



AVIS

N°01/2020

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures

Saisine concernant le projet de délibération approuvant le recours à une délégation de service public de type affermage pour la gestion et l'exploitation de l'aéroport de Nouméa-Magenta

Présenté par :

Le président :

M. Jacques LOQUET

Le rapporteur :

M. Hnadriane HNADRIANE

Dossier suivi par :

Mmes Judith MUSSARD, Martine GARNIER et Laetitia MORVILLE, respectivement secrétaire générale adjointe, chargée d'études et secrétaire au CESE-NC.

Adopté en commission, le 20 janvier 2020,
Adopté en bureau, le 22 janvier 2020,
Adopté en séance plénière, le 24 janvier 2020.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE NC), ce dernier a été saisi par lettre en date du 17 décembre 2019 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un projet de délibération approuvant le recours à une délégation de service public de type affermage pour la gestion et l'exploitation de l'aéroport de Nouméa-Magenta, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, en charge du dossier, a auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 01/2020

Conformément aux articles 22-9° et 92 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de desserte aérienne ainsi que de délégation de service public.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de ce projet de délibération.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le secteur du transport aérien est depuis toujours d'une importance fondamentale pour le développement économique d'un pays et encore plus pour la Nouvelle-Calédonie de par son insularité. Il existe plusieurs aérodromes sur le territoire et la question du mode de gestion est primordiale. Ceux de Lifou, Magenta et Koné sont gérés par la Nouvelle-Calédonie. Pour les autres structures :

- celui de l'île des Pins dépend de la province Sud,
- ceux de Maré, Tiga et Ouvéa de la province des îles Loyauté,
- ceux de Belep, Touho et Koumac de la province Nord.

L'aérodrome de Nouméa-Magenta¹ accueille environ 430 000 passagers par an et représente ainsi, la majorité des trafics domestiques (desserte de Belep, l'île des Pins, Koné, Koumac, les îles Loyauté et Touho). Il comprend 5 compagnies aériennes :

- Air Calédonie,
- Air Loyauté,
- Air Alizé,
- Helicocéan SAS,
- Hélisud.

Cette variété de trafics, à l'avantage des usagers, se caractérise toutefois par une complexité bien réelle de sa gestion.

¹ <https://www.aeroports.cci.nc/fr/magenta/presentation>

Historiquement, l'aérodrome était géré en régie directe par la direction de l'aviation civile de Nouvelle-Calédonie (DAC-NC).

Cependant, ce mode de gestion présentait des inconvénients notamment du fait de l'augmentation du nombre de passagers et par conséquent des coûts supplémentaires.

La situation déficitaire du budget a alors imposé qu'un prestataire spécialisé dans ce domaine soit gestionnaire de l'aéroport.

Ainsi, par délibération, le congrès a confié en 2013 sa gestion à la chambre du commerce et de l'industrie de Nouvelle-Calédonie (CCI NC) sous forme de délégation de service public (DSP) par voie statutaire, dont les missions au fil des ans, se sont étendues.

En métropole, de manière générale la gestion des aéroports, surtout régionaux, était confiée aux CCI². Ces dernières géraient déjà, pour des raisons économiques et stratégiques, les ports maritimes.

Toutefois, au fil du temps, cette gestion par les CCI a été remise en question, notamment :

- face à l'efficacité des modèles étrangers,
- du fait de la courte durée des délégations de service public (entre 5 et 10 ans),
- de la complexité résultant du partage des missions entre l'Etat et les CCI,
- et des contraintes budgétaires de l'Etat et des collectivités.

Ainsi, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dans une volonté de clarifier le rôle et les missions de chacun, de faire face à ses contraintes budgétaires et de promouvoir et conforter le rôle de l'aéroport, demande au CESE NC de se positionner sur deux points :

- le principe du recours à la délégation de service public sous forme d'affermage d'une durée de sept ans pour la gestion et l'exploitation de l'aéroport Nouméa-Magenta,
- ainsi que le lancement d'une procédure ouverte pour la passation de la délégation de service public.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC selon la **procédure normale**.

² « Le changement du régime de gestion des aéroports français : une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien les exemples des aéroports de Lyon-Saint Exupéry et Grenoble-Isère », mémoire Pierre BEYRIE, 2008.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures (CEAI) s'est intéressée, aux projets de délibération et de contrat de DSP, thème par thème. Il en ressort les observations et propositions suivantes :

Concernant les missions du délégataire :

Initialement, la délibération de 2013 a confié 7 missions principales à la CCI³, à savoir :

- l'accueil du public et la surveillance de l'aérogare,
- la sécurité aéroportuaire,
- l'exploitation, l'entretien et l'inspection des aires de mouvements,
- l'exploitation et l'entretien courant des infrastructures,
- la gestion administrative et financière de l'exploitation,
- le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) et la prévention du péril animalier (SPPA), cependant cette mission est restée de la responsabilité de la DAC à défaut de convention de mise à disposition avec la CCI,
- et la sûreté aéroportuaire.

L'article 14 du projet de contrat de DSP ajoute à ces dernières, de nouvelles missions qui incombaient précédemment à la Nouvelle-Calédonie.

Parmi elles, notamment :

- l'exploitation, l'entretien et la gestion du balisage,
- la fourniture d'énergie électrique normale et de secours aux équipements nécessaires aux services de la navigation aérienne,
- le SSLIA,
- l'entretien du réseau d'eaux pluviales de l'aérodrome et des bassins de rétention,
- l'exploitation et l'entretien des ouvrages d'assainissement et de drainage,
- etc.

Les conseillers constatent donc une augmentation significative des missions dévolues au délégataire ce qui correspond aux conditions d'une DSP sous forme d'affermage.

³ Art. 4 délib. n° 317 du 30 août 2013 relative aux conditions de gestion et d'exploitation de l'aérodrome de Nouméa-Magenta.

Concernant les missions de la Nouvelle-Calédonie :

Quant à elles, dans le cadre de la délibération de 2013, l'article 8 du cahier des charges dénombre 7 missions lui incombant.

La gestion du personnel relevant du SSLIA, comme mentionnée ci-avant, ne fera plus partie des compétences de la DAC mais bien du nouveau délégataire.

Recommandation n°1 : les conseillers proposent que lors du transfert des divers personnels au nouveau délégataire, les salaires et les acquis sociaux soient maintenus.

Conformément à l'article 24 du projet de contrat de DSP, la Nouvelle-Calédonie assure l'exécution, le financement et la maintenance des dispositifs nécessaires à la bonne exécution des missions suivantes :

- l'achat, l'installation et l'entretien des équipements nécessaires à la fourniture des services relatifs à l'aéroport dont le balisage lumineux,
- l'achat, l'installation et l'entretien des aides radioélectriques nécessaires à l'atterrissage,
- l'achat, l'installation et l'entretien des équipements nécessaires à l'assistance météorologique.

Par ailleurs elle continue à assurer les missions suivantes (article 25 du même projet) :

- les mesures d'adhérence, l'évaluation de la portance et le calcul de l'indice de service des chaussées aéronautiques,
- l'information et le dialogue avec les riverains de la plateforme.

Recommandation n°2 : la commission souhaite que certaines compétences soient précisées notamment sur le balisage et son entretien (article 14.2 alinéa 2 et article 24 du projet de contrat de DSP).

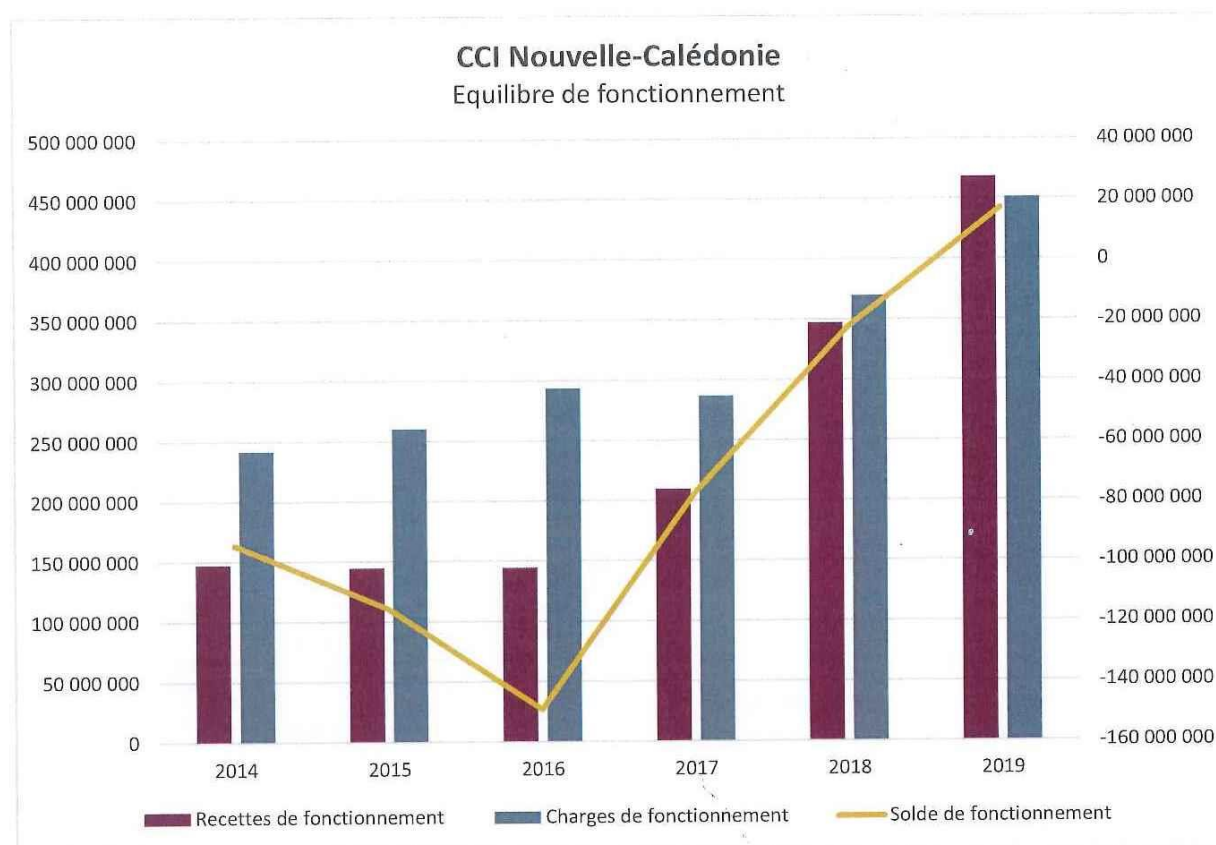
Parmi les missions incombant à la Nouvelle-Calédonie, l'article 26 du projet de contrat de DSP, vient préciser le contrôle du délégataire. Il est désormais rajouté de contrôler l'équilibre économique. Cette notion devient centrale dans le nouveau contrat de délégation. Il signifie que le délégataire tire sa rémunération des redevances perçues auprès des usagers tout en lui permettant de faire du profit.

Toutefois, l'article 41 du même texte prévoit un « retour à la meilleure fortune », autrement dit dans le cas où le résultat net du délégataire est supérieur à un certain montant, un pourcentage devra être reversé à la Nouvelle-Calédonie.

Concernant le régime financier :

D'un point de vue économique, cette DSP était de 2014 à 2016 en déficit de fonctionnement du aux lourdes charges (achats internes, personnel et frais généraux). En 2017, des mesures d'augmentation tarifaire ont permis de réduire ce déficit et par conséquent la subvention du gouvernement.

En 2019, la section fonctionnement est enfin équilibrée.



4

Pour l'avenir, le véritable défi à relever sera de réduire les achats et la sous-traitance en passant par la mutualisation avec d'autres aéroports territoriaux et provinciaux. Mais aussi prévoir de nouvelles recettes extra aéronautiques comme la location de parkings au public, aux loueurs, la commercialisation des bureaux vacants, etc.

Pour les recettes, actuellement, conformément à l'article 9-I de la délibération de 2013, la CCI perçoit de la gestion de l'aérodrome, les recettes d'exploitation suivantes :

- les redevances pour services rendus,
- les redevances domaniales, commerciales et d'usage des installations,
- les produits de la dotation dans la lutte contre les incendies des aéronefs et de prévention du péril animalier, hormis les charges de personnel.

Quant aux dépenses d'exploitation, elles comprennent (article 9-II) :

- les dépenses d'exploitation courantes,
- les dépenses dans le cadre de la lutte contre les incendies des aéronefs et de prévention du péril animalier, hormis les charges de personnel.

⁴ Source Contrat de délégation de service public, mémoire d'information aux candidats, p21.

Dans le nouveau contrat d'affermage, outre le fait qu'il doit équilibrer ses comptes, le prestataire percevra (art 32 et suivants) :

- une compensation pour charge de service public relative aux missions de sécurité⁵,
- une compensation pour sujétions de service public afin de promouvoir et de conforter le rôle de l'aéroport,
- les redevances correspondant à toute prestation de service dont les tarifs sont approuvés par le gouvernement,
- les produits des prestations accessoires pour l'utilisation des installations aéroportuaires hors service public dont les tarifs sont approuvés par le gouvernement.

L'article 42 du projet de contrat de DSP ajoute que dans le cadre des missions de sûreté et de sécurité, il perçoit les ressources de la taxe d'aéroport, et les subventions complémentaires du budget général de l'État, car le délégataire assure pour le compte de l'Etat des missions régaliennes (sûreté).

Pour les dépenses (articles 34 à 36 du contrat de DSP), le nouveau prestataire devra s'acquitter auprès de la Nouvelle-Calédonie :

- des charges d'exploitation de l'aéroport : frais de commercialisation, frais d'entretien de maintenance, etc.,
- des impôts et taxes concernant les terrains, ouvrages et installations délégués, plus ce qui concerne l'activité même du contrat,
- de la redevance d'utilisation de l'aéroport : une partie fixe pour l'occupation et l'utilisation du domaine public de 5 millions et une partie variable pour l'utilisation des équipements.

Les conseillers observent que l'exploitation sous la forme d'affermage entraîne une lourde responsabilisation de l'exploitant qui le fait à ses risques et périls. Et ils s'inquiètent qu'un déséquilibre, dans le fonctionnement, ait un impact sur le prix des billets d'avion.

Concernant le lancement d'une procédure ouverte de passation de DSP :

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit, en son article 92, que certains articles du code général des collectivités territoriales sont applicables aux délégations de service public de Nouvelle-Calédonie et permettant de confier leur gestion à des opérateurs économiques au travers d'une procédure de mise en concurrence.

⁵ La **sécurité** représente par définition, tous les éléments qui sont en place pour prévenir les événements accidentels et donc involontaires. Contrairement à la **sûreté** qui repose sur des actes de malveillance et donc volontaires.

Cependant, au même article de cette loi, dernier alinéa, est prévue une dérogation qui stipule « *Le présent article ne s'applique pas aux délégations de service public lorsque ce service est confié à une personne morale de droit public ou intégralement détenue par des personnes publiques, et à condition qu'elle réalise la majeure partie de son activité avec l'autorité délégante et que l'activité déléguée figure expressément dans ses statuts ou dans son objet social* ».

Ainsi, il est observé que la possibilité demeure pour la Nouvelle-Calédonie de ne pas lancer une procédure ouverte de passation de DSP.

Concernant le suivi du service public et de l'information des usagers :

A l'instar des commissions consultatives des services publics locaux, créées à l'article L.126-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, qui examinent les rapports annuels des délégations des services publics, les conseillers proposent de mettre en place une commission consultative des riverains et des usagers de l'aéroport.

C'est une avancée vers plus de transparence dans la gestion du délégataire et vers une amélioration de la qualité du service car c'est l'occasion de faire remonter les préoccupations des riverains et des usagers. Au-delà, la commission peut être saisie volontairement par la Nouvelle-Calédonie. C'est aussi une aide à la décision et à la commission pour alimenter la réflexion sur le long terme.

Les modalités de fonctionnement de la commission pourront être précisées par arrêté du gouvernement, en prévoyant qu'elles soient suffisamment souples pour permettre une participation effective de ses membres (désignation, quorum, horaires de convocation, communication des documents...).

Recommandation n°3 : la délibération est complétée par un article 3 (l'article 3 étant renuméroté article 4) :

« Article 3 : Il est créé une commission consultative de représentants des riverains et des usagers, personnes morales désignées par l'autorité délégante et présidée par l'autorité délégante.

La commission examine chaque année, sur le rapport de sa présidence, le rapport annuel du délégataire (y compris son annexe).

La commission est consultée pour avis sur toute modification dans l'exécution du service et notamment sur l'évolution des tarifs pratiqués.

Les modalités de fonctionnement de la commission sont définies par arrêté du gouvernement. ».

Concernant le service aux usagers :

Recommandation n°4 : l'article 14.1 du contrat de DSP est complété par les alinéas suivants :

« - améliorer et diversifier les services de restauration, de boutique, de location, d'équipement sanitaire (toilettes, douches) en veillant à l'accessibilité aux personnes en situation de handicap et à mobilité réduite,

- installer et maintenir des fontaines à eau,*
- organiser des lieux d'attente et de rencontre. »*

III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission insiste, particulièrement, sur l'importance de ses **2 recommandations**.

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures émet un *avis favorable* au projet de délibération approuvant le recours à une délégation de service public de type affermage pour la gestion et l'exploitation de l'aéroport de Nouméa-Magenta ainsi que pour le lancement d'une procédure ouverte pour la passation de la DSP.

LE RAPPORTEUR



Hnadriane HNADRIANE

LE PRESIDENT



Jacques LOQUET

La commission a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents par **5 voix « POUR »** dont 2 procurations.

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°01/2020

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis défavorable** au présent projet de délibération.

Par ailleurs, elles insistent, plus particulièrement, sur l'importance de **ses 4 recommandations**.

L'avis a été adopté à la **majorité** des membres présents et représentés par **11 voix «défavorable»**, **9 voix « favorable »** et **4 « réservé »**.

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°01/2020

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
09/01/2020	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur David GINOCCHI, directeur adjoint des affaires juridiques (DAJ NC),- Monsieur Christopher VERGES, directeur adjoint de l'aviation civile (DAC NC),- Messieurs David GUYENNE et Charles ROGER, respectivement président et directeur général de la chambre du commerce et de l'industrie de la Nouvelle-Calédonie (CCI-NC).
10/01/2020	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Samuel HNEPEUNE, directeur général d'Air Calédonie,- Monsieur Thierry ASTIER, directeur d'Hélisud.
20/01/2020	<ul style="list-style-type: none">- Monsieur Gilbert TYUIENON accompagné de mesdames Viviane ARHOU et Medjo WAHUZUE, respectivement vice-président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et chargées de mission.- Réunion d'examen & d'approbation en commission
<p><i>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</i></p> <p>Par ailleurs, a également été sollicité et a fourni une réponse :</p> <ul style="list-style-type: none">- Hélicocéan. <p>N'a pas fourni de réponse :</p> <ul style="list-style-type: none">- UT CFE CGC.	
22/01/2020	BUREAU
24/01/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	9

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : madame WALEWENE, messieurs CORNAILLE, HNADRIANE, ITREMA, KALOI, LOQUET, MERMOUD, PAOUMUA, POIROI, TEIN et WAMYTAN.

Étaient présents lors du vote : madame WALEWENE (observatrice), messieurs CORNAILLE (procuration à monsieur POIRIOI), HNADRIANE (procuration à monsieur PAOUMUA), LOQUET, PAOUMUA, POIROI.

Étaient absents lors du vote : mesdames CORNAILLE et MERCADAL, messieurs CALI, MERMOUD, TEIN, WAMYTAN et WADRENGES.