

n° 5503-01

Septembre 2007

Développement de l'aéroport de Mayotte

Rapport final



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Écologie,
du Développement
et de l'Aménagement Durables

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Affaire n° 5503-01

Paris, le 27 septembre 2007

DÉVELOPPEMENT DE L'AÉROPORT DE MAYOTTE

Rapport final

établi par

Jean-Pierre LALANDE,
ingénieur général des ponts et chaussées

Diffusion du rapport n° 5503-01

Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	2 ex
- Le directeur du Cabinet du ministre	2 ex
- Le secrétaire général du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	2 ex
- Le directeur général de l'aviation civile	2 ex
- Le vice-président du CGPC	1 ex
- La présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- Les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- Le coordonnateur de l'inspection générale de l'aviation civile	2 ex
- M. Lalande	1 ex
Archives CGPC	1 ex

RÉSUMÉ

Le développement de l'aéroport de Mayotte se heurte actuellement à trois problèmes importants. Par ordre d'urgence :

- la nécessité de transférer son exploitation des administrations de l'État à un tiers ;
- la nécessité d'accueillir dans de bonnes conditions les passagers d'avions gros-porteurs ;
- la capacité à accueillir des avions long-courriers pour des liaisons directes avec Paris.

Si l'on commence par le moins urgent, on constate que pour accueillir des avions long-courriers en vue de liaisons directes avec Paris, il faut une piste dotée de meilleurs dégagements et surtout plus longue que la piste actuelle : 2 600 m au lieu de 1 930 m. La géographie de Mayotte et l'occupation des sols sont telles que la solution de ce problème est très onéreuse : 131 M€ en valeur 2004. Cependant, il n'y a pas actuellement et il n'y aura pas avant 2015 un potentiel de trafic entre Mayotte et Paris qui puisse justifier cette opération.

Pour accueillir convenablement des avions gros-porteurs, il faut une aérogare plus grande que l'ensemble des bâtiments actuels. Il existe un pré-programme de nouvelle aérogare, mais il paraît quelque peu surdimensionné, surtout pour les prochaines années. Le futur exploitant étant susceptible d'influencer les compagnies aériennes pour qu'elles étalent leurs arrivées et leurs départs, le mieux est de lui laisser la maîtrise d'ouvrage de cette opération, d'autant qu'il pourra apporter une contribution à son financement.

Pour transférer l'exploitation de l'aéroport de Mayotte à un tiers, il faut d'abord étendre à ce territoire le champ d'application de la taxe d'aéroport et moderniser le dispositif qui s'applique aux redevances aéronautiques. Le mieux est de faire un appel d'offres en vue d'une concession. Parmi les candidats qui auront démontré leur capacité à gérer un aéroport, celui qui sera retenu sera celui qui, tout en respectant le niveau de service fixé, demandera aux autorités publiques la contribution la plus faible à la construction de l'aérogare. Dans le cas improbable où l'appel d'offres ne susciterait pas ou peu de candidatures de qualité, il serait toujours possible de créer un établissement public en profitant de la facilité offerte par l'article L. 270-1 du code de l'aviation civile.

Pour la direction générale de l'aviation civile, le plus urgent est :

- de mettre à jour pour Mayotte le dispositif applicable aux redevances aéronautiques, c'est-à-dire laisser, dans ce domaine, s'appliquer sans transition le principe de l'identité législative prévu par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;
- d'étendre à Mayotte, par la voie législative, le champ d'application de la taxe d'aéroport ;
- de désigner un chargé de mission de haut niveau chargé de préparer l'appel d'offres en vue du choix du concessionnaire, étant entendu que ce dernier sera chargé de la construction d'une nouvelle aérogare.

La construction de la piste longue sera un chantier indépendant de l'exploitation de l'aéroport et de la construction d'une nouvelle aérogare. Le concessionnaire ne pouvant apporter aucune contribution, cette piste longue sera entièrement financée sur fonds publics : État, Collectivité départementale et, éventuellement, fonds européen de développement des régions si Mayotte intègre l'espace économique européen. S'il se révélait impossible de mobiliser les crédits nécessaires sur une période très courte (la construction de la piste longue ne pourra pas être divisée en phases fonctionnelles successives), on pourra avoir recours à un contrat de partenariat.

Le contrat de projet 2007-2013 à passer entre l'État et la Collectivité départementale de Mayotte devrait prévoir le financement de la contribution publique qui sera demandée par l'exploitant pour construire l'aérogare, de l'ordre de 20 à 25 M€, complété des crédits nécessaires à la poursuite des études complémentaires et des procédures préalables à la construction d'une piste longue. Le financement du chantier lui-même pourra être reporté au delà de 2013.

Sommaire

1. Introduction.....	1
2. L'état actuel de l'aéroport et de la desserte aérienne de Mayotte.....	3
2.1. La Collectivité départementale de Mayotte.....	3
2.2. L'aéroport et son exploitation.....	4
2.3. Le trafic aérien.....	7
2.4. Impact de l'arrivée des B 777 - Problèmes d'exploitation.....	8
3. L'amélioration des infrastructures.....	11
3.1. L'aérogare.....	11
3.2. La piste.....	12
3.3. Articulation de ces deux chantiers.....	16
4. La mise en place d'un nouvel exploitant.....	17
4.1. Principes.....	17
4.2. Création des redevances aéronautiques et de la taxe d'aéroport.....	18
4.3. Assiette de l'exploitation.....	18
4.4. Equilibre de l'exploitation.....	18
4.5. Procédure de choix de l'exploitant.....	20
5. Construction de la piste longue.....	25
5.1. Préalables et pilotage de l'opération.....	25
5.2. Maîtrise d'ouvrage de l'État.....	25
5.3. Maîtrise d'ouvrage confiée à un tiers dans le cadre d'un contrat de partenariat.....	25
6. Conclusions et recommandations.....	27
Annexe 1 : Lettres de mission.....	29
Annexe 2 : Recours à un contrat de partenariat global pour l'amélioration des infrastructures.....	39
Annexe 3 : Modélisation et détermination des capacités d'investissement de l'exploitant de l'aéroport de Mayotte.....	41
Annexe 4 : Contrats de partenariat et délégations de service public.....	45
Annexe 5 : Extraits du code de l'aviation civile.....	49

1. Introduction

Par lettre du 11 septembre 2006 adressée au vice-président du conseil général des ponts et chaussées (CGPC), jointe ci-après en annexe 1, le directeur général de l'aviation civile lui a demandé de bien vouloir conduire une étude visant à déterminer et évaluer les options et les modalités pratiques et juridiques permettant d'aboutir à l'horizon 2008 à une gestion de la plate-forme de Dzaoudzi-Pamandzi par un tiers ; les résultats devaient en être communiqués à la fin du premier semestre 2007. Par une décision du 28 septembre 2006, le vice-président du CGPC a désigné Georges Grall, inspecteur général de l'équipement et Jean-Pierre Lalande, ingénieur général des ponts et chaussées, pour effectuer cette mission.

A la suite de la visite à Paris d'un représentant du préfet de Mayotte en janvier 2007, la mission était étendue, par lettre du 6 février 2007, à une analyse des différents projets d'investissement et de leurs coûts ainsi qu'à un travail exploratoire sur leurs modalités de financement ; il était par ailleurs souhaité que la date de remise du rapport soit avancée.

Par lettre du 23 février 2007, le vice-président du CGPC observait que cette extension de mission était peu compatible avec le lancement, projeté par les services de la préfecture de Mayotte, d'une étude de faisabilité et des modalités de réalisation des futures infrastructures aéroportuaires de Mayotte et qu'elle s'inscrivait difficilement dans le nouveau calendrier.

Le 26 mars 2007, le directeur général de l'aviation civile faisait savoir qu'il lui serait très utile de disposer, le plus rapidement possible, d'un premier rapport dont le caractère serait plus exploratoire qu'exhaustif.

Un premier rapport, qualifié d'intérimaire (référence CGPG n° 004930-01), a, dans cet esprit, été rédigé de manière extrêmement rapide et a été remis le 11 avril 2007 ; il tentait de répondre à la dernière demande du directeur général de l'aviation civile mais n'avait pas la prétention de répondre aux questions initiales.

Le 29 août 2007, le directeur général de l'aviation civile a fait part de ses commentaires pour orienter la poursuite de la mission. Un voyage à Mayotte était prévu du 10 au 14 septembre 2007 ; malheureusement, Georges Grall en a été empêché au dernier moment ; en définitive, il n'a pas pu aller jusqu'au bout de la mission. Jean-Pierre Lalande a été désigné pour terminer, seul, la mission, sous la nouvelle référence CGPC n° 005503-01. Il s'est rendu sur place et a rencontré les principales personnalités impliquées dans le développement de l'aéroport ou susceptibles de l'être. Il a rédigé le rapport qui suit, en utilisant le rapport intérimaire et une note préparée par Georges Grall.

Le présent rapport, qualifié de final, intègre le contenu du rapport intérimaire dont la lecture n'est, de ce fait, plus utile.

2. L'état actuel de l'aéroport et de la desserte aérienne de Mayotte

2.1. La Collectivité départementale de Mayotte

Mayotte est l'une des quatre îles composant, au sens géographique du terme, l'archipel des Comores. Elle est située à l'entrée nord du Canal du Mozambique, à 8 000 km de la Métropole, à 1 500 km de l'île de La Réunion, à 400 km de la côte est-africaine, à 300 km de la côte occidentale de Madagascar. Elle est elle-même un archipel constitué de deux îles principales, la Petite Terre et la Grande Terre (375 km²) et d'une trentaine d'îlots ou de rochers dispersés dans un des plus grands lagons coralliens du monde (1 500 km²).

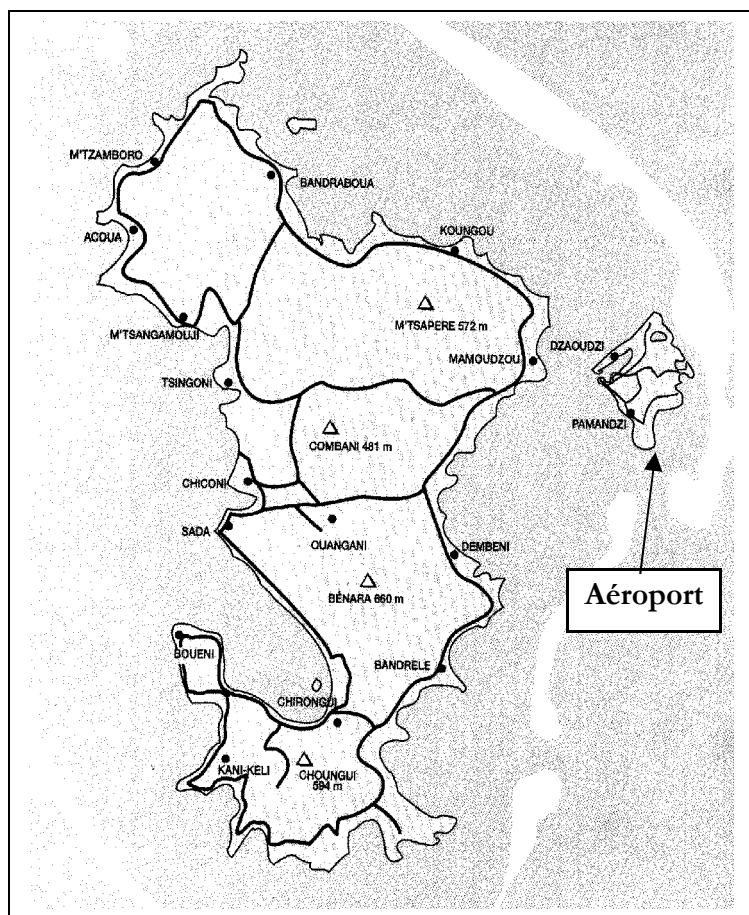
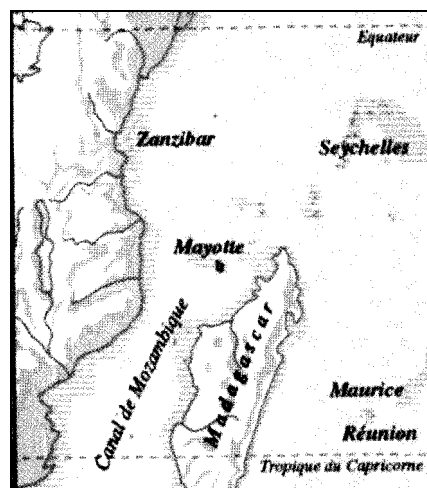
Mayotte se caractérise par un relief adouci. Son plus haut sommet, le mont Bénara culmine à 660 m. La végétation luxuriante offre une multitude de plantes à parfums, d'arbres fruitiers, et de nombreux bois précieux aux essences rares. D'origine volcanique, Mayotte est la plus ancienne des quatre îles des Comores. Le volcanisme ancien y a laissé un cratère occupé aujourd'hui par le lac Dziani.

Mayotte devient colonie française le 25 avril 1841, à la suite de troubles importants, puis territoire d'outre-mer en 1946 jusqu'en 1975. En 1974, lors du référendum sur l'indépendance des Comores, Mayotte sera la seule île de l'archipel à se prononcer pour le maintien de ses liens avec la France ; elle confirmera ce choix lors d'un second référendum en 1976. Mayotte devient alors, au sein

de la République française, une collectivité territoriale administrée par un représentant du Gouvernement ayant rang de préfet.

A la suite d'un nouveau référendum en juin 2000, Mayotte opte pour le statut de « collectivité départementale ». Ce choix a conduit au vote de la loi statutaire n° 2001-616 du 11 juillet 2001, qui ouvre une période d'alignement progressif de l'île vers le droit commun des départements français d'outre-mer, statut auquel elle devrait accéder après 2010. En avril 2004, un changement dans cette direction a été opéré, l'exécutif du conseil général passant du préfet à son président.

La population de Mayotte, dont la très grande majorité est musulmane, se caractérise par une grande diversité d'origines (Afrique de l'Est, Madagascar...) et linguistique (deux groupes de langues coexistent, le shimahoré, dérivé du swahili et le shibushi, proche du malgache, en plus du français, langue officielle).



L'île se caractérise aussi par une très forte croissance démographique (hausse annuelle moyenne de 4,9 % de 1991 à 2002, soit 70 % de plus entre les deux recensements, due à parts sensiblement égales, à l'excédent naturel et aux flux migratoires, réguliers ou irréguliers). En 2002, la population a été estimée à 160 000 habitants dont 60 % avaient moins de 20 ans, contre 26 % en métropole. Par recoupements on peut estimer à environ 45 000 le nombre de personnes vivant à Mayotte sans titre de séjour, soit près de 30 % de la population. Dans la tranche d'âge des 20-50 ans, et en milieu urbain, ce taux pourrait atteindre 50 %. Les résultats du recensement de 2007 ne sont pas connus au moment de la rédaction du présent rapport.

L'État et les collectivités consacrent des efforts très importants à l'éducation ; il y a actuellement 198 écoles, 18 collèges et 8 lycées polyvalents qui accueillent un total de 70 350 élèves ; chaque année, le nombre des élèves s'accroît de 1 500 environ dans le primaire et de 1 900 dans le secondaire ; les enseignants sont au nombre de 2 300 dans le primaire, tous originaires de l'île, et de 2 000 dans le secondaire, presque tous d'origine métropolitaine ; chaque année le nombre des fonctionnaires de l'éducation nationale s'accroît de 400. Ceux qui sont d'origine métropolitaine sont soumis au régime classique dans les territoires d'outre-mer, soit un séjour de deux ans, éventuellement reconductible une seule fois, les voyages de la famille étant pris en charge au début et à la fin de chaque séjour. Au-delà du cycle secondaire, les étudiants sont envoyés à La Réunion ou en métropole, et leurs voyages sont pris en charge par l'éducation nationale. Le vice-rectorat de Mayotte est donc un client important des compagnies aériennes (environ 6 000 coupons), mais il est, parmi d'autres, à l'origine d'une très grande irrégularité de la demande.

L'économie de l'île, en pleine mutation, reste encore largement bipolaire, le secteur traditionnel de l'agriculture et de la pêche, peu monétarisé, peu rentable et fonctionnant à l'écart de l'économie marchande moderne, est très marqué par les traditions et occupe près d'un tiers de la population locale. Le secteur productif inséré dans l'économie marchande qui englobe le bâtiment et les travaux publics (BTP), le commerce, les transports et le tourisme, est en forte progression (valeur ajoutée croissant de plus de 10 % par an) et pourvoyeur de nombreux emplois, de même que les activités de services et de la distribution, en cours de restructuration depuis deux ans. Le BTP est dominé par deux entreprises polyvalentes : Colas, agence de Mayotte (groupe Bouygues) et SMTPC (Société mahoraise de travaux publics et de construction, groupe Vinci).

Le pouvoir d'achat des ménages mahorais est en augmentation constante, à un rythme plus dynamique qu'en métropole. Le rattrapage du smic mahorais (par rapport au smic métropolitain) s'effectue rapidement : 39 % en 2002, 48 % en 2004, 69 % au 1^{er} juillet 2007. Néanmoins, la population n'ayant pas encore accès à la plupart des minima sociaux, la précarité reste le lot d'une bonne partie d'entre elle.

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer prévoit pour Mayotte la substitution, à la date du 1^{er} janvier 2008, de l'identité législative à l'ancien régime de spécialité. En d'autres termes le droit métropolitain (textes existants et textes nouveaux) deviendra désormais applicable de plein droit à Mayotte, sauf dans certaines matières limitativement énumérées. S'il apparaît que des adaptations sont nécessaires, il appartient au Gouvernement de les apporter d'ici là par ordonnances.

Mayotte ne fait pas partie de l'espace économique européen.

2.2. L'aéroport et son exploitation

2.2.1. L'infrastructure

L'aéroport de Mayotte est situé sur la Petite Terre et porte le nom de Dzaoudzi-Pamandzi. Il a bénéficié, au fil des années, de nombreuses extensions et améliorations. La dernière campagne a été réalisée de 2003 à 2005 : élargissement (de 28 à 45 m) et renforcement de la piste, création d'une

nouvelle aire de stationnement et d'une nouvelle voie de liaison, réfection du balisage, dégagement des emprises et création d'ouvrages d'assainissement ; le montant de ces travaux s'est élevé à 14,1 M€, financés sur le budget annexe de l'aviation civile. L'aéroport est maintenant doté d'une piste d'orientation magnétique 157°/337° et de dimensions 1 930 × 45 m ; d'une aire de stationnement ancienne de 10 700 m², à laquelle s'est ajoutée en 2004 une nouvelle aire dédiée au trafic commercial de 20 000 m² ; d'une aérogare passagers ancienne de 1 420 m², dédiée aux départs depuis 2005, date à laquelle a été mise en service une nouvelle aérogare (pour un coût de 600 000 € financés sur le budget annexe de l'aviation civile) d'environ 1 000 m² réservée aux arrivées ; d'une aérogare de fret, d'un bloc technique avec vigie et d'un bâtiment pour le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs. La piste est équipée d'un balisage lumineux basse intensité ; il y a également deux indicateurs visuels de pente d'approche et un radiophare omnidirectionnel associé à un équipement de mesure de distance (*VOR-DME*).

L'agglomération de Pamandzi et un important relief, au nord, ont contraint au décalage de 250 m du seuil d'atterrissage face au sud (sens privilégié).





(22 septembre 2004)

Dzaoudzi-Pamandzi dispose depuis avril 2006 d'un service de contrôle d'aérodrome ouvert pendant la journée et armé par des techniciens supérieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (TSEEAC).

2.2.2. L'exploitation

En l'absence de concessionnaire, l'exploitation de l'aéroport est réalisée en régie directe par les services de l'aviation civile et la direction de l'équipement. La douane et la police prennent en charge les inspections-filtrage de sûreté. Une entreprise assure l'assistance en escale des compagnies, un pétrolier fournit le carburant. Il n'y a pas de service de commissariat. Il n'est perçu ni redevance aéronautique ni taxe d'aéroport ou d'aviation civile.

Les services de l'aviation civile (service de l'aviation civile de l'océan indien et service de la navigation aérienne de l'océan indien) assurent la direction de l'aérodrome, le contrôle de la navigation aérienne, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, la lutte contre le péril animalier, la maintenance des équipements techniques nécessaires à ces missions ainsi que celle des équipements d'inspection-filtrage et de l'éclairage de la piste. Pour le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs et pour la lutte contre le péril animalier, il est fait appel à des pompiers spécialisés du service d'incendie et de secours du conseil général (SIS) ; la DGAC assure leurs salaires.

La direction de l'équipement assure le fonctionnement, la maintenance et les grosses réparations de l'ensemble des ouvrages de génie civil, de leurs équipements et des convoyeurs à bagages. L'ensemble de ces tâches est dévolu à la subdivision locale des bases aériennes ¹. Celle-ci est forte, en septembre 2007, de trente quatre personnes : l'encadrement, composé de fonctionnaires d'État sous la direction d'un ingénieur des travaux publics de l'État et vingt huit agents de la Collectivité départementale de Mayotte (ouvriers de diverses spécialités, agents d'entretien ou d'exploitation, etc) ². On constate une forte augmentation de capacité de cette subdivision, puisqu'en 2000 elle ne comprenait que vingt six agents. Ce renforcement accompagne la croissance du trafic et celle des équipements de l'aéroport nécessaires pour y faire face. Parmi les agents d'exploitation, six sont répartis en deux équipes de trois (équipe A et équipe B) et prennent en charge chaque jour l'exploitation de l'aérogare : ouverture, fermeture, nettoyage et maintenance courante. Les autres travaillent en horaire normal et assurent la maintenance programmée et les petites réparations ; ils disposent d'une dotation de

1 Cette dénomination ne doit pas faire illusion : il n'y a qu'une seule base aérienne à Mayotte.

2 Il s'agit d'ouvriers sous statut de la Collectivité départementale de Mayotte ; leurs salaires sont payés par l'Etat. Aux termes de l'article 64 de la loi de programme pour l'outre-mer (n° 2003-660 du 21 juillet 2003), les agents de la Collectivité départementale affectés dans des services qui relèvent de l'Etat et mis à disposition de celui-ci doivent être intégrés dans la fonction publique d'Etat au plus tard le 31 décembre 2010. En septembre 2007, l'intégration des agents affectés à la direction de l'équipement n'a pas encore été réalisée ; d'autres administrations ont été plus rapides.

fonctionnement et d'entretien. Pour les grosses réparations, la subdivision fait appel à des entreprises et utilise des crédits mis à sa disposition par le service de l'aviation civile.

Même si la situation s'est grandement améliorée à l'occasion des travaux de piste (clôtures neuves), la sûreté et la sécurité de l'aéroport n'atteignent pas le niveau d'autres aéroports au trafic comparable.

2.3. Le trafic aérien

2.3.1. Les chiffres

Le trafic global est en forte croissance :

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Passagers	109 638	112 233	129 092	133 910	144 355	166 112	202 122	210 199
Croissance sur une année		2,37%	15,02%	3,73%	7,80%	15,07%	21,68%	4,00%

2.3.2. Les dessertes

La principale liaison est celle qui relie Dzaoudzi-Pamandzi à Saint-Denis – Gillot (La Réunion). Elle est assurée par Air Austral. Jusqu'en juin 2005 cette compagnie mettait en ligne exclusivement des B 737 de 118 ou 133 sièges ; depuis juillet 2005 elle met en œuvre, presque chaque jour, un B 777-200 (364 sièges).

Au départ de Dzaoudzi, des B 737 d'Air Austral desservent des destinations régionales (Moroni, Antananarivo, Majunga, Nosy-Bé, Saint-Denis – Gillot) ; des compagnies étrangères desservent aussi des destinations locales : Madagascar, Moroni et quelques aéroports d'Afrique de l'Est ; enfin, la compagnie marseillaise Axis Airways a assuré en 2006 quinze allers-retours entre la métropole et Mayotte en B 757-200 (225 sièges), avec escale à Djibouti ou Moroni dans les deux sens, mais elle n'a transporté que 1 959 passagers.

Ce sont les échanges avec Saint-Denis qui sont prépondérants : 144 500 passagers en 2006 (deux sens cumulés, B 737 et B 777 réunis). Viennent ensuite les Comores (Anjouan, Moroni, Mohéli) pour un total de 37 000 passagers, puis Madagascar (Majunga, Nosy-Bé, Antananarivo) : 23 000 passagers.

Il n'y a pas de **liaison** directe avec la **métropole** (sauf, depuis juin 2007, Corsair dans le sens Paris→Dzaoudzi : voir ci-dessous). La compagnie Air Austral propose au minimum cinq fois par semaine une liaison vers Paris – Charles-de-Gaulle en B 777-200 avec transit à Saint-Denis – Gillot en 15 h dans un sens et 14h50 dans l'autre selon l'horaire suivant :

Dzaoudzi–Pamandzi (TU +3)		15h30		11h35
	↓	18h25		10h30
Saint-Denis – Gillot (TU +4)		20h15	↑	8h40
		5h30		19h45
Paris – Charles-de-Gaulle (TU +2)				

Les jours où les B 777-200 ne volent pas entre Dzaoudzi et Saint-Denis, Air Austral assure cette liaison en B 737 avec correspondance à Saint-Denis pour le vol vers Paris, qui est quotidien. 43 000 passagers ont choisi cette solution en 2006. D'autres ont préféré se rendre à Saint-Denis – Gillot avec un avion d'Air Austral puis continuer immédiatement leur voyage en empruntant un avion d'Air France ou de Corsair en correspondance dans cet aéroport ; leur nombre exact n'est pas connu, car ils achètent deux billets séparés auprès de deux compagnies concurrentes, mais il est estimé à 17 000 en 2006. Tous ces voyageurs, qu'ils soient en transit ou en correspondance à Saint-Denis – Gillot, font partie des 144 500 passagers décomptés entre Mayotte et La Réunion.

En 2007, Axis Airways n'a pas reconduit son expérience de 2006 ; mais Corsair assure des vols triangulaires Paris→Dzaoudzi→Antananarivo→Paris en A 330-200 (350 sièges) une fois par semaine de juin à septembre en dix heures dix dans un sens et quatorze heures quinze dans l'autre.

Air France propose à partir de juin une, deux ou trois liaisons par semaine avec transit à Nairobi en quinze heures quarante cinq de Paris vers Dzaoudzi et treize heures quarante cinq dans l'autre sens, suivant l'horaire suivant :

Dzaoudzi–Pamandzi (TU +3)	↓	17h00	↑	12h15
Nairobi – Jomo Kenyatta (TU +3)		19h30		9h45
		22h15		5h00
Paris – Charles-de-Gaulle (TU +2)		5h45		19h30

Les vols sont opérés en partage de code par la compagnie alliée Kenya Airways en B 777 ou B 767 entre Paris et Nairobi et en B 737-300 (116 sièges) entre Nairobi et Dzaoudzi.

Les Mahorais paraissent apprécier l'ouverture de la liaison vers Nairobi, car, en plus de Paris, elle leur offre la possibilité de rejoindre un grand nombre de destinations.

2.3.3. Les prix

Le prix des billets en classe économique entre Mayotte et Paris via La Réunion est de l'ordre de 1 300 € AR en pleine saison ; il varie de 771 € en basse saison à environ 2 000 € en très haute saison. Corsair pratique des tarifs « à partir de 1 151 € », mais plutôt de l'ordre de 1 500 € en pleine saison et 1 800 € en très haute saison (on observe au passage que Corsair propose des allers-retours Paris↔Antananarivo environ 200 € moins chers que les allers-retours Paris↔Dzaoudzi effectués sur les mêmes avions). Les tarifs d'Air France sont comparables à ceux d'Air Austral en pleine saison.

2.3.4. L'avenir

Pour l'avenir, on se réfère à une étude réalisée en 2003 et 2004 par ADPi : « Etude des scénarios de réalisation d'une piste longue pour l'aéroport de Mayotte » qui comprend des prévisions de trafic faites en 2002 selon trois hypothèses : basse, médiane et haute. L'observation faite en 2006 montre que l'évolution réelle est proche de l'hypothèse haute, reproduite ci-dessous :

Hypothèse haute	2006 (réel)	2010	2015	2020
Trafic total	210 199	277 000	404 000	532 000
Réunion - Mayotte	84 500	155 000	224 000	290 000
Paris - Mayotte	60 000	89 000	136 000	188 000

2.4. Impact de l'arrivée des B 777 - Problèmes d'exploitation

De nombreux observateurs ne croyaient pas possible l'accueil sur cet aéroport d'un avion gros porteur et long courrier. En réalité, les B 777-200 ne peuvent décoller de la piste de 1 930 m que parce qu'ils n'emportent que le carburant nécessaire pour se rendre à Saint-Denis – Gillot (Maurice en déroutement, si nécessaire) ; outre qu'ils peuvent ainsi s'adapter à une longueur de piste limitée, leur faible poids leur permet de monter très rapidement, ce qui les affranchit, en cas de décollage vers le nord, des obstacles situés dans l'axe de la piste. La compagnie assure qu'ils peuvent décoller avec le plein de passagers à leur bord (364) ; il est probable, toutefois, que dans ce cas, ils ne peuvent pas emporter de fret, ce qui n'est, sans doute, pas constamment pénalisant car le volume de fret « départ » est relativement faible. L'organisme de contrôle en vol de la direction général de l'aviation civile (DGAC) a examiné avec soin l'exploitation de ces avions et a conclu qu'elle est réalisée avec toutes les précautions nécessaires.

La présence de B 777 sur le tarmac de Dzaoudzi a été bien accueillie par les Mahorais : ils y voient un signe de progrès et de modernité. Il est certain que ces avions ont permis à la compagnie d'offrir bien plus de sièges vers Saint-Denis qu'auparavant. Mais elle a rendu plus apparents plusieurs problèmes dont certains étaient déjà latents.

2.4.1. Problème d'effectifs et de moyens

Les services de l'État, qui exploitent l'aéroport en régie directe, éprouvent des difficultés à accompagner l'accroissement spectaculaire du trafic. Cela concerne les services de l'aviation civile pour qui le recrutement au bénéfice du SIS des pompiers d'aérodrome nécessaires à l'accueil des avions gros porteurs n'a pas été aisé. Cela concerne la direction de l'équipement qui, cependant, a su se renforcer en affectant un ingénieur des travaux publics de l'État à sa subdivision locale des bases aériennes et en augmentant les effectifs d'exploitation. Cela concerne surtout les services de police et de douane qui « s'épuisent » à assurer des missions relatives à la sûreté qui, ailleurs, sont confiées à des entreprises privées ; le préfet préférerait affecter les effectifs en cause à leurs missions premières : la lutte contre l'immigration illégale et la lutte contre le trafic de drogue ³.

Par ailleurs, les services de la DGAC s'interrogent sur leur capacité à mettre en place les financements nécessaires au développement et même à l'entretien de l'aéroport ; cela tient, au moins en partie, à la disparition du budget annexe de l'aviation civile dans sa configuration antérieure et à la mise en œuvre de la LOLF. Les crédits nécessaires doivent maintenant être imputés au programme « transports aériens » du budget général doté actuellement d'environ 170 M€, alors qu'ils l'étaient précédemment sur l'ancien budget annexe, qui, par son importance, permettait certains redéploiements.

2.4.2. Problème d'adéquation des aérogares

Les aérogares actuelles n'ont pas les dimensions correspondant aux flux de passagers d'avions tels que le B 777-200. Elles ne permettent pas d'écouler le trafic dans de bonnes conditions ; elles ne permettent pas d'assurer la sûreté convenablement ; elles sont extrêmement rustiques, en particulier celle qui est dédiée aux arrivées et qui a été mise en service en juin 2005. Il est devenu urgent de construire une aérogare aux dimensions cohérentes avec la desserte de l'aéroport par des avions de grande capacité.

2.4.3. Problème de revendication de dessertes directes

Les Mahorais souhaitent n'être plus obligés de transiter par La Réunion pour rejoindre la métropole ; ils trouvent anormal d'avoir à inclure dans leur temps de trajet deux heures d'avion vers le sud-est avant de reprendre, après une escale de deux heures, un avion qui repassera, deux heures après un nouveau décollage, pratiquement au-dessus de leur point de départ ; ils demandent des vols sans escale pour Paris avec des tarifs du même ordre de grandeur que ceux qui sont pratiqués au départ de La Réunion, c'est-à-dire environ 800 € AR en classe économique (à comparer aux 1 300 € qu'ils doivent, en général, déboursier actuellement).

Comment résoudre ces **trois problèmes**, comment sont-ils liés, quelle est l'urgence de chacun d'entre eux : c'est ce qui va être examiné dans les chapitres qui suivent.

3 On s'étonne, cependant, de l'énergie que déploie la police aux frontières pour contrôler les passagers à l'arrivée à Dzaoudzi, alors que la même police les a déjà contrôlés au départ de Saint-Denis et qu'il s'agit des mêmes passagers puisque l'avion n'a pas fait d'escale ; il y a là un gisement de productivité. Celui-ci pourrait, d'ailleurs être exploité aussi aux Antilles et en Guyane où l'on observe les mêmes double contrôles.

3. L'amélioration des infrastructures

Des projets d'amélioration des infrastructures visent à résoudre les **deux derniers problèmes** évoqués ci-dessus :

- accueillir convenablement des avions gros porteurs : les aérogares actuelles ne conviennent pas, car elles sont trop petites ;
- permettre des liaisons Mayotte – Paris sans escale : la piste actuelle ne convient pas, car elle est trop courte.

3.1. L'aérogare

3.1.1. Les limitations actuelles

Le problème de l'aérogare ne se pose sérieusement que depuis 2004, lorsqu'Air Austral a annoncé son intention de desservir Mayotte avec ses B 777-200 ; jusque là il n'avait été question que d'avions modestes, un peu plus gros que les B 737 utilisés alors : des B 757 ou des B 767 ; c'est pour l'accueil des B 767 qu'avait été prise la décision d'élargir la piste existante de 28 à 45 m. Une aérogare provisoire a été construite de manière un peu précipitée à la fin de l'année 2004 et mise en service début 2005.

3.1.2. Etudes sur une nouvelle aérogare

L'aérogare définitive fait l'objet d'études depuis 2005. Son emplacement a été déterminé. Il est indépendant de l'existence d'une piste longue et des options élaborées pour celle-ci. Un pré-programme relatif à sa construction a été élaboré en 2006 par un cabinet privé (SETEC⁴ Organisation) sous la direction d'un comité de pilotage ; il a donné lieu à l'édition d'un rapport en date du 12 décembre 2006.

Ce pré-programme décrit ce que devrait être l'aérogare à un horizon d'environ 20 ans, alors que le trafic s'établirait à environ 550 000 passagers par an ; elle devrait être capable de traiter dans de bonnes conditions (niveau de service B IATA⁵) 900 passagers (arrivée ou départ) simultanément à l'heure de pointe. Ces hypothèses conduisent à un dimensionnement de 12 385 m² de surface dans œuvre.

Le coût de l'opération de construction est évalué à un peu moins de 35 M€ en valeur juillet 2006, y compris frais d'études, de maîtrise d'œuvre, etc. et y compris somme à valoir pour aléas de 6 %.

3.1.3. Analyse critique de l'étude

On peut éprouver quelques doutes sur certaines des hypothèses qui fondent le pré-programme élaboré par la SETEC ; notamment on peut lire dans le rapport (page 21) que « *la programmation a pris en compte les données énoncées dans l'étude du schéma directeur à 20 ans menée par ADPi pour le dimensionnement de la nouvelle piste et des installations d'accueil des passagers. Un effectif total de 900 passagers est à prendre en compte en heure de pointe en configuration départ et/ou arrivée, soit :*

- 1 vol Paris-Mayotte de 300 pax ;
- 1 vol Réunion-Mayotte de 150 pax ;
- 2 vols distincts pour une capacité maximale de 150 pax, soit un moyen courrier de 100 pax et un appareil d'environ 50 pax.

4 Société d'Etudes Techniques et Economiques

5 Les niveaux de service des aérogares sont proposés par l'IATA (*International Air Transport Association*) dans sa publication : *Airport Development Reference Manual*.

A ce nombre supposé d'environ 600 passagers a été appliqué un coefficient de 50 % de marge pour » tenir compte de la simultanéité de certains départs avec certaines arrivées, soit 900 passagers à l'heure de pointe.

Ce schéma figure effectivement dans le rapport ADPi, mais ce dernier paraît manquer de cohérence, puisqu'il prévoit, d'une part, qu'il faudra stationner 4 avions simultanément (2 gros et 2 petits ou 1 gros, 2 moyens et 1 petit) et, d'autre part, que ces 4 avions seront en opération commerciale tous en même temps. Certains avions seront en escale pour plusieurs heures : le dimensionnement de l'aire de stationnement est donc crédible, mais celui de l'aérogare l'est moins. L'objet du rapport ADPi (voir ci-dessous) était l'étude des scénarios de réalisation d'une piste longue, mais pas le dimensionnement des installations d'accueil ; ce qui n'était qu'une indication dans le rapport ADPi ne semble pas avoir été discuté de manière approfondie dans le cadre de l'étude SETEC : c'est dommage.

En comparaison, l'aérogare de Cayenne-Rochambeau (374 394 passagers en 2006), réputée dimensionnée pour 600 000 passagers par an, a une surface de planchers de 10 700 m² ; l'aérogare de Saint-Denis – Gillot, quant à elle, a vu passer 1 400 000 passagers en 1999, avant son extension, alors qu'elle ne disposait que de 14 900 m² (25 100 m² en 2006) : les recommandations de la SETEC, à propos de Dzaoudzi-Pamandzi, pourraient conduire à un certain surdimensionnement.

Le rédacteur du présent rapport estime que la moindre des précautions serait de prévoir la construction de cette aérogare en plusieurs phases fonctionnelles décalées dans le temps.

3.1.4. L'échéancier

Les **aérogares** actuelles sont déficientes sur bien des points :

- La création d'une aérogare provisoire dédiée aux arrivées a largement amélioré la situation mais institue une séparation entre arrivées et départs préjudiciable à un bon fonctionnement global. Le hall d'accueil est trop restreint, l'information est inexistante, les sanitaires paraissent en nombre insuffisant. Les contrôles sont effectués de manière efficace mais dans des conditions précaires qui ne sont plus acceptables aujourd'hui.
- Dans l'ancienne aérogare, maintenant dédiée aux départs, certaines fonctions sont mal assurées : véritable restauration légère, représentation des compagnies, installations de contrôle, infirmerie. Un commerce en hors taxe existe sur le site mais n'est pas immédiatement visible des passagers. La sûreté aéroportuaire paraît mal assurée. Un incident dans le départ d'un vol aboutit à une situation vite insupportable avec une salle d'embarquement saturée et sans confort.
- L'accueil des personnes handicapées ou à mobilité réduite n'est pas assuré.

Pour toutes ces raisons, identifiées en particulier dans le rapport d'étude SETEC, et parce que les avions gros porteurs sont déjà là, **la construction d'une nouvelle aérogare est urgente**, même s'il n'est pas utile de lui donner immédiatement les dimensions qui lui seront peut-être nécessaires dans 20 ans.

3.2. La piste

3.2.1. Contraintes actuelles, sites possibles

La desserte Mayotte - Paris sans escale est un objectif affiché depuis plusieurs années par les Mahorais et leurs représentants ; mais cette desserte n'est pas réalisable avec la piste actuelle, car celle-ci est trop courte et mal dégagée vers le nord. Aucun avion, quel que soit son type, ne peut décoller actuellement de Dzaoudzi-Pamandzi pour un vol de dix heures. Il faut donc envisager une piste plus longue.

Seul le site actuel est susceptible de convenir. Le service technique des bases aériennes (STBA) en avait identifié deux autres, à l'occasion d'une mission réalisée en 1986, dont l'objet était de rechercher le site d'implantation d'une piste de 2 450 m pour avions de type A 300 (rapport Desclaux - Monadier - Colas de 1987) ; mais ces deux autres sites n'étaient pas meilleurs que le site de Pamandzi, équipé à l'époque d'une piste de 1 350 m. Depuis lors, la piste de Pamandzi a été prolongée à sa longueur actuelle de 1 930 m par remblaiement sur le récif et les deux autres sites ont été utilisés à autre chose.

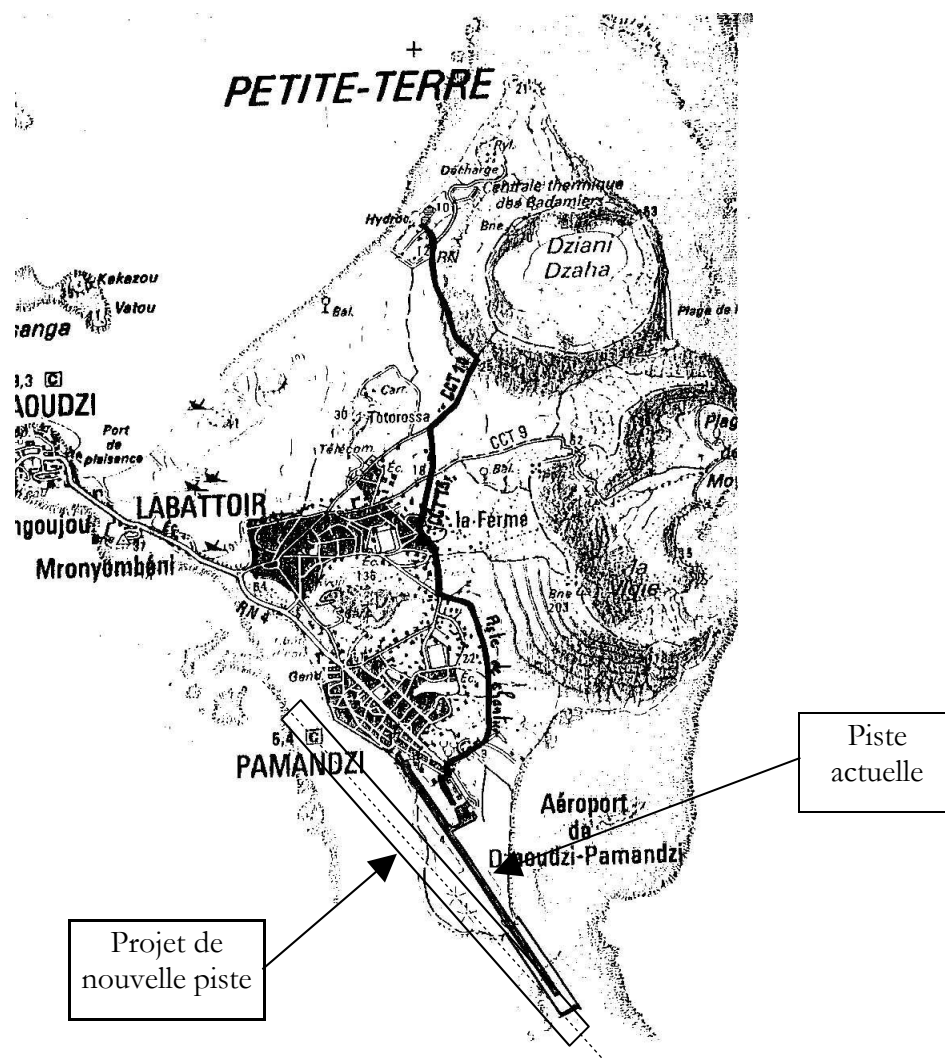
Le STBA avait reconnu la possibilité de prolonger cette piste jusqu'à 2 450 m par remblaiement sur le soubassement corallien côté sud, mais probablement pas plus, sauf à grands frais, car, au-delà, la barrière récifale s'incurve et les fonds deviennent très grands. Le relief s'oppose à un allongement côté nord. Cette longueur est insuffisante pour permettre des liaisons vers Paris sans escale.

Considérant, en outre, que la piste actuelle présente l'inconvénient d'être pratiquement axée sur les agglomérations de Pamandzi et Labattoir, très proches et d'ores et déjà très peuplées, et que, dès que le trafic aura pris quelque importance, les habitants ne manqueront pas de se plaindre des risques que leur font subir des survols fréquents, la direction de l'équipement a recherché une autre solution. Elle a estimé possible, à coût raisonnable, de réaliser une piste d'environ 3 km sur le site de l'aéroport actuel, à condition de la concevoir décalée vers l'ouest, éventuellement suivant une orientation un peu différente. Il faudrait pour cela remblayer dans le lagon, à l'abri des houles océaniques, dans des zones qui émergent à marée basse (le marnage est d'environ 2 m).

3.2.2. Etude 2003 : identification d'une solution jugée optimale

Pour préciser cette idée, la direction de l'équipement a confié en 2003 à ADPi (filiale ingénierie et architecture d'Aéroports de Paris) l'étude déjà citée ci-dessus (« Etude des scénarios de réalisation d'une piste longue pour l'aéroport de Mayotte »), en vue de proposer les travaux à réaliser pour permettre le décollage vers Paris sans escale d'avions gros porteurs avec la pleine charge commerciale. En liaison avec le service de la formation aéronautique et du contrôle technique (SFACT) de la DGAC, et compte tenu des types d'avions fréquentant la région ou susceptibles de la fréquenter, ADPi a estimé que ce programme nécessitait une piste de 2 600 m avec des dégagements conformes aux normes de l'OACI. Dans un premier temps, il a vérifié qu'aucun autre site de la Grande Terre ou de la Petite Terre ne pouvait convenir, confortant ainsi les conclusions du STBA de 1987. Puis, sur le site de Pamandzi, il a étudié trois scénarios :

- allongement de la piste actuelle (scénario 1). Il est possible d'allonger la piste sur le récif corallien jusqu'à la longueur requise (au prix cependant de protections à la mer onéreuses), mais le dégagement des abords nécessite des destructions d'immeubles, notamment une mosquée, et des terrassements importants dans l'alignement nord. Ce scénario a été évalué à 178 M€ (coût de travaux, valeur 2004, y compris provision de 15 % pour aléas et imprévus, mais non compris frais de maîtrise d'œuvre), dont 98 M€ de frais de dégagement à Pamandzi et Labattoir. De nombreuses habitations de Pamandzi resteront survolées par les avions.
- création d'une nouvelle piste dans le lagon, convergente avec la piste actuelle (scénario 2). Ce scénario nécessite des remblais dans le lagon sans protection à la mer particulière. Les dégagements sont assurés ; les habitations de Pamandzi ne sont plus sous la trajectoire des avions. Son coût est évalué à 131 M€ (coût de travaux, valeur 2004, y compris provision de 15 % pour aléas et imprévus, mais non compris frais de maîtrise d'œuvre).



- création d'une nouvelle piste dans le lagon, parallèle à la piste actuelle (scénario 3). Par rapport au scénario précédent, celui-ci présente l'avantage de permettre une réalisation sans perturbation du trafic aérien ; mais il nécessite plus de remblai dans le lagon. Son coût est évalué à 154 M€ (coût de travaux, valeur 2004, y compris provision de 15 % pour aléas et imprévus, mais non compris frais de maîtrise d'œuvre).

Le scénario 2 a été présenté comme le plus performant. Il a été retenu au cours d'une réunion interministérielle, le 13 avril 2004.

La loi « Littoral » s'oppose en principe à l'extension de l'aéroport dans le lagon ou sur le récif corallien. Mais le projet d'aménagement et de développement durable de Mayotte, actuellement en cours d'approbation par décret, prévoit explicitement cette opération, de même que plusieurs autres jugées indispensables au développement du territoire (installations portuaires, installations touristiques, etc.).

Les coûts de travaux augmentent d'environ 8 % par an à Mayotte en raison de l'augmentation du coût de la main d'œuvre (+17 % sur le SMIC au 1^{er} juillet 2007), de l'augmentation des prix des matières premières importées et de l'absence de concurrence. Aussi la direction de l'équipement estime-t-elle à **180 M€** le coût du scénario 2 **en valeur 2007**, y compris frais de maîtrise d'œuvre.

3.2.3. Calendrier , éléments économiques

L'étude d'ADPi évoque la possibilité d'une mise en service à compter de 2010, date au plus tôt, compte tenu des contraintes qu'impose un chantier aussi important. Tout en tenant compte de cette date au plus tôt, il est utile de définir un calendrier de réalisation plus proche de la mise en ligne par une ou des compagnies aériennes de dessertes directes vers Paris et ce dans des conditions économiques suffisamment robustes pour garantir la qualité, la régularité et la pérennité de cette desserte.

En réalité, la demande de sièges pour Paris (de l'ordre de 89 000) sera trop faible en 2010 pour justifier à cette échéance la mise en ligne de longs-courriers. En effet, l'avion long-courrier le plus petit disponible actuellement est le B 767-200, dont la capacité est d'environ 245 sièges ; si un tel avion effectuait un aller-retour chaque jour, il serait, en 2010, occupé par 122 passagers en moyenne ; s'il effectuait trois allers-retours par semaine, son taux de remplissage s'améliorerait, mais une partie de la clientèle lui échapperait au profit de la liaison classique via La Réunion, qui est quotidienne. Pour la compagnie qui l'exploiterait, la mise en ligne de cet avion poserait un délicat problème d'équilibre économique ; en effet, moins un avion est gros, plus l'exploitation de chacun de ses sièges coûte cher. Une telle liaison serait sûrement plus confortable que le dispositif actuel, mais certainement pas, pour ce niveau de trafic, moins chère pour le passager ; elle ne provoquerait donc pas de rupture quantitative dans la progression du trafic. La compagnie Axis Airways, qui ne s'est pourtant positionnée qu'en période de fort trafic, n'a pas pu trouver cet équilibre en 2006 avec un B 757-200 de 225 sièges (il est vrai qu'elle souffrait probablement d'un déficit de notoriété).

Dans les prochaines années, la liaison via le « *hub* » de La Réunion sera la seule qui permettra la limitation des coûts par effet de volume puisque, sur le premier segment, les voyageurs pour Paris s'ajouteront à ceux, plus nombreux, qui auront La Réunion pour destination finale, tandis que, sur le deuxième segment, les voyageurs en provenance de Mayotte s'ajouteront à ceux, nettement plus nombreux, qui auront embarqué à La Réunion ; elle devrait continuer à être celle par laquelle passe l'essentiel du trafic vers la métropole. D'autres compagnies continueront probablement d'explorer d'autres liaisons avec, au cours du temps, des chances croissantes de rencontrer un marché significatif. L'environnement de Mayotte recèle sans doute des opportunités ; ainsi l'aéroport de Moroni pourrait constituer un relais intéressant de même que celui de Nairobi, notamment si Air France et son allié Kenya Airways décidaient une réelle harmonisation des horaires nécessaires à une bonne desserte Mayotte - Nairobi - Europe de l'ouest.

Il semble qu'une mise en service vers 2015 (année pour laquelle les projections indiquent que l'on pourrait atteindre le chiffre de 136 000 passagers vers la métropole) serait opportune : elle permettrait aux compagnies assurant la desserte de l'île de mettre en ligne soit un moyen porteur (du type B 767-200) avec une fréquence quotidienne, soit un gros porteur avec une fréquence de deux ou trois services hebdomadaires ; la réduction du temps et de la distance de parcours pourrait conduire à une baisse des tarifs. Si elle existe, la piste commencera alors à être bien utilisée.

Enfin, en 2020, le trafic entre Mayotte et Paris sera de l'ordre de 188 000 passagers ; il justifiera la mise en place d'un service quotidien en gros porteur (du type B 767-300 ou A 330-200 de 300 sièges environ). La piste sera alors bien utilisée ; on peut même dire qu'elle sera nécessaire. Toutefois, il n'y aura guère de place pour deux compagnies en concurrence permanente sur ce créneau : les tarifs dépendront de la pression qu'exerceront des compagnies alternatives (telles que Corsair) sur la compagnie dominante.

Les deux compagnies susceptibles d'être la compagnie dominante entre Mayotte et Paris (Air Austral et Air France) ont été interrogées par le missionnaire sur l'intérêt d'une piste longue : ni l'une ni l'autre ne demandent rien, « ni à court terme, ni à moyen terme ». Toutefois, si une piste longue existait, Air Austral organiserait des vols directs « certains jours de pointe ».

Il n'est pas nécessaire de disposer d'une piste longue à Mayotte avant 2015.

Cette conclusion ne convient pas, on s'en doute, aux Mahorais (y compris le préfet) que le signataire du présent rapport a pu rencontrer lors de son voyage en septembre 2007. Ses interlocuteurs n'ont pas manqué de rappeler les « promesses » faites par M. Sarkozy, alors candidat à la présidence de la République, et les paroles du secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, lors de son voyage en juillet 2007.

Ils ont surtout fait valoir que le tourisme était une des seules voies de développement de Mayotte et que cette voie serait bien étroite si des vols directs vers l'Europe n'étaient pas possibles. Cet argument ne nous paraît pas très convaincant : pour les touristes britanniques ou néerlandais, il est de toute manière plus facile de passer par Nairobi ; pour les autres touristes européens, on observe que Corsair, dont c'est la spécialité, assure déjà une liaison semi-directe vers Paris avec de bons résultats (les trafics réels ne sont pas encore connus avec précision mais il semble bien qu'à chaque escale une centaine de passagers débarque et une autre centaine embarque) ; cette compagnie envisage de reconduire son offre en 2008 sans augmentation de capacité. Pour développer le tourisme à Mayotte, il y a bien d'autres problèmes à résoudre que celui du transport aérien ; si ces autres problèmes étaient résolus avant la mise en service d'une piste longue et si la demande était forte, il se trouverait toujours une compagnie pour organiser une fois par semaine un aller-retour en avion long-courrier avec, dans le sens du retour vers Paris, une escale technique à Moroni ou à Dar-es-Salaam ou à Nairobi pour faire le plein de carburant (coût en temps de l'escale technique : deux heures ; une relève d'équipage ne sera pas nécessaire).

Par ailleurs, le problème du vice-rectorat, qui éprouve des difficultés à faire transporter les enseignants et les étudiants, est un problème de pointe de trafic, qui se pose à Mayotte dans les mêmes termes que partout ailleurs, notamment à La Réunion : la présence d'une piste longue n'y changera rien.

3.3. Articulation de ces deux chantiers

Quel que soit le mode de contractualisation qui sera choisi, il n'y a aucun intérêt à lier la construction de l'aérogare et celle de la nouvelle piste. En effet, d'une part ces deux chantiers seront décalés dans le temps et d'autre part ils feront appel à des métiers différents qui ne sont pas en général réunis dans la même entreprise⁶. Par ailleurs, il serait très regrettable que les aléas importants liés à la conception, au financement et à la réalisation de la piste viennent retarder la réalisation de l'aérogare.

En janvier 2007, les services de la préfecture de Mayotte ont présenté à Paris un projet de recours à un contrat de partenariat pour la réalisation de la totalité des travaux d'infrastructure nécessaires au développement de l'aéroport. Ce projet est analysé ci-après en annexe 2. Il est affecté de plusieurs erreurs, dont une erreur de calcul sur le montant des frais financiers afférents à ce type de contractualisation ; il mériterait donc une sérieuse mise au point. Mais, surtout, en liant les deux chantiers dans un seul contrat, il limite sérieusement la concurrence sur chacun d'entre eux. Cette solution n'est pas recommandée.

Enfin, il n'y a pas indépendance entre la construction de l'aérogare et le transfert de l'exploitation de l'aéroport à un tiers. En effet, d'une part, ce nouvel exploitant pourra apporter une contribution financière ; et, d'autre part, il pourra faire valoir son point de vue sur les étapes à respecter, s'il est confirmé que la construction de cette aérogare peut être réalisée en plusieurs phases fonctionnelles décalées dans le temps.

Cette observation nous ramène au problème initialement posé à la présente mission : **comment et à qui transférer l'exploitation de l'aéroport de Mayotte ?**

⁶ A Mayotte, les deux entreprises qui dominent le secteur du BTP sont polyvalentes ; elles auront la capacité de construire la nouvelle aérogare. Mais la construction de la nouvelle piste devrait être l'occasion d'attirer une entreprise d'envergure nationale spécialisée dans les terrassements.

4. La mise en place d'un nouvel exploitant

4.1. Principes

Les raisons pour lesquelles il apparaît souhaitable de confier l'exploitation de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi à un tiers figurent dans la première lettre de mission de la DGAC et ont été détaillées supra en 2.4. Il y a lieu d'étudier l'impact et l'intérêt de ce recours à un tiers exploitant face aux deux projets d'amélioration des infrastructures, la construction d'une aérogare et celle d'une piste nouvelle.

- 1) Ce recours s'accompagnera de la perception des redevances aéronautiques prévues par le code de l'aviation civile⁷ ainsi que de la taxe d'aéroport. Cela résulte nettement de la lettre de mission qui évoque la possibilité d'une délégation de service public, ce qui implique que le délégataire tirera l'essentiel de ses revenus des sommes perçues sur les usagers. Que ce soit directement ou indirectement, la perception de ces sommes facilitera le financement des infrastructures.

Rappelons en effet qu'en 2005, 11 870 000 € ont été perçus dans les deux aéroports d'outre-mer dont l'importance est comparable à celle prévue à terme pour Dzaoudzi-Pamandzi (Nouméa-La Tontouta et Cayenne-Rochambeau, environ 400 000 passagers chacun) au titre de ces produits aéronautiques pour le passage de 784 982 voyageurs, soit 15 € par passager ou 30 € par passager embarquant⁸. Si l'on admet pour Mayotte un ratio de 30 € par passager embarquant, les produits aéronautiques se seraient élevés à 3 179 000 € environ en 2006.

Une simulation a été effectuée en 2004 en vue d'évaluer la part des travaux qui pourrait être prise en charge par l'exploitant de l'aéroport dans l'hypothèse d'un transfert d'exploitation en 2007 et d'un niveau des redevances aéronautiques fixé à un niveau comparable à ce qui est observé à Nouméa-La Tontouta et à Cayenne-Rochambeau. Il en ressort que l'exploitant placé dans cette situation pourrait participer aux investissements à réaliser pour un montant compris entre 8,2 M€ et 16,4 M€ en valeur 2006, suivant la durée de la concession. Cette étude est reproduite en annexe 3. Elle a été sommairement mise à jour ci-dessous.

Outre ce montant, l'administration pourra redéployer les sommes qu'elle consacre actuellement à l'exploitation de Dzaoudzi-Pamandzi.

- 2) il y a tout intérêt à placer sous la maîtrise d'ouvrage de l'exploitant la construction de la nouvelle aérogare ainsi que les travaux de voirie et réseaux divers et d'aire de stationnement pour avions qui lui sont liés. En effet, la perception des redevances donnera à l'exploitant les leviers nécessaires⁹ pour inciter les compagnies à harmoniser leurs horaires de manière à éviter un surdimensionnement de l'ouvrage. Il pourra donc moduler le programme, aussi bien en volume et en qualité que dans le temps, en fonction de considérations commerciales et en fonction du trafic réellement observé. Les autorités publiques devraient se limiter à imposer un niveau de service au passager quel que soit le trafic (sauf, éventuellement, pour quelques épisodes quantifiés de pointe), et à fixer la taille des locaux qui seront nécessaires pour leurs besoins propres.

Par contre, le lien entre l'exploitation de l'aéroport et la construction de la nouvelle piste paraît plus distendu. En effet, l'exploitant ne pourra apporter aucune contribution financière à ce nouveau chantier, les surplus dégagés des produits aéronautiques étant entièrement affectés à l'aérogare. Par ailleurs, les avis peuvent diverger sur les conséquences que le chantier de construction de la nouvelle piste pourront avoir sur l'exploitation de l'aéroport, de même que sur les effets de la nouvelle piste sur le trafic (et par conséquent sur les produits aéronautiques). Sur ce dernier point, il est délicat

7 Redevance d'atterrissage, redevance de stationnement, redevance par passager, redevance pour usage des installations fixes de distribution de carburants d'aviation.

8 Sur les autres aéroports des départements d'outre-mer, le produit aéronautique est de l'ordre de 26 € par passager embarquant. A Tahiti-Faa'a, il est nettement plus faible.

9 La modulation des redevances est permise depuis la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

d'apprécier l'élasticité entre accroissement du trafic et amélioration des infrastructures, la véritable influence étant en fait à rechercher plutôt du côté de l'amélioration des services de transport aérien offerts ; si la mise en service de la piste longue devait intervenir dès 2015, elle serait sans effet immédiat sur le niveau du trafic ; mais si elle devait intervenir de manière tardive, par exemple en 2020 ou au-delà, on peut penser que la ou les compagnies intéressées mettraient en service immédiatement des liaisons sans escale au moyen de gros porteurs avec une fréquence élevée et probablement des tarifs améliorés, ce qui provoquerait immédiatement une demande supplémentaire et donc une augmentation immédiate des produits aéronautiques. Il conviendra, en fonction de ce contexte, d'apprécier, le moment venu, comment associer l'exploitant à la construction de la nouvelle piste.

Dans la suite du présent chapitre, nous examinons les principales étapes de la mise en place d'un exploitant et proposons une méthode pour choisir ce dernier. Il est prévu que l'exploitant réalisera la nouvelle aérogare. Par ailleurs, une piste longue est mise en service en 2015.

4.2. Création des redevances aéronautiques et de la taxe d'aéroport

Les impôts, droits et taxes sont l'une des matières qui échappent au nouveau régime de l'identité législative prévu par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007. **Une ordonnance sera donc nécessaire pour étendre à Mayotte le champ d'application de la taxe d'aéroport**, à l'image de l'ordonnance n° 2006-482 qui a rendu applicable l'article 1609 quater viciés du code général des impôts à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. C'est d'autant plus indispensable que l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile qui met à la charge des exploitants d'aérodromes le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs ainsi que la prévention du péril aviaire est explicitement applicable à Mayotte, dès aujourd'hui.

Le dispositif législatif applicable aux redevances aéronautiques (articles L. 224-1 à L. 224-3 du code de l'aviation civile) n'est pas applicable à Mayotte ; le dispositif réglementaire (articles R. 224-1 à R. 224-6) est applicable à Mayotte depuis le 4 janvier 1974 (décret n° 74-14), mais il n'a été que partiellement modernisé. Une mise à jour paraît indispensable : il semble que dans ce domaine il n'y ait aucun inconvénient à laisser le code de l'aviation civile mahorais s'aligner sur celui en vigueur en métropole, sans transition. Dans la suite du présent rapport, son rédacteur se place dans l'hypothèse que c'est l'ensemble du livre II du code de l'aviation civile qui est rendu applicable à Mayotte dans les mêmes termes qu'en métropole.

A la fin de l'année 2007, l'aéroport de Mayotte aura eu très vraisemblablement un trafic qui aura dépassé 200 000 passagers pendant trois années consécutives. En application de l'article R. 224-3 III du code de l'aviation civile (voir annexe 5), il devra être doté d'une **commission consultative économique**, et celle-ci aura à « *émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application des redevances pour services rendus mentionnées à l'article R. 224-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* ». La création de la commission appartient au propriétaire de l'aérodrome. En l'occurrence, **l'État aura à créer cette commission et à la consulter sur les modalités d'établissement et d'application des redevances avant que celles-ci puissent être levées.**

4.3. Assiette de l'exploitation

Le ministère de la défense dispose sur l'aéroport d'une escale et de quelques installations. Il devra se déterminer dès le début de la procédure sur l'intérêt pour lui de gérer directement la partie du domaine public qu'il occupe et d'être déclaré affectataire secondaire de l'aérodrome.

4.4. Equilibre de l'exploitation

L'objet du présent paragraphe est de tenter de prévoir à quel niveau de participation aux frais de construction de l'aérogare pourrait s'établir l'équilibre de l'exploitation. Le modèle utilisé est

celui qui a été élaboré en 2004 par le bureau de gestion des aéroports de la DGAC (voir l'annexe 3), avec les deux modifications suivantes : l'exploitation par un tiers ne commence que le 1^{er} janvier 2009¹⁰; ce dernier n'aura à assurer la réfection de la piste qu'à partir de 2035, la piste actuelle étant supposée remplacée par une piste longue en 2015.

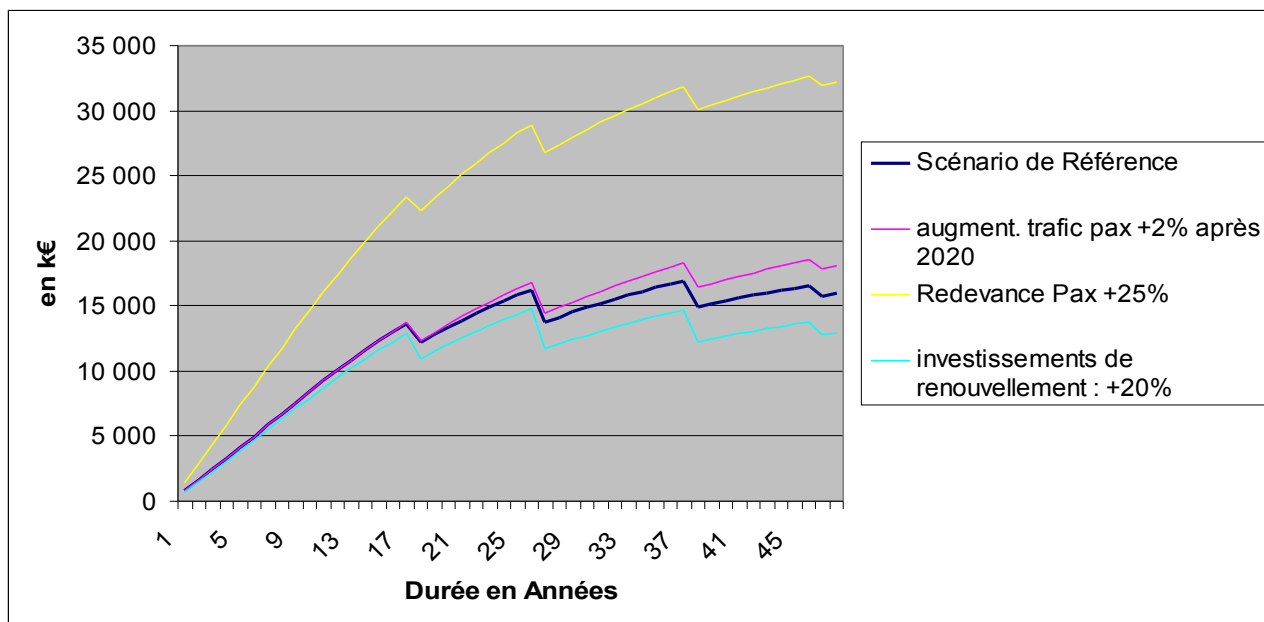
Les autres hypothèses sont inchangées :

- l'évolution prévisionnelle du trafic est celle retenue dans l'étude d'ADPi jusqu'en 2020 ; elle est réduite à +1 % au delà ;
- l'inflation prévisionnelle retenue est de + 2 % ;
- l'augmentation des taux des redevances aéronautiques et extra-aéronautiques est égale à celle de l'inflation prévisionnelle ;
- les investissements de renouvellement et d'entretien des superstructures et matériels sont évalués à 1 € (valeur 2002) par passager et par an ;
- une réfection des aires de stationnement et des voies de liaison a lieu tous les 20 ans pour un coût de 6 M€ (valeur 2002) à compter de 2026
- une réfection de la piste a lieu tous les 20 ans pour un coût de 14 M€ (valeur 2002) à partir de 2035 ;
- le taux d'actualisation pris en compte est de 8 %.

En complément au scénario ci-dessus, trois autres simulations ont été réalisées et ont permis de tester la sensibilité des résultats en fonction des hypothèses. Ils diffèrent respectivement du scénario de référence comme suit :

- évolution prévisionnelle du trafic de + 2% au delà de 2020 (et non +1%) ;
- investissements de renouvellement 20 % supérieur au scénario de référence ;
- taux des recettes aéronautiques 25 % plus élevées (même hypothèse de suivi d'inflation).

Le graphique ci-dessous présente une estimation de la participation envisageable de l'exploitant à la construction de l'aérogare (en valeur 2006) en fonction des hypothèses présentées précédemment et de la durée de la concession envisagée.



Pour le scénario de référence, les résultats obtenus sont les suivants :

¹⁰ Cette hypothèse est justifiée par le fait que la procédure de choix de l'exploitant risque d'être assez longue.

- Exploitation pendant 10 ans : 8 402 k€
- Exploitation pendant 20 ans : 13 353 k€
- Exploitation pendant 30 ans : 14 867 k€
- Exploitation pendant 40 ans : 15 416 k€
- Exploitation pendant 50 ans : 15 931 k€

On remarque que la participation envisageable plafonne à une quinzaine de millions d'euros et qu'elle est pratiquement indépendante de la durée de l'exploitation dès que celle-ci dépasse 20 ans. Ceci résulte du fait que les infrastructures actuelles sont neuves et ne nécessitent pas d'entretien dans les prochaines années ; dès qu'il faudra procéder à des réfections d'aires aéronautiques, celles-ci absorberont les surplus dégagés par l'exploitation au-delà du fonctionnement et de l'entretien courant ¹¹.

On remarque aussi que les résultats de la simulation sont assez peu sensibles au volume de trafic et au niveau des prix de travaux de réfection des aires aéronautiques. Par contre ils sont très sensibles au niveau des redevances aéronautiques. Une nouvelle simulation montre qu'une augmentation des tarifs qui permettrait une augmentation de 40 % des produits aéronautiques dégagerait les sommes nécessaires pour financer l'aérogare à hauteur de 35 M€ ; cela correspond à une augmentation de 60 % des tarifs des redevances, puisque la taxe d'aéroport n'est pas susceptible d'augmentation au delà du plafond fixé par la loi de finances.

Si l'on retient l'hypothèse que les redevances sont fixées au même niveau, grosso modo, qu'à Nouméa-La Tontouta et à Cayenne-Rochambeau, on conclut que le concessionnaire pourra financer l'aérogare, au mieux, à hauteur de 15 M€. Le reste, soit au moins 20 M€, d'après l'estimation réalisée en 2006, devra être apporté par les collectivités publiques, soit, a priori, l'État et la Collectivité départementale de Mayotte.

4.5. Procédure de choix de l'exploitant

Deux options sont possibles, ainsi que cela est mentionné dans la première lettre de mission (annexe 1) : la délégation de service public et la création d'un établissement public *ad hoc* (facilitée par l'article L. 270-1 du code de l'aviation civile reproduit ci-après en annexe 5). Dans le premier cas, il faut un appel à la concurrence ¹², mais pas dans le deuxième. Examinons ces deux options.

4.5.1. La délégation de service public

La concession est la délégation de service public la plus couramment pratiquée sur les aéroports d'État ; elle est bien cadrée par un cahier des charges type approuvé par décret.

Il est indispensable de faire un appel à la concurrence, mais **quels critères définir pour choisir le mieux-disant ?**

Naturellement, il faut que les candidats démontrent leur capacité à prendre en charge l'exploitation d'un aéroport et à en développer les infrastructures en fonction du trafic attendu. Rien

¹¹ Ce résultat est cohérent avec ce qui a été observé à Cayenne-Rochambeau, où l'infrastructure aéronautique n'est pas neuve. Le trafic y est d'environ 400 000 passagers par an. Une nouvelle aérogare, d'un coût d'environ 23,8 M€ a été construite et définitivement mise en service en 2001. Elle a été financée seulement à hauteur de 2,8 M€ par le concessionnaire, le reste ayant été apporté par l'Union européenne (FEDER : 11,6 M€), le Centre national d'études spatiales (8,1 M€) et le Conseil régional (1,3 M€). Malgré ces contributions externes, l'exploitant ne parvient pas à équilibrer ses comptes : c'est le port de Dégrad-des-Cannes qui finance l'aéroport, de manière tout à fait irrégulière.

¹² En toute rigueur, il devrait être possible de concéder sans appel à la concurrence l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Mayotte, qui vient d'être créée en août 2006. Mais cela serait contraire aux positions qui ont été adoptées concernant les aéroports d'Etat déjà concédés à des CCI et non décentralisés : implicitement, si le transfert des concessions à des sociétés anonymes aéroportuaires ne pouvait être réalisé suivant l'article 7 de la loi relative aux aéroports, un nouveau concessionnaire serait choisi après appel d'offres.

n'empêche la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Mayotte de poser sa candidature, à condition qu'elle puisse se prévaloir d'une alliance technique avec une autre CCI qui disposerait d'une solide expérience en la matière.

Plusieurs entreprises françaises sont susceptibles de se porter candidates. Certaines disposent d'une expérience : Vinci et Kéolis, associées pour l'exploitation de Grenoble et Chambéry, Kéolis à Angers, Véolia à Nîmes ; Aéroports de Paris pourrait être intéressé. D'autres disposent d'une expérience à l'étranger : Sofréavia à Libreville et Abidjan, Egis-Aéroports à Chypre. D'autres enfin, sans disposer d'une expérience aéroportuaire, ont la pratique de l'exploitation d'ouvrages publics. Dans plusieurs cas, on remarque la présence de groupements entre une entreprise spécialisée dans l'exploitation d'ouvrages publics et une entreprise de travaux publics ou de bâtiment, ces groupements étant éventuellement formellement constitués après la conclusion de l'appel d'offres. Il a été observé la présence de sociétés d'économie mixte à l'étranger, mais pas en France (sauf le cas des sociétés anonymes aéroportuaires constituées en application de la loi relative aux aéroports). Il arrive qu'une chambre de commerce et d'industrie apporte son savoir-faire.

Il existe aussi des entreprises européennes et étrangères comparables aux françaises qui viennent d'être citées, mais leur champ d'activité ne couvre pas encore la France.

L'aéroport de Mayotte présente le double handicap d'être petit (du moins pour le moment) et très éloigné des bases métropolitaines¹³ ; mais son potentiel de développement est tel qu'il intéressera plusieurs de ces entreprises qui, en toute hypothèse, pourront démontrer leurs compétences. De toute manière, on peut être sûr que les deux entreprises du BTP de Mayotte, intéressées par la construction de l'aérogare, chercheront à constituer des groupements avec des entreprises spécialisées dans l'exploitation d'ouvrages publics.

Au delà de cela, un critère essentiel sera l'importance de l'appel aux fonds publics pour la construction de l'aérogare. A cet égard, l'appel à la concurrence ne comportera que l'expression des exigences essentielles des autorités publiques : niveau de service à respecter quel que soit le trafic (sauf, éventuellement, pour quelques épisodes de pointe), taille des locaux réservés aux administrations. Il appartiendra à chaque candidat de faire sa propre estimation du coût de ce chantier (ou de ses phases successives) et sa propre simulation de l'équilibre de la concession, les calculs faits ci-dessus en 4.3. ayant le mérite de la rapidité, mais pas celui de la précision. La question peut se poser de deux manières :

- les redevances aéronautiques étant fixées la première année au niveau moyen constaté sur les aéroports de Nouméa-La Tontouta et Cayenne-Rochambeau et leur évolution étant prévue au même niveau que l'évolution moyenne des prix, de quelle contribution publique le futur concessionnaire aura-t-il besoin, et à quel moment, pour réaliser une aérogare adaptée au trafic et permettant un niveau de service fixé en référence aux normes internationales ?

- à quel niveau fixer les redevances aéronautiques pour que le futur concessionnaire puisse réaliser sans contribution publique une aérogare adaptée au trafic et permettant un niveau de service fixé en référence aux normes internationales ?

Il est peu probable que la question puisse être réellement posée suivant les termes du deuxième alinéa ci-dessus, car cela reviendrait à transformer Dzaoudzi-Pamandzi d'un aéroport gratuit à l'un des aéroports les plus chers du monde. Cependant, toutes les variantes sont possibles entre ces deux hypothèses extrêmes.

Il sera permis aux candidats de présenter des variantes, notamment sur le niveau de service permis par l'aérogare en projet (aérogare de luxe au niveau de service A suivant l'IATA ou aérogare low-cost au niveau de service F ?). Il leur appartiendra de prévoir la mise en œuvre des dispositifs destinés à favoriser l'investissement outre-mer : prêts bonifiés par l'Agence Française de Développement s'il s'agit d'opérateurs publics ou para-publics, défiscalisation dans tous les cas.

¹³ Cependant, Véolia est déjà présente à Mayotte pour l'exploitation de transports de ramassage scolaire.

Si l'on retient l'hypothèse que les redevances seront fixées la première année à un niveau fixé à l'avance, et à niveau de service constant, **le mieux-disant sera celui qui demandera la contribution publique la plus faible pour se conformer à ses obligations.**

La convention de concession à passer à l'issue de l'appel à la concurrence sera adossée à un cahier des charges comportant les engagements réciproques du concessionnaire et de l'autorité concédante relativement à la nouvelle aérogare ; ce cahier des charges ne sera pas rigoureusement conforme à un cahier des charges type. **Un décret en Conseil d'État sera donc nécessaire pour l'approbation de la convention de concession.**

Elle comportera une clause suivant laquelle, dans ses recrutements, le nouveau concessionnaire reprendra en priorité les personnels affectés précédemment à l'exploitation de l'aéroport, c'est-à-dire, notamment, les ouvriers de la subdivision des bases aériennes de la direction de l'équipement ; la mise en œuvre de cette clause sera plus facile si, d'ici là, les ouvriers de la direction de l'équipement n'ont pas été intégrés dans la fonction publique. L'État pourra alors consacrer au financement de l'aérogare les sommes qu'il aura dégagées des salaires de ces personnels.

L'option de la mise en concession qui vient d'être explorée s'inspire, toutes proportions gardées, du dispositif en cours d'élaboration pour le nouvel aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes. Il nécessite un gros effort des administrations pour la mise au point de l'appel d'offres ; à cet effet, il sera indispensable de désigner un chargé de mission de haut niveau pour quelques mois.

4.5.2. La création d'un établissement public ad hoc

L'article L. 270-1 du code de l'aviation civile facilite cette possibilité puisqu'il établit que pour « les aéroports d'intérêt général situés hors du territoire de la France métropolitaine » un décret en Conseil d'État suffira, alors que la règle générale, pour la création d'établissements publics d'un type nouveau, est le recours à la loi.

Cet article est issu du décret n° 53-957 du 30 septembre 1953 autorisant la création d'établissements publics pour l'exploitation commerciale des aéroports d'intérêt général¹⁴. Dans sa version publiée au *Journal officiel de la République française* du 1^{er} octobre 1953, ce décret est précédé d'un exposé des motifs :

(...) « En dehors du territoire de la France métropolitaine, la procédure de la mise en concession paraît difficilement réalisable, sauf pour les grands aéroports de l'Algérie.

En effet, ou bien il n'existe pas d'organismes locaux ayant les aptitudes requises pour gérer un aéroport appartenant à l'Etat français, ou bien le statut des territoires rend difficile le recours à la concession.

Pour résoudre ces difficultés et pour constituer des organismes décentralisés d'exploitation commerciale là où la procédure de la concession ne serait pas réalisable, il convient de créer un ou plusieurs établissements publics à caractère commercial, dont l'objet serait de représenter et de gérer les intérêts de l'Etat dans l'exploitation commerciale des aéroports d'intérêt général situés hors du territoire de la France métropolitaine. » (...)

L'article L. 270-1 du code de l'aviation civile n'a jamais été appliqué, la procédure de la concession ayant toujours été préférée et s'étant toujours révélée réalisable. Le rédacteur du présent rapport estime qu'il en sera de même à Mayotte.

Examinons cependant les principales étapes de ce processus.

Il faudra préparer les statuts de cet établissement et y incorporer l'ensemble des prescriptions qui figurent habituellement dans un cahier des charges et une convention de concession. On se référera utilement au cahier des charges type approuvé par le décret n° 2007-244 du 23 février 2007. Il sera possible d'associer, par la composition du conseil d'administration, toutes les personnes

¹⁴ Ce décret est reproduit en annexe 5. Il a été abrogé par la loi n° 72-1090 ; mais son contenu avait été repris au préalable, en termes presque identiques, par le code de l'aviation civile dans sa version publiée par le décret n° 67-333.

publiques intéressées au fonctionnement de l'aéroport, à commencer par l'État et la Collectivité départementale de Mayotte ; la commune de Pamandzi et la CCI pourront être invitées autour de la table. La création de l'établissement public sera prononcée par décret en Conseil d'État, ce qui peut être relativement rapide.

Cependant, la constitution et la mise en marche de cet établissement prendront du temps : l'État devra détacher un fonctionnaire à cet effet et apporter une aide au fonctionnement pendant les premiers mois ; il faudra désigner un agent comptable, etc. Une solution pourra être, pour commencer, d'adosser le nouvel établissement public à un autre, déjà constitué, qui aurait déjà franchi toutes ces étapes.

L'intérêt de cette option est d'éviter l'appel à la concurrence. Il n'est donc plus nécessaire d'avoir précisé les conditions dans lesquelles serait construite la nouvelle aérogare avant de transférer l'exploitation. En allant vite, on peut imaginer que ce transfert sera réalisé dans les premiers mois de 2008, les recettes d'exploitation provenant de redevances aéronautiques fixées à un niveau légèrement inférieur au niveau moyen constaté à Cayenne-Rochambeau et à Nouméa-La Tontouta ; l'année 2008 sera consacrée à la mise au point du projet d'aérogare ; les engagements réciproques de l'État et de l'établissement public pour les premières années (une réévaluation des redevances et une subvention en échange de la construction de l'aérogare) pourront être scellés dans un contrat pluriannuel suivant l'article L. 224-2-II du code de l'aviation civile. Il est probable que le fonctionnaire qui aura été détaché pour la constitution de l'établissement devra être maintenu pendant toute cette phase.

Cette option a les inconvénients de ses avantages : le fait de négocier le contrat pluriannuel dans un conclave restreint composé de fonctionnaires du ministère chargé de l'aviation civile, dont certains détachés très récemment, interdira l'appel à l'imagination externe et s'opposera, peut-être, à une solution innovante pour la construction de l'aérogare. **C'est une solution de repli, pour le cas où l'appel d'offres en vue de la désignation d'un concessionnaire serait infructueux.**

5. Construction de la piste longue

5.1. Préalables et pilotage de l'opération

L'exploitant ne pourra apporter aucune contribution à la construction de la piste longue, ses ressources étant entièrement affectées au fonctionnement de l'aéroport et à la construction de l'aérogare. Les autorités publiques (État, Collectivité départementale et, éventuellement, fonds européen de développement des régions si Mayotte intègre l'espace économique européen) doivent assurer la totalité du financement. La construction de la piste longue est donc indépendante de la mise en place d'un nouvel exploitant ; le seul lien est la nécessaire coordination avec le trafic aérien au moment du chantier. Contrairement à la construction de l'aérogare, il ne sera pas possible de procéder par phases fonctionnelles successives : le chantier doit être conduit d'un seul coup.

Avant d'entamer cette étape, il faudra vérifier que le projet élaboré par ADPi est toujours d'actualité, en prenant en considération, notamment, les nouveaux types d'avions apparus dans les flottes des compagnies.

Une fois que la configuration exacte de cette piste longue aura été définie, les autorités publiques pourront choisir entre une maîtrise d'ouvrage de l'État, classique, et une maîtrise d'ouvrage confiée à un tiers dans le cadre d'un contrat de partenariat.

5.2. Maîtrise d'ouvrage de l'État

C'est une solution classique qui nécessite la mise en place du financement sur une période courte : 131 M€ en valeur 2004, si le scénario proposé par l'étude ADPi est toujours jugé pertinent, soit plus de 250 M€¹⁵ en valeur 2014, la date présumée d'ouverture du chantier, si les prix du BTP continuent à dériver d'ici là comme ils l'ont fait jusqu'à aujourd'hui. La conduite de l'opération (études et travaux) pourra être confiée à la direction de l'équipement ; pour l'occasion, celle-ci devra disposer de crédits pour les études de détail ; elle devra être renforcée par la création d'une subdivision temporaire.

5.3. Maîtrise d'ouvrage confiée à un tiers dans le cadre d'un contrat de partenariat.

5.3.1. Intérêt d'une telle délégation

Au niveau des principes, un contrat de partenariat, dérogeant au droit commun de la commande publique (cf. annexe 4), suppose, au moment où il est conclu, que la réalisation de l'ouvrage concerné soit considérée comme complexe ou urgente ; il suppose que l'on ait vérifié qu'il permet d'offrir une solution alternative moins coûteuse et/ou plus avantageuse (apportant un meilleur rapport coût/performance) que le recours aux deux autres formules possibles (marché public ou délégation de service public).

Il a déjà été dit que le concessionnaire ne disposerait pas de ressources à affecter à ce chantier. Quant à l'État, même aidé de la Collectivité départementale, il aura bien du mal à dégager sur une période courte les crédits nécessaires à cette opération. Le contrat de partenariat permet d'étaler dans le temps les paiements à la charge des autorités publiques.

¹⁵ Les prix cités dans le présent chapitre ont été calculés sur la base d'une dérive des coûts des prix du BTP d'environ 8 % par an, qui est la tendance observée ces trois dernières années. Toutefois, l'extrapolation de cette tendance est un scénario peu crédible. De toute manière, la construction de la piste longue sera une occasion de solliciter la concurrence au niveau national, sinon européen : cela devrait ramener les prix à un niveau raisonnable, au moins pendant la durée du chantier. Les chiffres annoncés sont donc pessimistes.

5.3.2. Répartition des tâches et responsabilités ; contrôles

Il permet également à celles-ci de se dégager d'un contrôle pointilleux du dimensionnement de l'ouvrage et de la qualité de sa réalisation ; il ne sera donc plus nécessaire de doter la direction de l'équipement d'une subdivision temporaire. Les seuls contrôles en cours de chantier, qui pourront être mis à la charge de la direction de l'équipement, porteront sur l'acceptation du chantier par l'environnement : absence de pollution du lagon, limitation des nuisances dues au transport des matériaux, maintien en état des voies publiques utilisées, etc. Le contrôle de réception portera essentiellement sur la géométrie de la surface et sa qualité en termes de glissance. Le partenaire devra s'engager à concevoir l'ouvrage en fonction d'une prévision de trafic arrêtée à l'avance, le construire, puis à assurer les renforcements et les éventuelles grosses réparations de structure et de protection à la mer pendant une période de l'ordre de 20 ans, l'entretien de surface (dégommages, réfections de peinture) étant laissé à la charge de l'exploitant, puisque c'est ce dernier qui encaisse les redevances d'atterrissage. Le partenaire subira de lourdes pénalités si les éventuelles grosses réparations devaient entraîner des limitations du trafic aérien. En fin de contrat, l'état de la piste sera contrôlé au moyen de mesures de déflexion. Au delà du contrat, les renforcements et les éventuelles grosses réparations de structure seront à la charge du concessionnaire ; la simulation faite ci-dessus en 4.2. en tient compte.

5.3.3. Rémunération

Dans ce dernier schéma, le partenaire est rémunéré au moyen d'un loyer convenu à l'avance, sauf éventuelles pénalités pour indisponibilité de la piste ; il supporte le risque de construction et le risque de performance, mais pas le risque de trafic (contrairement au concessionnaire). Si c'est bien le projet proposé par l'étude ADPi qui est mis en œuvre et si le loyer est constant sur toute la durée du contrat, soit 20 ans, son montant (de 2015 à 2035) sera de l'ordre de 19 M€ par an (calculé sur la base d'un prix initial de 250 M€, sans renforcement intermédiaire de structure et avec un taux d'intérêt de 5 %, la défiscalisation étant supposée réduire le coût du financement d'environ 1 point).

5.3.4. Choix du partenaire

L'appel à la concurrence en vue du choix du partenaire portera sur les capacités des candidats et sur le montant du loyer qu'ils proposeront.

6. Conclusions et recommandations

La synthèse des données actuellement disponibles sur le développement possible de l'aéroport de Mayotte conforte l'orientation générale donnée le 29 août 2007 par la direction générale de l'aviation civile sur le phasage des actions à entreprendre : la première priorité que doivent se fixer les pouvoirs publics est de se donner les moyens d'assurer la construction d'une nouvelle aérogare ; dans le même temps, ils doivent mettre en place la procédure permettant de confier l'exploitation de l'aéroport à un tiers. Compte tenu de cette double priorité et pour des raisons de cohérence opérationnelle et financière, il paraît opportun de confier la construction de l'aérogare à ce futur exploitant car, d'une part, il pourra contribuer à son financement grâce aux redevances qui devront être créées, d'autre part, il pourra moduler le programme en fonction de considérations notamment commerciales mieux que ne pourrait le faire l'administration. Il est donc recommandé à celle-ci :

- de mettre à jour pour Mayotte le dispositif applicable aux redevances aéronautiques, c'est-à-dire laisser, dans ce domaine, s'appliquer sans transition le principe de l'identité législative prévu par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;
- d'étendre à Mayotte le champ d'application de la taxe d'aéroport par la voie législative ;
- de mettre en place un nouveau mode de gestion de l'aéroport. Le moyen le plus classique est le choix d'un concessionnaire par appel à la concurrence : le lauréat sera celui qui demandera la contribution publique la plus faible à la construction de la nouvelle aérogare, compte tenu d'un niveau de service et d'un niveau de redevances fixés a priori. Si l'appel à la concurrence était infructueux, occurrence que le signataire du présent rapport estime improbable, il serait possible de créer un établissement public *ad hoc* en profitant de la facilité offerte par l'article L. 270-1 du code de l'aviation civile. Dans tous les cas, la DGAC devra désigner un chargé de mission de haut niveau pour mener à bien le processus.

Le chantier de nouvelle piste ne devra être lancé que dans une phase ultérieure du développement de l'aéroport. En effet, il n'y a pas actuellement et il n'y aura pas avant 2015 un potentiel de trafic qui puisse justifier la mise en service d'une liaison directe entre Mayotte et Paris. En outre, la définition de cette nouvelle piste est affectée d'incertitudes quant à sa localisation exacte et à son coût ; ces incertitudes ne doivent pas retarder le transfert de l'exploitation à un tiers ni la construction d'une nouvelle aérogare. Comme, par ailleurs, ce chantier ne pourra pas être financé par l'exploitant, mais seulement avec de l'argent public (État ou Collectivité départementale de Mayotte ou, plus vraisemblablement, les deux), il devra faire l'objet d'un contrat indépendant du contrat de transfert de l'exploitation.

Compte tenu de ce phasage du développement de l'aéroport de Mayotte, le contrat de projet 2007-2013 à passer entre l'État et la Collectivité départementale de Mayotte devrait prévoir le financement de la contribution publique qui sera demandée par l'exploitant pour construire l'aérogare, de l'ordre de 20 à 25 M€, complété des crédits nécessaires à la poursuite des études complémentaires et des procédures préalables à la construction d'une piste longue. Le financement du chantier lui-même pourra être reporté au delà de 2013.



Jean-Pierre LALANDE

Annexe 1 : Lettres de mission

0 0 4 9 3 0 - 0 1



ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme et
de la Mer

Note à l'attention de Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées



Paris, le 11 SEP 2006

Référence n° 0 6 1 3 5 4 /DG

Objet : Mode de gestion de l'aéroport de Mayotte - Dzaoudzi

direction générale
de l'Aviation civile

Le directeur général

Depuis 2001, l'aéroport de Mayotte - Dzaoudzi connaît une croissance élevée de son trafic, de l'ordre de 12% en moyenne par an, passant sur cette période de 135 000 à 210 000 passagers locaux. En 2005, cette dynamique a été plus forte encore, avec une hausse du trafic de plus de 20%.

L'aéroport de Mayotte - Dzaoudzi, qui appartient à l'Etat, est actuellement exploité en régie directe par celui-ci. Ainsi, tant le développement que l'entretien et l'exploitation de cette plate-forme sont assurés par les services du ministère des transports, et en particulier ceux de l'aviation civile et de l'équipement de Mayotte.

Or, ce mode de gestion n'apparaît plus adapté dans un contexte de fort développement de l'activité et d'un ambitieux programme d'amélioration des infrastructures aéroportuaires (projet de nouvelle aérogare et de nouvelle piste notamment). Il permet peu de souplesse quant au mode de financement de la plate-forme et ne donne pas les gages d'une réactivité suffisante vis-à-vis de l'évolution des besoins des usagers.

Dans ces conditions, je souhaite confier au Conseil Général des Ponts et Chaussées une étude, tenant compte des spécificités mahoraises, pour déterminer et évaluer les options et les modalités pratiques et juridiques permettant d'aboutir à l'horizon 2008 à une gestion de cette plate-forme par un tiers. En particulier devront être étudiées l'option de la délégation de service public et celle de la création d'un établissement public *ad hoc* (option rendue possible par l'article L. 270-1 du code de l'aviation civile).

.../...



Cette mission d'étude viendra en appui de la direction de la régulation économique de la direction générale de l'aviation civile, chargée de la mise en place du nouveau mode de gestion de cet aéroport. Elle pourra compter sur la collaboration de cette direction ainsi que sur celles du service de l'aviation civile de l'océan indien, notamment en ce qui concerne la fourniture de tout élément d'information ou d'appréciation en leur possession.

Je souhaite pouvoir disposer des conclusions de cette mission au plus tard à la fin du premier semestre 2007.


Le Directeur Général
de l'Aviation Civile
Michel WACHENHEIM



ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme et
de la Mer

Note à l'attention de Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées



direction générale
de l'Aviation civile

Le directeur général

Paris, le 06 FEV 2007

Référence n° 070213 /DG

Objet : Mode de gestion de l'aéroport de Mayotte – Dzaoudzi et modalités de financement des projets d'infrastructure

PJ : une fiche sur le projet de nouvelle aérogare et de nouvelle piste à Mayotte
projet de cahier des charges d'une étude de la préfecture de Mayotte

La nécessité d'évaluer de façon urgente les moyens et modalités de financer les infrastructures de l'aéroport de Mayotte-Dzaoudzi me conduit à substituer à mon courrier du 11 septembre 2006 la présente demande de saisine du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Depuis 2001, l'aéroport de Mayotte - Dzaoudzi connaît une croissance élevée de son trafic, de l'ordre de 12% en moyenne par an, passant sur cette période de 135 000 à 210 000 passagers locaux. En 2005, cette dynamique a été plus forte encore, avec une hausse du trafic de plus de 20%.

L'aéroport de Mayotte - Dzaoudzi, qui appartient à l'Etat, est actuellement exploité en régie directe par celui-ci. Ainsi, tant le développement que l'entretien et l'exploitation de cette plate-forme sont assurés par les services du ministère des transports, et en particulier ceux de l'aviation civile et de l'équipement de Mayotte.

Or, ce mode de gestion n'apparaît plus adapté dans un contexte de fort développement de l'activité et d'un ambitieux programme d'amélioration des infrastructures aéroportuaires (projet de nouvelle aérogare et de nouvelle piste notamment). Il permet peu de souplesse quant au mode de financement de la plate-forme et ne donne pas les gages d'une réactivité suffisante vis-à-vis de l'évolution des besoins des usagers. Par ailleurs, le montant très important des travaux d'infrastructure envisagés dans les prochaines années dans un contexte budgétaire contraint nécessite que soient examinées les modalités de financement des projets d'infrastructure selon différents scénarios. A ce jour, la préfecture de Mayotte semble privilégier un recours au partenariat-public-privé (PPP), au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.



Dans ces conditions, je souhaite confier au Conseil Général des Ponts et Chaussées une étude, tenant compte des spécificités mahoraises, pour déterminer et évaluer les options et les modalités pratiques et juridiques permettant d'aboutir à l'horizon 2008 à une gestion de cette plate-forme par un tiers. En particulier devront être étudiées l'option de la délégation de service public et celle de la création d'un établissement public *ad hoc* (option rendue possible par l'article L. 270-1 du code de l'aviation civile). Cette étude devra être complétée d'une analyse précise des différents projets d'investissement et d'un travail exploratoire sur leurs modalités de financement et sur les ordres de grandeur financiers en jeu. En particulier, devront être étudiés ou confirmés :

- 1) les coûts de réalisation de la piste convergente (évaluée à 130,7 M€ en valeur 2004) et de l'aérogare (évaluée à 35 M€ en valeur 2006) ainsi que des autres projets évoqués par la préfecture de Mayotte (fiche jointe) ;
- 2) la programmation pluriannuelle de ces différents projets tenant compte d'un séquençage logique et réaliste et leur degré de priorité ;
- 3) une étude permettant d'apprécier les enjeux juridiques et financiers de ces projets qui pourront s'envisager selon différents scénarios :
 - un scénario de référence avec maîtrise d'ouvrage publique et financement exclusivement budgétaire y compris dans le cas de création d'un établissement public ;
 - un scénario conduisant à confier à un concessionnaire la réalisation et l'exploitation des infrastructures (délégation de service public) ;
 - un scénario permettant d'avoir recours au contrat de partenariat et susceptible d'être décliné sur l'ensemble des projets d'infrastructures ou seulement sur une partie de ceux-ci comme la réalisation et la maintenance de la piste par exemple.

Après avoir décrit schématiquement les différents montages possibles associant les acteurs envisageables de ces projets (Etat, conseil général de Mayotte, exploitant et/ou partenaire privé), vous voudrez bien mettre en évidence les avantages et inconvénients des différentes solutions sur le plan juridique et financier en tenant compte des divers risques encourus.

Enfin, compte tenu des enjeux considérables et de l'éloignement de Mayotte, je vous demande de bien vouloir examiner précisément dans les différents cas, la meilleure façon d'articuler la maîtrise d'ouvrage entre les services centraux et préfectoraux et/ou définir de façon appropriée les conditions de réussite d'une « structure projet » et sa composition. Ce point, moins urgent, est cependant essentiel à la bonne conduite de ce projet par les services de l'Etat.

Je vous adresse à toutes fins utiles un projet de cahier des charges « étude de faisabilité des modalités de réalisation des futures infrastructures aéroportuaires de Mayotte » réalisé par la préfecture de Mayotte.



Votre mission ne devant pas faire double emploi avec ce projet d'étude qui, à mon sens ne devrait être lancé qu'une fois connue vos conclusions et recommandations principales, je souhaiterais pouvoir disposer de celles-ci à la fin du mois de mars prochain.


Le Directeur Général
de l'Aviation Civile
Michel WACHENHEIM



ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



conseil général
des Ponts
et Chaussées

inspection générale
de l'Aviation Civile

note à l'attention de

Monsieur le ministre des transports de l'équipement, du tourisme
et de la mer

A l'attention de :

Monsieur le Directeur général de l'aviation civile

Paris, le **23 FEV. 2007**

objet : Mission à Mayotte

Par note du 06 février 2007 -se substituant à celle que vous m'avez adressée le 11 septembre 2006- vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de bien vouloir procéder à une étude pour déterminer et évaluer les options et les modalités pratiques et juridiques permettant d'aboutir à l'horizon 2008 à une gestion de la plateforme de Mayotte-Dzaoudzi par un tiers ; vous précisez que l'étude devrait être complétée d'une analyse des différents projets d'investissement et d'un travail exploratoire sur leurs modalités de financement et sur les ordres de grandeur financiers en jeu, un certain nombre d'hypothèses devant être «étudiées ou confirmées». Ce dernier point fait vraisemblablement référence à «l'étude de faisabilité des modalités de réalisation des futures infrastructures aéroportuaires de Mayotte» pour laquelle la préfecture de cette collectivité a élaboré un projet de cahier des charges joint à votre envoi.

La logique de cette dernière démarche -désignation rapide d'un prestataire (la remise des candidatures devait intervenir avant le 9 février 2007)- voudrait qu'une bonne partie des problèmes auxquels devra s'intéresser la mission du CGPC (développement des infrastructures de l'aérodrome) fera par ailleurs l'objet d'un contrat d'études.

Si cette hypothèse devait être confirmée, il faudrait constater qu'un risque existerait, de chevauchement et même de concomitance, entre les travaux de la mission d'études du CGPC et ceux du prestataire de services choisi par la préfecture de Mayotte. Afin de l'éviter il me semblerait utile que l'Etat clarifie sa position sur la manière dont il entend

PC-Montparnasse
Bd du Montparnasse
06 PARIS


xx xx xx xx xx
: xx xx xx xx xx
.: prenom.nom@
tpement.gouv.fr

procéder pour parvenir à une prévision technique et financière des travaux à conduire pour améliorer les infrastructures de l'aéroport de Mayotte.

Contribuer à une bonne programmation dans ce domaine constitue un objectif indissociable de la réflexion à engager pour faire évoluer le mode de gestion de l'aéroport.

Le CGPC confirme qu'il est prêt, dans cette perspective, à vous apporter son concours. Mais il ne pourra le faire que dans le cadre des délais évoqués lors de notre premier échange de notes sur ce sujet en septembre 2006, c'est à dire avant la fin du premier semestre 2007, et conformément à sa déontologie, en laissant à ses missionnaires leur pleine indépendance de jugement et le choix -dans le cadre des objectifs à atteindre- de leur méthode de travail. Leur tâche serait évidemment grandement facilitée si le concours de l'ensemble des autorités nationales et locales concernées leur était accordé.

Je souhaite donc que vous puissiez confirmer cette mission, si vous le jugez utile, en précisant les points évoqués dans le présent courrier.



Claude MARTINAND

Copies à : M. le Président et M. le Secrétaire de la 6ème section
M. le Président et M. le Secrétaire de la 4ème section
M. Jean-Pierre LALANDE, 6ème section
M. Georges GRALL, 4ème section



ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme et
de la Mer

Note à l'attention de Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées

Paris, le 26 MAR 2007



Référence n° 0 7 0 5 5 4 /DG

Objet : Mission Mayotte.

direction générale
de l'Aviation civile

**Le préfet,
directeur général**

Par lettre du 23 février 2007, vous m'avez fait part de vos interrogations sur le contenu et le calendrier de la mission d'inspection qui a été confiée au CGPC sur le mode de gestion de l'aéroport de Mayotte et sur les modalités de réalisation et de financement des infrastructures qui y sont envisagées. Vous estimez, notamment, qu'il existe un risque de chevauchement des travaux qui seront menés par le CGPC et ceux du prestataire de services que la préfecture de Mayotte envisage de retenir.

Sur ce point, le préfet de Mayotte qui a été informé de la mission qui vous a été confiée, m'a fait savoir qu'il suspendait le lancement de l'étude de faisabilité qu'il se propose de faire réaliser par un cabinet d'études spécialisé, dans l'attente des conclusions du CGPC. Il n'y aura donc pas de concomitance des deux démarches, les orientations retenues par le CGPC pouvant, au contraire, constituer des éléments de cadrage utiles à la réflexion de ce cabinet d'études.

En prolongement des courriers des 11 septembre 2006 et 6 février 2007, je vous confirme les objectifs de la mission qu'il vous a été demandé de mener : au-delà de l'étude sur le mode de gestion de la plate-forme, celle-ci devra comporter une analyse sur les développements à long terme de cet aéroport et, dans ce cadre, sur l'intérêt que pourrait présenter un financement des infrastructures, à réaliser par la voie d'un contrat de partenariat public-privé.

Enfin, s'agissant du délai de remise de vos conclusions, la période la plus courte possible me semble importante. J'ajoute que cette mission doit d'après moi revêtir un caractère plus exploratoire qu'exhaustif.

Les missionnaires que vous avez désignés pourront, pour mener à bien cette mission, compter sur la collaboration de la direction de la régulation économique et du service technique de l'aviation civile qui seront en mesure de leur fournir tout élément d'information ou d'appréciation en leur possession.

Didier LALLEMENT



Note à l'attention de Monsieur Claude MARTINAND
Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées

ministère
de l'Écologie,
du Développement et
de l'Aménagement
durables



direction générale
de l'Aviation civile

Le Préfet,
directeur général

Paris, le 29 AOU 2006

Référence n° 071587 /DG

Objet : Mission Mayotte

Suite à la mission d'études que j'ai confiée au Conseil général des ponts et chaussées sur le mode de gestion de l'aéroport de Mayotte et sur les montages juridiques et financiers possibles des projets d'investissements prévus sur cette plate-forme, vous m'avez adressé, et je vous en remercie, le rapport intermédiaire établi par MM. Georges Grall et Jean-Pierre Lalande (référence 4930-01) et m'avez demandé de vous faire part de mes commentaires pour orienter la poursuite de la mission.

Ce rapport met en évidence :

- que la mise en service d'une piste permettant des décollages directs pour la Métropole doit continuer à être préparée, mais sans urgence, une telle opération n'étant pas justifiée avant 2015 au plus tôt ;
- qu'il est nécessaire de réaliser dès que possible une nouvelle aérogare pour assurer un niveau de service satisfaisant pour les passagers actuels.

Il confirme également l'intérêt de mettre en place au plus tôt un exploitant distinct de l'État, à qui serait également confiée la réalisation de la nouvelle aérogare.

La mission du Conseil peut être poursuivie sur ces bases, qui me paraissent tout à fait pertinentes, sous réserve d'intégrer les commentaires ci-après.

Compte tenu de la forte attente des acteurs locaux sur la question de la nouvelle piste, vous voudrez bien veiller à ce que l'argumentaire justifiant l'échéance de sa mise en service soit retranscrit et étayé dans le corps du rapport final.

Pour ce qui concerne la phase de court terme, mise en place d'un exploitant et réalisation d'une nouvelle aérogare, je souhaite que vous approfondissiez soigneusement l'analyse, en privilégiant la solution la plus simple, la plus efficace et la plus rapidement opérationnelle. Je note à ce sujet que le rapport intermédiaire privilégie dans ses conclusions la solution de la création d'un établissement public, sans que figure dans le corps du rapport l'argumentation qui pourrait la justifier. Aussi je souhaite que la solution de la délégation de service public continue à être



comparée, de façon détaillée, pour la suite de l'étude, à celle de l'établissement public, et que la solution finalement proposée s'appuie sur cette analyse.

Il me serait utile de recevoir le rapport définitif dans les meilleurs délais suivant le prochain voyage à Mayotte que comptent réaliser les missionnaires.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Didier LALLEMENT', is written over a horizontal line that ends in an arrowhead pointing to the right.

Didier LALLEMENT

Annexe 2 : Recours à un contrat de partenariat global pour l'amélioration des infrastructures

En janvier 2007, les services de la préfecture de Mayotte ont présenté à Paris un projet de recours à un contrat de partenariat pour la réalisation de la totalité des travaux d'infrastructure nécessaires au développement de l'aéroport. Selon ces services, l'opération s'élèverait à 280 M€¹⁶, suivant la répartition suivante :

nouvelle piste :	195 M€
aérogare :	45 M€
voirie et réseaux divers :	6 M€
aérogare fret :	5 M€
aire de stationnement avions :	5 M€
tour de contrôle et bloc technique :	10 M€
frais financiers :	14 M€

La rémunération du partenaire privé consisterait en un versement d'un concours initial de 70 M€ financé à parts égales par l'État et la Collectivité départementale, suivi du versement d'un loyer annuel d'environ 6,5 M€ financé par l'État pendant trente ans.

C'est l'accroissement très rapide des prix du bâtiment et des travaux publics à Mayotte qui explique que le coût de la piste soit passé de 131 M€ dans le rapport ADPi à 195 M€ et celui de l'aérogare de 35 M€ à 45 M€.

Les frais financiers prévus par les services de la préfecture de Mayotte sont anormalement peu élevés : ils ne peuvent résulter que d'une erreur de calcul. En effet, un remboursement de 6,5 M€ pendant 30 ans permet un emprunt de 94,84 M€ au taux de 6 % (104,92 M€ au taux de 5 %) ; cette somme s'ajoutant au versement initial de 70 M€, le dispositif permet un investissement total de 164,84 M€ (174,92 M€). On est loin du compte.

16 Sans qu'un document écrit permettant d'étayer les estimations précisées ait été fourni.

Annexe 3 : Modélisation et détermination des capacités d'investissement de l'exploitant de l'aéroport de Mayotte

(Note établie par le bureau Gestion des aéroports du service des bases aériennes de la DGAC en mars 2004)

L'étude réalisée et présentée ci-après est destinée à évaluer les capacités de financement de la plate-forme aéroportuaire de Dzaoudzi-Pamandzi dans l'hypothèse où la gestion de l'aéroport serait confiée à un tiers dans le cadre d'une concession de longue durée dès 2007.

L'aéroport est actuellement géré par l'État en régie directe. L'entretien et l'exploitation de l'aéroport sont réalisés par les services de l'Aviation Civile et de l'Équipement de Mayotte. Les charges liées spécifiquement à l'exploitation de cette plate-forme ne sont aujourd'hui pas connues précisément. Il n'existe en outre pas, à l'heure actuelle, de tarifs pour les redevances réglementées.

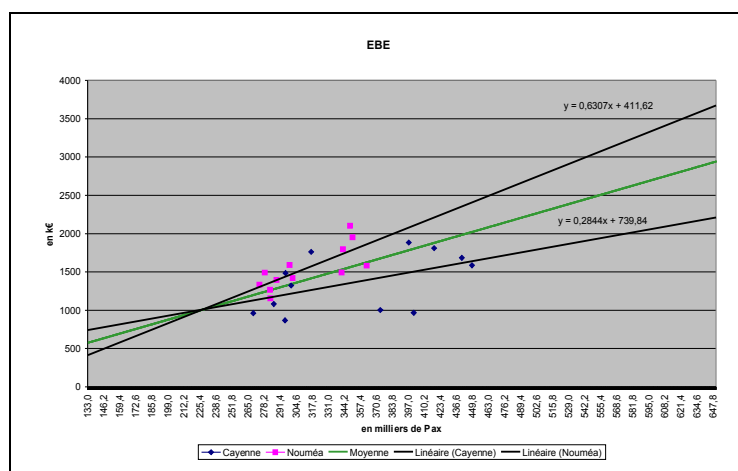
Élaboration du modèle de prévision

Pour les besoins de la présente étude, les charges et recettes de l'aéroport ont été modélisées à partir des données financières des aéroports d'outre-mer dont les trafics sont les plus proches de celui de l'aéroport de Mayotte. Les aéroports retenus sont ceux de Cayenne-Rochambeau et de Nouméa-la-Tontouta sur la période allant de 1988 à 2002.

Ces données ont fait l'objet d'un traitement particulier :

- les charges et les recettes relatives aux missions régaliennes, dans la mesure où elles étaient connues, n'ont pas été prises en compte ;
- il en est de même pour les activités d'assistance en escales ;
- les données ont été déflatées ;
- les points aberrants relatifs à un événement conjoncturel ont été ignorés (grosses réparations de piste, redressement fiscale...).

Une fois les données retraitées, une régression linéaire sur l'excédent brut d'exploitation en fonction du trafic de chacun des aéroports a été établie. C'est la bissectrice de ces deux droites qui a été retenue pour modéliser la relation entre l'excédent brut d'exploitation et le trafic pour l'aéroport de Mayotte. Le graphique ci-dessous présente les résultats en euros 2002.



Prévision et hypothèse d'évolution des coûts

A partir du modèle présenté ci-avant, les hypothèses suivantes ont permis d'élaborer un scénario de référence :

- l'évolution prévisionnelle du trafic est celle retenue dans l'étude d'ADPI jusqu'en 2020 ; elle est réduite à +1% au delà ;
- l'inflation prévisionnelle retenue est de +2% ;
- l'augmentation des taux des redevances aéronautiques et extra-aéronautiques est égale à celle de l'inflation prévisionnelle ;
- les investissements de renouvellement et d'entretien des superstructures et matériels sont évalués à 1€ (valeur 2002) par passager et par an ;
- une réfection des aires aéronautiques a lieu tous les 20 ans pour un coût de 20M€ (valeur 2002) ;
- le taux d'actualisation pris en compte est de 8%.

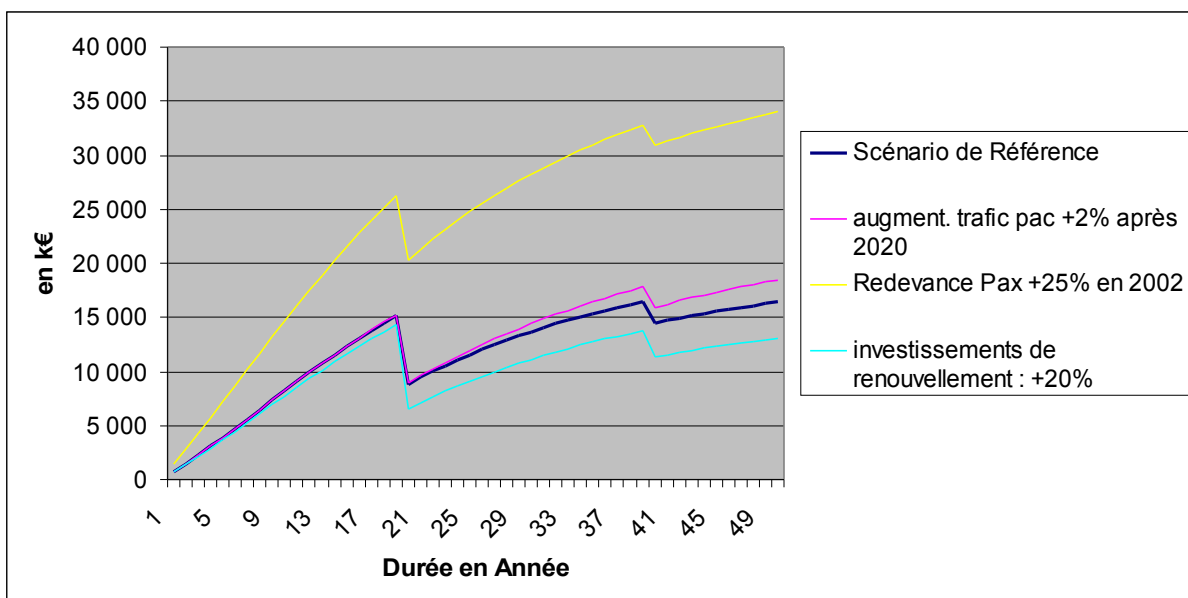
Une participation de l'exploitant aux investissements initiaux de construction de la piste n'a pas été prise en compte en amont de la simulation. Son évaluation, déterminée dans le respect des intérêts économiques de l'exploitant, est le résultat de la simulation (valeur actuelle nette issue des calculs).

En complément au scénario ci-dessus, trois autres simulations ont été réalisées et ont permis de tester la sensibilité des résultats en fonction des hypothèses. Ils diffèrent respectivement du scénario de référence comme suit :

- évolution prévisionnelle du trafic de +2% au delà de 2020 ;
- investissements de renouvellement 20% supérieur au scénario de référence ;
- taux des recettes aéronautiques 25% plus élevées.

Résultats

Le graphique ci-dessous présente une estimation de la participation envisageable de l'exploitant aux travaux de piste (en valeur 2006) en fonction des hypothèses présentées précédemment et de la durée de la concession envisagée.



Pour le scénario de référence, les résultats obtenus sont les suivants :

- Concession de 10 ans : 8 200 k€
- Concession de 20 ans : 8 900 k€
- Concession de 30 ans : 13 700 k€
- Concession de 40 ans : 14 500 k€
- Concession de 50 ans : 16 400 k€

Annexe 4 : Contrats de partenariat et délégations de service public

(annexe établie par Georges Grall)

I - les contrats de partenariat sont des contrats administratifs globaux qui permettent à une personne publique d'associer un tiers au financement, à la conception, à la réalisation ou à la transformation, à l'exploitation ou à la maintenance d'équipements publics ou au financement et à la gestion de services. Les contrats de partenariat impliquent un partage des risques.

C'est l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 qui a fixé le cadre de référence pour la passation de tels contrats, alors qu'entre 2002 et 2004 plusieurs dispositions législatives ou réglementaires ont autorisé des «partenariats publics privés» dans des secteurs bien déterminés¹⁷. Ce texte pris en application de la loi n° 2003-591 (article 6) du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit distingue trois catégories de contrats de partenariat : ceux passés par l'Etat, ceux passés par les collectivités territoriales et ceux des établissements de santé.

Il convient de noter que l'ordonnance, tout en définissant une nouvelle catégorie de contrats administratifs, requalifie le «contrat de partenariat public-privé» en «contrat de partenariat». Il est précisé (article 1) qu'il s'agit «de contrats globaux par lesquels une personne publique ou une personne privée chargée d'une mission de service public associe un tiers (...) :

- soit au financement, à la conception, la réalisation, ou la transformation et l'exploitation ou la maintenance d'équipements publics ;
- soit au financement, à la conception et à la mise en oeuvre d'une opération de prestation de services».

Les rédacteurs de l'ordonnance ont dû, ce faisant, tenir compte de la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel formulée à l'occasion du contrôle exercé sur la loi d'habilitation ; celui-ci a, en effet, considéré, s'agissant des nouvelles formes de contrats envisagés, que « la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics » et que, par conséquent « les ordonnances (...) devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général, tels que :

- l'urgence qui s'attache, en raison des circonstances particulières ou locales à rattraper un retard préjudiciable ;
- ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé».

Ces réserves ont conduit à considérer que ces contrats ne devaient porter que sur des volumes de travaux supplémentaires et dont le caractère dérogatoire devait être doublement justifié en :

- procédant à une évaluation préalable de faisabilité du contrat ;
- sa conformité à l'intérêt général.

Le contrat de partenariat se caractérise donc par une position intermédiaire entre marché public et délégation de service public et, au-delà de cette observation à caractère classificatoire, par le fait qu'il crée un ensemble de droits et obligations pour les partenaires sur une large période et une certaine souplesse en permettant le paiement public d'une prestation globale sur toute la durée du

¹⁷ par exemple : pour la construction et la maintenance des immeubles affectés à la police ou à la gendarmerie nationale, la construction et la maintenance des prisons, la construction d'établissements hospitaliers, et même les réseaux de télécommunications ouverts au public par les collectivités territoriales (loi pour la confiance dans l'économie numérique) ainsi que pour les équipements militaires (loi de programmation 2003-2008)

contrat tout en évitant le recours à plusieurs appels d'offres. En résumé, il doit permettre de réduire les coûts de l'achat public, de lisser les dépenses dans le temps et de transférer une part importante des risques au secteur privé.

Par ailleurs, le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser dont il peut se voir confier tout ou partie de la conception.

La passation des contrats de partenariat est soumise à des principes et procédures s'inspirant du régime juridique des contrats de marchés publics et notamment :

- la liberté d'accès
- l'égalité de traitement
- l'objectivité des procédures.

La procédure de passation proprement dite est, soit celle de l'appel d'offres, soit, notamment lorsque le projet est complexe, celle du dialogue compétitif, également prévue par la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics.

Relevons que lorsque le contrat de partenariat emporte occupation du domaine public, celle-ci confère au tiers des droits réels proches du droit commun. Enfin il est à noter que le nouveau code général de la propriété des personnes publiques (ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006) semble rendre possible toutes sortes de projets complexes, immobiliers ou non, de nature à mettre en oeuvre des PPP, sans recourir au cadre de l'ordonnance de 2004.

II - La délégation de service public est un contrat administratif dans lequel le délégataire est véritablement chargé de l'exploitation du service public et n'est pas seulement associé à l'un de ses éléments ou ne doit pas seulement participer à l'exécution d'une mission de service public.

L'expression «délégation de service public» apparaît pour la première fois dans une circulaire du ministère de l'intérieur du 7 août 1987. La loi «Sapin» du 29 janvier 1993 définit le cadre d'utilisation de ces contrats dont la loi MURCEF a fourni une définition légale.

Ce contrat suppose que le cocontractant dispose d'une autonomie décisionnelle dans l'organisation du service. Suivant l'objet du contrat ou le rôle que la personne publique entend continuer à jouer au long de son exécution, la délégation de service public peut revêtir plusieurs formes : la régie intéressée, l'affermage et, la mieux connue sinon la plus répandue, la concession.

La distinction traditionnelle entre concession de travaux et concession de services tend aujourd'hui à s'estomper dans le droit national¹⁸ et le droit communautaire. Ainsi les directives communautaires relatives à la commande publique ne touchent pas a priori au régime d'exécution des contrats mais se limitent à l'harmonisation de leurs règles de passation.

Globalement, on peut constater que le système des concessions a fait ses preuves pour les services publics qui peuvent s'autofinancer via des péages (autoroutes, ouvrages d'art ou des redevances/distribution d'eau). Relevons qu'il s'agit aussi du système que les pouvoirs publics ont retenu pour la construction et l'exploitation de l'aéroport de Notre-Dame des Landes.

18 Alors que dans le même temps de nouveaux champs d'intervention de ces procédures font l'objet de mesures spécifiques : cf. le décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement.

III - Les principales différences entre la concession et le contrat de partenariat.

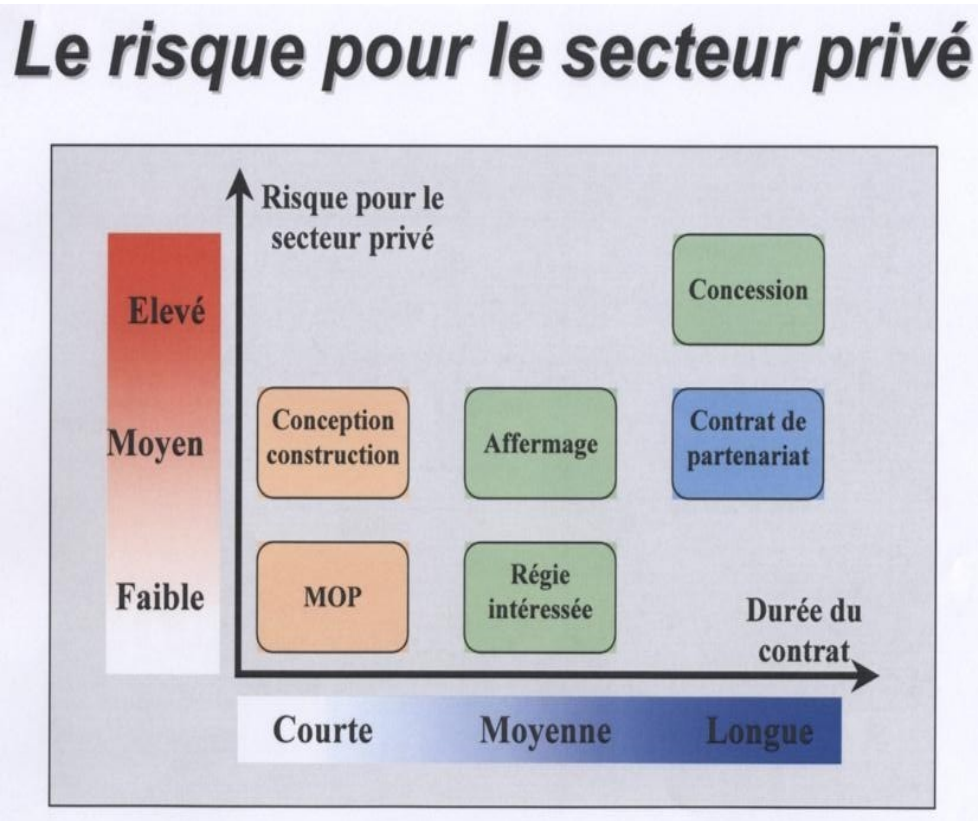
S'il se distingue implicitement du marché public, défini comme «un contrat conclu par des personnes publiques pour répondre à leurs besoins de travaux, de fournitures et de services», en échappant aux principales dispositions du code des marchés publics (sauf, lorsqu'il y a lieu, à la procédure dite du dialogue compétitif), le contrat de partenariat se distingue surtout de la délégation de service public, puisque l'article 1er de l'ordonnance de 2004 indique qu'il «se caractérise par un partage des risques». Plus précisément «la rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat» alors que la délégation de service public est un «contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service».

En conséquence, les principales différences peuvent être ainsi résumées :

- en matière de financement de l'équipement :
 - dans le cas de la concession, le secteur privé finance à ses risques et périls l'équipement, sans avoir aucun recours à l'encontre de la puissance publique, une fois versée, s'il y a lieu, la subvention initiale négociée dans le contrat de concession ;
 - dans le cas du contrat de partenariat, le secteur privé préfinance l'équipement. La puissance publique rembourse le secteur privé sur la durée du contrat : une part de la rémunération totale correspond à ce remboursement. Le secteur privé peut toutefois conserver les risques financiers de taux et éventuellement ceux liés à l'inflation.
- en ce qui concerne la rémunération du partenaire privé
 - dans le cas de la concession, au-delà de l'éventuelle subvention initiale, le partenaire privé ne se rémunère que grâce aux redevances perçues pour l'utilisation de l'équipement ;
 - dans le cas du contrat de partenariat, le cocontractant est rémunéré par la personne publique; cette rémunération doit distinguer les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement auxquels s'ajoutent les bonifications et pénalités. Le montant de la part variable doit être à la fois d'un niveau suffisant pour être incitatif mais pas trop important pour ne pas «bouleverser l'économie du contrat». De même les clauses d'évolution/indexation doivent être bien ajustées afin d'être en phase avec l'économie du projet sur l'ensemble de la durée du marché.
- en ce qui concerne la consolidation de la dette (au sens d'Eurostat)
 - dans le cas de la concession, la dette contractée par le concessionnaire dans le cadre du projet n'est pas prise en compte dans le bilan de la puissance publique contractante.
 - dans le cas du contrat de partenariat, pour que la dette contractée par le cocontractant ne soit pas consolidée par l'autorité publique, il faut que le partenaire privé supporte l'essentiel du risque de construction et au moins l'un des risques suivants : disponibilité de l'équipement et/ou de la demande/trafic.

TROIS MODES DE COMMANDE PUBLIQUE

MARCHÉS PUBLICS	CONTRATS DE PARTENARIAT	DÉLÉGATIONS DE SERVICES PUBLIC
Objet mono-fonctionnel Courte durée en règle générale	Objet multifonctionnel Longue durée	Objet multifonctionnel Longue durée Délégation
Pas de préfinancement Marchés successifs Service rendu à la personne publique Paiement public	Préfinancement Conception-construction Maintenance et gestion Service rendu à la personne publique Paiement public principal Recettes annexes	Financement Conception-construction Maintenance et gestion + exploitation du service Relation directe à l'utilisateur Paiement par l'utilisateur ou mixte
Paiement de construction transféré dans certaines limites (jurisprudence)	Risques de construction Risque de performance Déconsolidation possible pour le public	Risque de construction Risque de performance Risque de demande/trafic Déconsolidation pour le public



Annexe 5 : Extraits du code de l'aviation civile

Commission consultative économique (textes applicables en métropole)

R. 224-3. - I. - Pour les aérodromes mentionnés à l'article L. 251-2 et les aérodromes appartenant à l'Etat, les tarifs des redevances sont fixés par l'exploitant dans les conditions fixées au présent article et aux articles R. 224-4 à R. 224-4-3. Pour les autres aérodromes, le signataire de la convention prévue à l'article L. 221-1 peut soit fixer lui-même ces tarifs, dans les conditions fixées au présent article et à l'article R. 224-5, soit en charger l'exploitant de l'aérodrome, dans les mêmes conditions.

II. - Sans préjudice des dispositions du III de l'article R. 224-4, une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 224-1 est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires. Elle s'effectue dans le cadre de la commission consultative économique de l'aérodrome, lorsque celui-ci en est doté.

III. - Les aérodromes dont le trafic annuel moyen des trois dernières années a dépassé 200 000 passagers, ou qui ont accueilli, pendant cette même période, au moins deux transporteurs aériens représentant en moyenne 50 000 passagers par an chacun, sont dotés d'une commission consultative économique où sont notamment représentés l'exploitant, les usagers aéronautiques et les représentants d'organisations professionnelles du transport aérien ; le nombre de représentants de ces deux dernières catégories est au moins égal à celui des représentants de l'exploitant. A l'exception des aérodromes mentionnés à l'article L. 251-2, le directeur de l'aviation civile territorialement compétent est invité, comme observateur, aux séances de cette commission.

Une même commission peut être commune à plusieurs aérodromes proches dont l'exploitant est identique.

La commission est créée selon le cas :

- par le signataire de la convention prévue à l'article L. 221-1 ;
- par décret, pour les aérodromes mentionnés à l'article L. 251-2 ;
- par le préfet de région, sur proposition du directeur de l'aviation civile ou du directeur du service de l'aviation civile, pour les aérodromes appartenant à l'Etat, lorsque leur emprise s'étend sur plusieurs départements ou lorsque la commission est compétente à l'égard d'aérodromes situés dans des départements différents ;
- par le préfet de département, sur proposition du directeur de l'aviation civile ou du directeur du service de l'aviation civile, pour les aérodromes appartenant à l'Etat, dans les cas autres que ceux prévus à l'alinéa précédent.

Les membres de la commission sont désignés et le règlement intérieur est approuvé dans les mêmes conditions. Toutefois, pour les aérodromes mentionnés à l'article L. 251-2, le règlement intérieur est approuvé par le ministre chargé de l'aviation civile et les membres sont nommés par le préfet de la région Ile-de-France.

La commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus mentionnées à l'article R. 224-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome. Elle peut être consultée sur tout sujet relatif aux services rendus par l'exploitant d'aérodrome.

Les réunions de la commission donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal.

IV. - Les informations mentionnées au dernier alinéa de l'article R. 224-2-1 et de l'article R. 224-2-2 sont portées à la connaissance des usagers dans le cadre des consultations prévues au II du présent article.

V. - Sans préjudice des dispositions des articles R. 224-4, R. 224-4-1 et R. 224-5, les tarifs des redevances sont rendus publics par l'exploitant de l'aérodrome et sont exécutoires au plus tôt, à l'exception des tarifs fixés par contrat dans les conditions du troisième alinéa du 2° de l'article R. 224-2, un mois après cette publication.

Aéroports d'intérêt général situés hors du territoire de la France métropolitaine

L. 270-1. - En vue d'assurer l'exploitation commerciale des aéroports appartenant à l'Etat en dehors du territoire de la France métropolitaine, un ou plusieurs établissements publics à caractère commercial peuvent être institués par décrets en Conseil d'Etat.

Ces décrets précisent en particulier l'organisation administrative et financière de ces établissements.

Ils définissent les immeubles domaniaux dont la gestion leur est confiée.

La comptabilité des établissements dont il s'agit est autonome ; elle est tenue dans la forme commerciale.

Cet article est issu du décret n° 53-957 dont la rédaction était la suivante :

Décret n° 53-957 du 30 septembre 1953 autorisant la création d'établissements publics pour l'exploitation commerciale des aéroports d'intérêt général.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le décret n° 53-893 du 24 septembre 1953 relatif au régime juridique, administratif et financier des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique a précisé la politique du Gouvernement dans le domaine de l'équipement et de l'exploitation des aéroports.

L'objet recherché était d'alléger les charges qui incombent présentement à l'Etat en cette matière, d'une part en facilitant une décentralisation de l'exploitation commerciale, et d'autre part en réduisant l'appel aux fonds publics par la généralisation d'un système de redevances d'aéroports payées par les usagers en compensation des services qui leur sont rendus.

L'application du statut des aéroports implique ainsi la mise en place d'instruments administratifs et financiers ayant pour objet de permettre, sur les aéroports appartenant à l'Etat, la mobilisation des ressources que procureront les redevances d'aéroports, et les mesures prévues de décentralisation de l'exploitation commerciale.

En ce qui concerne les aéroports situés sur le territoire de la France métropolitaine, le résultat recherché peut être obtenu en ayant recours à deux solutions classiques déjà expérimentées.

La première consiste à confier à des établissements publics autonomes le soin d'assurer au lieu et place de l'Etat l'exploitation commerciale des aéroports. Dans cet esprit, ont déjà été créés l'aéroport de Paris et l'aéroport international de Bâle-Mulhouse.

La seconde consiste à concéder à une chambre de commerce l'exploitation commerciale de l'aéroport. Elle a été utilisée avant la dernière guerre à Bordeaux et à Marseille. Elle va l'être prochainement pour une quinzaine d'aéroports d'importance variable.

On doit penser que la généralisation de la procédure de concession à des chambres de commerce doit permettre de réaliser en métropole l'ensemble des mesures prévues par le statut des aéroports.

Par contre, en dehors du territoire de la France métropolitaine, la procédure de la mise en concession paraît difficilement réalisable, sauf pour les grands aéroports de l'Algérie.

En effet, ou bien il n'existe pas d'organismes locaux ayant les aptitudes requises pour gérer un aéroport appartenant à l'Etat français, ou bien le statut des territoires rend difficile le recours à la concession.

Pour résoudre ces difficultés et pour constituer des organismes décentralisés d'exploitation commerciale là où la procédure de la concession ne serait pas réalisable, il convient de créer un ou plusieurs établissements publics à caractère commercial, dont l'objet serait de représenter et de gérer les intérêts de l'Etat dans l'exploitation commerciale des aéroports d'intérêt général situés hors du territoire de la France métropolitaine.

En raison de la dispersion de ces aéroports dans les divers territoires de l'Union française, et pour tenir compte des conditions politiques et économiques très diverses dans lesquelles se présente le problème dans les territoires considérés, il est difficile de fixer a priori des règles uniformes d'organisation et de fonctionnement, et il est opportun de laisser à des décrets rendus en conseil d'Etat le soin de fixer, en accord avec les ministres compétents pour les territoires en cause, les détails de l'organisation administrative et financière des établissements publics, leurs attributions et l'inventaire des biens de l'Etat dont la gestion leur sera confiée.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport...

Vu...

Vu...

Le conseil d'Etat entendu,

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Art. 1er. - En vue d'assurer l'exploitation commerciale des aéroports appartenant à l'Etat en dehors du territoire de la France métropolitaine, un ou plusieurs établissements publics à caractère commercial pourront être institués par décrets rendus en conseil d'Etat sous le contreseing du ministre des finances et des affaires économiques, du ministre chargé de l'aviation marchande et du ou des ministres compétents pour les territoires intéressés.

Ces décrets préciseront en particulier l'organisation administrative et financière de ces établissements.

Ils définiront les immeubles domaniaux dont la gestion leur sera confiée.

La comptabilité des établissements dont il s'agit sera autonome. Elle sera tenue dans la forme commerciale.

Art. 2.- (article d'exécution)

Fait à Paris le 30 septembre 1953.

JOSEPH LANIEL.

Par le président du conseil des ministres :

etc.