



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

SYNDICAT MIXTE DE L'AÉROPORT DE NÎMES- ALÈS-CAMARGUE-CÉVENNES (Gard)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATION	6
INTRODUCTION	7
1. LES MISSIONS HISTORIQUES DU SYNDICAT	8
1.1. La fragilité juridique des compétences statutaires du syndicat.....	8
1.2. Le désengagement des membres du syndicat	9
1.3. Une activité totalement déléguée à un prestataire	10
2. LA CESSATION PROGRESSIVE DE L'ACTIVITÉ DU SYNDICAT	10
3. LA REPRISE DE L'EXPLOITATION DE L'AÉROPORT PAR NÎMES MÉTROPOLE	12
4. UN PROCESSUS DE LIQUIDATION TARDIF	13
4.1. Les désaccords sur les conditions de la liquidation	13
4.2. La nomination tardive d'une liquidatrice	14
4.3. Les modalités de liquidation	14
4.4. Les négociations menées par la liquidatrice	15
5. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PRÉCÉDENTES	17
GLOSSAIRE.....	20
Réponses aux observations définitives.....	21

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes a été créé en 2005 aux fins de gestion, d'aménagement et de développement de l'aérodrome de Nîmes-Garons. Composé à l'origine des communautés d'agglomération de Nîmes et d'Alès et du département du Gard, le syndicat mixte confronté, en janvier 2017, au retrait de la communauté d'agglomération d'Alès, a été dissous en 2018. La chambre a examiné les conditions de cette dissolution et a contrôlé, concomitamment, la communauté d'agglomération Nîmes Métropole et les comptes de son délégataire Edeis Aéroport de Nîmes.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de l'enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur le maillage aéroportuaire.

La dissolution du syndicat, subrogé par Nîmes Métropole

Dans l'incapacité d'équilibrer le budget primitif 2018, le président du syndicat démissionne en mars 2018, faute d'avoir obtenu des contributions financières supplémentaires des deux membres restants et d'avoir pu faire adhérer de nouveaux membres.

Face à l'absence de gouvernance du syndicat et à la nécessité de poursuivre l'exploitation de l'aéroport, Nîmes Métropole subroge le syndicat mixte, lequel approuve, en mai 2018, le principe de sa propre dissolution, en raison de la perte de compétence du syndicat.

La procédure, conduite en cinq mois et dans un contexte de tensions politiques, ne permet pas d'arrêter les conditions financières de clôture pour chaque membre, en dépit d'une étude réalisée par un prestataire externe calculant le montant des compensations à la charge des différents membres en fonction de leurs contributions passées. Présentées aux membres du syndicat le 30 avril 2019, ces conclusions sont laissées en suspens par le département du Gard et Alès Agglomération, qui refusent de s'acquitter de la compensation de sortie.

L'absence de définition des modalités de sortie dans les statuts du syndicat, le versement de contributions financières par les membres en méconnaissance des règles statutaires qui prévoient leur affectation par catégorie de dépenses, l'absence de comptabilité analytique ainsi que le déblocage tardif de la créance de Ryanair ont constitué autant d'obstacles qui n'ont pas permis au processus de liquidation d'aboutir avant le terme du 30 juin 2019 fixé par arrêté préfectoral.

Un processus de liquidation lent et tardif

Nommée le 11 mars 2021 par arrêté préfectoral (soit 21 mois après le terme fixé), une liquidatrice a été chargée de procéder aux opérations de clôture du syndicat. En s'appuyant sur la dernière étude définissant des modalités de sortie de chaque partenaire, tout en tenant compte de la somme de 6,6 M€ obtenus de Ryanair, la liquidatrice a négocié individuellement avec Alès Agglomération puis avec le département du Gard. Statuant « en équité » et s'écartant des dispositions statutaires, elle a ouvert au département le droit à récupération d'une partie de la créance Ryanair, considérant que ce dernier a contribué aux dépenses relatives au trafic aérien. Le département, qui aurait dû s'acquitter d'un montant de 2,5 M€ aux termes de l'étude précitée, ne s'acquittera finalement, selon l'accord de principe arrêté le 12 septembre 2022, que de 1 M€.

La négociation avec Alès Agglomération, aboutie en février 2022, s'est traduite par le versement d'une compensation de sortie de 500 000 € échelonnée sur quatre exercices, soit un montant également inférieur à ce qui avait été calculé initialement.

Nîmes Métropole devrait bénéficier à la fin des négociations de l'essentiel (5,6 M€) de la créance de Ryanair (déductions faites des dépenses résiduelles du syndicat) alors même qu'elle porte la dette du syndicat. Dans l'attente de la liquidation définitive, elle a supporté le coût inhérent aux contributions versées au délégataire pour la gestion de l'aéroport.

La dissolution est finalement rendue effective par l'arrêté du 1^{er} mars 2023 portant dissolution du syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes en date du 31 décembre 2022, soit plus de quatre ans après l'échéance initialement prévue.

RECOMMANDATION

1. Veiller à l'inscription de la créance à l'encontre d'Edeis relative aux recettes domaniales dans le bilan de la liquidation. Devenue sans objet.

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes :

- Mise en œuvre complète : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes, à partir de 2018, a été ouvert par lettre du président de section par délégation de la présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, du 20 janvier 2022 adressée à M. Franck Proust, dernier ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 20 janvier 2022 à M. Yvan Lachaud et M. Jean-Paul Fournier, précédents ordonnateurs.

Ce contrôle a été conduit auprès de la liquidatrice du syndicat mixte nommée par arrêté préfectoral du 11 mars 2021 aux termes duquel elle « agit au nom et pour le compte de la collectivité jusqu'à la dissolution complète [et] se substitue de plein droit à l'ordonnateur et à l'organe délibérant pour tous les actes de gestion, d'administration et de disposition ».

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 5, 13, et 14 septembre 2022 avec l'ensemble des ordonnateurs concernés par la période de contrôle.

Lors de sa séance du 20 septembre 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à la liquidatrice. M. Franck Proust et M. Yvan Lachaud, en qualité d'ordonnateurs précédents, en ont également été destinataires pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 24 mars 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

encadré 1

Le gestionnaire de l'aéroport a été le syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (SMANACC) jusqu'en mars 2018, date à compter de laquelle la communauté d'agglomération Nîmes Métropole a subrogé le syndicat mixte dans la gestion de cet équipement.

La gestion de l'aéroport a été confiée à Veolia, entre 2007 et 2013, puis à la société en nom collectif Lavalin, aujourd'hui dénommée Edeis.

Ainsi, la société Edeis assure la gestion de l'aéroport de Nîmes par conventions de délégation de service public successives signées avec le SMANACC (jusqu'en 2018) puis avec Nîmes Métropole.

La DSP 2013-2019, prolongée d'un an, a été suivie d'un contrat transitoire, lui aussi d'un an, jusqu'à fin 2021, passé sans mise en concurrence en raison de la crise sanitaire. Un nouveau contrat est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022 pour une durée de sept ans.

1. LES MISSIONS HISTORIQUES DU SYNDICAT

L'aérodrome de Nîmes-Garons est un ancien aéroport « mixte » (militaire et civil) appartenant à l'État qui en a transféré la gestion domaniale par conventions de 2006 et 2011.

Depuis la fermeture de la base aéronautique navale le 1^{er} juillet 2011, il est affecté pour les besoins des transports aériens au ministère chargé de l'aviation civile et pour les besoins de la sécurité civile au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

tableau 1 : l'exploitation de l'aérodrome

	Propriétaire du site	Gestionnaire du site	Délégataire du site	DSP
2005	État	Syndicat mixte SMANACC		
2007	État	Syndicat mixte SMANACC	Veolia transport	2007-2013
2013	État	Syndicat mixte SMANACC	SNC Lavalin	2013-2020
2016	État	Syndicat mixte SMANACC	Edeis	2013-2020
2018	État	CA Nîmes Métropole	Edeis	2013-2020
2021	État	CA Nîmes Métropole	Edeis	2021
2022	État	CA Nîmes Métropole	Edeis	2022-2028

Source : CRC à partir des délibérations du syndicat

La gestion de l'aéroport a été confiée par délégations de service public (DSP) successives à Veolia puis à la société en nom collectif (SNC) Lavalin, aujourd'hui dénommée Edeis.

1.1. La fragilité juridique des compétences statutaires du syndicat

Le syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes (SMANACC) a été créé le 9 décembre 2005 aux fins de gestion, d'aménagement et de développement de l'aérodrome de Nîmes-Garons.

Aux termes de l'article 3 des statuts en date du 3 juillet 2015, « les compétences du syndicat sont les suivantes :

1) la négociation des conditions dans lesquelles il recevra de l'État (direction générale de l'aviation civile) la délégation de compétence en matière d'organisation du service public aéroportuaire ;

2) l'aménagement, l'entretien et la gestion qui comprend notamment l'exploitation et le développement des installations aéroportuaires civiles ;

3) il exercera cette compétence en assurant les deux types de missions définies ci-dessous :

- missions de type A : étudier, mettre en place, financer et gérer les équipements et services nécessaires au maintien de l'activité des entreprises industrielles ou de service aéroportuaire utilisatrice de la plateforme aéroportuaire ;
- missions de type B : étudier, mettre en place, financer et gérer les équipements et services nécessaires à l'accueil de trafic aérien de passagers. ».

Le précédent rapport de la chambre soulevait la fragilité de l'objet du syndicat. « [La convention passée le 30 janvier 2006 entre l'État et le syndicat mixte prévoyait de conférer au syndicat mixte bénéficiaire "les droits et obligations de créateur de la zone civile de l'aéroport, ainsi que la compétence pour en organiser l'activité civile". [...]] Ainsi, la convention du 30 janvier 2006 instituait des modalités de gestion s'apparentant au régime de compétence aéroportuaire locale créé par l'article 28 de la loi du 13 août 2004. [...] Après la désaffectation de la base aéronavale au 1^{er} juillet 2011 [...] le statut de cet aérodrome n'a pas été modifié et l'État est demeuré à la fois propriétaire et compétent pour assurer son aménagement, son entretien et son exploitation. [...] L'article 21 de la loi NOTRe, codifié au L. 6311-1 du code des transports, a redéfini les modalités de transfert d'aérodromes appartenant encore à l'État mais non nécessaires à l'exercice de ses missions, aux collectivités ou à leurs groupements en faisant la demande. [...] Cette nouvelle disposition n'a pas été mise en œuvre pour l'aérodrome de Nîmes-Garons et la direction générale de l'aviation civile a indiqué que le décret d'application de l'article 21 de la loi NOTRe, prévu initialement pour janvier 2016, était en cours de rédaction. ».

Depuis 2018, Nîmes Métropole a subrogé¹ le syndicat pour l'exploitation de l'aérodrome de Nîmes-Garons.

Cette situation sera susceptible d'évoluer puisqu'en 2022, une procédure de transfert de propriété de l'aérodrome de l'État à Nîmes Métropole a été initiée.

La liquidatrice du syndicat, dans sa réponse aux observations provisoires, précise qu'elle partage l'appréciation « sur la fragilité juridique du statut du SMAN dès sa création ».

1.2. Le désengagement des membres du syndicat

Composé à l'origine de trois membres (les communautés d'agglomération de Nîmes et d'Alès et le département du Gard), le syndicat mixte n'en comporte plus que deux au 1^{er} janvier 2017 suite à la non-adhésion de la « nouvelle » communauté d'agglomération d'Alès dont le périmètre s'est élargi avec la fusion de trois communautés de communes.

¹ La subrogation consiste en la substitution d'une entité juridique (en l'occurrence ici un regroupement de collectivités locales) par une autre structure ; la collectivité qui remplace l'autre obéissant strictement au même régime juridique.

tableau 2 : composition du comité syndical

Membres	Nombre de représentants
Département du Gard	5
CA Nîmes Métropole	7
CA d'Alès	3

Source : statuts du syndicat mixte du 3 juillet 2015

Le comité syndical se compose de 15 représentants d'après ses statuts. Dans les faits, 12 se réunissent à la suite du départ de la communauté d'agglomération d'Alès, puis 11 à compter de 2019 (les représentants du département du Gard passant de cinq à quatre).

Les statuts du syndicat auraient dû être modifiés en 2017 puis en 2019 pour tenir compte à la fois du retrait de la communauté d'agglomération d'Alès et de la modification du nombre des représentants du département du Gard.

1.3. Une activité totalement déléguée à un prestataire

Le syndicat mixte a délégué, à titre exclusif, à la SNC Lavalin (devenue Edeis en 2016) l'exploitation, l'entretien, la maintenance, la promotion et le développement de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes, de ses terrains, ouvrages, bâtiments, infrastructures, matériels, réseaux et services pour l'accueil des avions civils et pour l'activité des entreprises et associations installées sur le site.

Une première DSP a été conclue le 14 décembre 2012 pour une durée de sept ans à compter du 1^{er} janvier 2013 et prolongée d'une année.

Ayant subrogé au syndicat, Nîmes Métropole a poursuivi la délégation de l'activité avec deux DSP successives adoptées, respectivement en 2021 pour une durée d'un an puis en 2022 pour une durée de sept ans.

tableau 3 : historique des délégations de service public

DSP	Période	Délégant	Délégataire
DSP 2007-2012	01/01/2013-31/12/2012	SMANACC	Veolia Transports
DSP 2013-2019	01/01/2013-26/03/2018	SMANACC	SNC Lavalin puis Edeis
	26/03/2018-31/12/2019	CA Nîmes (subrogation)	Edeis
	01/01/2020-31/12/2020	CA Nîmes (avenant ²)	Edeis
DSP 2021	01/01/2021-31/12/2021	CA Nîmes	Edeis
DSP 2022-2027	01/01/2022-31/12/2028	CA Nîmes	Edeis

Source : CRC à partir des contrats de DSP

2. LA CESSATION PROGRESSIVE DE L'ACTIVITÉ DU SYNDICAT

Le retrait du soutien financier des membres du syndicat

Les contributions des CA de Nîmes et d'Alès et celle du département du Gard sont établies selon les termes des statuts du syndicat adoptés le 3 juillet 2015.

² Avenant n° 10 de prolongation d'une durée d'un an en date du 20 juin 2019.

Elles sont ainsi définies : « La contribution du département du Gard sera affectée exclusivement à la quote-part des dépenses d'exploitation et d'investissement liées aux missions de type A [activité aéro-industrielle] diminuées des produits liés à ces mêmes missions. La contribution de la communauté d'agglomération d'Alès sera affectée exclusivement à la quote-part des dépenses d'exploitation et d'investissement liées aux missions de type B [activité commerciale] diminuée des produits liés à ces mêmes missions. La contribution de Nîmes Métropole sera affectée tant aux missions de type A qu'aux missions de type B diminuée de leurs produits respectifs ».

Dans les faits, les contributions figurant dans le tableau ci-dessous ont été versées au syndicat mixte.

tableau 4 : le financement par les membres

	CA de Nîmes	CA d'Alès	Département du Gard	Total des financements de la part des membres
2013	1 250 000 €	300 000 €	700 000 €	2 250 000 €
2014	1 250 000 €	300 000 €	700 000 €	2 250 000 €
2015	1 250 000 €	300 000 €	700 000 €	2 250 000 €
2016	1 250 000 €	300 000 €	350 000 €	1 900 000 €
2017	1 250 000 €	300 000 €	350 000 €	1 900 000 €
2018	1 450 000 €		450 000 €	1 900 000 €

Source : CRC à partir des comptes administratifs du syndicat mixte (2013 à 2017 pour rappel)

Comme relevé ci-après (cf. les modalités de liquidation), le syndicat mixte n'ayant pas instauré de comptabilité analytique, il n'a pas été en mesure de s'assurer de l'exacte affectation des contributions publiques aux dépenses prévues par les statuts. Ainsi, contrairement à ces derniers, les soutiens des collectivités ont indifféremment financé toutes les dépenses liées aux missions A et B.

En 2016, le département du Gard diminue de moitié le montant de sa participation. Les contributions restantes (1 900 000 €) rendent difficile le financement de la contribution forfaitaire d'exploitation due au délégataire (2 173 000 €).

La décision, en 2017, de la CA d'Alès³ de ne pas renouveler son adhésion au syndicat ne permet pas à ce dernier d'adopter un budget en équilibre sans financement supplémentaire⁴. L'adhésion de la ville de Nîmes au syndicat est également proposée à la préfecture du Gard qui la refuse au regard de l'absence de compétence de la ville dans ce domaine.

Le soutien financier de la région Occitanie est demeuré stable sur la période (200 000 € par an), alors même qu'elle n'est pas membre du syndicat. Dans sa réponse aux observations provisoires, la région considère que « ce montant reste significatif par rapport à d'autres aéroports régionaux dont elle est membre statutaire ». Elle précise que sa contribution sur la même période s'élève à 415 000 € en moyenne sur la période 2017-2020 pour les autres aéroports occitans de taille comparable.

En raison de la diminution de moitié de la contribution du département en 2016 puis du retrait de la CA d'Alès fin 2017, le syndicat mixte n'a plus été en mesure de voter un budget équilibré dès 2018, entraînant la démission de son président en mars 2018.

³ La CA d'Alès fusionne en 2017 avec trois EPCI. La nouvelle CA ne reconduit pas son adhésion au syndicat mixte.

⁴ Après la subrogation de 2018, les deux derniers financeurs abondent leur participation (200 000 € pour la CA de Nîmes et 100 000 € pour le département du Gard) pour adopter un budget équilibré. Le budget du syndicat est adopté pour la période du 1^{er} janvier au 9 mai 2018. Un budget adopté par Nîmes Métropole couvre la période du 10 mai au 31 décembre 2018.

Par délibérations concordantes de Nîmes Métropole (délibération du 26 mars 2018) et du SMANACC (délibération du 2 mai 2018) la CA de Nîmes a subrogé le syndicat dans la gestion de l'aéroport.

3. LA REPRISE DE L'EXPLOITATION DE L'AÉROPORT PAR NÎMES MÉTROPOLE

Une reprise prévue dès le départ

La subrogation du syndicat par la CA de Nîmes était prévue par l'arrêté du 30 juin 2011 portant transfert de gestion dépendant du domaine public militaire de l'État au profit du SMANACC qui, en son article 5, précise : « *la communauté d'agglomération Nîmes Métropole pourra à tout moment subroger le syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes sur les zones identifiées en grisé sur le plan joint en annexe* », zones correspondant au domaine public.

Face aux difficultés rencontrées par le syndicat, la CA de Nîmes a adressé le 24 janvier 2018 au ministère des armées une demande de subrogation, en soulignant les « *dysfonctionnements graves* » du syndicat et notamment :

- le subventionnement du trafic aérien au moyen d'aides d'État que le président de Nîmes Métropole qualifie d'illégales (et dont il convient pourtant de relever qu'elles ont perduré après la subrogation ;
- le refus de la mise en place d'AOT au bénéfice de Nîmes Métropole afin d'accueillir les entreprises du secteur de l'aéronautique.

Par courrier du 19 mars 2018, la ministre des armées indique ne pas s'opposer à cette subrogation tout en précisant que son ministère « *conserve ses prérogatives de délivrance de titres constitutifs de droits réels ainsi que sa capacité d'utiliser les pistes gracieusement en cas de besoin opérationnel exceptionnel* ».

Cette subrogation a été approuvée par délibération du conseil communautaire de Nîmes Métropole le 26 mars 2018.

Par délibération du 2 mai 2018, le SMANACC a pris acte de cette subrogation et a approuvé sa propre dissolution, en raison de la perte de compétence du syndicat découlant de cette subrogation.

Le 14 mai 2018, Nîmes Métropole a approuvé la dissolution du syndicat mixte et la création du budget aéroport rattaché à la CA de Nîmes.

Par arrêté du 9 mai 2018, le préfet du Gard a mis fin à l'exercice des compétences du SMANACC, lequel « *conserve sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa dissolution* »⁵. L'activité du syndicat a été limitée aux opérations nécessaires à sa liquidation. Le préfet indiquait qu'il prononcerait la dissolution du syndicat « *dès que les conditions de liquidation seront réunies et au plus tard au 30 juin 2019* ».

⁵ L'arrêté précise en outre que « *le président du syndicat rend compte tous les trois mois de l'état d'avancement des opérations de liquidation au représentant de l'État dans le département* ».

Faute d'accord sur les modalités de liquidation, la dissolution ne devient effective qu'au 31 décembre 2022, selon les termes de l'arrêté préfectoral du 1^{er} mars 2023.

4. UN PROCESSUS DE LIQUIDATION TARDIF

4.1. Les désaccords sur les conditions de la liquidation

L'arrêté préfectoral du 9 mai 2018 conditionne la dissolution du syndicat aux opérations de liquidation préalables et indique que le représentant de l'État « *constatera, sous réserve du droit des tiers, la répartition entre les collectivités membres de l'ensemble de l'actif et du passif figurant au bilan du syndicat dissous* ».

Le 30 avril 2019, Nîmes Métropole a convié les membres du syndicat et les services de l'État pour envisager les modalités de dissolution et la répartition de l'actif et du passif sur la base d'une étude conduite par un prestataire externe. Cette étude prévoyait un règlement en deux temps, en premier lieu le retrait de l'agglomération d'Alès, en second lieu la répartition de l'actif et du passif du syndicat entre les membres restants, Nîmes Métropole et le département du Gard. Toutefois, elle traite de manière identique les deux phases de la dissolution du syndicat, en affectant à chacun des membres, la CA d'Alès au 1^{er} janvier 2017 et les deux autres membres au 1^{er} janvier 2019, leur part des engagements financiers à due concurrence de leur poids relatif au sein du syndicat mixte. Ni Alès Agglomération ni le département n'ont assisté à cette réunion. Si la réunion s'est bien tenue, aucun procès-verbal n'a été dressé et aucune suite écrite n'en a été donnée.

Les clés de répartition suivantes ont été proposées sur la base de l'historique des participations de chaque membre.

tableau 5 : les propositions de clé de répartition entre membres

Membre	Participation 2007-2017 (2016 pour Alès)	Clé de répartition
Nîmes Métropole	12 300 000 €	55 %
Département du Gard	6 300 000 €	30 %
Alès Agglomération	3 000 000 €	15 %

Source : Nîmes Métropole, étude du 30 avril 2019

La situation du syndicat est présentée le 30 avril 2019 comme suit :

- un actif net immobilisé qui s'élève à 6,1 M€ ;
- une créance Ryanair pour un montant de 6,628 M€ ;
- le versement trimestriel d'une compensation au délégataire prévue par le contrat de DSP et la perception de recettes liées aux clauses financières du contrat ;
- les six contrats de dette pour un encours de 5 959 000 €⁶ ;
- deux conventions de mandat avec la SPL Agate dénoncées respectivement le 9 septembre 2021 (construction d'un hangar aéroportuaire nommé Base camp 1) et le 18 juillet 2022 (faisabilité de l'extension de la zone aéroportuaire).

⁶ Capital restant dû : 3 833 906 € et intérêts 944 174 € au 31 décembre 2017.

Les compensations que chaque membre devait verser au syndicat ont été établies par l'agrégation d'engagements pluriannuels notamment au titre de la dette :

- Nîmes Métropole : 4 976 638 € ;
- département du Gard : 2 548 667 € ;
- Alès Agglomération : 1 565 401 €.

Une proposition complémentaire fait état de la nécessaire prise en compte du complément de participation versé au titre de 2017 par Nîmes Métropole (200 000 €) et le département du Gard (100 000 €) suite à l'absence de participation statutaire d'Alès Agglomération.

Le comité syndical « *prend acte de la nécessité de procéder à la dissolution du syndicat mixte de l'aéroport (article 1) et prend acte des modalités de dissolution du syndicat mixte présentées ce jour⁷ (article 2)* » par délibération du 25 novembre 2019.

Pour autant, face à l'incertitude quant au paiement effectif par Ryanair de la créance de 6,628 M€ et considérant l'importance des compensations qui devaient être mises à leur charge en l'absence de récupération de cette créance, les membres du syndicat ne sont pas parvenus à un accord formel.

Les conditions de liquidation n'ayant pas été arrêtées avant le 30 juin 2019, terme fixé par l'arrêté préfectoral, la dissolution du syndicat n'a pas pu être prononcée dans les délais impartis.

4.2. La nomination tardive d'une liquidatrice

Faute d'accord entre les membres du syndicat, une liquidatrice a été nommée par arrêté préfectoral du 11 mars 2021, soit 21 mois après le terme fixé par arrêté préfectoral pour la liquidation du syndicat. Selon les termes de l'article 2 de cet arrêté « *le liquidateur agit au nom et pour le compte de la collectivité jusqu'à la dissolution complète. Il se substitue de plein droit à l'ordonnateur et à l'organe délibérant pour tous les actes de gestion, d'administration et de disposition. Sa mission consiste notamment, sous réserve du droit des tiers, à apurer les dettes et les créances et à céder les actifs, ainsi qu'à déterminer la répartition de l'actif et du passif dans le respect des dispositions de l'article L. 5211-25-1 du code général des collectivités territoriales* ».

4.3. Les modalités de liquidation

La liquidatrice a repris à son compte les modalités de liquidation esquissées par l'étude du 30 avril s'agissant du dernier document présenté à toutes les parties.

Le département du Gard et la communauté d'agglomération d'Alès réclamant un retour d'une part de la créance Ryanair proportionnelle à leurs contributions passées, il a été demandé à la liquidatrice, par la préfecture du Gard, d'opérer « en équité ».

À défaut de comptabilité analytique, la liquidatrice a en premier lieu arrêté, en lien avec les services de Nîmes Métropole et du délégataire, la part respective des dépenses de type A (activités industrielles) et des dépenses de type B (activité commerciale) : 60 % pour les premières ; 40 % pour les secondes.

⁷ Présentation « modalités de dissolution du syndicat mixte » du 30 avril 2019.

Elle a retenu une clef de répartition différente pour Alès Agglomération et le département du Gard afin de prendre en compte leur contribution réelle aux différentes activités.

Considérant que la CA d'Alès avait essentiellement contribué aux dépenses de type B (trafic aérien), il a été convenu, conformément aux propositions de l'étude du 30 avril 2019, de lui octroyer un retour de la créance Ryanair au prorata de sa contribution au syndicat, soit 15,23 % (correspondant à un montant de 1 009 463 €). Cette part de la créance Ryanair viendrait en déduction de la compensation de sortie initialement due par Alès aux termes de l'étude précitée (1 565 401 €). Le solde à la charge d'Alès serait ainsi de 555 938 €.

S'agissant du département, à défaut de comptabilité analytique, il a été considéré que sa contribution avait financé indifféremment les dépenses de type A et de type B nonobstant les statuts du syndicat disposant que « *la contribution du département du Gard sera affectée exclusivement à la quote-part des dépenses d'exploitation et d'investissement liées aux missions de type A diminuées des produits liés à ces mêmes missions* ».

Cette prise en compte de la réalité de l'utilisation de la contribution du département lui ouvre de fait un retour sur une part de la créance Ryanair (sur la base d'un taux d'intervention global maximum de 29,7 % dont seulement 40 % concernent l'activité de type B relative au trafic aérien ; soit un retour sur la créance Ryanair qui s'élèverait au maximum à 787 424 €⁸). Cette part de cette créance viendrait en déduction de la compensation de sortie initialement due par le département aux termes de l'étude précitée (2 548 667 €), dont il convient de retrancher la contribution exceptionnelle de 100 000 € versée par ce dernier en 2017 pour pallier la sortie d'Alès. Le solde à la charge du département serait ainsi de 1 661 243 €.

4.4. Les négociations menées par la liquidatrice

En dépit du règlement de sa créance par Ryanair et de la libération de la somme (jusqu'alors en compte bloqué) au bénéfice du SMANACC en 2021 (pour un montant de 6 628 165 €), la liquidatrice n'est pas parvenue à obtenir un accord concomitant des différentes parties sur la base des méthodes de calcul présentées ci-avant.

Elle a donc procédé par accords bilatéraux successifs.

Alès Agglomération a adopté dans son conseil communautaire du 17 février 2022 le principe d'une compensation de sortie (imputée sur le budget d'investissement de la CA d'Alès) à hauteur de 500 000 € dont le paiement est échelonné sur quatre exercices de 2022 à 2025⁹.

Le 12 septembre 2022, le département a donné son accord de principe pour verser une compensation de sortie de 1 M€ (pour solde de tout compte) prélevée sur les 2 M€ de subventions qu'il prévoyait d'octroyer à la CA de Nîmes en soutien aux investissements à réaliser pour le développement de l'aéroport. La liquidatrice, en réponse aux observations provisoires, indique que le conseil départemental a approuvé la convention tripartite issue de cette négociation le 18 novembre 2022.

⁸ Considérant que le taux d'intervention global du département est compris entre 28,48 et 29,70 % et que l'activité de type B (trafic aérien) a représenté 40 % de l'activité du syndicat, le retour au département de la créance Ryanair serait situé entre 755 080 € sur la base de 1 887 701 € au taux d'intervention de 28,48 % et 787 424 € sur la base de 1 968 565 € au taux de 29,70 % (source : lettre de la liquidatrice sur les modalités de liquidation du syndicat mixte).

⁹ Nîmes Métropole a délibéré le 23 mai 2022 pour autoriser le président à signer un protocole d'accord avec Alès Agglomération (retrait du syndicat mixte de l'aéroport).

tableau 6 : écart entre les compensations estimées dues par les membres et les compensations accordées

	Taux réunion du 30 avril	Compensation initialement prévue (étude du 30 avril 2019)	Minoration suite à compléments versés en 2017 après retrait d'Alès	Répartition de la créance Ryanair estimée « en équité » par la liquidatrice	Solde théorique à la charge des membres	Compensation arrêtée (pour Alès) et proposée par la liquidatrice (pour le CD 30)	Écart
Nîmes Métropole	55,08 %	4 975 638 €	200 000 €	4 831 236 €	144 402 €		
Alès Agglomération	15,23 %	1 565 401 €		1 009 463 €	555 938 €	500 000 €	- 55 938 €
Département	29,70 %	2 548 667 €	100 000 €	787 424 €	1 661 243 €	1 000 000 €	- 661 243 €
		9 090 036 €		6 628 123 €		1 500 000 €	

Source : CRC sur la base de l'étude du 30 avril 2019, de la convention tripartite signée avec la CA d'Alès et de l'accord de principe du département

La négociation conduite par la liquidatrice aboutit ainsi à des compensations moins importantes pour Alès et le département que les compensations initialement prévues. Cependant, cette liquidation négociée favoriserait particulièrement le département qui, si les statuts du syndicat avaient été strictement appliqués, n'aurait pas pu bénéficier d'un retour sur la créance Ryanair et aurait donc dû s'acquitter d'un montant de 2,45 M€¹⁰.

Le 14 septembre 2022, Nîmes Métropole a donné son accord de principe à la liquidatrice, sous réserve de la validation par le conseil communautaire. Il supporterait le solde nécessaire à la liquidation du syndicat, dont il en a déjà apuré une partie après avoir récupéré, au moment de la subrogation, les quatre contrats d'emprunts afférents à la gestion de l'aéroport¹¹.

À la liquidation du syndicat, Nîmes Métropole percevra, d'une part, le remboursement de l'avance de trésorerie de 1 M€ qu'elle avait consenti au syndicat mixte, d'autre part, le versement de la créance Ryanair¹² déduction faite des dépenses résiduelles du syndicat, soit un montant d'environ 5,6 M€.

La liquidatrice précise en réponse aux observations provisoires que le conseil communautaire a validé ce montage juridique et financier par délibération du 12 décembre 2022 et qu'en conséquence « la préfète du Gard va pouvoir prendre l'arrêté de liquidation [...] pour la fin de l'année, clôturant ainsi ce dossier ».

Le dénouement des opérations de dissolution du syndicat (21 mois jusqu'à la nomination de la liquidatrice, 12 mois jusqu'à la décision d'Alès Agglomération, six mois supplémentaires pour obtenir l'accord de principe du département) ainsi que la volonté de rechercher une solution amiable se sont avérés particulièrement longs. Ces délais ont particulièrement pesé sur la trésorerie de Nîmes Métropole qui, dans l'attente du versement des sommes arrêtées a dû financer sa contribution au gestionnaire et délégataire de l'aéroport, Edeis, soit plus de 4,1 M€ entre 2019 et 2021.

L'arrêté portant dissolution du syndicat est publié ultérieurement à la communication par la chambre des observations provisoires du présent rapport, soit le 1^{er} mars 2023. Il fixe une date de prise d'effet de cette dissolution au 31 décembre 2022. Il détermine également une période de transition jusqu'au 31 mars 2023 afin de réaliser les opérations d'écriture de transferts. Durant

¹⁰ 2,5 M€ prévus initialement, déduction faite de 0,1 M€ au titre du complément versé suite au retrait de la CA d'Alès.

¹¹ Deux contrats d'emprunt se sont achevés en 2018.

¹² Le retour de la créance Ryanair au département et à Alès est un calcul théorique permettant d'atténuer la compensation de sortie dont ils devaient s'acquitter. Ce principe de compensation ayant été acté, l'intégralité de la créance Ryanair conservée dans les comptes du syndicat mixte a vocation à être versée à Nîmes Métropole, déduction faite des dépenses résiduelles du syndicat.

cette même période, le comptable est également autorisé à mettre en œuvre les opérations de régularisation comptable ainsi que les opérations d'encaissement et de décaissement¹³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La subrogation de Nîmes Métropole a été mise en œuvre dans un délai de cinq mois, afin de permettre la continuité du fonctionnement de la plateforme aéroportuaire et du syndicat.

Cependant, la procédure de dissolution du syndicat, et particulièrement les conditions de sortie de ses membres, n'étant pas définies dans ses statuts, le dénouement des opérations a été particulièrement long, compte tenu de l'intervention d'une liquidatrice, rendue nécessaire par l'absence de consensus.

5. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PRÉCÉDENTES

Quatre recommandations avaient été émises dans le précédent rapport¹⁴.

- Émettre à l'encontre du délégataire un titre de recettes par année non prescrite, correspondant à l'intégralité des recettes du domaine perçues par le délégataire.

Cette recommandation concerne la délégation de service public conclue le 14 décembre 2012 avec la SNC Lavalin pour la gestion de l'aéroport.

La communauté d'agglomération de Nîmes a émis, en 2019, trois titres de recettes d'un montant respectif de 747 593 €, 727 998 € et 761 916 € correspondants aux redevances domaniales 2015, 2016 et 2017, sans pour autant modifier les dispositions contractuelles du contrat de DSP.

Edeis, délégataire qui a succédé à la SNC Lavalin a contesté cette décision devant le tribunal administratif de Nîmes

Le délégant n'avait émis aucun titre de recettes pour les exercices suivants (2018, 2019 et 2020), arguant du fait que les dispositions contractuelles prévoyaient l'encaissement de ces recettes par Edeis.

Par ailleurs, les trois titres (2015 à 2017), pour un montant total de 2 237 507 €, n'ont pas fait l'objet d'un recouvrement et sont encore à ce jour dans la trésorerie d'Edeis.

Le tribunal administratif de Nîmes a conclu par décision du 24 novembre 2022 à la décharge de la société Edeis Aéroport Nîmes du paiement des sommes correspondant aux titres de perception en litige mises à sa charge et à la mise à la charge de la CA de Nîmes la somme de 2 000 € à verser à la société Edeis Aéroport de Nîmes, au titre de l'article L. 761-1 du code de la justice administrative. Le jugement fait état du défaut de procédure amiable préalable contrairement aux dispositions prévues par la délégation de service public.

Nîmes Métropole a émis un titre de recette en décembre 2022 pour couvrir les AOT 2018 et éviter ainsi une prescription quadriennale. Elle déclare également que des titres seront émis au

¹³ Articles 2 et 3 de l'arrêté de dissolution du syndicat mixte de l'aéroport.

¹⁴ Rapport publié le 26 novembre 2019 suite au contrôle par la chambre régionale des comptes du syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes pour les exercices 2012 et suivants.

cours de l'année 2023 pour les AOT 2019 et 2020 après avoir respecté la procédure de conciliation avec le délégataire. Cette démarche de concertation concernera également les AOT 2015 à 2017.

Recommandation

1. Veiller à l'inscription de la créance à l'encontre d'Edeis relative aux recettes domaniales dans le bilan de la liquidation. *Devenue sans objet.*

La dissolution du syndicat ayant été opérée, la recommandation n'a plus d'objet. La liquidatrice a précisé que la créance a été supprimée des comptes dans le cadre des opérations d'apurement et de régularisation.

La CA de Nîmes, qui intégrera le bilan de la liquidation dans les comptes de son budget annexe aéroport, aura la charge d'assurer le recouvrement de la créance Edeis.

- Transférer par avenant le contrat de délégation de service public (DSP) à l'agglomération.

La recommandation 2 a été mise en œuvre pendant la contradiction du dernier contrôle.

Le transfert de la délégation de service public a été opéré de droit, Nîmes Métropole ayant subrogé au syndicat mixte par délibération du 26 mars 2018.

- Demander la révision de la convention de compte bloqué au profit de Nîmes Métropole.

La somme consignée en compte bloqué a été libérée sur demande du président du syndicat mixte¹⁵ en date du 8 février 2021.

Cette recette est inscrite au compte 4718 « Autres recette à classer » du compte de gestion 2021 du SMANACC dans l'attente de son rattachement au titre de recettes correspondant émis en 2014.

La recommandation 3 est devenue sans objet.

- Redéfinir les modalités d'exploitation de l'aérodrome, aux termes d'une concertation entre l'État et les collectivités territoriales parties prenantes.

Eu égard aux possibilités offertes par l'article 21 de la loi NOTRe, ouvrant une deuxième vague de décentralisation des aérodromes d'intérêt local appartenant encore à l'État et considérant que l'aéroport de Nîmes-Garons remplissait les conditions cumulatives prévues par la loi pour faire l'objet d'un transfert de propriété¹⁶, la chambre avait recommandé au syndicat de redéfinir les modalités d'exploitation de l'aérodrome, aux termes d'une concertation entre l'État et les collectivités territoriales parties prenantes.

Dans cette perspective, la région Occitanie devait avoir « *un rôle majeur à jouer, compte tenu de son implication dans le soutien aux aéroports régionaux* »¹⁷. Cette dernière a en effet défini une stratégie aéroportuaire concertée (avril 2018) et installé un conseil de développement aéroportuaire régional (mai 2018) ayant pour priorités d'accroître la complémentarité entre aéroports, d'optimiser les moyens techniques et de promouvoir la destination Occitanie.

¹⁵ M. Franck Proust élu le 1^{er} octobre 2020.

¹⁶ Puisqu'il s'agit d'un aérodrome appartenant à l'État, non inscrit sur la liste des aéroports d'intérêt national et non nécessaire à l'exercice des missions de l'État.

¹⁷ Extrait du rapport de la CRC Occitanie relatif au SMANACC, 2019 (<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/syndicat-mixte-de-laeroport-de-nimes-ales-camargue-cevannes-gard>).

L'ordonnateur qui a précédé la nomination de la liquidatrice indique dans le cadre du présent contrôle *« avoir rencontré la région le 20 septembre 2018 pour une présentation de l'aéroport dans le cadre d'un comité de pilotage "aéroport" »*. Cette rencontre n'a pas donné de suites immédiates. La région n'est pas entrée dans la gouvernance du syndicat et n'a pas manifesté son souhait de s'impliquer davantage dans sa gestion contrairement à ce qu'elle pratique pour les autres aéroports occitans.

En réponse, la région a souligné sa participation à plusieurs reprises aux réunions de concertation organisées sous l'égide de l'État relatives aux projets de transfert en pleine propriété de l'aéroport de l'État à Nîmes Métropole et l'envoi d'un courrier le 21 février 2022 adressé par ses soins au président de Nîmes Métropole relatif à la redéfinition des missions de l'aéroport de Nîmes en lien avec la stratégie aéroportuaire régionale.

Le département du Gard est resté en retrait du processus.

Cette recommandation est devenue sans objet en raison de la dissolution effective du syndicat. C'est désormais la CA de Nîmes qui est en charge de la définition des modalités de gestion de l'aéroport.

Nîmes Métropole a voté l'intention de présenter une manifestation d'intérêt¹⁸ au préfet de région par délibération du 20 septembre 2021 et a approuvé à l'unanimité la candidature de Nîmes Métropole pour le transfert de propriété de l'aéroport de Nîmes-Garons par délibération du 18 juillet 2022.

La CA de Nîmes ayant été la seule entité à candidater, la signature d'une convention de transfert avec l'État devait intervenir au deuxième semestre 2022.

¹⁸ Le décret n° 2021-986 du 27 juillet 2021 relatif aux modalités de transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements d'aérodromes civils appartenant à l'État dispose dans son article premier qu'*« une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, [...] peut manifester son intérêt auprès du préfet de région pour le transfert, [...] d'un aérodrome appartenant à l'État et situé dans son ressort géographique »*.

GLOSSAIRE

AOT	autorisation d'occupation temporaire
CA	communauté d'agglomération
CD 30	département du Gard
CRC	chambre régionale des comptes
DSP	délégation de service public
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
M€	million d'euros
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
SMANACC	syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes
SNC	société en nom collectif
SPL	société publique locale

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 21 juin 2023 de M. Yvan Lachaud, ex-président du syndicat mixte de l'aéroport de Nîmes Alès Camargue Cévennes

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr



[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)