

NOTE RAPIDE

DE L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - ÎLE-DE-FRANCE N° 736



Victor Alvarez / Flickr-CC

GOVERNANCE

Décembre 2016 • www.lau-ldf.fr

GOVERNANCE DES PLACES AÉROPORTUAIRES: LES CAS DE STOCKHOLM ET D'AMSTERDAM

PORTES D'ENTRÉE INTERNATIONALES DES MÉTROPOLIS, LES AÉROPORTS SONT ESSENTIELS À LA CONNECTIVITÉ ET AU BON FONCTIONNEMENT DES VILLES, DÉSORMAIS DOMINÉES PAR LES FLUX. LA MÉTROPOLISATION FAIT ÉVOLUER LEUR RÔLE, DE SIMPLES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN OUTILS DE DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN, VOIRE RÉGIONAL. CECI APPELLE À EN REPENSER LEURS RELATIONS AVEC LEURS TERRITOIRES AINSI QUE LEUR MODE DE GOUVERNANCE.

Identifier le mode actuel de gouvernance des places aéroportuaires constitue l'objet de deux études de cas réalisées par des étudiants de l'école urbaine de Sciences-Po Paris pour l'IAU îdF, sur Amsterdam-Schiphol et Stockholm-Arlanda. Elles éclairent directement les questionnements franciliens sur la place des aéroports dans la métropole. Les récents débats sur l'entrée, ou non, au sein de la Métropole du Grand Paris, des communes accueillant les deux aéroports internationaux et situées en lisière du périmètre initial en sont une illustration.

LES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE DES PLACES AÉROPORTUAIRES

Ces débats sont significatifs de l'importance accordée aux aéroports pour le dynamisme économique d'un territoire qui prétend au rang de métropole mondiale. De l'importance, mais aussi des difficultés à intégrer, ne serait-ce que spatialement, les aéroports dans les projets métropolitains. Bien souvent d'ailleurs, ces infrastructures se situent à la périphérie des métropoles, bien qu'elles en constituent l'une des principales polarités, l'un des lieux assurant la connexion entre le local et le global. Enjeu stratégique pour l'économie, la place aéroportuaire concentre nombre de problématiques liées à cette synthèse entre des objectifs apparemment contradictoires : conciliabilité entre développement et conservation, complexité des échelles de gouvernance, difficulté de construire la concertation.

La fragmentation des acteurs

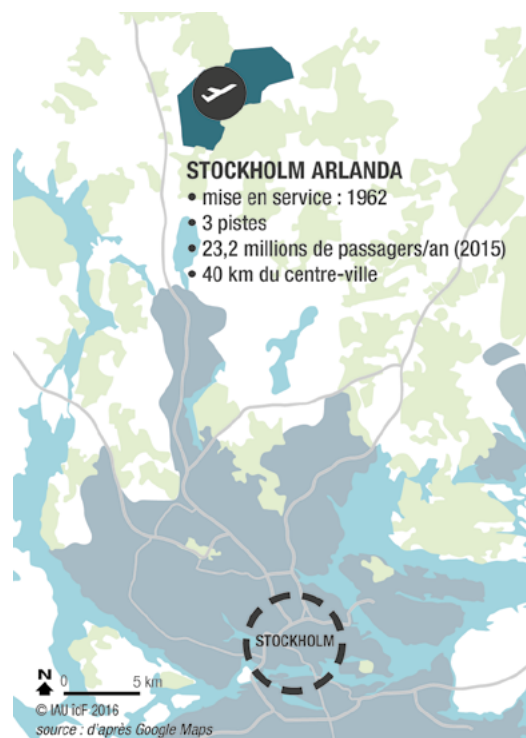
Équipement d'envergure, un aéroport recouvre des enjeux multiscalaires : de l'intégration locale de l'infrastructure de transport à l'attractivité internationale d'une métropole. Bien que les autorités publiques aient aujourd'hui tendance à se désengager de la gestion des aéroports pour la confier



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME



SYSTÈME D'ACTEURS DE LA PLACE AÉROPORTUAIRE DE STOCKHOLM ARLANDA



En couverture : la place aéroportuaire d'Arlanda (Suède). Enjeu d'intérêt national, c'est l'État suédois qui définit la stratégie de développement de ce futur « hub scandinave », selon un mode de gouvernance *top down*.

à des structures privées, la plate-forme et, plus largement, la place aéroportuaire, font intervenir une grande variété d'acteurs aux statuts divers, tant locaux qu'internationaux, publics ou privés (compagnies aériennes, de messagerie express, entreprises aéronautiques, etc.). Cette fragmentation des acteurs peut fragiliser la mise en place de stratégies de développement et leur application qui nécessite des lieux de concertation.

La vision commune pour le territoire

Parce qu'elles sont des lieux de projets à la croisée d'intérêts, générant parfois des conflits d'usage (consommation d'espace pour le développement *versus* protection de l'environnement, par exemple), l'efficacité des places aéroportuaires nécessite la fabrication d'une vision commune. Celle-ci pose la question de la légitimité et des moyens de chacun pour arbitrer et mettre en œuvre une stratégie partagée.

La gestion des externalités

La présence d'un aéroport a plusieurs effets sur le territoire qui l'accueille : il est un important moteur économique, créateur de richesse et d'emploi, et génère de très nombreux flux – aériens mais aussi terrestres –, sources de nuisances. La maîtrise et la compensation de ces nuisances constituent un enjeu de gouvernance fort car ces paramètres s'inscrivent dans un cadre contraignant de réglementations nationales – voire supranationales – et d'engagements locaux. Autre difficulté : les territoires bénéficiant des retombées positives et négatives coïncident rarement ! Il s'agit alors de s'accorder sur la manière d'équilibrer ou de compenser ces effets. Ces enjeux interrogent les liens entre gouvernance et planification stratégique, les lieux et les outils

de mise en œuvre, les acteurs à impliquer et leur volonté de travailler ensemble.

STOCKHOLM ET AMSTERDAM : DEUX SYSTÈMES DE GOUVERNANCE EN EXEMPLES

À Stockholm-Arlanda, le gouvernement suédois souhaite transformer l'aéroport en « hub scandinave ». Cette stratégie est partagée par les municipalités accueillant la plate-forme comme par l'institution régionale, qui défendent une politique d'ouverture internationale renforcée par « la peur de l'isolement de la Suède¹ ». Elles se sont d'ailleurs engagées, au côté de l'État, à améliorer la desserte de l'aéroport en développant un réseau de transport sur le corridor Stockholm-Uppsala, qui irait jusqu'à Arlanda. La stratégie se traduit par un objectif ambitieux de doublement du trafic de passagers d'ici à 2040 : construction d'une quatrième piste et fermeture de l'aéroport de Bromma construit à proximité immédiate de Stockholm. L'aéroport d'Arlanda, lui, est implanté loin du cœur de la métropole, dans un territoire peu dense, propice aux projets d'aménagement.

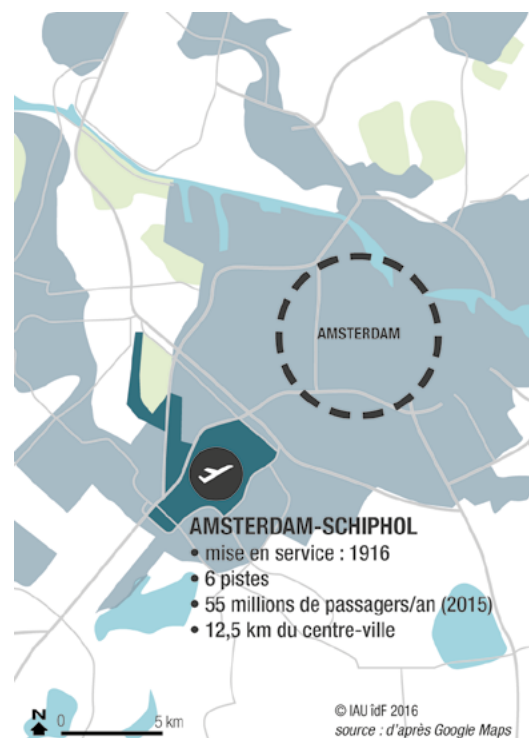
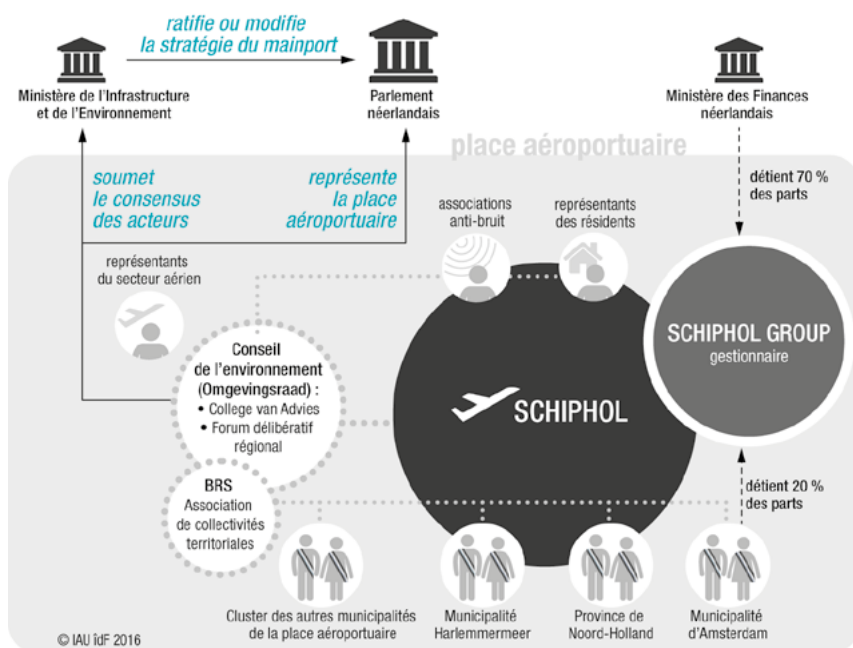
À Schiphol, la plate-forme aéroportuaire d'Amsterdam se situe au cœur d'une métropole très dense, saturée par l'urbanisation, dans un espace géographique très contraint. Cinquième aéroport européen, sa stratégie de développement cible la sélectivité et la montée en gamme des prestations (immobilières, hôtelières, de transport).

Le système de gouvernance de ces deux places aéroportuaires peut être analysé en prenant en compte trois aspects : la répartition des acteurs, les outils de régulation et les modes de gouvernement.

PLACE AÉROPORTUAIRE VS PLATE-FORME

Si la plate-forme désigne l'emprise dédiée à l'aéroport, la place aéroportuaire englobe un territoire plus vaste, soumis aux différentes externalités (positives ou négatives) liées à l'aéroport : les retombées économiques, l'attractivité du territoire, ou encore les impacts environnementaux du trafic aérien. Ce territoire s'apprécie donc davantage dans une logique de fonctionnement et d'influence [IAU idF, Métropolis, 2015], d'où la grande labilité de son périmètre, qui peut varier non seulement en fonction des problématiques et des impacts abordés, mais aussi selon la représentation des enjeux par les acteurs.

SYSTÈME D'ACTEURS DE LA PLACE AÉROPORTUAIRE D'AMSTERDAM SCHIPHOL



Les acteurs

La gouvernance de la place aéroportuaire d'Arlanda se structure autour d'acteurs issus de l'État. Certes, le principal gestionnaire de l'aéroport, Swedavia, est un acteur privé, en charge du foncier, des opérations immobilières – comme l'actuel projet d'Airport City Stockholm – et même d'infrastructures de transport. Il est propriétaire de cet aéroport comme il le fut pour l'ensemble des aéroports suédois. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le statut des aéroports est en effet multiple : public, privé ou mixte. Mais Swedavia demeure sous la tutelle administrative et politique de l'État qui, en tant qu'actionnaire majoritaire, exerce un contrôle sur ses choix de développement *via* une structure déconcentrée à l'échelle régionale : le conseil administratif du comté², chargé de veiller au respect des directives gouvernementales à l'échelle régionale.

Jouant de son statut d'entreprise porteuse de l'intérêt national³, Swedavia a longtemps imposé ses orientations aux municipalités locales. Ceci était d'autant plus difficilement accepté que, dans cet État décentralisé, les municipalités possèdent de larges compétences en matière d'aménagement et de planification. Contrainte de jouer le dialogue pour concilier les externalités positives et négatives, Swedavia est désormais dans une position plus conciliatrice et ouverte à la négociation avec les quatre municipalités qui accueillent l'aéroport.

À Amsterdam, la présence de l'État est moins marquée. Il a pourtant toujours reconnu Schiphol comme une priorité nationale et influe encore sur le développement de la place aéroportuaire par deux leviers : des plans nationaux d'aménagement à faible portée prescriptive et une participation

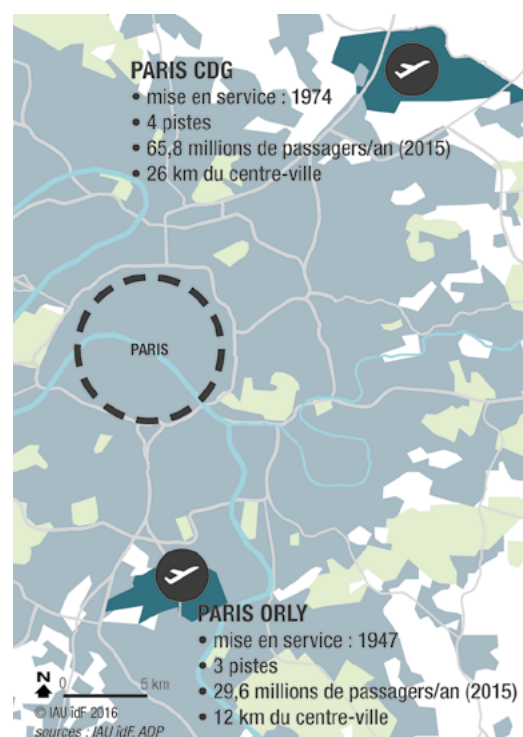
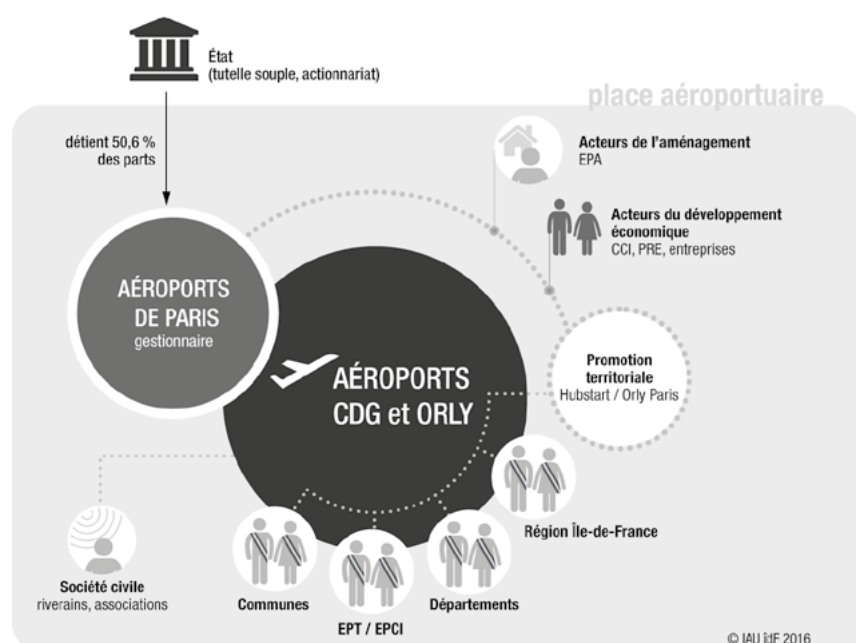
prépondérante au capital des entreprises gérant l'aéroport, lui conférant un droit de regard sur leur stratégie. La majorité des capitaux de Schiphol Group – le principal opérateur économique, d'aménagement et d'investissements immobiliers de l'aéroport – est ainsi détenue par le ministère des Finances néerlandais (70 %) et par la municipalité d'Amsterdam (20 %)⁴. D'ailleurs, Schiphol Group possède quasiment tous les aéroports du pays, ce qui lui a permis de développer une stratégie de groupe : spécialiser chaque aéroport sur un type de vol (court ou long courrier, low cost, etc.).

Les outils de régulation

À Arlanda, plusieurs outils sont utilisés pour articuler les projets des différents acteurs, voire leurs intérêts contradictoires (enjeu de connectivité internationale, réduction des nuisances sonores, etc.). Le premier outil de coordination des intérêts est une sorte de coopération souple de projet, mise en place à l'initiative de Swedavia pour construire une vision partagée des retombées positives générées par les activités de l'aéroport : Arlanda Region. Elle se réunit trois fois par an et regroupe : Swedavia, les quatre municipalités d'accueil de la plate-forme aéroportuaire d'Arlanda, le conseil du comté de Stockholm, la ville de Stockholm qui porte, depuis quelques années, un grand intérêt à la plate-forme aéroportuaire, et quelques grandes entreprises.

Les plans stratégiques sont définis à l'échelle nationale et dans le cadre d'un bureau de planification du conseil du comté réunissant des représentants des municipalités et de l'État. Ils sont ajustés aux attentes et aux projets des municipalités. Une collaboration « régionale » qui s'est récemment traduite, en juin 2016, par l'adoption

SYSTÈME D'ACTEURS DES PLACES AÉROPORTUAIRES FRANCILIENNES



d'un plan de développement régional (delregional utvecklingsplan) définissant les principaux projets de développement économique et d'aménagement d'Arlanda (développement d'un réseau de transport pour le corridor situé entre Stockholm-Uppsala-Arlanda, élargissement du parc résidentiel, etc.). Ce document permet d'ajuster les objectifs et les attentes des municipalités au plan stratégique national défini par le ministère de l'Entreprise, de l'Énergie et des Télécommunications, qui fixe les principaux axes de développement de l'aéroport d'Arlanda. Le maire de Knivsta résume bien la situation : « Quand l'État décide d'un plan d'aménagement, les municipalités ne peuvent influencer qu'à la marge cette décision : celle-ci, parce qu'elle relève de l'intérêt national, passe avant l'intérêt local⁵. »

Depuis sa création en 2005, Arlanda Region a surtout permis d'instaurer un dialogue entre Swedavia et les municipalités d'Arlanda, de rompre avec une approche descendante de la décision publique d'une entreprise, qui se prévalait de son statut de « représentante » de l'intérêt national pour imposer sans jamais négocier.

L'ouverture de Swedavia à l'égard des municipalités de la plate-forme d'Arlanda a progressivement favorisé leur alignement sur l'idée défendue par l'État que l'aéroport constitue une opportunité pour le développement du territoire local et son attractivité. C'est d'ailleurs dans cet espace d'échange et de collaboration qu'a pris corps le projet structurant d'Airport City Stockholm porté par les collectivités locales, Swedavia et un promoteur immobilier, Arlandastad Holding AB.

L'alignement des positions entre acteurs institutionnels a toutefois tendance à évacuer une question : celle de l'environnement et, notamment,

des nuisances sonores. Elle ressurgit *via* la mobilisation de la société civile qui, faute d'être associée au processus décisionnel, utilise d'autres canaux pour peser sur les décisions. Elle saisit une institution nationale : la cour de justice chargée des litiges environnementaux et territoriaux. Second outil de régulation par « le haut », cette instance joue un rôle décisif en matière d'aménagement puisqu'elle a le dernier mot sur la délivrance (ou non) d'un permis de construire, significativement appelé « permis d'environnement ». Par ce rôle d'arbitre entre les intérêts défendus par les promoteurs du développement de l'infrastructure aéroportuaire et les riverains, cette cour de justice s'apparente à un outil de régulation par le droit. Cette judiciarisation ne doit pourtant pas être considérée comme un obstacle à la décision, mais plutôt comme un garde-fou ayant un effet « ralentisseur ». Ce genre de procédure « indirecte et non-transparente » nuit également à la capacité d'action collective et à « la construction d'une confiance mutuelle entre les acteurs⁶ ».

À Schiphol, les scènes de négociation sont nombreuses et s'interpénètrent, mais deux d'entre elles jouent un rôle clé. Le Schiphol Regional Airport Governance (BRS) est une plate-forme de coordination visant à définir une stratégie économique et spatiale entre les collectivités territoriales de la place aéroportuaire. Cette stratégie est ensuite confrontée aux intérêts, objectifs et demandes des représentants des activités industrielles, des entreprises de l'aviation et des résidents, au sein d'un Conseil de l'environnement (Omgevingsraad). Ce conseil est composé de deux structures collégiales : le College Van Advies, qui est l'instance de prise de décision à laquelle participent des résidents élus ; un forum régional, plus largement

ouvert, notamment aux associations patronales et aux résidents notamment, qui constitue l'espace de discussion et de préparation des décisions du College van Advies, le lieu où les acteurs construisent un équilibre entre les externalités positives et négatives du développement de la place aéroportuaire.

Toute la singularité de cette structure tient à la position accordée aux résidents de la place, via un système de représentation par des délégués élus permettant de faire valoir leurs revendications et de peser dans les négociations. Ce Conseil de l'environnement joue ainsi un rôle central de régulation des intérêts entre les acteurs de la place aéroportuaire de Schiphol (BRS, représentants civils élus et opérateurs privés), clairement reconnu puisqu'il est chargé de porter la position des acteurs de la place aéroportuaire au Parlement, lorsqu'il s'agit de délibérer sur un projet concernant Schiphol.

Les modes de gouvernement : top down ou à distance

À Arlanda, le mode de gouvernement de la place aéroportuaire peut être caractérisé de *top down* en raison de deux traits majeurs :

- un État qui coordonne le développement de l'aéroport. Il exerce, par l'intermédiaire d'une entreprise privée, une « tutelle souple » afin d'organiser le développement d'un aéroport considéré comme d'intérêt national ;
- la régulation des conflits entre les intérêts divergents s'effectue par le recours au droit, à l'instance judiciaire incarnant un « tiers neutre », un arbitre entre les enjeux locaux.

La place aéroportuaire de Schiphol repose sur un mode de gouvernement « à distance » dont les deux caractéristiques principales sont :

- un État exerçant une influence « indirecte » sur le développement de l'aéroport par un jeu de coopération entre acteurs locaux, publics et privés ;
- la régulation des conflits par la négociation.

Au final, la place aéroportuaire d'Arlanda se caractérise par une gouvernance à dominante étatique. C'est bien en effet le gouvernement qui définit la stratégie de développement et contrôle sur un mode directif, l'organisation des relations entre les acteurs locaux. Ce mode de gouvernance,



Si la place aéroportuaire d'Amsterdam-Schiphol est considérée comme une priorité nationale, son développement s'opère à travers un mode de gouvernance concerté entre acteurs publics et privés.

où la construction du projet pour un territoire se fait par « le haut », est étroitement lié à l'idée que cette place aéroportuaire constitue un enjeu d'intérêt national qui prévaut sur la construction d'un intérêt général « local » négocié. La fragilité de ce modèle de gouvernance tient à l'éviction des acteurs gênants pour le projet, au risque qu'ils le freinent en mobilisant les voies judiciaires. La culture du droit, de la règle, prime sur celle de la négociation.

À Schiphol, la place aéroportuaire est gérée par une gouvernance pluraliste. Son projet de développement est négocié et décidé entre les acteurs privés et publics dans le cadre d'une structure d'échange assurant un rôle de coordination, qui est parvenue à trouver, même avec les acteurs de la société civile, un consensus provisoire.

Faut-il y voir un modèle à suivre pour concilier les externalités des places aéroportuaires en Île-de-France ? Répondre par l'affirmative serait hâtif. D'abord parce que le modèle de Schiphol est fragile. Il est en effet construit sur un consensus de courte portée basé sur une croissance dite « sélective », dont l'horizon ne dépasse pas 2020. Au-delà, l'incertitude est grande sur la capacité à maintenir une vision partagée et à produire de l'action collective fondée, et c'est là une seconde faiblesse, sur les

L'ÉTUDE IAU ÎDF/ÉCOLE URBAINE DE SCIENCES-PO

Cette Note s'appuie sur une étude réalisée en 2016 par une équipe de quatre étudiants de l'école urbaine de Sciences-Po Paris dans le cadre d'un atelier du master Governing the large metropolis. Son objectif était d'analyser les modes de gouvernance de deux places aéroportuaires – Stockholm-Arlanda et Amsterdam-Schiphol – afin d'éclairer le cas francilien. Basée sur une solide revue de la littérature scientifique et sur une série d'entretiens *in situ*, cette étude a permis de donner à voir l'organisation et la configuration du jeu des acteurs de chacune de ces deux places et de dégager deux modèles de gouvernance. L'étude a été réalisée par Jean-Baptiste Besançon, Anna Jönsson, Agathe Lacombe et Filipe Mello Rose, sous le tutorat de Charlotte Halpern et Antoine Frémont.

Typologie de gouvernances aéroportuaires

	Gouvernance à dominante étatique	Gouvernance pluraliste
Acteur principal de la place aéroportuaire	Une entreprise à dominante publique	Gestionnaire privé de la place aéroportuaire
Mode de gouvernement	<i>Top down</i>	À distance
Outils de régulation	Plans stratégiques Instances délibératives	Contrats Instances judiciaires

seules relations de confiance interpersonnelles. Ensuite parce qu'un modèle de gouvernance est étroitement lié à la structure institutionnelle de chaque pays, à la culture de la négociation, au poids de l'État, à la politique des gestionnaires d'aéroports, mais aussi aux contraintes du territoire dans lequel cette place aéroportuaire s'inscrit. Les contraintes géographiques, d'occupation du sol, et ses caractéristiques socio-économiques influent sur les acteurs à impliquer dans la gouvernance et sur les sujets à traiter.

La rareté foncière, l'inscription de l'aéroport dans un tissu urbain dense et peuplé, sa proximité avec la ville-centre, tous ces éléments façonnent le système de gouvernance à Amsterdam. À Arlanda, l'éloignement du centre-ville et l'importante disponibilité foncière conduisent à mettre en avant les enjeux d'accessibilité (création d'un corridor Stockholm-Uppsala-Arlanda) et de possibilités d'urbanisation.

Ces deux cas d'étude proposent donc des pistes à suivre – notamment pour organiser la négociation entre acteurs publics et privés, pour créer une capacité d'action collective –, mais non des modèles à importer. Pour faire évoluer la gouvernance francilienne, la prise en compte des spécificités territoriales et de ceux qui en sont acteurs est incontournable. ■

Tanguy Le Goff, politiste
sous la responsabilité de Léo Fauconnet, chef du pôle gouvernance
Pauline Zeiger, économiste urbaniste
sous la responsabilité d'Anca Duguet, directrice par intérim du département urbanisme, aménagement et territoires

RESSOURCES

- Airport Regions Conference, City of Madrid, *The Economic Impact of Airports*. Proceedings of Conference, February 2014.
- Fain Jane, *Towards a metropolitan governance in the Schiphol airport region ?*, Thesis, Delft University of Technology, January 2014.
- IAU îdF, Metropolis, *Les défis d'une place aéroportuaire idéale*, actes du 1^{er} atelier de l'initiative Metropolis « Comment fabriquer une place aéroportuaire idéale ? », Paris, novembre 2015.
- Subra Philippe, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, coll. « Perspectives géopolitiques », 2014.

Sur le site de l'IAU îdF

- Rubrique Équipements et infrastructures : études et publications, cartes interactives. <http://bit.ly/2gCsA8h>
- Rubrique Gouvernance : études et publications, cartes interactives. <http://bit.ly/2gpshjA>

1. Christer Wikström, responsable industrie et entreprise à Sigtuna, une des communes du comté de Stockholm qui accueillent l'aéroport d'Arlanda, mars 2016.
2. Ce conseil est chargé de veiller au respect des directives gouvernementales à l'échelle régionale.
3. Les domaines d'intérêt national sont définis par le code environnemental suédois, comme ceux relevant de la préservation environnementale ou nécessitant le meilleur usage possible du territoire et des ressources en vue du développement économique.
4. 2% par la ville de Rotterdam et 8% par Aéroports de Paris (ADP).
5. Klas Brattström, maire de Knivsta, commune d'implantation de la plate-forme aéroportuaire de Arlanda. Entretien réalisé par téléphone le 26 mars 2016.
6. Hans Brattström, architecte-urbaniste, Stockholm County Council-Regional Planning Office. Entretien réalisé par téléphone le 27 mars 2016.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

RÉDACTION EN CHEF

Isabelle Barazza

MAQUETTE

Olivier Cransac

INFOGRAPHIE - CARTOGRAPHIE

Sylvie Castano

MÉDIATHÈQUE/PHOTOTHÈQUE

Claire Galopin, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

sandrine.kocki@iau-idf.fr

IAU île-de-France

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15
01 77 49 77 49

ISSN 1967-2144
ISSN ressource en ligne
2267-4071



www.iau-idf.fr



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

