

**Madame Chantal JOUANNO**

Présidente de la COMMISSION NATIONALE DU  
DEBAT PUBLIC

244 Bd Saint-Germain

75007 Paris

Paris, le 26 novembre 2019

Madame la présidente,

Les signataires de la présente – représentants plus de 60 sénateurs – ont l'honneur de saisir la COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC (CNDP) en application de l'article L. 128-10 afin qu'elle organise un débat public autour de la *privatisation de la société aéroports de paris (ADP) et de ses conséquences*.

En effet, l'article L. 121-10 du Code de l'environnement dispose que

*"Lorsque le Gouvernement souhaite organiser un débat public national sur l'élaboration d'un **projet de réforme** relatif à une politique publique ayant un **effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire**, il peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation du débat public.*

*Celle-ci peut également être saisie par soixante députés ou soixante sénateurs, ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, en vue de l'organisation d'un tel débat.*

Est considéré comme projet de réforme, au titre de l'article R. 121-6-2 du code de l'environnement :

*« L'évolution substantielle d'une politique publique ou des nouvelles options générales ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, qui se matérialisent par un document émanant d'une autorité publique ou rédigé à sa demande préalablement, le cas échéant, à une décision du Gouvernement ou une proposition de loi. »*

Force est de constater que cette opération de privatisation s'inscrit dans un vaste projet de réforme visant à remettre en cause les acquis du programme du CONSEIL NATIONAL DE LA RESISTANCE et des principes à valeur constitutionnelle résultant du Préambule de la Constitution de 1946.

Ce train de réforme des politiques publiques doit faire l'objet d'un débat public national car on ne peut pas considérer que les élections présidentielles et législatives de 2017 ont constitué un blanc-seing de la Nation, pour modifier les équilibres constitutionnels, fruits de l'histoire et de la tradition républicaine.

Cette opération de privatisation se distingue de celle de la FRANÇAISE DES JEUX en ce qu'elle entraîne des effets durables et déterminant sur l'environnement et l'aménagement du territoire.

**I. A TITRE PRINCIPAL, SUR LA NECESSITE DE SOUMETTRE LE CAHIER DES CHARGES AU DEBAT PUBLIC NATIONAL : à la recherche de l'intérêt général perdu**

---

Tant que la société ADP appartient au giron public, le gouvernement peut arbitrer en fonction de l'*intérêt général* un compromis acceptable par toutes les parties prenantes : le développement économique face au réchauffement climatique ; les nuisances (bruits, pollutions aux particules fines, ...) en balance à la création d'emplois dans des secteurs géographiquement en manque.

À partir du moment où la société ADP sera privatisée, seul l'intérêt des actionnaires (« *share holder value* ») guidera la politique expansionniste d'un aéroport, au détriment de la santé des riverains et du respect des fragiles équilibres environnementaux.

**A. EXISTENCE ET IMPACT DU CAHIER DES CHARGES**

Lors des débats parlementaires sur la loi PACTE, le gouvernement a mentionné l'existence d'un « *cahier des charges* » qui doit définir la politique d'ADP pour les décennies à venir, tant en ce qui concerne l'aménagement du territoire qu'en ce qui concerne l'environnement.

Ce cahier des charges n'a pas été soumis à l'examen approfondi de la représentation nationale.

De plus, ce cahier des charges n'a pas été discuté directement ou indirectement avec les riverains et toutes les parties prenantes concernées et en premier lieu, les collectivités locales.

Or, ce cahier des charges emporte des conséquences graves et permanentes nécessitant un débat public national.

Deux exemples permettront d'illustrer cette affirmation :

- de première part, le *respect du « couvre-feu » sur l'aéroport d'Orly peut-il être remis en cause par le cahier des charges et à quelles conditions ?* Rappelons que ce couvre-feu, instauré en 1968, protège les riverains de l'aéroport des vols entre 23h et 6h du matin. Toute altération du couvre-feu aura des conséquences directes et immédiates sur leur santé et, par voie de conséquence, sur l'environnement.

Ainsi, l'étude de l'observatoire BRUITPARIF publiée en 2019 et intitulée *Impacts sanitaires du bruit des transports dans la zone dense de la région Ile-de-France*, démontre que les habitants des communes limitrophes des pistes des aéroports de Paris perdent plusieurs années d'espérance de vie du fait des nuisances aériennes. Les communes les plus touchées étant Compans (38,1 mois), près de Roissy, et Ablon-sur-Seine (37,8 mois) et Villeneuve-le-Roi (34,3 mois) près d'Orly.

En outre, un amendement gouvernemental au projet de loi de finances (PLF) 2020 a été adopté à l'Assemblée nationale : il crée un mécanisme permettant le préfinancement par ADP de travaux d'insonorisation pour les riverains de l'aéroport de PARIS-CHARLES-DE-GAULLE. Comme le souligne opportunément le rapporteur spécial Vincent Capo-Canellas au nom de la commission des finances du Sénat dans son rapport sur le PLF 2020 relatif à la mission « Écologie, développement durable et mobilité » du 21 novembre 2019 : « *Cette mesure bienvenue permettra d'accélérer la résorption du stock de demandes d'aide à l'insonorisation de ces riverains, conformément à une promesse qui avait été formulée par le ministre de l'économie et des finances à l'occasion des débats parlementaires de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite PACTE).*

*Pour mémoire, le plan de gêne sonore (PGS) de Paris-Charles-de-Gaulle, approuvé le décembre 2013, couvre 24 783 hectares, 64 communes, 96 306 logements et concerne 256 176 habitants. »*

Enfin, en ce qui concerne l'impact environnemental d'un tel cahier des charges, *l'aviation est responsable de 2 à 3 % des émissions de CO2 à l'échelle mondiale*. Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur pourraient encore au moins tripler d'ici à 2030. Si l'aviation échappe à l'ACCORD DE PARIS, sa contribution au dérèglement climatique est bien réelle. Selon le centre de recherche CARBON BRIEF, les émissions de l'aviation pourraient représenter un quart du budget carbone d'ici à 2050 pour limiter la hausse planétaire des températures à 1,5°. Alors que le débat parlementaire évoque régulièrement la taxation du kerosène, pourquoi les conséquences environnementales de la privatisation d'ADP ont été écartées de la discussion ?

- De deuxième part, *le cahier des charges rendra-t-il aux collectivités locales la maîtrise de leur politique d'urbanisme et d'aménagement ?* En effet, en l'état, la société ADP constitue le premier propriétaire foncier d'Ile-de-France avec un domaine de près de 7000 hectares (soit 1,5 fois la ville de BORDEAUX) et peut décider, seule, de tout aménagement, constructions sur ses terrains sans avoir à respecter les contraintes du PLU et du SCOT.

De même, les contraintes des plans d'exposition aux bruits sur les plans locaux d'urbanisme, s'ils concourent naturellement à ne pas augmenter excessivement les populations soumises à ces nuisances, ont également pour effet de priver les communes concernées de toutes marges en matière d'aménagement et de développement urbain.

Or, les plans d'exposition aux bruits dépendent du nombre de rotation, de la fréquentation et de la nature des appareils en approche ; autant d'éléments qui peuvent être déterminés et encadrés dans le cahier des charges.

## **B. DEBAT PUBLIC NECESSAIRE POUR CHOISIR ENTRE DEUX LOGIQUES : CITOYENS OU ACTIONNAIRES QUI DOIT DECIDER DE L'AVENIR D'UNE NATION ?**

### **1. Privatiser les dividendes et nationaliser les pertes**

Dans son ouvrage de référence<sup>1</sup>, l'économiste américain J. Galbraith, démontre que l'objectif des « *prédateurs de l'Etat* » est qu'il soit géré « *de la façon qui leur rapporte le plus d'argent, à eux individuellement et en tant que groupe, qui perturbe le moins leur pouvoir et leur offre le plus de chances d'être renfloués au cas où quelque chose tournerait mal* ».

La logique de maximisation des dividendes conduira *de facto* le nouveau propriétaire d'ADP à maximiser ses recettes dans le cadre d'un marché en pleine expansion pour les trente ans qui viennent, tout en laissant à la puissance publique la gestion de la restructuration d'un tel équipement à l'horizon de 70 ans.

Ainsi, l'Etat se trouve dans la situation étonnante de renoncer à la manne annoncée tout en devant payer pour récupérer un bien lui appartenant déjà et tout en devant supporter les coûts du recyclage prévisible de ces cathédrales de béton.

Hors tout débat national, le schéma adopté permet encore une fois de mettre en pratique une politique consistant à *privatiser les dividendes et à nationaliser les pertes*.

### **2. Un modèle économique en contradiction avec l'intérêt général**

Le modèle économique de l'exploitation aérienne repose en partie sur les taxes d'aéroports perçus sur les passagers. Or, le nombre de vols quotidiens est limité à la taille de l'aéroport.

---

<sup>1</sup> J. Galbraith, *L'État prédateur. Comment la droite a renoncé au marché libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*. Le Seuil, Paris, 2009

La logique est donc d'étendre la taille de l'aéroport pour pouvoir augmenter le nombre de vols et dépasser le phénomène de congestion des installations aéroportuaires. Sur ce dernier point, il a été démontré par plusieurs économistes<sup>2</sup> que l'opérateur privé, en vue d'une optimisation maximale de l'usage de son équipement, va fatalement provoquer de la congestion, alors que l'opérateur public aura tendance à conserver des « slots » de sécurité. La privatisation présente donc un facteur accélérateur de saturation de l'installation.

Dans cette logique d'étalement et de consommation de terres agricoles, il faut prévoir des difficultés concernant les accès routiers et un accroissement de la pollution aux abords des aéroports. En effet, les propriétaires privées ont intérêt de développer l'offre de parking au détriment des transports en commun. A titre d'exemple, on peut constater l'augmentation des recettes de parking de l'aéroport de LYON était de 9,3% en 2018.

La probabilité d'extension du tarmac et des surfaces de parking est forte et constitue un véritable enjeu d'aménagement du territoire en termes de surfaces et un enjeu écologique, notamment en termes d'imperméabilisation des sols.

Le groupe possède également une réserve foncière de 300 hectares, qui peut conduire à doubler la surface de bureaux déjà exploitées à l'heure actuelle. Dans cette perspective, M. Augustin de ROMANET de BEAUNE, PDG du groupe ADP, déclarait en avril 2019 « *qu'à l'horizon 2024, le centre d'affaires d'Orly est une alternative crédible à la Défense* »<sup>3</sup>...ce qui comportent quelques conséquences environnementales et urbanistiques non négligeables.

En décembre 2017, M. Jean-Marc JARNAILLAC, alors PDG d'AIR-FRANCE-KLM déclarait : « *Dans la plupart des grands États aéronautiques, et notamment aux Etats-Unis, le choix a été fait de **conserver les aéroports sous contrôle public** en raison de leur caractéristique d'infrastructure d'intérêt général au service de l'aménagement du territoire.*<sup>4</sup> »

Dans une logique de profit, les petites lignes aériennes ou en direction de l'Outre-mer, qui font le maillage de notre territoire, risquent d'être fermées ou de voir leur exploitation altérée.

Par ailleurs, il est reconnu qu'une telle privatisation place l'Etat dans l'incapacité d'infléchir et donc, la perte de sa maîtrise des politiques publiques liées à l'environnement et l'aménagement du territoire. A titre d'exemples, on peut citer :

---

<sup>2</sup> Toshihiro MATSUMURA et Noriaki MATSUSHIMA. *Airport Privatization and International Competition*. Japanese Economic Review, Vol. 63, Issue 4, pp 431-450

<sup>3</sup> Source : Le Monde diplomatique, Juin 2019.

<sup>4</sup> « *Une privatisation de Paris Aéroport ne saurait simplement se concevoir dans une logique budgétaire* », Le Monde, 7 décembre 2017

- Yves SALESSE, membre du Conseil d'État : « *l'alibi des régulateurs capables de contrôler le respect des missions de service public a été démenti par l'expérience. Les régulateurs n'ont pas les moyens d'infléchir durablement le comportement des firmes transnationales* »<sup>5</sup> ;
- Chez les britanniques, les entreprises privées gestionnaires de l'eau ont redistribué 95% de leurs profits aux actionnaires en négligeant les réinvestissements nécessaires dans les réseaux.

**L'existence de ce cahier des charges au contenu incertain mais devant déterminer pour plusieurs décennies les relations entre ADP et les pouvoirs publics, sans qu'il soit possible au public d'être associé directement ou indirectement à son élaboration rend la saisine de la CNDP non seulement possible mais également nécessaire.**

Le débat ainsi ouvert permettra également d'étudier les alternatives possibles – voire souhaitables – à la privatisation.

## **II. A TITRE COMPLEMENTAIRE, LE NECESSAIRE DEBAT NATIONAL SUR LA PROPOSITION DE RIP**

---

Devant la décision du gouvernement de privatiser ADP dans des conditions critiquables pour des raisons économiques comme pour des raisons politiques, 248 parlementaires ont initié une procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) pour voir reconnaître à ADP le statut de « *service public national* » (au sens de l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946).

Un tel statut permettrait de conserver ADP dans le domaine public et éviterait les dérives financières évoquées plus haut. Ainsi, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement deviendraient des orientations structurantes du développement de ce service public national.

Alors que le gouvernement n'a pas hésité à mobiliser 12 millions d'euros pour organiser des débats pour répondre à la crise des « gilets jaunes » – il est vrai hors du contrôle de la CNDP jugée trop indépendante par l'exécutif – les pouvoirs publics bloquent tout débat autour de cette initiative aussi citoyenne qu'historique.

De même, faute de prise en charge par les services publics de l'information, aucun média ne relaie avec précision l'information nécessaire sur la démarche innovante du RIP.

---

<sup>5</sup> Yves SALESSE, « Service public et marché », Regards croisés sur l'économie, n°2, La Découverte, Paris, septembre 2007.

Alors que les objectifs constitutionnels d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi devraient inviter à une information officielle de l'Etat auprès du citoyen français, ce silence rend difficile la collecte des 4,7 millions de signataires nécessaires pour voir la procédure aboutir.

En organisant un débat autour de la privatisation d'ADP (bien-fondé, opportunité, alternatives, impact environnemental, conséquences sur l'aménagement du territoire), la CNDP exercerait pleinement sa mission légale et participerait au respect d'un débat pluraliste qui engage l'avenir de la Nation.

Comme le note le sénateur SUEUR dans son rapport

« La modification de l'article 11 de la Constitution, par la révision du 23 juillet 2008, est l'aboutissement d'une réflexion visant à **associer plus étroitement le citoyen à l'élaboration de la loi** »

(<https://www.senat.fr/rap/11-2-373/11-2-3731.html>).

Cette réflexion prend sa source dans les travaux de la Commission VEDEL (1993) qui précisait ses recommandations de réforme dans les termes suivants

Un **citoyen plus présent** est l'achèvement en guise de conclusion. Le citoyen veut vivre dans un État de droit. Trois termes résument cette exigence : la reconnaissance des droits et des libertés, la protection qui leur est nécessaire, **la participation directe à la formation et à l'expression de la volonté générale.**

C'est dire l'importance du RIP qui permet à des citoyens de pouvoir s'exprimer sur des sujets engageant les biens communs, fruits du travail patient et obstiné d'un peuple libre, résistant aux menaces et aux pressions de toutes les « féodalités économiques ».

Toutefois, comme la procédure de RIP ne prévoit aucun moyen pour organiser un débat public d'ampleur nationale, le recours à la CNDP paraît recommandé. En effet, cette saisine respecte tant la lettre que l'esprit de la mission de la CNDP :

« Le rôle de la CNDP est de faire respecter et d'assurer la correcte mise en place des procédures de démocraties participative prévues par la loi ou promues de manière volontaire par les pouvoirs publics.

Ces procédures servent à **faire exprimer les citoyens sur les projets et les politiques publiques à fort impact socio-économique et environnemental** et à permettre aux décideurs d'être éclairés par les contributions et par l'expression du grand public »

<https://www.debatpublic.fr/son-role>

### III. URGENCE : PROPOSITION D' ACTIONS

---

Comme vous le savez, la procédure de RIP s'insère dans un calendrier serré déterminé par le Conseil constitutionnel : la collecte des soutiens s'achèvera le **12 mars 2020**.

Si à cette date, le seuil des 4,7 millions de signataires n'est pas atteint, le gouvernement poursuivra à marche forcée la privatisation d'ADP.

Compte tenu des délais imposés par la procédure de RIP, il serait nécessaire que

- **Avant le 10 janvier 2020, un DEBAT NATIONAL soit organisé à PARIS**, nous demanderons alors une retransmission sur les chaînes de télévision en raison du respect du principe de pluralisme) ;
- **entre le 15 janvier et le 15 février 2020, organisation d'au moins trois débats dans une des villes** dans le périmètre de l'aéroport ROISSY-CDG, LE BOURGET et ORLY.

Je vous remercie de nous faire connaître la décision de la CNDP avant le 5 décembre 2019 afin de nous permettre d'organiser la tenue d'un débat nécessaire et utile.

Veillez croire, Madame le président, en l'assurance de nos hommages respectueux.