

# A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Communication du président Éric WOERTH sur les conséquences financières de l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ..... 2
- Point d'étape sur les travaux de la mission d'information commune sur les procédures de poursuite des infractions fiscales (M. Eric DIARD, président, et Mme Emilie CARIOU, rapporteure) ..... 16
- Présences en réunion ..... 17

Mercredi

28 mars 2018

Séance de 8 heures 30

Compte rendu n° 81

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence**

**de M. Éric WOERTH,  
*Président***



*Le président Éric Woerth présente une communication sur les conséquences financières de l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.*

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 28 mars 2018

**CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE L'ABANDON DU PROJET D'AÉROPORT À  
NOTRE-DAME-DES-LANDES**

Le 17 janvier 2018, le Premier ministre a rendu publique la décision d'abandon du transfert à Notre-Dame-des-Landes de l'aéroport de Nantes-Atlantique qui visait à y constituer un Aéroport du Grand Ouest.

Cette décision mettait un terme à un projet fondé sur une décision d'utilité publique de 2008, matérialisé par un contrat de concession de décembre 2010 avec la société Aéroports du Grand Ouest (AGO), chargée à la fois de réaliser le nouvel aéroport et d'exploiter les aérodromes existants de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire<sup>(1)</sup>.

Cette décision revenait également sur des engagements de l'État envers des collectivités territoriales partenaires, membres d'un syndicat mixte aéroportuaire (SMA) fondé, à cette fin, en 2011.

Malgré ses conséquences, la décision du Premier ministre n'a été accompagnée d'aucun éclairage sur ses conséquences financières pour l'ensemble des parties prenantes, dont l'État lui-même.

Face à l'opacité de la communication du gouvernement, le Président Éric Woerth a souhaité exercer les compétences du contrôle parlementaire (article 57 de la loi organique relative aux lois de finances) afin de faire la lumière sur les conséquences financières de l'abandon du projet, et d'établir les conditions dans lesquelles l'État en a tenu compte en prenant sa décision.

Ce travail a débuté par un contrôle sur pièces et sur place au siège de la Direction générale de l'Aviation civile (DGAC), prélude à l'analyse de l'ensemble des documents financiers annexés au contrat de concession.

En outre, le contrôle a permis la communication des courriers échangés entre l'État et le concessionnaire et des comptes rendus des réunions du comité de suivi stratégique associant les collectivités territoriales à la concession<sup>(2)</sup>.

---

(1) Décret n° 2010-1699 du 29 décembre 2010 approuvant la convention passée entre l'État et la société concessionnaire Aéroports du Grand Ouest pour la concession des aérodromes de Notre-Dame-des-Landes, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire - Montoir et le cahier des charges annexé à cette convention.

(2) Décret n° 2012-458 du 5 avril 2012.

Si certaines questions adressées aux services de l'État sont restées sans réponses, des informations précieuses ont été fournies par les représentants du syndicat mixte aéroportuaire.

La mission de contrôle apporte des éléments d'information à l'appui de cinq constats qui illustrent l'étendue des conséquences financières de la décision d'abandon prise par le Premier ministre :

- 1. L'abandon du projet économise mécaniquement les subventions qui allaient être versées mais acte la perte sèche des subventions déjà versées ;
- 2. L'indemnisation du concessionnaire constitue un risque financier considérable ;
- 3. L'abandon du projet représente un manque à gagner important pour l'État et plus encore pour les collectivités territoriales ;
- 4. Le réaménagement de Nantes-Atlantique et les mesures complémentaires annoncées par le Premier ministre auront un impact sur les finances publiques aujourd'hui sous-estimé ;
- 5. Le pilotage défaillant de l'État depuis 2015 a aggravé les coûts de transition et rend plus difficile la poursuite du projet.

Ces éléments conduisent le Président Éric Woerth à considérer que la décision d'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) expose la puissance publique à des coûts supérieurs à ceux qui auraient résulté de la poursuite du projet.

**1. L'économie des subventions qui devaient être versées et les pertes liées aux subventions déjà versées**

Selon le plan de financement initial, le concessionnaire devait dépenser 523 millions d'euros entre janvier 2011 et la mise en service du nouvel aéroport, prévue pour décembre 2017. Parmi ses ressources, 131 millions d'euros<sup>(1)</sup> (25 %) devaient provenir de subventions : 56 millions de l'État et 75 millions d'euros des collectivités territoriales réunies dans le syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest (SMA).

En raison du blocage du projet, les niveaux de dépenses ont été bien inférieurs. Entre le début de la concession et la fin de l'exercice 2016, le concessionnaire AGO a dépensé 75,1 millions d'euros, dont 38 millions d'euros issus des subventions (20,3 de l'État, et 17,8 des collectivités territoriales).

---

(1) Convention de financement entre l'État et les collectivités territoriales du 3 décembre 2010.

L'abandon du projet dispense donc de verser à AGO, 36 millions d'euros de subventions de l'État et 57 millions d'euros des collectivités territoriales, soit 93 millions d'euros. Comme l'indique le tableau suivant, les principaux versements de subventions ont cessé à partir de décembre 2013, l'occupation de la « Zone à défendre » (ZAD), empêchant le concessionnaire de réaliser les travaux conformément à la programmation.

**DÉPENSES ENGA GÉES PAR AGO POUR NOTRE-DAME-DES-LANDES DE 2011 AU 31/12/2016**

Montants en millions d'euros	Fonds propres d'AGO et produit de la concession Nantes-Atlantique	Subventions État	Subventions Collectivités (SMA)	TOTAL dépenses AGO
2011	20,1	3,1	2,1	25,3
2012	3,2	11,8	7,3	22,3
2013	2,8	5,2	8,7	16,8
2014	3,8	0,3	-	4,1
2015	4,2	- 0,2	- 0,3	3,6
2016	3	-	-	3
2017	nd	-	-	nd
<b>TOTAL</b>	<b>37,1</b>	<b>20,3</b>	<b>17,8</b>	<b>75,1</b>
% du total dépensé	<b>49,3 %</b>	<b>27 %</b>	<b>23,7 %</b>	<b>100 %</b>
% du plan de financement initial	<b>9,5 %</b>	<b>36,2 %</b>	<b>23,7 %</b>	<b>14,4 %</b>

Sources : Réponses au questionnaire adressé à la DGAC. Les montants négatifs en 2015 sont des versements d'AGO rémunérant les subventions reçues jusqu'à la date où la Commission européenne les a déclarées compatibles avec le marché intérieur (le 20 novembre 2013).

**Parallèlement :**

- l'État et les collectivités devaient financer à parité une route de desserte, sous maîtrise d'ouvrage de l'État, pour 97 millions d'euros TTC. À ce titre le SMA a avancé 11 millions d'euros à l'État ; les dépenses directes déjà engagées par l'État n'ont pas été indiquées ;

- l'État a remboursé à 1,8 million d'euros AGO pour des dépenses avancées au titre de l'aménagement foncier, agricole et forestier ;

- enfin, l'État n'a pas engagé les dépenses prévues pour les équipements de navigation aérienne (estimé initialement à 34 millions d'euros).

- L'économie totale liée aux montants « non dépensés » peut donc être estimée entre 110 et 120 millions d'euros pour l'État et 86 millions d'euros pour les collectivités territoriales, soit un total de 200 à 210 millions d'euros.

- Au total, l'État a versé 22,1 millions d'euros de subventions : ces montants peuvent être considérés comme perdus, car ils ne correspondent pas à des actifs valorisables susceptibles de lui revenir au terme de la concession.

- Cependant, l'État dispose d'une créance sur AGO au titre d'une redevance de 8,5 % du chiffre d'affaires pour la gestion des aéroports de Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire. La concession prévoyait un différé de versement jusqu'à la mise en service de NDDL. Le montant cumulé atteignait 25,7 millions d'euros fin 2016. En incluant une estimation au titre de 2017, le total devrait atteindre aujourd'hui 32 millions d'euros. Cette somme, due à l'État, figure aujourd'hui dans les comptes du concessionnaire.

• Les collectivités territoriales membres du SMA ont versé au total 29,2 millions d'euros, en subventions à AGO et au titre de la desserte routière. Elles en réclament le remboursement à l'État par un courrier du 20 février 2018 adressé au Premier ministre qui paraît annoncer un recours contentieux. Ce courrier évoque également le remboursement de l'ensemble des frais de fonctionnement du syndicat mixte aéroportuaire depuis sa création (3,5 millions d'euros) <sup>(1)</sup>.

## **2. Les coûts de résiliation du contrat de concession sont considérables mais devront être négociés**

Bien que qualifiée d'« hypothétique » par la mission de médiation nommée par le Gouvernement à l'été 2017 <sup>(2)</sup>, la perspective d'une résiliation du contrat de concession liant l'État à AGO ne fait pas de doute.

La DGAC a d'ailleurs lancé fin février 2018 un marché public d'assistance et de conseil financier visant une « assistance pour la résiliation du contrat de concession d'Aéroports du Grand Ouest » <sup>(3)</sup>.

Dans ce contexte, l'État s'expose à devoir indemniser le concessionnaire à double titre : en raison de la suspension du projet depuis 2012 et pour la décision d'abandon début 2018.

### **• Les indemnités liées à la suspension du projet**

Le contrat de concession prévoit « l'indemnisation du concessionnaire durant la période d'interruption des travaux de l'aérodrome de NDDL du fait de l'État » (IV de l'article 4.D).

La suspension du projet provient de la décision prise par l'État, en mai 2012, face à la constitution progressive de la ZAD, de ne pas autoriser le concessionnaire à prendre possession des terrains avant l'issue des différents recours contentieux, malgré leur caractère non suspensif.

En mai 2017, la Cour des comptes relève que « la suspension, depuis 2012 à l'initiative de l'État, d'une partie du contrat de concession du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes pourrait être de nature à entraîner une indemnisation du concessionnaire AGO, quelle que soit l'issue du projet ». <sup>(4)</sup>

---

(1) Les collectivités avaient précédemment financé à hauteur de 5,9 millions d'euros un Syndicat Mixte d'Études de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes partenaire de l'État, de 2002 à 2011, dans la conduite du projet et des études préalables au dossier d'enquête publique.

(2) Rapport de la mission de médiation, décembre 2017, page 24.

(3) Consultation n°2018DTA03, cahier des clauses particulières.

(4) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Écologie, développement et mobilités durables, mai 2017, page 46.

L'examen des documents remis dans le cadre du contrôle parlementaire permet d'établir que le concessionnaire a invoqué cette clause indemnitaire dès le mois de mai 2014 <sup>(1)</sup>.

L'État s'est donc exposé à devoir indemniser les préjudices du prestataire dans l'intervalle. À titre d'exemple, lors de la présentation au comité de suivi stratégique de la concession des comptes d'AGO pour l'année 2014, il est fait état de dépenses importantes liées à la contestation du projet (1 million d'euros pour les contentieux en cours et 1,5 million d'euros de sécurisation) <sup>(2)</sup>.

• **L'indemnisation du manque à gagner du concessionnaire**

Le risque financier le plus élevé concerne l'indemnité liée à l'abandon du projet, sur une décision du Premier ministre, qui relève donc de la « *résiliation de la concession pour motif d'intérêt général* » (V. de l'article 4).

L'indemnité due en cas de résiliation du contrat pour motif d'intérêt général, définie à l'article 81 II, doit couvrir :

- l'encours des fonds propres et des financements privés externes ainsi que les frais « raisonnables et justifiés » de résiliation des contrats ;

- le dédommagement du manque à gagner correspondant à l'intégralité de la valeur actualisée nette (VAN) des flux futurs des fonds propres et quasi-fonds propres, actualisé au taux de l'OAT dont la durée est égale à la moitié de la durée de vie résiduelle de la concession, augmenté de 4 %.

30 % de l'indemnisation sont à verser à la date de résiliation, le solde dans les six mois suivants.

La concession prévoyait un taux de rentabilité interne de 11,2 % sur la durée de 55 ans. L'ensemble des dividendes reçus devaient s'élever à 2,2 milliards d'euros (courants), auxquels se seraient ajoutés 162 millions d'euros d'intérêts capitalisés au titre d'un prêt actionnaire.

Selon une estimation présentée par le syndicat mixte aéroportuaire, utilisant un taux d'actualisation de 5,43 %, l'indemnité pour manque à gagner atteindrait 474 millions d'euros. En ajoutant les coûts de rupture des sous-contrats (20 millions d'euros) et l'encours des fonds propres et quasi-fonds propres (16 millions d'euros), le total s'élèverait à 510 millions d'euros.

En annexe de leur rapport, les médiateurs mentionnent « un montant indemnitaire, à calculer à partir du plan d'affaires en annexe du contrat, d'environ 350 millions d'euros », sans en préciser les modalités de calcul. <sup>(3)</sup>

(1) Courrier d'AGO à la DGAC du 20 février 2015, page 3.

(2) Compte rendu de la réunion du comité de suivi stratégique du 30 octobre 2015, page 3.

(3) Rapport de la mission de médiation, décembre 2017, Annexe comparative, page 89.

• **L'État a une marge de manœuvre pour négocier l'indemnité**

Les actionnaires d'AGO peuvent difficilement prétendre à une indemnisation de l'intégralité du manque à gagner dans la mesure où le projet a été interrompu avant qu'ils n'aient rassemblé la totalité des apports des actionnaires prévus par le plan de financement.

En effet, le contrat de concession avait établi un cadre souple qui distinguait une phase de « développement », financée majoritairement par les subventions publiques et le produit de l'exploitation de l'aéroport de Nantes-Atlantique, puis des phases de construction et d'exploitation, nécessitant le « bouclage des contrats de financement ».

Or l'interruption du projet a empêché AGO de contracter les emprunts prévus au plan de financement, en particulier 93 millions d'euros d'un prêt des actionnaires. En cas d'échec de la négociation indemnitaire avec l'État, il paraît peu probable que le juge administratif accorde aux actionnaires d'AGO une indemnité 48 fois supérieure à leur mise initiale en fonds propres (moins de 10 millions d'euros).

Un compromis est donc possible, mais en tout état de cause, il sera coûteux pour l'État. Dès lors que l'indemnisation sera supérieure à 100 ou 120 millions d'euros (équivalent à 20 à 30 % des estimations maximales de l'indemnité), le coût pour l'État de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes sera supérieur à celui de la poursuite du projet.

Cependant, l'évocation fréquente d'un possible « accord global » avec VINCI, principal actionnaire d'AGO, invite à une vigilance particulière. Une négociation ne doit pas conduire à des « compensations » que l'État accorderait à VINCI sur d'autres dossiers.

**3. Un manque à gagner important pour l'État et les collectivités territoriales**

En contrepartie du niveau important des subventions publiques pour équilibrer le plan de financement, le contrat de concession prévoit un partage des résultats d'exploitation avec l'État et les collectivités territoriales selon un double mécanisme :

a) Une clause de retour à meilleure fortune qui rembourse les subventions versées si l'excédent brut d'exploitation constaté est supérieur aux prévisions contractuelles. Le montant du retour devait être de 10 % de l'écart pendant 4 années suivant la mise en service, de 40 % de la 5<sup>ème</sup> à la 10<sup>ème</sup> année, de 50 % de la 11<sup>ème</sup> à la 15<sup>ème</sup> année, et de 60 % à partir de la 16<sup>ème</sup>. Les « investissements connexes » étaient pris en compte comme la route d'accès à l'aéroport ou le projet de Tram-Train ;

b) Une redevance complémentaire pour retour à meilleure fortune, de 5 % du chiffre d'affaires annuel, versée par la suite.

Le retour sur investissement exigeait donc une croissance du trafic supérieure aux prévisions. Cette perspective pouvait paraître hasardeuse lors de la conclusion du contrat de concession mais est confirmée par la croissance du trafic constatée depuis lors.

Chaque année depuis 2010, le rythme de croissance du trafic à l'aéroport de Nantes-Atlantique dépasse les différents scénarios de la déclaration d'utilité publique de 2008. Entre 2011 et 2017, le trafic a augmenté de 2,6 millions de passagers (+ 69 %). La fréquentation a atteint, en 2017, 5,5 millions de passagers, seuil qui n'était pas envisagé avant 2027 dans le scénario haut de la déclaration d'utilité publique.

Ces perspectives de croissance attestent que la construction de Notre-Dame-des-Landes devait constituer une bonne opération financière pour les pouvoirs publics.

Leurs subventions constituaient en réalité un investissement ouvrant droit à une rémunération significative. Inversement, l'économie transitoire liée aux subventions non versées se traduit par la non-perception de revenus que l'État et les collectivités territoriales auraient tirés de la concession.

Le SMA estime que l'application des clauses d'intéressement aurait conduit le concessionnaire à reverser, durant la durée de la concession (actualisés au taux de 4%) :

- au titre du **retour à meilleure fortune**, 110,7 millions d'euros aux collectivités territoriales et 125 millions d'euros à l'État, permettant de rembourser leurs subventions ainsi que le financement des accès routiers et du Tram-Train ;
- au titre de la **redevance complémentaire**, 75,9 millions d'euros aux collectivités territoriales et 85,7 millions d'euros à l'État ;
- soit **un total** de 186,6 millions d'euros pour les collectivités territoriales, 210,7 millions d'euros pour l'État et **397,3 millions d'euros pour l'ensemble**.

• *Une occasion définitivement manquée pour les collectivités territoriales*

L'opération de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique ne permettra pas aux collectivités territoriales de compenser le coût d'opportunité de l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes.

En effet, les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports fixées par la Commission européenne en 2014 interdisent les subventions d'investissement pour les aéroports de plus de 5 millions de passagers, sauf en cas de circonstances exceptionnelles, telles que le changement de localisation d'un aéroport existant<sup>(1)</sup>.

---

(1) Commission européenne, 2014/C 99/03, 4 avril 2014.

Le contexte qui a permis aux collectivités de participer au projet en 2010 ne sera donc pas réédité : le seuil de 5 millions de passagers étant dépassé, la simple extension de l'aéroport de Nantes-Atlantique, hors déménagement, n'ouvrira pas droit à co-financement de leur part et donc à leur intéressement. L'incapacité de l'État à débloquer la situation à partir de 2012 constitue donc pour les collectivités territoriales une cruelle occasion manquée.

En outre, l'État s'était engagé à partager avec les collectivités le produit de cession des terrains libérés sur l'emprise Nantes-Atlantique <sup>(1)</sup>. Le réaménagement de l'aérodrome ne permettra pas de libérer jusqu'à 260 ha de terrains : ce coût d'opportunité supplémentaire n'est pas chiffré.

Enfin, pour l'agglomération nantaise, le transfert de l'aéroport devait desserrer la contrainte d'urbanisme du plan d'exposition au bruit (PEB) en augmentant les zones constructibles donc l'offre de logements, occasionnant des recettes de fiscalité locale supplémentaires, tout en limitant l'étalement urbain.

#### **4. La sous-estimation du coût du réaménagement de Nantes-Atlantique et des mesures complémentaires annoncées par le Premier ministre**

##### **• Le coût du réaménagement de Nantes-Atlantique est sous-estimé**

Contrairement à ce que laisse penser la communication gouvernementale, le scénario d'extension de l'aéroport de Nantes-Atlantique, privilégié par la mission de médiation, ne constitue pas un élément nouveau. Depuis 2013, cette option a été examinée de façon approfondie :

- par la DGAC en novembre 2013 dans une *Évaluation du réaménagement de Nantes Atlantique dans le scénario d'un maintien de l'activité* ;
- par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en mars 2016, dans une *Étude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest*.

Avant même la mission de médiation, le Gouvernement disposait donc de tous les éléments pour prendre une décision.

Ces évaluations montrent que le réaménagement de Nantes-Atlantique sera coûteux. Les estimations de la DGAC en 2013 atteignent 825 millions d'euros pour 9 millions de passagers à l'horizon 2050, montants supérieurs de 57 % aux coûts de Notre-Dame-des-Landes pour la même capacité.

La mission du CGEDD a revu ces montants à la baisse en 2016 mais en indiquant que « *les chantiers devront être conduits en maintenant l'aéroport en conditions opérationnelles dans le respect des règles de sécurité et de sûreté pendant toutes les phases des travaux. Ces contraintes sont de nature à peser sérieusement sur les coûts des travaux.* » <sup>(2)</sup>

---

(1) Article 8 de la convention État-collectivités du 3 décembre 2010.

(2) Pierre Caussade, Nicolas Forray, Michel Massoni, Rapport 010459-01 CGEDD, mars 2016, page 4.

La mission de médiation estime les coûts de réaménagement entre 415 et 545 millions d'euros pour un maximum de 9 millions de passagers en 2040. Les responsables de la DGAC ont indiqué que ce chiffre ne tient pas compte des coûts de transition qui exigent des investissements, en partie non pérennes, pour maintenir l'exploitation de Nantes-Atlantique, à hauteur de 50 millions d'euros.

Ces dépenses s'ajouteront au plan pluriannuel d'investissements que, dès mars 2016, la suspension du projet a contraint AGO à engager à Nantes-Atlantique afin de réaliser des travaux urgents indépendamment de la poursuite du projet, pour un total de 25 millions d'euros jusqu'en 2021.

En outre les travaux de rénovation lourde de la piste nécessiteront de fermer l'aéroport pour une durée estimée entre 12 et 24 semaines. La mission de médiation évoque une possible intensification des travaux pour ramener ce délai à 9 semaines, sans chiffrer le coût de cette hypothèse.

Enfin, les besoins d'allongement de la piste et d'extension de l'aérogare imposent des acquisitions foncières. Les coûts et les délais occasionnés sont mal définis alors qu'ils exposent l'État et le futur concessionnaire aux contraintes environnementales de la proximité du lac de Grand-Lieu, classé site d'importance communautaire et zone de protection spéciale Natura 2000<sup>(1)</sup>.

En outre, l'accroissement du trafic aérien dans l'agglomération aggravera la charge, pour les compagnies aériennes, de la compensation des nuisances sonores (*taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires*).

• **Les coûts supplémentaires réduiront les revenus de l'État concédant**

Dans un courrier adressé au Président Woerth le 26 mars 2018, le Premier ministre indique que « *quelles que soient les modalités de réalisation du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, le coût réel sera défini et pris en charge dans le cadre du contrat de concession. Comme pour toute concession, il sera financé par les recettes tirées de l'exploitation de l'aéroport et ne devrait pas nécessiter de recourir à des subventions publiques* ».

Cependant, la comparaison des coûts de la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et des coûts du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique ne saurait être éludée, car toutes les dépenses supplémentaires du concessionnaire se traduiront, *in fine*, par une diminution des redevances susceptibles de revenir à l'État concédant.

Les incertitudes qui entourent les coûts et les délais du réaménagement de Nantes-Atlantique rendront sans aucun doute difficile la négociation du contrat avec le futur concessionnaire. Ce dernier sera censé apporter la totalité des financements et assumer une prise de risques plus importante, alors même que Nantes-Atlantique ne bénéficiera pas d'une croissance de trafic aussi forte que Notre-Dame-des-Landes. Le futur concessionnaire sera donc en position d'exiger des conditions de rémunération plus favorables que celles de la concession actuelle.

---

(1) En application de la directive 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages.

• **Les mesures complémentaires proposées par le Premier ministre sont porteuses de coûts publics et privés supplémentaires**

En tout état de cause, le réaménagement de Nantes-Atlantique n'est pas susceptible d'accompagner en totalité la hausse du trafic liée au dynamisme démographique et économique du Grand Ouest.

Le Premier ministre n'a pas cherché à nier cette évidence et a proposé deux éléments complémentaires : mettre en réseau des aéroports régionaux et s'appuyer sur les lignes ferroviaires à grande vitesse pour rejoindre les plateformes aéroportuaires parisiennes, en fluidifiant et multipliant les liaisons directes existantes. Aucune indication de coûts n'est fournie.

La Commission européenne a déjà examiné le scénario d'un « réseau d'aéroports » afin d'apprécier l'impact concurrentiel du subventionnement de Notre-Dame-des-Landes. Elle indiquait que « *l'utilisation des aéroports les plus proches n'est pas réaliste* », les aéroports situés dans un rayon de 150 km n'ayant pas l'envergure suffisante et le fonctionnement en réseau supposant une « *organisation dirigiste* » alors qu'il est « *hypothétique que des compagnies aériennes créent des lignes en dispersant des moyens* »<sup>(1)</sup>.

Le CGEDD a confirmé ce point en mars 2016 « *pour des raisons liées aux durées d'accès à ces aéroports, mais aussi parce que les conditions du marché du transport aérien conduisent les compagnies à concentrer et optimiser leur offre sur les plates-formes les plus proches du bassin de chalandise* »<sup>(2)</sup>.

En février 2018, la ministre Elisabeth Borne a confié à Francis Rol-Tanguy une « *mission d'appui des collectivités territoriales* » pour définir un « *projet stratégique des mobilités du Grand Ouest* » dont l'amélioration des accès terrestres de différents aéroports. Les conclusions devraient être rendues à l'été 2018.

Cette approche présente le risque de programmer des investissements visant à accroître la capacité aéroportuaire sur des implantations plus modestes. Or la Cour des comptes a relevé que ces aéroports bénéficient de taux de subventionnement plus importants, pour l'investissement mais également le fonctionnement<sup>(3)</sup>. Il pourrait en résulter des coûts diffus pour l'État et les collectivités, sans garantie de gains d'efficience pour les utilisateurs.

Enfin, la proposition d'amélioration des accès aux aéroports parisiens ne constitue pas une alternative crédible à court terme : la rupture de charge à Montparnasse ou Massy rend l'accès à Orly difficile ; le parcours reliant le Grand Ouest à Roissy est plus long et impacté par le passage sur les lignes du RER C entre Massy et Valenton.

---

(1) Commission européenne, 20 novembre 2013, Aide d'État SA.37125 (2013/NN) – France. Opération de financement de la construction de l'aéroport du Grand Ouest (Notre-Dame-des-Landes). Paragraphe 84.

(2) CGEDD, mars 2016, op. cit., page 5.

(3) Cour des comptes, Les aéroports français face aux mutations du transport aérien, 2008, pages 105 à 110.

En outre, cette nouvelle priorité gouvernementale ne figure pas en tant que telle dans les scénarios de programmation des investissements ferroviaires présentés par le conseil d'orientation des infrastructures (COI), le 30 janvier 2018, qui ne prévoient pas d'améliorations significatives de la liaison Massy-Valenton avant 2022 (pour 50 millions d'euros) et de la gare TGV d'Orly avant 2032 (pour 100 millions d'euros).

#### **5. Le pilotage défaillant de l'État depuis 2015 rend plus difficile aujourd'hui la mise en œuvre du nouveau projet**

Il ressort du contrôle parlementaire que l'annonce de l'abandon du projet par le Premier ministre le 17 janvier 2018 ne constitue pas tant une rupture que l'officialisation d'une décision tacite de l'État qui peut être attestée depuis novembre 2015.

L'ensemble des recours formés contre les autorisations environnementales du futur aéroport ayant été rejetés à l'été 2015, le concessionnaire AGO avait logiquement sollicité le redémarrage du projet et la redéfinition d'un échéancier par avenant au contrat de concession <sup>(1)</sup>.

Par un courrier daté du 21 octobre 2015, le directeur général de l'aviation civile a demandé au directeur général d'AGO « de mettre en œuvre l'ensemble des démarches et procédures (...) pour permettre le lancement effectif des travaux au début de l'année 2016 ». Concomitamment, lors de la réunion du comité de suivi stratégique du 30 octobre 2015, le représentant de la DGAC indiquait que « la discussion avec AGO d'un avenant au contrat de concession, afin d'organiser le cadre juridique et financier de la reprise du projet (vient) juste de commencer (et que) l'État entend bien associer les collectivités ».

Cependant, le revirement de l'État est établi par un courrier du directeur du transport aérien (DTA), adressé le 7 décembre 2015, invoquant « le caractère tout à fait exceptionnel des circonstances, qui sont extérieures à (la) volonté (de l'État) et, dans une large mesure, hors de son contrôle » et « qui s'apparentent à une situation de force majeure ».

L'État a alors interrompu toutes négociations avec AGO <sup>(2)</sup>, alors que la consultation des électeurs du département de Loire-Atlantique était annoncée pour juin 2016 et susceptible de lever la suspension du projet.

Il est manifeste qu'en décembre 2015 l'État décidait de ne pas se donner les moyens de préparer le redémarrage du projet à l'été 2016. Ceci conforte le sentiment que le Gouvernement tablait alors sur un résultat négatif de la consultation.

---

(1) Courrier d'AGO à la DGAC du 27 juillet 2015

(2) Durant les 18 mois qui suivent, sept courriers adressés par AGO à la DGAC restent sans réponse. Six d'entre eux sont adressés par lettre recommandée avec avis de réception.

**De même, le rôle de la mission de médiation nommée à l'été 2017 peut être interrogé.** Dans un courrier du 5 décembre 2017, AGO indique ainsi à la DGAC que *« les sollicitations des médiateurs ont concerné, pour la plupart, un éventuel réaménagement limité de l'aéroport Nantes Atlantique et, de manière marginale, le projet de transfert sur le site du futur aéroport ».*

**La conduite du projet par l'État laisse à penser que la décision d'abandon remonte en réalité à la fin de l'année 2015.**

**Les deux années suivantes ont été perdues** alors qu'elles auraient dû être mises à profit pour clarifier et négocier les conditions de sortie du contrat et d'évolution du projet avec le concessionnaire.

**Dans l'intervalle, les populations de l'agglomération nantaise auront été exposées à des troubles à l'ordre public occasionnant des dommages multiformes (dont à deux reprises la mise à sac du centre-ville de Nantes).**

Le Président Woerth a demandé au Ministre de l'intérieur le chiffrage des dommages subis sur le domaine public et par les particuliers, ainsi que les surcoûts liés au maintien de l'ordre public, mais aucune réponse ne lui a été apportée à ce jour. Il en va de même des questions adressées à la Ministre de la justice sur les coûts liés au volume inédit de recours contentieux.

**Enfin, ces deux années d'attentisme auront affaibli l'autorité et la parole de l'État.** Sa position est désormais fragilisée alors même qu'il doit engager des négociations nombreuses et complexes avec le concessionnaire actuel puis le concessionnaire futur, et avec l'ensemble des partenaires locaux du Grand Ouest.

\*  
\* \*

CATÉGORIES DES COÛTS ET DES RECETTES POUR LES FINANCES PUBLIQUES EN CAS DE  
POURSUITE OU D'ABANDON DU PROJET DE NOTRE-DAME-DES-LANDES

	<i>Coûts publics</i>	<i>Recettes publiques</i>
Poursuite du projet de Notre-Dame-des-Landes	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Poursuite du subventionnement de la construction de l'aéroport et des accès</li> <li>● Coûts du maintien de l'ordre public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Clause de « <i>retour à bonne fortune</i> » remboursant les co-financiers publics</li> <li>● Redevance complémentaire pour retour à meilleure fortune</li> <li>● Valorisation du foncier de l'emprise de Nantes-Atlantique</li> </ul>
Abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes et réaménagement de Nantes - Atlantique	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perte sèche des dépenses déjà engagées</li> <li>● Indemnisation du concessionnaire</li> <li>● Annonces du Premier ministre sur les <i>mobilités du Grand Ouest</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Restitution à l'État des redevances conservées par le concessionnaire AGO</li> <li>● Diminution du rendement pour l'État de la nouvelle concession de Nantes-Atlantique en raison : <ul style="list-style-type: none"> <li>- des investissements transitoires pour maintenir l'activité ;</li> <li>- des coûts du réaménagement ;</li> <li>- des délais et surcoûts liés aux exigences environnementales ;</li> <li>- d'une rentabilité diminuée par des perspectives de croissance du trafic aérien inférieures à Notre-Dame-des-Landes.</li> </ul> </li> </ul>
<i>Bilan</i>	<i>Malgré des économies mécaniques, l'abandon du projet occasionne des surcoûts cachés portés par la collectivité...</i>	<i>...et entraîne, sur la durée, une perte du retour sur investissement</i>

**Poursuite du projet Notre-Dame-des-Landes**

	<i>en millions d'euros</i>	<i>Remarques</i>
<b>Coût du projet Notre-Dame-des-Landes</b> <i>(travaux, accès routier, hors tram-train)</i>	<b>740</b>	<i>Coût total selon l'estimation de la mission de médiation. Subventions définies dans la concession et la convention Etat-collectivités. Hors coûts de maintien de l'ordre public</i>
<i>Dont concessionnaire AGO</i>	<i>475</i>	
<i>Dont financement public</i>	<i>265</i>	
<b>Subventions déjà versées</b>		
<i>Etat</i>	<i>22</i>	<i>L'investissement d'AGO est rémunéré par les dividendes. Le financement public ouvre droit à des redevances versées à l'Etat et aux collectivités</i>
<i>Collectivités</i>	<i>29</i>	
<i>Solde de financements publics à verser</i>	<i>214</i>	
<b>Intéressement de l'Etat et des collectivités territoriales au produit de la concession de Notre-Dame-des-Landes</b>		
<b>Clause de retour à bonne fortune</b>	<b>- 235</b>	<i>Reversement du surplus d'EBE selon les clauses contractuelles puis redevance égale à 5 % du chiffre d'affaires (montants actualisés au taux de 4 %)</i>
<b>Redevance complémentaire</b>	<b>- 161</b>	
<b><i>Bénéfice net pour les finances publiques</i></b>	<b><i>182</i></b>	<i>Les revenus pour les financeurs publics atteignent 182 millions d'euros sur la durée de la concession.</i>
<i>Intéressement supplémentaire : Partage entre l'Etat et les collectivités du produit de la vente des terrains de Nantes-Atlantique (jusqu'à 260 ha au cœur de l'agglomération nantaise) et valorisation du foncier</i>		

**Abandon de Notre-Dame-des-Landes et réaménagement de Nantes-Atlantique**

	<i>en millions d'euros</i>	<i>Remarques</i>
<b>Coût du réaménagement de Nantes-Atlantique</b>	<b>620</b>	<i>Moyenne de l'estimation des médiateurs et de l'estimation de la DGAC en 2013</i>
<i>Dont nouveau concessionnaire</i>	<i>620</i>	<i>La concession ne devrait pas bénéficier de subventions directes hors Tram éventuel</i>
<i>Dont financement public</i>	<i>0</i>	
<b>Conséquences directes de l'abandon de NDDL pour les financeurs publics</b>		
<i>Perte sèche des subventions versées par l'Etat</i>	<i>+ 22</i>	<i>Les subventions déjà versées pour NDDL accroissent le coût de l'abandon.</i>
<i>Perte sèche des subventions des collectivités</i>	<i>+ 29</i>	
<i>Restitution des redevances dues par AGO</i>	<i>- 32</i>	
<i>Sous-total</i>	<b>639</b>	<i>Les redevances restituées par AGO à l'Etat diminuent le coût du nouveau projet.</i>
<i>Dont nouveau concessionnaire</i>	<i>620</i>	
<i>Dont financement public</i>	<i>19</i>	
<b>Conséquences de la résiliation du contrat</b>		
<b>Indemnisation d'AGO</b>	<b>+ 100 à + 500</b> <i>(estimation)</i>	<i>L'indemnisation doit couvrir la période d'interruption des travaux, l'encours des fonds propres, les frais des co-contractants et une compensation du manque à gagner suivant une règle de calcul définie par le contrat. L'indemnisation d'AGO est entièrement à la charge de l'Etat.</i>
<i>Sous-total</i>	<b>739 à 1 139</b>	
<i>Dont nouveau concessionnaire</i>	<i>620</i>	
<i>Dont financement public</i>	<i>119 à 519</i>	
<b>Rendement pour l'Etat de la future concession de Nantes-Atlantique</b>		
<i>Le concessionnaire devra avancer l'essentiel du financement et assumer l'essentiel des coûts, ainsi que des risques mal identifiés liés aux délais et aux surcoûts environnementaux. L'aéroport de Nantes-Atlantique ne pourra pas capter un trafic aérien aussi important que NDDL.</i>	<b>FAIBLE</b>	<i>Les conditions économiques de la future concession ne permettront pas à l'Etat de prétendre à des niveaux de redevances significatifs. Les redevances ne sont donc pas retenues pour diminuer le coût du réaménagement de Nantes-Atlantique.</i>
<b>Annonces du Premier ministre sur les mobilités du Grand Ouest</b>		
<i>Projets routiers et ferroviaires, subventionnement d'aéroports à proximité...</i>	<b>+ 100</b>	<i>L'ordre de grandeur est au minimum de plusieurs dizaines de millions d'euros.</i>
<b>COÛT TOTAL</b>	<b>839 à 1 239</b>	<i>La part du financement public représente en réalité entre 26 et 50 % du coût total.</i>
<i>Dont concessionnaire AGO</i>	<i>620</i>	
<b><i>Perte nette pour les finances publiques</i></b>	<b><i>219 à 619</i></b>	

*La commission procède à un point d'étape sur les travaux de la mission d'information commune sur les procédures de poursuite des infractions fiscales (M. Éric Diard, président, et Mme Émilie Cariou, rapporteure).*

Le compte rendu audiovisuel de cette réunion peut être consulté [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

\*  
\*      \*

**Membres présents ou excusés**  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mercredi 28 mars 2018 à 8 heures 30

*Présents.* - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Julien Aubert, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, Mme Anne-Laure Cattelot, M. René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Éric Coquerel, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Häïry, M. Nicolas Forissier, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Romain Grau, M. Stanislas Guerini, Mme Nadia Hai, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Mohamed Laqhila, M. Jean Lassalle, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, M. Gilles Le Gendre, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiwicz, M. Jean-François Parigi, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. Xavier Roseren, M. Fabien Roussel, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Jean-Pierre Vigier, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Michel Castellani, Mme Sophie Errante, Mme Valérie Rabault

*Assistaient également à la réunion.* - M. Pierre Cordier, M. Éric Diard, M. Gabriel Serville