



SYNTHÈSE RÉGIONALE

LE MAILLAGE AÉROPORTUAIRE EN
BRETAGNE

TABLE DES MATIÈRES

1	Un modèle économique fragilisé.....	3
1.1	Une densité élevée qui induit un chevauchement des zones de chalandise.....	3
1.2	Une dépendance des exploitants vis-à-vis des compagnies aériennes.....	4
1.2.1	Un faible pouvoir de négociation des exploitants	4
1.2.2	Des concours financiers dont la pertinence doit être justifiée.....	5
1.3	Des faiblesses structurelles accentuées par la pandémie	5
1.4	Un financement public qui devient difficilement soutenable	6
1.4.1	Les aides à l'exploitation et aux investissements.....	6
1.4.2	Une prise en charge partielle des missions régaliennes.....	7
1.4.3	Le financement public des lignes d'aménagement du territoire (LAT)	7
2	Des enjeux qui imposent une reorientation de la stratégie aéroportuaire.....	9
2.1	Les enjeux	9
2.1.1	Un droit européen restrictif en matière d'aides publiques.....	9
2.1.2	Une aviation plus respectueuse de l'environnement	9
2.2	Le développement d'une stratégie concertée sous l'égide de la Région.....	10
2.2.1	Une vision partagée de la stratégie régionale	10
2.2.2	L'amélioration concertée de l'intermodalité	11
2.2.3	La nécessaire évaluation du financement public de la stratégie aéroportuaire ...	11

Dans le chapitre de son rapport public annuel publié en 2020 consacré au maillage aéroportuaire breton, la Cour des comptes invitait l'État et les collectivités territoriales à définir et à mettre en œuvre une stratégie aéroportuaire économiquement soutenable.

Le rapport public thématique de la Cour, publié le 15 juin 2023 et consacré au maillage aéroportuaire national, a souligné la densité de ce maillage et la fragilité des 38 plateformes accueillant entre 10 000 et 3 millions de passagers commerciaux en 2019 ; leur modèle économique est largement dépendant du financement public, à hauteur de 198,9 M€ entre 2019 et 2021, dont 164,4 M€ au titre du fonctionnement et 34,5 M€ à celui de l'investissement. Des dispositifs publics de soutien au secteur aéroportuaire pendant la pandémie ont également été mobilisés à hauteur de 22,6 M€, dont 16,9 M€ sous forme de prêts garantis par l'État. Face aux défis liés à cette fragilité financière, à la prise en compte des enjeux environnementaux et au nécessaire pilotage de la stratégie aéroportuaire, la Cour demande à ce que les régions mettent pleinement en œuvre les prérogatives qui leur sont dévolues par le législateur, en concertation avec les services de l'État.

La présente synthèse, issue de ce rapport national, fait le point sur les spécificités du modèle économique des plateformes bretonnes et sur les principaux enjeux auxquels propriétaires et exploitants doivent faire face.

1 UN MODELE ECONOMIQUE FRAGILISE

La Bretagne compte aujourd’hui cinq aéroports à vocation commerciale ayant accueilli en 2019 plus de 10 000 passagers. Les plateformes de Rennes, Dinard, Brest et Quimper sont propriété de la région Bretagne ; celle de Lorient, militaire et civile, appartient à l’État. Si leur trafic est très largement orienté vers les lignes intérieures, leurs modalités d’exploitation apparaissent hétérogènes.

La gestion des plateformes de Rennes et de Dinard a été attribuée en 2010 à un délégataire privé unique, pour une durée de 14 ans. Celle des plateformes de Brest et de Quimper a fait l’objet, en 2017 et pour une durée de 20 ans, d’un montage juridique dans lequel la société concessionnaire de la plateforme brestoïse est actionnaire majoritaire de la société de gestion de l’aéroport de Quimper. L’exploitation de la partie civile de l’aéroport lorientais a été déléguée à la CCI du Morbihan jusqu’en 2021, puis à une société d’exploitation pour une durée de cinq ans.

Seules les plateformes de Brest et de Rennes développent aujourd’hui une activité commerciale prépondérante, avec des lignes régulières ; elles ont accueilli à elles deux 90 % des passagers en 2019 et 98 % en 2021. Si Quimper développe également une activité commerciale, elle le fait dans un cadre largement subventionné par les collectivités publiques. L’aéroport de Lorient n’a quasiment plus d’activité commerciale ; quant à celui de Dinard, il a surtout développé son activité extra-aéronautique, dans le domaine de la maintenance avionique.

1.1 Une densité élevée qui induit un chevauchement des zones de chalandise

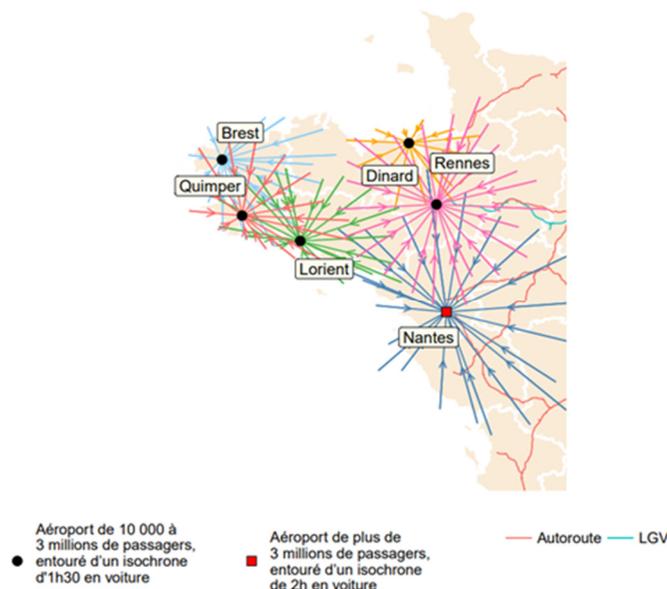
La densité aéroportuaire en France est supérieure à celle des autres pays européens mais elle est inégalement répartie sur le territoire métropolitain : elle est deux fois supérieure à la moyenne sur la façade ouest, et notamment en Bretagne.

Tableau n° 1 : Densité comparative du maillage aéroportuaire pour les aéroports >10 000 passagers

2019	Nombre d’aéroports	Population desservie par aéroport
Bretagne	5	680 000
France métropolitaine	51	1 329 412

Source : Insee et Union des aéroports français.

Les zones d’attraction des aéroports de Brest et de Quimper, distants de 80 km et parcourables en une heure par la route, se recouvrent en partie.

Graphique n° 1 : Les zones d'attraction des principaux aéroports bretons¹

Source : OpenStreetMap data.gouv.fr.

1.2 Une dépendance des exploitants vis-à-vis des compagnies aériennes

1.2.1 Un faible pouvoir de négociation des exploitants

Les aéroports accueillant plus de 700 000 passagers, soit Brest et Rennes en Bretagne, disposent d'une attractivité et d'un certain pouvoir de négociation commerciale avec les compagnies aériennes, plus nombreuses à desservir ces plateformes ; ce n'est pas le cas des trois autres.

Tableau n° 2 : Compagnies aériennes desservant les principaux aéroports bretons

Aéroports	Compagnies 2019	Compagnies 2021
Dinard	2	0
Lorient	2	2
Quimper	2	1
Brest	13	10
Rennes	15	7

Source : juridictions financières d'après les données fournies par les exploitants.

¹ L'aéroport de Nantes, situé en Pays de Loire, figure sur ce graphique dans la mesure où 25 % de sa fréquentation est bretonne (Source : Conseil régional des Pays de la Loire).

Cette dépendance est encore accrue par l'essor des compagnies à bas coût, qui sont tentées de mettre en concurrence les plateformes et les dispositifs d'aide ; les aéroports de Dinard en 2021 et de Brest début 2022, ont ainsi subi le désengagement sans préavis de la compagnie Ryanair, qui assurait respectivement 99 % et 19 % du trafic commercial. La plateforme de Dinard ne s'en est commercialement pas relevée.

D'autres aéroports, tels Rennes et Lorient, ont dû faire face au désengagement de la compagnie Air France et de sa filiale Hop ! sur certaines dessertes métropolitaines.

1.2.2 Des concours financiers dont la pertinence doit être justifiée

S'agissant des aides aux compagnies, les lignes directrices européennes de 2014² autorisent, de la part des exploitants, des aides au démarrage de nouvelles lignes sous forme d'une réduction des redevances aéroportuaires plafonnée à 50 %, accordée sur trois ans au maximum et appuyée sur une prospective économique permettant d'établir que ces dépenses correspondent au comportement d'un investisseur avisé en économie de marché.

Par ailleurs, certains exploitants passent avec les compagnies aériennes des contrats de prestations « marketing », grâce auxquels ils espèrent renforcer l'attractivité de leur plateforme ; la compagnie Ryanair, directement ou par l'intermédiaire d'une filiale, en est la principale bénéficiaire.

Le financement de ces prestations a un impact sur l'équilibre économique des plateformes et présente un risque juridique, alors même que leur efficacité n'est pas démontrée : le manque de transparence des conditions d'octroi de ces aides, ainsi que le contrôle défaillant des prestations réalisées, ne permettent pas de s'assurer de l'impact des actions menées sur la fréquentation des plateformes aéroportuaires concernées.

Cette pratique, mise en œuvre selon des modalités condamnées à plusieurs reprises par la Commission européenne, commence à être remise en cause ; la compagnie Ryanair a brusquement quitté l'aéroport de Brest début février 2022, après le refus de l'exploitant de donner suite à ses exigences financières, qu'il a estimées peu conformes à son intérêt économique.

1.3 Des faiblesses structurelles accentuées par la pandémie

Tableau n° 3 : Evolution de la fréquentation des principaux aéroports bretons

<i>en milliers de passagers</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Evol° 21/19	2022
Brest	1019	1076,6	1205,6	459	640,8	-47%	801,8
Rennes	720,8	847,1	848,7	256,3	394,1	-54%	643,2
Lorient	129,7	124	102,6	25,6	8,5	-92%	6,2
Quimper	82,4	79,3	57,7	7,3	7,2	-88%	18,8
Dinard	121,7	108,1	95,8	18,6	0,7	-99%	1,2

Source : juridictions financières et UAF pour 2022.

² Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes : communication 2014/C 99/03.

La baisse de la fréquentation des aéroports bretons est particulièrement importante en 2020. En 2021, Brest et Rennes ont retrouvé près de la moitié de la fréquentation de 2019 ; la progression s'est poursuivie en 2022. La perte de fréquentation des trois autres est proche des 90 % en 2021, sans amélioration vraiment notable l'année suivante.

La crise sanitaire a notamment accéléré la réorganisation du groupe Air France sur les lignes intérieures. Quant aux épisodes de confinement successifs, ils ont fait évoluer les pratiques professionnelles, avec la promotion du télétravail et de la visioconférence ; cette situation a provoqué une diminution sensible de la clientèle d'affaires, notamment au départ de la plateforme de Quimper.

1.4 Un financement public qui devient difficilement soutenable

Un aéroport exerce trois types d'activités génératrices de recettes : une activité aéroportuaire financée par les redevances aéroportuaires et les prestations d'assistance en escale, payées par les compagnies aériennes ; des activités extra-aéronautiques sur son emprise territoriale (locations immobilières, aires de stationnement et activités commerciales) ; des missions régaliennes de sécurité et de sûreté assurées pour le compte de l'État et financées par la taxe d'aéroport.

Ces recettes contribuent à couvrir les charges de fonctionnement courant, l'entretien, le renouvellement et les mises aux normes des équipements et des infrastructures. Elles ne sont toutefois pas suffisantes pour équilibrer les comptes des plateformes aéroportuaires ; en-deçà de 700 000 passagers par an, l'équilibre d'exploitation est rarement atteint sans recours à un financement public³.

1.4.1 Les aides à l'exploitation et aux investissements

Des concours financiers publics, qui contribuent à l'attractivité des aéroports, sont donc attribués au titre du fonctionnement des plateformes et dans le cadre des investissements nécessaires au maintien en état ainsi qu'au développement des infrastructures. Ils ont été particulièrement mobilisés pour faire face aux conséquences financières de la pandémie.

Au cours de la période 2017-2021, si les cinq plateformes bretonnes bénéficient relativement peu de subventions publiques d'exploitation, elles se sont vues octroyer près de 12 M€ au titre de l'investissement.

S'y ajoutent près de 6 M€ pour pallier les conséquences de la pandémie au travers, notamment, de l'aide à l'activité partielle des agents ou de la mise en œuvre, par certains gestionnaires, de la théorie de l'imprévision⁴. Les sociétés d'exploitation des aéroports de Brest, Rennes et Dinard ont en outre bénéficié d'un prêt garanti par l'État.

³ Source : Bilan de qualité sur les lignes directrices de 2014 élaboré par la Commission européenne et constats faits par les juridictions financières.

⁴ Conformément au 3° de l'article L. 6 du code de la commande publique, « Lorsque survient un événement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l'équilibre du contrat, le cocontractant, qui en poursuit l'exécution, a droit à une indemnité. »

1.4.2 Une prise en charge partielle des missions régaliennes

Les missions dédiées à la sûreté et à la sécurité sont financées par l'État à travers la taxe d'aéroport ; son montant inclut une majoration accordée aux plateformes de Lorient et de Quimper. Si le taux de couverture des charges par cette taxe était globalement bon en 2019, il ne se situe plus qu'autour de 50 % les deux années suivantes⁵. La crise sanitaire et l'effondrement du trafic aérien ont contraint l'État à apporter un soutien exceptionnel aux exploitants sous la forme d'avances⁶ pour améliorer ce taux ; la dette ainsi accumulée sera difficilement remboursable, sauf à envisager une augmentation tarifaire qui impactera à la hausse les coûts de touchée pour les compagnies, dégradant de ce fait la compétitivité des plateformes.

1.4.3 Le financement public des lignes d'aménagement du territoire (LAT)

Ces lignes permettent de maintenir des services aériens réguliers sur des territoires considérés comme enclavés, c'est-à-dire lorsque le monde économique se trouve à l'écart des voies de communication à grande vitesse⁷.

La réalité de l'enclavement, qui justifie des mesures de soutien public, a toutefois évolué avec le développement des infrastructures ferroviaires et routières sur le territoire breton.

Ces lignes sont soumises à des obligations de service public (OSP), normes d'exploitation (fréquence, offre de sièges, horaires) que doivent respecter les transporteurs aériens, en contrepartie desquelles ils peuvent bénéficier de compensations financières.

Conformément à la jurisprudence européenne, l'octroi d'une OSP doit reposer sur quatre critères : la proportionnalité avec les besoins économiques du territoire, l'état de l'offre aéroportuaire, l'insuffisance des autres modes de transport en particulier ferroviaires (il ne doit pas exister de trajet alternatif de moins de 3 heures) et l'adaptation des conditions tarifaires.

La desserte de **l'île d'Ouessant** a été mise en place dans une perspective de continuité territoriale ; le coût pour les finances publiques était de 226 € par passager en 2019 ; il est passé à 200 € en 2020, avec un taux de remplissage moyen des aéronefs de 40 %.⁸

⁵ Source : Direction générale de l'aviation civile.

⁶ Remboursement sur 7 ans à partir de 2024 ; il s'agit ici des avances attribuées au titre des seules missions régaliennes.

⁷ Selon un rapport du Sénat publié en 2019.

⁸ Source : Région Bretagne.

Concernant la ligne **Quimper-Orly**, une LAT a été mise en place fin 2019, pour une période de quatre ans. Sur la base du pacte d'accessibilité et de mobilité pour la Bretagne, l'État et les collectivités territoriales se sont engagés sur un financement à hauteur de 13,5 M€. L'efficacité de ces aides apparaît très dégradée, avec un taux de remplissage à hauteur de 30 % en 2020 et de 33 % l'année suivante ; le montant de l'aide publique par passager était de 359 € en 2020 ; il atteint 648 € en 2021. Cette ligne est en concurrence avec une liaison ferroviaire qui relie Quimper à la capitale dix fois par jour, sur une durée moyenne de 3 h 50. Si l'on compare les temps de trajet en prenant en compte toutes ses composantes⁹, l'avantage reste en faveur de l'avion ; son « coût-carbone » s'avère toutefois beaucoup plus élevé, soit 82 kg de CO2 par passager contre 2,2 pour le train.¹⁰

⁹ Soit 3h50 en train et 2h55 en avion (1h d'embarquement-débarquement, 1h25 de vol et 30mn pour rejoindre le centre de Paris). Le temps d'acheminement à l'aéroport ou à la gare est neutralisé.

¹⁰ Source : juridictions financières d'après données DGAC 2019 et Ademe.

2 DES ENJEUX QUI IMPOSENT UNE REORIENTATION DE LA STRATEGIE AEROPORTUAIRE

2.1 Les enjeux

2.1.1 Un droit européen restrictif en matière d'aides publiques

La Commission européenne a fixé dans ses lignes directrices du 4 avril 2014 des plafonds pour **les aides à l'investissement**, qui ne peuvent dépasser 50 % du financement de chaque projet pour les aéroports recevant entre un et trois millions de passagers, et 75 % pour les aéroports en recevant moins d'un million. Elle a déterminé l'intensité maximale des **aides au fonctionnement** dont peuvent bénéficier les aéroports de moins de trois millions de passagers pendant une période transitoire ; le plafond de la subvention publique annuelle est égal à 50 % du déficit de financement, tel qu'il était avant 2014. L'objectif est qu'à l'horizon 2024, voire 2027¹¹, l'ensemble de ces aéroports soit à même de couvrir les coûts de fonctionnement sans avoir à recourir aux aides publiques.

Si les aéroports de Lorient et de Quimper ont commencé à réorienter leurs activités vers l'aviation privée, leur équilibre financier devra être repensé sur la base d'un plan d'affaires en adéquation avec les besoins économiques recensés. La diversification des recettes pourra également passer par la production rémunérée d'énergies « vertes », à l'instar de la contractualisation entre l'aéroport de Deauville et « EDF Renouvelables », prévoyant l'implantation d'une ferme photovoltaïque sur l'emprise territoriale aéroportuaire.

Les aéroports cherchent par ailleurs à rationaliser leurs charges et à accroître leurs économies d'échelle à travers le développement de la polyvalence des agents. La société gestionnaire des aéroports de Rennes et de Dinard a développé la mutualisation des fonctions administratives ; quant à la chambre de commerce et d'industrie de Bretagne-Ouest, elle a créé une société de prestations qui organise la mutualisation d'expertise en matière économique et commerciale entre les aéroports de Brest, Quimper, Poitiers, Vannes et le Havre.

2.1.2 Une aviation plus respectueuse de l'environnement

Conformément aux dispositions de la loi « climat et résilience »¹², les liaisons aériennes intérieures de moins de 2h30 n'ont plus lieu d'être lorsqu'il existe une alternative ferroviaire ; une dérogation pour les transports en correspondance vers les hubs internationaux limite toutefois la portée de cette disposition.

¹¹ Le prolongement de la période transitoire jusqu'en 2027 est en cours de négociation.

¹² Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

La prise de conscience écologique croissante s'appuie sur un bilan carbone comparatif : en 2019, les émissions par passager de la liaison aérienne Orly-Brest ont été 34 fois plus importantes que celles du même trajet réalisé en train¹³. En termes d'acceptabilité sociale, l'évolution du coût de l'énergie est également un facteur à prendre en compte : à court terme, au regard de l'augmentation du prix des énergies fossiles et, à long terme, à celui du coût des énergies alternatives au kérosène, tel l'hydrogène, plus chères à produire.

Dans ce contexte, un réseau d'exploitants a mis en place une modulation « carbone » calculée selon la capacité et les émissions polluantes des aéronefs, l'objectif étant d'inciter les compagnies aériennes à affréter des avions moins polluants. À Rennes, notamment, un dispositif tarifaire de bonus/malus est appliqué sur la redevance atterrissage, en comparant le niveau d'émission des gaz à effet de serre de chaque aéronef, à l'atterrissage et au décollage, à la moyenne annuelle des émissions des avions de la même catégorie.

L'adaptation des infrastructures aéronautiques est également un élément majeur de la décarbonation du secteur aérien, dans la mesure où le recours à l'électricité ainsi qu'à l'hydrogène requiert des adaptations structurelles importantes. Alors que l'obligation d'alternatives aux groupes électrogènes et aux moteurs thermiques auxiliaires pourrait être imposée dès 2025, peu d'aéroports semblent en capacité d'y répondre, à l'exception notable de celui de Brest qui met à disposition un réseau électrique de 400 Hz pour l'alimentation au sol des avions. La nécessaire adoption, par chaque aéroport, d'un plan de décarbonation conforme aux objectifs climatiques entrainera un surcroît d'investissement conséquent ; or les capacités d'autofinancement des aéroports sont déjà dégradées par la crise sanitaire.

2.2 Le développement d'une stratégie concertée sous l'égide de la Région

2.2.1 Une vision partagée de la stratégie régionale

Conformément à l'article L.1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la Région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de mobilités.

La loi dite « 3DS »¹⁴ adoptée en 2022 prescrit aux régions la définition d'une stratégie régionale aéroportuaire dans le cadre de leur schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET). À cet égard, la région Bretagne déclare, en préambule de ce document, vouloir « *combiner le plus efficacement les différents modes de transports [...] dans une vision globale et systémique* » et « *inscrire le système régional aéroportuaire dans les objectifs régionaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre* ». Elle a engagé l'élaboration d'une stratégie aéroportuaire à l'échelle de son territoire, qui devra intégrer les orientations prises par l'État concernant l'avenir de la partie civile de l'aéroport de Lorient ; un diagnostic préalable, confié à un cabinet privé, sera présenté aux élus régionaux au courant du troisième trimestre 2023.

¹³ Soit 77,96 Kg CO₂ contre 2,23 Kg CO₂ par passagers.

¹⁴ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

La situation actuelle illustre également les limites d'une stratégie mono-régionale : alors que l'aéroport de Nantes est proche de la saturation, sa fréquentation bretonne s'établit à hauteur de 25 %.¹⁵ La densité du maillage aéroportuaire dans le Nord-Ouest de la France et l'importance croissante des enjeux environnementaux rendraient pertinente l'élaboration d'une stratégie interrégionale.

2.2.2 L'amélioration concertée de l'intermodalité

La conjugaison de différents modes de transport pour un trajet constitue un enjeu aussi bien en termes d'accessibilité des plateformes que de réduction de l'empreinte carbone¹⁶.

La **desserte des plateformes par les transports en commun** est placée sous la responsabilité des intercommunalités, autorités organisatrices de transport sur leur territoire, et des régions, au-delà. Si les aéroports de Brest et de Rennes sont correctement desservis à partir des centres-villes ou des gares ferroviaires, ceux de Lorient et de Dinard, pourtant situés sur des territoires à fort potentiel touristique, ne disposent d'aucune liaison à caractère collectif.

Quant à la nécessaire **complémentarité entre les liaisons ferroviaires, routières et aériennes**, elle ne fait pas encore l'objet d'une vision stratégique suffisamment coordonnée.

L'article L. 1213-1 du code des transports dispose que « *la planification régionale des infrastructures de transport a pour objectifs prioritaires de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transports* ».

Or, en Bretagne, les collectivités publiques financent une liaison aérienne Quimper-Orly et, concomitamment, l'amélioration de la liaison routière entre Quimper et Brest, qui place les deux aéroports à une heure de trajet l'un de l'autre. Par ailleurs, cette ligne aérienne est concurrencée par une desserte ferroviaire assurant une dizaine de liaisons par jour en moins de quatre heures.

2.2.3 La nécessaire évaluation du financement public de la stratégie aéroportuaire

La mise en place de cette stratégie s'accompagne de financements publics dont la pertinence doit être mise en regard de leur impact sur l'essor du trafic aérien et sur le développement socio-économique du territoire desservi.

Une telle pertinence doit pouvoir être objectivement démontrée. Or, les études conduites jusqu'à présent, dont la méthodologie est fortement hétérogène, mesurent rarement les coûts engendrés, les effets induits négatifs (pollution de l'air, nuisances sonores) ou la part du trafic imputable aux visiteurs qui ne seraient pas venus dans la région sans l'existence de l'aéroport.

Concernant les lignes d'aménagement du territoire, toute perspective de création devra faire l'objet d'une analyse des besoins socio-économiques solidement étayée ; l'offre et les modalités de financement devront être ajustées aux besoins recensés sur le territoire et à leurs perspectives d'évolution, à la demande de la clientèle (avérée ou potentielle) ainsi qu'à l'effort financier consenti par les contribuables.

* *

¹⁵ Source : Conseil régional des Pays de la Loire.

¹⁶ Selon la Direction générale à l'aviation civile, 66 % des trajets vers et depuis les aéroports français se font en voiture, aggravant leurs émissions de carbone.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>