



**RECOURS A UN CONTRAT DE DELEGATION DE
SERVICE PUBLIC POUR L'EXPLOITATION DE
L'AEROPORT LE MANS-ARNAGE**

RAPPORT DE PRINCIPE

Article L.1411-4 du code général des collectivités
territoriales

SOMMAIRE

1	Préambule et présentation du projet	3
2	Les objectifs et les grandes caractéristiques de l'exploitation de l'Aéroport.....	6
3	Présentation des différents modes de gestion possibles pour l'exploitation de l'Aéroport7	
3.1	La gestion directe	7
3.1.1	La régie directe	7
3.1.2	La régie dotée simplement de l'autonomie financière.....	8
3.1.3	La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	8
3.2	Le recours aux marchés publics pour l'exploitation de l'Aéroport.....	10
3.3	Le recours à un contrat délégation de service public	11
4	Présentation des caractéristiques des prestations que devra assurer le délégataire	16
4.1	Objet du contrat.....	16
4.2	Durée envisagée	16
4.3	Financement	17
4.4	Rémunération du service.....	17
4.5	Le contrôle du Syndicat mixte en tant qu'autorité délégante.....	17
4.6	Le personnel	17
4.7	Assurances	17
4.8	Fin du contrat	18
4.8.1	Absence de reconduction tacite et prolongation de la concession	18
4.8.2	Fin anticipée du contrat	18
4.8.3	Sort des biens en fin de contrat.....	18
5	La procédure de concession sous la forme de délégation de service public et le calendrier prévisionnel.....	19
6	Conclusions	19

1 Préambule et présentation du projet

Le contexte

L'aéroport de Le Mans-Arnage (ci-après l'« Aéroport ») est actuellement exploité par la Chambre de commerce et d'industrie du Mans et de la Sarthe (ci-après la « CCI du Mans ») dans le cadre d'un contrat de délégation de service public de 15 ans arrivant à échéance le 31 décembre 2024.

Le Contrat attribue à la CCI du Mans une mission globale portant sur l'exploitation des terrains, ouvrages, bâtiments, installations, matériels, réseaux et services aéroportuaires, le développement et la promotion du trafic passagers, des liaisons aériennes et des activités aériennes.

L'Aéroport constitue un élément déterminant de l'accessibilité du Circuit des 24 Heures pour ses plus gros clients et sponsors et participe indéniablement à maintenir le Circuit des 24 Heures au rang des circuits les plus prisés de la planète. Compte tenu de cette caractéristique, le fonctionnement de l'Aéroport est naturellement marqué par une hyper-saisonnalité liée aux 24 Heures et aux autres événements sportifs.

Par ailleurs, l'Aéroport participe activement au développement économique du territoire (vols d'affaires, zones d'activités économiques).

Le futur gestionnaire de l'aéroport devra à la fois optimiser son fonctionnement normal tout au long de l'année et en assurer l'exploitation en période de pointe (semaine des 24 Heures du Mans, notamment).

Les enjeux auxquels le projet est confronté

L'enjeu majeur consiste en la désignation d'un nouvel exploitant solide financièrement et compétent techniquement pour exécuter les missions qui lui seront confiées par le Syndicat Mixte par la convention de délégation de service public et notamment :

- Assurer l'exploitation de l'aéroport dans le cadre fixé par l'Autorité Délégante en conformité avec la réglementation,
- Optimiser sans cesse le rôle de l'aéroport comme porte d'entrée nationale et internationale du circuit des 24 Heures du Mans et de l'ensemble des événements sportifs qui s'y déroulent tout au long de l'année,
- Exécuter et financer un programme d'investissement et de renouvellement des biens de retour de la concession,
- Exécuter et financer partiellement un programme d'investissement permettant d'adapter les infrastructures à l'évolution prévisible du trafic et de maintenir la qualité du service public aéroportuaire à un haut niveau.

Parallèlement, le futur exploitant devra notamment tenir compte du contexte réglementaire lié à la décarbonation des activités aériennes.

Ce contexte est lié au vote en 2021 de la loi « climat et résilience » et du paquet de directives et règlements liés au Pacte Vert européen qui s'applique au secteur du transport aérien et de l'aéroportuaire.

La loi « climat et résilience » prévoit en effet :

- Le paiement d'un prix du carbone suffisant dès 2025,
- La suppression des liaisons aériennes nationales quand un autre moyen de transport collectif permet d'assurer ce transport en moins de 2 heures 30 (ce qui vise les liaisons Lyon, Bordeaux et Nantes avec Orly),
- L'encadrement du développement des capacités aéroportuaires,
- L'obligation de compenser les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) des vols intérieurs métropolitains avec compensation intégrale dès 2024.

Le pacte vert européen est beaucoup plus ambitieux puisqu'il vise la neutralité carbone des activités aériennes et aéroportuaires en 2050 et comprend :

- Le projet de règlement ReFuel Aviation, qui vise à accélérer le déploiement et l'utilisation des carburants aéronautiques durables (SAF),
- La révision des règles du marché du carbone européen (ETS) concernant le secteur de l'aviation et son articulation avec le mécanisme international de compensation des émissions du transport aérien (CORSIA),
- La révision de la directive sur la taxation de l'énergie qui devrait supprimer l'exemption de taxe sur le kérosène,
- Le projet de règlement révisant la directive sur le déploiement des carburants alternatifs (AFIR) qui prévoit l'installation des bornes de rechargement électrique pour les avions dans les terminaux des aéroports.

Lors de son congrès annuel d'octobre 2021, l'IATA, (International Air Transport Association) qui regroupe plus de 300 compagnies aériennes mondiales, s'est alignée sur l'objectif européen d'obtenir la neutralité carbone du secteur aérien en 2050.

L'Union des aéroports français (UAF) encourage tous les aéroports français à être partie prenante du programme ACA (Air carbone accreditation) visant à mettre en œuvre un programme d'actions permettant l'atteinte de cet objectif avec les investissements conséquents que ce programme implique.

Les premières projections financières

Le projet à développer représenterait un coût d'investissement de 4 M€ (valeur 2023) selon les premières estimations. Le modèle économique actuel de l'aéroport ne permet pas de financer l'intégralité de ces investissements et nécessite le versement par le Syndicat mixte de subventions d'investissement.

Le potentiel de subventionnement des investissements sollicité par le délégataire serait en tout état de cause plafonné à 75% des coûts admissibles conformément aux dispositions de l'article 56 bis du règlement (UE) n°2017/1084 modifiant le règlement (UE) n°651/2014.

Pour couvrir ses coûts d'exploitation, l'exploitant de l'Aéroport disposera de 2 sources de recettes :

- Les recettes d'exploitation de l'aéroport décomposées en 2 catégories :
 - o Les recettes dites « aéronautiques » directement liées à l'activité aéroportuaire ;
 - o Les recettes dites « extra-aéronautiques » telles que celles provenant de la valorisation du domaine public confié.
- Les ressources liées à la compensation des obligations de service public imposées par le Syndicat mixte qui sont versées à l'exploitation par le Syndicat mixte.

Objet et visée du présent rapport

Dans ce contexte, il convient dès à présent pour le Comité syndical du Syndicat mixte de se prononcer sur le mode de gestion le plus approprié pour l'exploitation de l'Aéroport.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales, le présent rapport a pour objet d'éclairer le Comité syndical sur les modes de gestion possibles et de lui permettre de se prononcer sur le principe du recours à la délégation de service public pour l'exploitation de l'Aéroport.

Selon l'article L.1411-4 du code général des collectivités territoriales, le Comité syndical doit se prononcer sur le principe de toute délégation de service public après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux (ci-après « CCSPL ») qui statue au vu d'un rapport présentant les caractéristiques des prestations que doit assurer le concessionnaire.

Le présent document a ainsi pour objet, d'une part, de recueillir l'avis de la CCSPL sur les points suivants :

- le choix de la délégation de service public pour l'exploitation de l'Aéroport ;
- les caractéristiques des prestations que devra assurer le futur délégataire au titre du contrat à intervenir ;

et d'autre part, de permettre au Comité syndical de se prononcer, au vu notamment de l'avis de la CCSPL, sur le principe du recours à un contrat de délégation de service public pour l'exploitation de l'Aéroport.

2 Les objectifs et les grandes caractéristiques de l'exploitation de l'Aéroport

Parmi les principaux objectifs à la charge du futur délégataire, celui-ci aura en particulier à sa charge de :

- Assurer l'exploitation de l'Aéroport dans le cadre fixé par le Syndicat mixte en conformité avec la réglementation nationale et européenne ;
- Maintenir et développer le rôle déterminant de l'Aéroport dans l'accessibilité internationale du Circuit des 24 Heures ;
- Mettre en œuvre les conditions techniques et financières permettant l'actualisation du PSA selon les critères précisés par l'étude CGX ;
- Exécuter et financer le programme d'entretien-renouvellement des biens de retour de la concession et exécuter et financer (partiellement) un programme d'investissement permettant d'adapter les infrastructures à l'évolution du trafic, de maintenir la qualité du service public aéroportuaire à un haut niveau et assurer son développement durable notamment par l'installation de panneaux photovoltaïques ;
- Maintenir à son niveau actuel la subvention annuelle de fonctionnement versée par le Syndicat mixte, soit environ 300 K €.

3 Présentation des différents modes de gestion possibles pour l'exploitation de l'Aéroport

S'agissant de l'exploitation d'un aéroport, il ressort des dispositions de l'article L.6321-2 du code des transports que :

« L'exploitation des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique autres que ceux mentionnés aux articles L. 6321-1, L. 6323-1 et suivants et L. 6324-1 peut être assurée directement par la personne publique ou privée dont ils relèvent et qui signe la convention prévue par l'article L. 6321-3 ou confiée par cette personne à un tiers.

Lorsque cette personne est une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, l'exploitation est réalisée conformément au livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales.

Le signataire de la convention mentionnée au premier alinéa du présent article désigne à l'autorité administrative la personne à qui il confie l'exploitation de l'aérodrome. »

Aussi, conformément à ces dispositions, l'exploitation d'un aéroport peut faire l'objet :

- D'une gestion directe en régie ;
- D'une gestion déléguée confiée dans le cadre d'une délégation de service public ou d'un marché public.

3.1 La gestion directe

La gestion directe peut prendre trois formes différentes :

- régie directe ;
- régie dotée de l'autonomie financière ;
- régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

3.1.1 La régie directe

La régie directe correspond au mode de gestion d'un service le plus intégré.

Dans ce cas en effet, la personne publique conserve un contrôle maximum sur le service dès lors que la gestion de celui-ci est totalement intégrée par la personne publique dans la mesure où elle est assurée à l'aide de ses propres services, et de ses propres moyens humains, financiers et matériels.

Trois critères principaux caractérisent les services en régie simple :

- La régie n'a aucune personnalité juridique propre : c'est la collectivité dont elle relève qui est titulaire des droits et obligations nées de leurs activités,
- Les services en régie dépendent directement de la collectivité : l'exécutif de la collectivité est responsable du fonctionnement des services,
- Les services en régie n'ont aucune autonomie sur le plan financier : le budget général de la collectivité regroupe les recettes et dépenses de tous les services en régie.

Ce type de régie est le plus intégré à la personne publique dans le sens où ses organes de décision sont ceux de la personne publique. La régie ne dispose donc d'aucune autonomie, ce qui permet à la personne publique de conserver l'entière maîtrise des décisions.

Toutefois, aux termes de l'article L.2221-4 du code général des collectivités territoriales, cette forme de régie est exclue pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial, comme c'est le cas en l'espèce.

En effet, s'agissant de l'exploitation d'un tel service, l'article L.2221-4 du code général des collectivités territoriales précise que les régies sont dotées :

« 1° Soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal ou le comité du syndicat en a ainsi décidé ;
2° Soit de la seule autonomie financière ».

La régie directe est donc exclue.

3.1.2 La régie dotée simplement de l'autonomie financière

La régie dotée de la simple autonomie financière est assurée par les services de la personne publique dite de rattachement (ici, le Syndicat mixte), comme dans la régie directe.

Aux termes de l'article R. 2221-1 du CGCT, la régie dotée de la simple autonomie financière est créée par délibération de l'assemblée délibérante. Cette décision fixe les statuts et la dotation initiale de la régie.

La régie dotée de la seule autonomie financière est administrée, sous l'autorité de l'exécutif et de l'assemblée délibérante de la personne publique, par un conseil d'exploitation et son président ainsi qu'un directeur (art. R. 2221-3 du CGCT). Elle compte également un agent comptable.

Les règles spécifiques applicables aux régies dotées de la seule autonomie financière sont définies aux articles L. 2221-11 et suivants et R. 2221-63 et suivants du CGCT.

Le directeur est désigné ou révoqué par l'organe exécutif de la personne publique. L'agent comptable est celui de la personne publique, mais un comptable spécial peut être affecté à la régie si ses recettes annuelles d'exploitation dépassent 76 225 € et si elle est en charge d'un service public industriel et commercial. Cette décision de principe est prise par l'organe délibérant de la personne publique après avis du conseil d'exploitation et du Directeur Départemental des Finances Publiques ; la nomination du comptable revient au Préfet sur proposition de l'organe exécutif.

Les régies locales à seule autonomie financière disposent surtout d'un budget autonome à l'intérieur de celui de la collectivité territoriale qui assure le service public. Ce budget est séparé en section d'exploitation et section d'investissement.

Les principales décisions d'organisation, mais également de gestion du service restent du ressort de l'organe délibérant de la personne publique de rattachement (le Comité syndical) : programmation des investissements, vote du budget et fixation des tarifs, gestion du personnel ...

En l'espèce, il pourrait être envisagé d'avoir recours à une régie pour l'exploitation de l'Aéroport.

3.1.3 La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière se distingue des autres régies par le fait que la personne publique transfère statutairement la gestion du service public à une entité juridique publique distincte.

Les règles spécifiques applicables aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont définies aux articles L. 2221-10 et R. 2221-18 et suivants du CGCT.

Aux termes de l'article R. 2221-1 du CGCT, la régie personnalisée avec autonomie financière est créée par une délibération de l'assemblée délibérante. Cette décision fixe les statuts et le montant de sa dotation initiale qui comporte, sous réserve d'apports ultérieurs à inclure, les créances, les apports en espèce ou en nature enregistrés pour leur valeur vénale, déduction faite des dettes que prend obligatoirement en charge la régie (CGCT, art. R. 2221-13).

La délibération de création fixe en outre les règles générales d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration tout en sachant que le nombre de ses membres ne peut être inférieur à trois et que des personnalités extérieures à l'assemblée délibérante de la collectivité peuvent en faire partie si les statuts le prévoient. L'assemblée délibérante de la personne publique désigne les membres du conseil d'administration, sur proposition de l'exécutif de la personne publique, et il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes.

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est un organisme bien distinct de sa personne publique de rattachement. Elle est administrée par un conseil d'administration et son président ainsi qu'un directeur (art. R.2221-2 du CGCT). Cette catégorie de régie n'est pas directement placée sous l'autorité de l'exécutif et de l'assemblée délibérante de la personne publique.

Elle doit disposer d'une administration propre.

Cette régie est dissoute par délibération de l'assemblée délibérante de la personne publique.

En l'espèce, il pourrait être envisagé d'avoir recours à une régie pour l'exploitation de l'Aéroport.

La gestion en régie présente plusieurs avantages, au rang desquels :

- **Contrôle total de la personne publique sur le service ;**
- **Meilleure traçabilité et visibilité sur les conditions de l'exploitation du service (sur le plan financier) ;**
- **Moindre recherche de profit de la part d'un opérateur privé ;**
- **Des coûts de financement optimisés.**

Sur le plan financier, la gestion en régie permet d'éviter de supporter les charges de structure ainsi que la marge d'un opérateur, même si, *in fine*, une telle structure dispose également de charges de frais généraux (direction, gestion juridique et comptable, suivi qualité, etc.) propres.

Toutefois, la gestion directe de l'exploitation de l'Aéroport présente plusieurs difficultés.

Tout d'abord, une difficulté forte liée au fait de l'impossibilité de transférer le risque d'exploitation

Ce mode de gestion impose en outre des contraintes humaines et matérielles pour le Syndicat mixte, celles de disposer des personnels et des moyens matériels disponibles à affecter sur le long terme à la gestion de la régie.

Par ailleurs, contrairement aux autres modes de gestion qui seront appréciés ci-après, la gestion en régie ne formalise pas d'engagements de performance sanctionnés par des pénalités ou d'autres outils financiers incitatifs.

S'agissant de l'évolutivité du service confié, et contrairement à un contrat de la commande publique ne pouvant être modifié que dans le cadre strict des avenants, la régie peut faire évoluer le service comme elle l'entend.

Sur le plan concurrentiel, le recours à la régie exclut naturellement une mise en concurrence et donc son effectivité qui permettrait de rechercher en théorie la meilleure offre au meilleur prix.

De plus, les régies sont soumises aux règles de la commande publique, ce qui s'avère lourd en termes de procédures et peu adapté aux caractéristiques de l'exploitation et aux contraintes d'un exploitant devant faire face à des situations d'urgence. Aussi, concernant les travaux de sous-traitance et les consommables par exemple, la régie supporte généralement des niveaux de charges plus élevés qu'un opérateur privé.

En effet, la maîtrise des risques constitue un facteur influençant fortement le prix du service selon le choix du mode de gestion : toute variation des coûts d'exploitation a une influence directe sur le tarif facturé à l'usager compte tenu du portage du risque d'exploitation (casse, pollution, risque sanitaire, etc.).

La survenance d'un risque est plus impactant pour la personne publique dans le cadre d'une régie que dans le cadre d'un contrat de concession dans lequel le concessionnaire supporte le risque d'exploitation.

Un tarif en régie affichera donc une distorsion économique en cas de survenance d'un risque d'exploitation.

En conséquence, et au regard de ce qui précède, le recours à la régie n'apparaît pas adapté et doit donc être écarté.

3.2 Le recours aux marchés publics pour l'exploitation de l'Aéroport

Au terme de l'article L.1111-1 du code de la commande publique :

« Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent ».

Le recours à un marché public entraîne plusieurs conséquences.

Tout d'abord, la maîtrise d'ouvrage et le risque d'exploitation ne sont pas transférés à l'opérateur économique, titulaire du contrat, dont la rémunération est assurée par le paiement d'un prix pendant toute la durée du contrat.

Aussi, le risque d'exploitation continue de peser intégralement sur la personne publique.

D'autre part, le recours à un marché public entraîne, pour l'acheteur, l'obligation d'allotir.

En effet, aux termes de l'article L. 2113-10 du code de la commande publique :

*« Les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes.
L'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots.
Il peut limiter le nombre de lots pour lesquels un même opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique. »*

Toutefois, il ressort de l'article L. 2113-11 du même code que :

« L'acheteur peut décider de ne pas allouer un marché dans l'un des cas suivants :
1° Il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;
2° La dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.
Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allouer le marché, il motive son choix en énonçant les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de sa décision. »

En l'espèce, dans le cas où il était retenu de confier l'exploitation de l'Aéroport au travers d'un marché public, le Syndicat mixte supporterait alors l'intégralité du risque d'exploitation de l'activité. Par ailleurs, et compte tenu de l'obligation d'allotissement, force est d'admettre que cette obligation serait susceptible d'entraîner la multiplication des intervenants sur l'Aéroport aboutissant à rendre le suivi d'exécution de chaque prestation plus lourd pour le Syndicat mixte.

Le recours aux marchés publics allotis présente certains avantages, mais aussi de nombreux inconvénients :

- Avantages :

- Maîtrise directe du service ;**
- Meilleure traçabilité et visibilité sur les conditions d'exploitation du service (sur le plan financier).**

- Inconvénients :

- Un opérateur est rémunéré par un prix fixé forfaitairement et n'assume pas les risques de l'exploitation, qui restent pleinement supportés par le Syndicat mixte. Aussi, les titulaires sont peu intéressés à la performance de l'exploitation ;**
- L'allotissement est de nature à accroître les risques dits d'interface, ou d'interopérabilité compte tenu du nombre d'intervenant et donc fragiliser l'organisation et la performance globale du projet.**

En conséquence, et au regard de tout ce qui précède, le recours aux marchés publics allotis doit être, dans ces conditions, écarté.

3.3 Le recours à un contrat de délégation de service public

Enfin, un dernier mode de gestion pouvant être envisagé consiste dans le recours à un contrat de délégation de service public (étant entendu qu'en l'espèce, au vu des nécessités d'investissements et de la réglementation européenne relative aux aides d'Etat apportées aux aéroports, le recours à un affermage apparaît à exclure).

Il s'agit d'un mode de gestion par lequel une personne morale de droit public confie par contrat à un opérateur économique, la gestion d'un service public à ses risques et périls (risque non négligeable de perte).

Conformément aux dispositions de l'article L.1411-1 du code général des collectivités territoriales, un contrat de délégation de service public se définit comme un contrat de concession au sens du code de la commande publique dans le cadre duquel un opérateur est chargé de la gestion d'un service public.

Aux termes de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique, un contrat de concession est défini comme :

« un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »

Les contrats de concession permettent donc à une personne publique de confier (i) la réalisation d'ouvrages ou (ii) la gestion d'un service, notamment public (article L.1121-3, al.3 du code de la commande publique), à un tiers qui en assurera la gestion et l'exploitation et qui supportera un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

Un contrat de délégation de service public se caractérise par quatre éléments :

- Le lien unissant l'autorité concédante au concessionnaire est nécessairement contractuel ;
- Le concessionnaire doit être chargé de la gestion et de l'exploitation d'un service public et, le cas échéant, de la réalisation d'ouvrages nécessaires à son exploitation ;
- Le concessionnaire se voit effectivement transférer un risque lié à l'exploitation du service au sens de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique ;
- Le contrat est conclu à titre onéreux au sens de ce même article.

La principale caractéristique de ce montage est que, comparativement aux marchés publics, l'exploitant est exposé aux aléas de l'exploitation du service et supporte seul le risque commercial dans la mesure où sa rémunération est assurée par la perception des recettes du service.

En effet, un opérateur (exploitant) est rémunéré par un prix qui fluctue en fonction des résultats de l'exploitation, ce qui implique un aléa et une prise importante du risque par l'exploitant dans la gestion du service.

Par ailleurs, de par son exposition au risque financier, un opérateur de réseau privé (exploitant) sera fortement incité à réduire ses délais de travaux, de façon à entrer le plus rapidement possible en phase d'exploitation.

S'agissant de l'exposition à un risque d'exploitation, le Code de la commande publique ne définit pas clairement ce que cette notion recouvre. Il n'expose que la conséquence qui doit être que la perte potentielle de l'acheteur ne doit pas être purement théorique ou négligeable.

La définition du risque d'exploitation peut se tirer du considérant 20 de la directive 2014/23/UE sur la passation des contrats de concessions lequel indique que :

*« Un risque d'exploitation devrait trouver son origine dans des **facteurs sur lesquels les parties n'ont aucun contrôle.***

Les risques liés à une mauvaise gestion, à un manquement de l'opérateur économique aux obligations contractuelles ou à des cas de force majeure ne sont pas déterminants aux fins de la qualification en tant que concession, ces risques étant inhérents à tous les contrats, qu'il s'agisse d'un marché public ou d'une concession.

Un risque d'exploitation devrait être considéré comme étant le risque d'exposition aux aléas du marché, qui peut être soit un risque lié à la demande, soit un risque lié à l'offre, soit un risque lié à la demande et à l'offre.

Le risque lié à la demande désigne le risque portant sur la demande effective pour les travaux ou services qui font l'objet du contrat.

Le risque lié à l'offre désigne le risque portant sur la fourniture des travaux ou services qui font l'objet du contrat, en particulier le risque que la fourniture des services ne corresponde pas à la demande.

Aux fins de l'évaluation du risque d'exploitation, la valeur actuelle nette de tous les investissements, coûts et recettes du concessionnaire devrait être prise en compte de manière homogène et uniforme ».

S'agissant de la quantification du risque, comme cela a été rappelé ci-dessus, l'article L.1121-1 du code de la commande publique indique que les pertes potentielles supportées par le concessionnaire ne doivent pas être négligeables ou théoriques.

Sur ce point, le Conseil d'État a eu l'occasion d'indiquer qu'il existait un risque d'exploitation dès lors que « la rémunération globale [du concessionnaire est] susceptible d'être inférieure aux dépenses d'exploitation » (CE, 19 novembre 2010, *Dingreville*, n°320169). Dans le même esprit, le Conseil d'État a relevé l'absence d'un risque d'exploitation lorsque la rémunération du concessionnaire est assurée à 86% par le versement de subventions forfaitaires (CE, 24 mai 2017, n°407213).

Dans le cadre de l'exploitation de l'Aéroport, malgré une augmentation du chiffre d'affaires entre 2018 et 2022 (+ 26 k€/ + 4 %) et des subventions d'exploitation (+ 61 k€/ + 28 %), l'EBE a eu tendance à baisser avec la hausse des autres achats et charges externes (+ 49,6 k€/ + 13 %), de la masse salariale (+ 34 k€/ + 7 %) et la baisse des subventions d'Etat (- 117 k€/ - 33 %) couplée à une quasi-disparition des achats de marchandises (- 43,6 k€ soit - 95 %).

Par ailleurs sur la période 2018-2022, l'EBE est insuffisant pour couvrir les charges d'amortissement et de charges financières, entraînant un déficit chaque année avec un pic en 2020 suite à la crise sanitaire.

Partant, le délégataire supportera effectivement un véritable risque d'exploitation au sens de l'article L.1121-1 du code de la commande publique.

Au regard de ce qui précède, et notamment des nombreux inconvénients attachés au recours au mécanisme de la régie ainsi qu'à celui des marchés publics, il apparaît que la solution de la délégation

de service public présente en effet de nombreux avantages au regard des principales caractéristiques de l'exploitation de l'Aéroport :

Dans le cadre d'un contrat de concession, le concessionnaire supporte :

- L'aléa économique, tenant à l'exploitation de l'équipement ;
- L'aléa technique tenant à l'obligation de maintenir, en partie, le bon fonctionnement continu de l'équipement ;
- La responsabilité des dommages causés aux usagers ainsi qu'aux tiers par le fonctionnement du service ;
- La responsabilité des dommages causés, par les travaux dont il assure la maîtrise d'ouvrage.

En outre, dans le cadre de la procédure de passation d'une délégation de service public, le Syndicat mixte dispose d'une liberté de négociation qui sera à même de réduire au mieux les coûts du service pour les usagers tout en garantissant une qualité du service et en respectant les principes de continuité et d'égalité du service public.

La délégation de service public ne signifie pas pour autant que le Syndicat mixte perd le contrôle sur l'exploitation de l'Aéroport. Il dispose, au contraire, d'un devoir de contrôle formalisé notamment au travers de la communication des documents/rapports de suivi déterminé par la loi.

Le contrat de délégation de service public précisera les conditions de transparence et de contrôle imposées au titulaire.

Le Syndicat mixte pourra définir précisément les caractéristiques attendues d'exécution du service public en déterminant notamment :

- Les orientations de la politique tarifaire ;
- Les performances techniques à garantir ;
- Les performances techniques minimales relatives aux impacts environnementaux et aux nuisances ;
- Les indicateurs de la qualité du service public ;
- Les modalités d'exécution du service telles que les jours et les heures d'ouverture.

La délégation de service public permet d'avoir recours, à tout moment, à des équipes spécialisées dans la gestion de ce type d'équipements et d'externaliser ainsi les charges de personnel.

La mise en concurrence du contrat devrait également favoriser l'optimisation des coûts du programme d'investissement et la qualité du service aux usagers.

Le recours à un contrat de délégation de service public pourrait présenter plusieurs avantages :

- **Transfert de la maîtrise d'ouvrage et des risques associés ;**
- **Externalisation des services vers un opérateur spécialisé qui assume la majorité des risques ;**
- **Souplesse de gestion ;**
- **Recherche de la performance et force de proposition et d'innovation ;**
- **Possibilité de créer et mettre en œuvre un dispositif étroit de contrôle de l'exploitant et du service concerné.**

La délégation de service public, qui externalise la maîtrise d'ouvrage, n'est pas contrainte par le principe d'allotissement.

***In fine*, le principal avantage tiré du recours à un contrat de délégation de service public repose sur l'exposition limitée du Syndicat mixte aux différents risques liés à la réalisation du programme de modernisation et à l'exploitation de l'Aéroport.**

Le recours à une convention de délégation de service public nécessite donc de caractériser l'existence d'un risque réel d'exploitation.

En effet, la concession transfère, au cocontractant de l'autorité concédante, une part du risque d'exploitation, dans une proportion telle, que toute perte potentielle pour lui ne saurait être théorique ou négligeable et qu'il ne pourrait être assuré ni de sa rémunération ni de l'amortissement de ses dépenses.

En l'espèce, les conditions économiques de l'exploitation de l'Aéroport et le montage contractuel envisagé démontrent que le futur délégataire sera effectivement soumis à un risque d'exploitation non négligeable.

La délégation de service public permet de disposer du savoir-faire d'un opérateur spécialisé.

Il s'agit d'un contrat performanciel motivant le délégataire à convenablement exploiter l'ouvrage s'il souhaite générer des recettes le rémunérant.

Pour autant, le recours à un contrat de délégation de service public présente certains inconvénients qu'il convient d'évoquer :

- **Du fait de l'exposition du concessionnaire au risque d'exploitation, le coût global du contrat pourrait être plus élevé comparé à des modes de gestion intégrée comme la régie. Toutefois, cette tendance peut être atténuée en autorisant le futur concessionnaire à pouvoir avoir recours à la cession de créances dans le cadre de son schéma de financement.**
- **Le Syndicat mixte disposera d'un contrôle moins étendu sur l'exploitant que dans le cadre d'un autre mode de gestion. Toutefois, cet aspect pourra être largement atténué par l'inclusion de clauses de contrôles et de mécanismes incitatifs (bonus/malus, pénalités...) dans le cadre du contrat.**

En conséquence, et au regard de tout ce qui précède, le recours à la délégation de service public constitue le mode de gestion le plus opportun pour l'exploitation de l'Aéroport.

4 Présentation des caractéristiques des prestations que devra assurer le délégataire

Le contrat envisagé porterait donc sur une convention de délégation de service public qui confierait au concessionnaire la responsabilité de l'exploitation de l'Aéroport, de la réalisation d'un programme de modernisation et de l'entretien-maintenance de l'ensemble des installations.

Comme toutes les délégations de service public, les tarifs du service sont approuvés par l'autorité concédante et le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls.

Pendant toute la durée de la convention, l'autorité concédante exerce un contrôle sur les conditions d'exécution du contrat, et sur le respect, par le concessionnaire, de ses obligations.

Les principales caractéristiques des prestations demandées au concessionnaire dans le cadre du contrat à conclure sont présentées ci-après.

4.1 Objet du contrat

L'objet du contrat à conclure est l'exploitation de l'Aéroport.

Plus précisément, les prestations attendues du concessionnaire sont les suivantes :

- Exploitation de l'Aéroport (terrains, ouvrages, bâtiments, installations, matériels, réseaux et services aéroportuaire) ;
- Entretien et maintenance de l'ensemble des installations ;
- Accueil des usagers ;
- Mise en œuvre d'un programme d'investissement de modernisation des installations (*a minima* : travaux de réfection/mise aux normes de la piste, de gros entretien/maintenance des installations aéroportuaires, d'adaptation des infrastructures à l'évolution du trafic, de remplacement du système de balisage lumineux et de décarbonation des activités aéroportuaires pour un montant estimé de 4 M € HT)
-) ;
- Financement de tout ou partie du programme d'investissement ;
- Développement commercial de l'Aéroport notamment afin de continuer à constituer un facteur d'attractivité pour le Circuit des 24 heures ;
- Gestion et valorisation du domaine public aéroportuaire.

Le délégataire supportera le risque d'exploitation de sorte que toute perte potentielle n'est pas purement négligeable ou théorique.

En contrepartie de l'occupation du domaine public, le délégataire versera au Syndicat mixte une redevance d'occupation dont le montant sera fixé en fonction de l'économie générale du futur contrat de délégation de service public.

4.2 Durée envisagée

La durée du contrat de délégation de service public tient compte de la nature et du montant des prestations et investissements demandés au concessionnaire conformément aux dispositions de l'article L. 3114-7 et R. 3114-1 et suivants du code de la commande publique.

Afin de permettre l'amortissement raisonnable de l'ensemble des investissements et prestations à la charge du futur délégataire et une rentabilité positive du contrat il est envisagé à ce stade une durée prévisionnelle de 15 ans.

4.3 Financement

Le délégataire assurera au moins en partie le financement des dépenses liées aux investissements, à la réalisation et à l'exploitation du service délégué.

Afin d'optimiser le financement et l'économie générale du contrat, il pourrait être proposé par le Syndicat mixte d'octroyer une subvention d'investissement pour couvrir, à hauteur de ses capacités, une partie des investissements à réaliser de manière à optimiser la rentabilité du contrat et donc la concurrence dans le cadre de la procédure de passation. Le montant de cette subvention sera plafonné en tout état de cause à 75% des coûts admissibles conformément aux dispositions de l'article 56 bis du règlement (UE) n°2017/1084 modifiant le règlement (UE) n°651/2014.

4.4 Rémunération du service

La rémunération du délégataire sera directement tirée des recettes générées par l'exploitation du service et, le cas échéant, des services complémentaires qui pourront être définis dans le contrat de délégation de service public.

Le délégataire percevra également une contribution annuelle versée par le Syndicat mixte au titre des obligations de service public qui lui seront imposées dans le cadre du contrat.

4.5 Le contrôle du Syndicat mixte en tant qu'autorité délégante

Le Syndicat mixte dispose légalement d'un droit de contrôle sur l'exécution du contrat et l'exploitation du service notamment au travers de la communication qui lui est faite par le délégataire chaque année d'un rapport annuel d'exploitation sur lequel le Comité syndical est appelé à se prononcer. Le futur contrat de délégation complètera le dispositif légal afin de conférer au Syndicat mixte un contrôle étendu sur le service qui participe activement au rayonnement du territoire.

Le délégataire sera tenu de répondre promptement, sous peine de pénalité, à toute demande de communication de pièces et d'informations formulée par le Syndicat mixte ou toute personne qu'elle aura désignée.

4.6 Le personnel

Le délégataire aura la charge de la gestion du personnel et, à ce titre, des recrutements éventuellement nécessaires et de la reprise éventuelle des personnels en place conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables.

4.7 Assurances

Le délégataire sera tenu de souscrire toute assurance nécessaire pour l'exécution du contrat. Les obligations du délégataire en matière d'assurances seront précisées dans le contrat de délégation de service public.

4.8 Fin du contrat

4.8.1 Absence de reconduction tacite et prolongation de la concession

La convention de délégation de service public ne peut être tacitement reconduite.

Si la durée de la convention devait être prolongée, une telle modification obéirait aux dispositions issues des articles L. 3135-1 et R. 3135-1 et suivants du code de la commande publique.

4.8.2 Fin anticipée du contrat

Le cas échéant et conformément aux dispositions applicables, le Syndicat mixte pourra mettre fin prématurément au contrat pour motif d'intérêt général ou pour faute d'une particulière gravité commise par le délégataire.

En outre, le contrat pourra également prévoir des clauses de résiliation anticipée conventionnelle et pour force majeure.

4.8.3 Sort des biens en fin de contrat

Au terme de la convention et ce, pour quelque raison que ce soit, l'ensemble des biens, équipements et installations nécessaires à l'exploitation du service public, seront remis par le délégataire au Syndicat mixte :

- **Les biens de retour** qui auront été amortis selon les termes définis au contrat feront retour gratuitement au Syndicat mixte ou moyennant le versement d'une indemnité ne pouvant excéder leur valeur nette comptable ;
- **Les biens de reprise** (biens non essentiels pour l'exploitation du service) pourront être transférés au Syndicat mixte, uniquement sur sa demande, moyennant le versement d'une indemnité qui sera contractuellement définie.

5 La procédure de concession sous la forme de délégation de service public et le calendrier prévisionnel

Il sera proposé au Syndicat mixte de lancer une procédure de consultation en application des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Cette procédure se déroule selon les étapes suivantes :

- Avis de la Commission consultative des services publics locaux –17 janvier 2024 ;
- Avis du comité social territorial – 23 janvier 2024 ;
- Décision sur le principe de la délégation de service public et le lancement de la procédure (art. L. 1411-4 du CGCT) – 13 février 2024 ;
- Publication de l'avis de concession et sélection des candidats par la Commission prévue à l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales ;
- Envoi des documents de consultation aux candidats admis à présenter une offre ;
- Après réception des propositions, la Commission prévue à l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales analyse et donne son avis au président du Syndicat mixte qui entamera toutes discussions utiles avec un ou plusieurs candidats. A la fin de la phase de négociation, le président du Syndicat mixte procédera au choix de l'attributaire pressenti ;
- Le Comité syndical devra en fin de procédure à délibérer sur le choix du délégataire au vu des documents qui lui seront communiqués.

6 Conclusions

Au regard de tout ce qui précède et compte tenu des besoins du Syndicat mixte et des caractéristiques afférentes à l'exploitation de l'Aéroport, la convention de délégation de service public apparaît comme le mode de gestion le mieux adapté.