaré, *La mutualisation au cœur de la réforme des armées*, 2012

RAPPORTS PUBLICS :

Base de Défense : une réforme à conforter, 11 juillet 2012, Rapport du Sénat

Décentralisation et création des sociétés aéroportuaires : le renouveau des aéroports français – Dossier Presse DGAC, 15 mars 2007

Rapport sur le maillage aéroportuaire français, DGAC & CGET, janvier 2017

Les aéroports au service de l'attractivité des territoires – le manifeste des aéroports français, UAF, 2017

Rapport final Convention Citoyenne pour le Climat, p. 253

Cour des Comptes, *Les aides de l'Etat aux territoires concernés par les restructurations des Armées*, Novembre 2014

La politique immobilière du Ministère de la Défense, Rapport du Sénat

Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, J. Costes, Sénat, 24 septembre 2019

Projet de loi de finances pour 2019 – soutien de la politique de Défense, Sénat

SITES INTERNETS MAJEURS:

Les bases aériennes, Wikipédia, https://fr.wikipedia.org/wiki/Base_a%C3%A9rienne

Les bases de Défense, https://fr.wikipedia.org/wiki/Base_de_D%C3%A9fense

Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2008, https://fr.wikipedia.org/wiki/Livre_blanc_sur_la_d%C3%A9fense_et_la_s%C3%A9curit%C3%A9_nationale_2008

Statistiques de l'armée de l'Air pour l'année 2019/2020

Les Contrats de Redynamisation des Sites de Défense et les Plans Locaux de Redynamisation – Site du ministère des armées <https://www.defense.gouv.fr/dar/contrats-et-plans/carte-des-contrats-et-des-plans/contrats-de-redynamisation-de-sites-de-defense-crsd-et-plans-locaux-de-redynamisation-plr>

Site du Ministère des Armées, La MRAI, 29 juillet 2020, <https://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/immobilier/ventes/la-mrai>

Site officiel de l'Union Européenne

La délégation de l'accompagnement régional du ministère des Armées en Centre-Val-de-Loire, site internet de la Préfecture de région, 28 octobre 2019, <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/centre-val-de-loire/Region-et-institutions/Organisation-administrative-de-la-region/Les-services-regionaux/La-delegation-a-l-accompagnement-regional-du-ministere-des-Armees-en-Centre-Val-de-Loire>

Base de défense de Tours, <https://www.indre-et-loire.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Defense/La-base-de-defense-de-Tours>

[...]

TEXTES REGLEMENTAIRES :

ARRETE du 28 aout 2014 portant transfert de gestion d'une dépendance du domaine public militaire de l'Etat au profit du syndicat mixte de l'aéroport de Dijon-Longvic

INSTRUCTION N° 1956/DEF/EMAA/OGS/BAJ relative aux attributions des commandants de base concernant la gestion des aérodromes dont le ministère de la défense est affectataire pour les besoins de l'armée de l'air, 3 juin 2015

INSTRUCTION n°21/DEF/EMAA/MGAA fixant l'organisation des bases aériennes, 24 août 2015

Code de la sécurité intérieure

Code de l'environnement

Code de l'aviation civile

Code des transports

[...]

DOCUMENTS INTERNES AU SMADAIT :

Consultations et études juridiques, Cabinet Chevrier Avocats

Rapport ESPELIA, Etude d'Impact

Annexe 1 : Arrêté interministériel du 30 mars 2015 portant affectation de l'aérodrome de Tours Val de Loire

21 avril 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 17 sur 94

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Arrêté du 30 mars 2015 portant modification de l'affectation aéronautique de l'aérodrome de Tours-Val de Loire (Indre-et-Loire)

NOR : DEVA1303254A

La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre de la défense et le ministre de l'intérieur,

Vu le code de l'aviation civile, notamment ses articles R. 211-6 et R. 211-7 ;

Vu la demande du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en date du 9 juin 2010,

Arrêtent :

Art. 1^{er}. – L'aérodrome de Tours-Val de Loire (Indre-et-Loire) est affecté comme suit :

- à titre principal : au ministère de la défense ;
- à titre secondaire :
 - au ministère chargé de l'aviation civile, pour les besoins du transport aérien et de l'aviation générale ;
 - au ministère de l'intérieur, pour les besoins de la gendarmerie nationale.

Art. 2. – L'arrêté 23 novembre 1955 portant affectation de l'aérodrome de Tours - Saint-Symphorien (Indre-et-Loire) est abrogé.

Art. 3. – Ces affectations ne préjugent pas des restrictions qui pourront être apportées à l'utilisation de cet aérodrome dans l'intérêt de la circulation aérienne.

Art. 4. – Le directeur général de l'aviation civile, le directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives et le directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 30 mars 2015.

*La ministre de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie,*

Pour la ministre et par délégation :
Le directeur du transport aérien,
P. SCHWACH

Le ministre de la défense,
Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur de la mémoire,
du patrimoine et des archives,*
P. NAVELOT

Le ministre de l'intérieur,
Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur de l'évaluation de la performance
et des affaires financières et immobilières,*
T. SARTRE

Annexe 2 : Répartition spatiale des espaces sur l'aérodrome de Tours Val de Loire

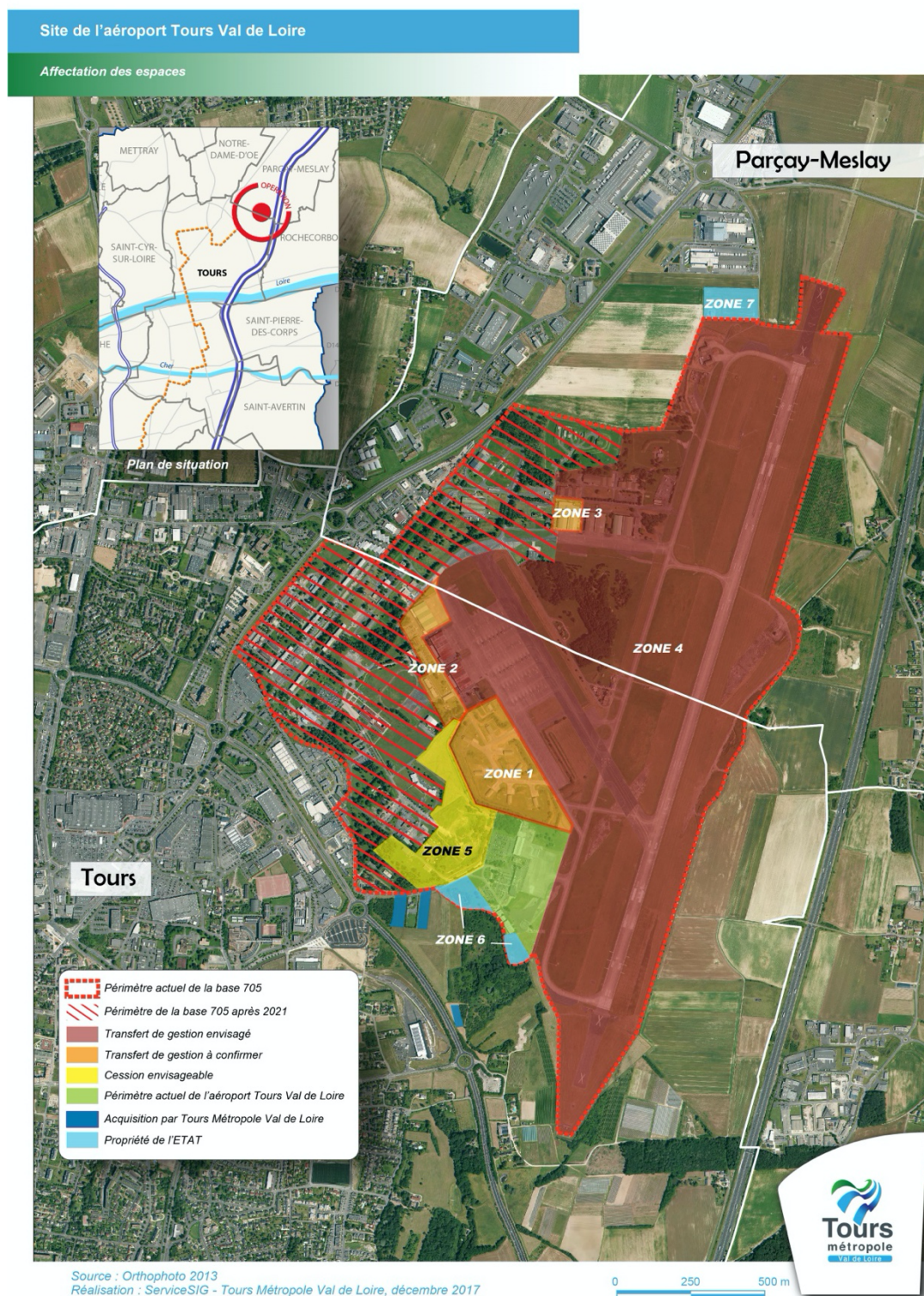


TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	3
SOMMAIRE	4
TABLE DES ABRÉVIATIONS	5
INTRODUCTION.....	7
Titre 1 : l'avènement de l'aviation militaire et de l'armée de l'air	7
A) Une armée continuellement réformée	9
B) La réforme de la carte militaire	10
1) La genèse de cette réforme	10
2) Les conséquences territoriales de la réforme	12
3) Les mesures d'accompagnement étatique	14
4) Les organes spécialisés	15
Titre 2 : la situation de l'aérodrome de Tours Val de Loire.....	17
A) Historique de la BA 705	17
B) La gouvernance actuelle de l'aérodrome de Tours-Val-de-Loire	18
C) Le départ de l'École d'Aviation de Chasse (EAC)	20
D) Le projet de transfert de la plateforme aéronautique	21
PARTIE 1 : LE BIEN FONDÉ DU MAINTIEN ET DU DEVELOPPEMENT D'UN AÉROPORT CIVIL REGIONAL SUITE AU DEPART DE L'ARMÉE	25
Titre 1 ^{er} : le contexte aéroportuaire français	25
A) Le cadre juridique des aéroports en France.....	25
1) La gouvernance historique des aéroports	26
2) La réforme aéroportuaire issue de la loi du 13 août 2004.....	27
3) Les modèles de gestion des aéroports régionaux ou locaux	29
B) Le modèle contesté des petits aéroports régionaux.....	31
1) Présentation du maillage aéroportuaire français	31
2) Les aéroports régionaux	32

3) Une dépendance aux compagnies aériennes low cost.....	34
4) Le fonctionnement structurellement déficitaire des petits aéroports régionaux.....	35
5) Une remise en question dans un contexte de prise de conscience écologique	37
Titre 2 : l'impact territorial du maintien d'un aéroport civil régional suite au départ de l'armée.....	
	39

A) L'impact économique pour le territoire d'une plateforme aéroportuaire	39
1) L'impact de l'arrêt de toutes activités aéronautiques sur la plateforme.	39
a) L'aviation commerciale	40
b) L'aviation d'affaire	40
c) Les vols sanitaires	41
d) Les activités aéronautiques basées	42
2) Les retombées économiques pour un territoire	42
B) L'existence d'un marché propice au développement d'un aéroport	43
1) La détermination d'une zone de chalandise	43
2) La connaissance de sa zone de chalandise	46
3) La promotion du territoire par des campagnes de marketing territorial.	48
C) Une redynamisation d'un site aéroportuaire	49

PARTIE 2 : LES DEFIS INHÉRENTS À LA RECONVERSION D'UNE BASE AÉRIENNE EN AÉROPORT CIVIL.....	50
---	----

Titre 1 ^{er} : les enjeux juridiques et réglementaires de la reprise d'une base aérienne en aéroport civil.....	50
--	----

A) Cadre juridique d'une cession d'un actif immobilier de l'Etat	50
1) Hypothèse d'un transfert de gestion.....	50
2) Le cas d'un transfert de propriété.....	51
a) La cession à titre onéreux.....	51

b) La cession à l'euro symbolique.....	53
c) Le transfert de propriété à titre gracieux : l'hypothèse particulière de la loi NOTRe	55
B) Une reprise aéroportuaire conditionnée à la conformité de l'aérodrome aux normes européennes	56
Titre 2 : Les défis opérationnels de la mise en œuvre concrète du projet.....	60
A) Adaptation nécessaire des terrains : l'exemple de la dépollution pyrotechnique.....	60
1) La réglementation de la dépollution pyrotechnique.....	60
2) La procédure d'un dossier de dépollution pyrotechnique	61
B) Le rôle déterminant des acteurs dans la gouvernance du projet.....	65
CONCLUSION	69
BIBLIOGRAPHIE	73
ANNEXES	79
TABLE DES MATIERES	81
RESUME.....	84
SUMMARY	84

RESUME

Depuis 2008, le Ministère des Armées est engagé dans une profonde réforme de la carte militaire conduisant ainsi à une réorganisation territoriale des sites de la Défense. Concrètement cette réforme se traduit notamment par des réorganisations, des dissolutions, et des transferts d'unités et donc l'abandon de certaines emprises militaires qui s'inscrivent désormais dans un plan massif de restructurations, à l'instar de la BA 705 de Tours Val de Loire.

L'aéroport de Tours Val de Loire est un aéroport à affectation mixte qui accueille à la fois une activité militaire ainsi qu'une activité civile sur la plateforme. Le départ de l'École de Chasse prévue pour juillet 2021 entrainera le transfert de propriété de l'ensemble de la plateforme aéronautique aux autorités locales. Ce changement génère de nombreux défis notamment juridiques, économiques, territoriaux et environnementaux ; et parmi eux le maintien de l'activité aéronautique et le développement d'une stratégie territoriale.

SUMMARY

Since 2008, the Ministry of The Armed Forces is involved in a major reform of its military map, leading to a territorial reorganization of Defense's sites. In fact, this reform generates dissolutions and transfers of military units and therefore the desertion of military domains which are now part of a massive restructuring plan, such as the Air Base 705 of Tours Loire Valley.

Tours Val de Loire Airport is currently a "mixed-use airport", with a military activity on one side and a civil activity on the other side, that are both operate on the platform. With the departure of the French Air Force planned for July 2021, the entire airport platform will be transferred to the local authorities. This change of ownership generates many challenges, whether they are legal, economic, environmental, or territorial; and among them, the maintenance of the aeronautical activity and the development of a territorial strategy.