

Décentralisation aéroportuaire en région Nord - Pas-de-Calais : quelques pistes de réflexion sur les archives d'équipements décentralisés et concédés

Delphine Dupond

Citer ce document / Cite this document :

Dupond Delphine. Décentralisation aéroportuaire en région Nord - Pas-de-Calais : quelques pistes de réflexion sur les archives d'équipements décentralisés et concédés. In: La Gazette des archives, n°219, 2010. Vingt ans d'activité des services d'archives des Régions. pp. 55-63;

http://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2010_num_219_3_4701

Document généré le 15/03/2017

Décentralisation aéroportuaire en région Nord - Pas-de-Calais : quelques pistes de réflexion sur les archives d'équipements décentralisés et concédés

Delphine DUPOND

L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré 150 aérodromes civils¹ appartenant à l'État au profit de collectivités territoriales ou de leurs groupements.

L'État demeure en effet propriétaire, pour des raisons historiques, d'un très grand nombre d'aérodromes, dont la plupart revêtent un intérêt purement local ou régional. Seuls les aéroports à vocation nationale ou internationale, listés par décret², ont été exclus du processus de décentralisation ainsi que ceux des collectivités d'outre-mer et les aéroports principalement militaires.

¹ Aérodrome affecté, au sens de l'article R. 211-6 du Code de l'aviation civile, à titre unique ou principal au ministre chargé de l'Aviation civile. Selon l'article R. 211-1 du Code de l'aviation civile, « est considéré comme aérodrome tout terrain ou plan d'eau spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs y compris les installations annexes qu'il peut comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs ». Le terme aéroport, qui était également largement employé, n'est défini par aucun texte.

² Décret n° 2005-1070 du 24 août 2005.

Présentation rapide des deux aéroports transférés à la Région Nord - Pas-de-Calais

L'ensemble formé par les 150 aéroports transférés est relativement disparate puisqu'il concerne des aérodromes de toutes catégories comprenant aussi bien des terrains en herbe réservés à l'aviation légère que des aéroports ouverts au trafic international pouvant accueillir annuellement plus d'un million de passagers. La Région Nord - Pas-de-Calais a demandé le transfert de deux aérodromes complètement différents.

Lille-Lesquin (Nord) : un aéroport à vocation nationale et internationale

Créé en 1935 comme plate-forme d'opérations militaires, l'aéroport comprend 5 hectares de bâtiments, implantés sur 450 hectares de terrain. Il est ouvert à la circulation aérienne publique en 1947 mais son exploitation commerciale par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Lille débute dans les années 1960.

En 2008, le trafic de l'aéroport de Lille a maintenu le cap du million de passagers. Il assure des vols réguliers nationaux, européens, internationaux ainsi qu'une activité de fret importante.

Les effectifs affectés sur l'aéroport représentent plus de 1 000 emplois directs (services de l'État, sociétés privées, Météo France, compagnies aériennes, etc.) dont 80 personnes employées par le concessionnaire de l'aéroport.

L'aéroport est classé treizième des aéroports de la métropole¹ en 2007 pour son trafic.

L'aéroport de Merville-Calonne (Nord et Pas-de-Calais)

Avec une emprise foncière de 250 hectares sur trois communes (Merville, Calonne-sur-la-Lys et Lestrem) et deux départements, l'aéroport peut accueillir tous les types de trafic aérien. Il est pourtant moins connu car il assure très peu de vols commerciaux (16 passagers en 2008). Il doit la presque totalité de ses mouvements aériens (65 000 mouvements, soit en moyenne près de 180 atterrissages et décollages par jour) à la présence d'une école de pilotage qui forme notamment des pilotes d'Air France. Une école technique formant

¹ Source : DGAC (DRE/DOE) – Note de synthèse et d'actualité, mars 2008.

des spécialistes de la mécanique et de la maintenance ainsi que des clubs de loisirs aéronautiques sont également présents sur le site. Le concessionnaire de l'aérodrome n'y emploie que deux personnes.

Les seuls points communs entre ces deux équipements sont leur origine militaire¹ (sites OTAN) et la concession de leur gestion à la CCI Grand-Lille. L'aéroport de Lille-Lesquin est exploité depuis 1969 dans le cadre d'une délégation de service public comme un tiers des aéroports transférés. La convention concédant l'aéroport de Merville à la chambre de commerce remonte à la fin des années 1970.

D'autres aéroports étaient décentralisables dans la région : ils ont été repris, en général, par les collectivités et groupements de collectivités qui les géraient déjà dans le cadre d'une convention de « mutation domaniale ».

Périmètre et déroulement du transfert

La loi a prévu le transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aéroports. Le processus et les différents cas de figure sont particulièrement bien décrits dans une circulaire de 2005 du ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer².

Pour rappel, 19 aéroports ont été transférés à des régions (seules ou au sein d'un groupement), 29 à des départements (seuls ou au sein d'un groupement comprenant des communes), 61 à des groupements de communes et 41 à des communes³.

¹ Ils doivent d'ailleurs leurs premières pistes bétonnées à la *Luftwaffe* puis à l'OTAN.

² Circulaire n° 2005-31 du 11 mai 2005 relative à la mise en œuvre des transferts de compétences et de patrimoine prévus dans le domaine aéroportuaire par l'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ COUR DES COMPTES, *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, Paris, La Documentation française, 2008.

Transfert de la pleine propriété

La décentralisation dans le domaine aéroportuaire s'accompagne d'un transfert de propriété du patrimoine de l'État au profit de la collectivité ou du groupement de collectivités. Ce transfert s'opère à titre gratuit.

Le patrimoine concerné comprend, sous réserve des droits éventuels de tiers et à l'exception des emprises et installations nécessaires aux besoins de la sécurité de la circulation aérienne (tours de contrôle), de la météorologie, de la sécurité civile et de la défense nationale :

- les terrains du domaine public aéroportuaire ;
- les ouvrages et installations y prenant place ;
- les biens meubles affectés spécifiquement à l'aéroport.

Transfert des compétences

Aux termes de la loi, les compétences transférées s'étendent à l'aménagement, à l'entretien et à la gestion des aéroports. La collectivité bénéficiaire du transfert devient ainsi l'autorité responsable, ou autorité organisatrice, du service public aéroportuaire.

La direction générale de l'Aviation civile (DGAC) continue à assurer la fourniture des services de la navigation aérienne, fixer les normes en matière de sécurité et de sûreté et en contrôler l'application. D'autres services de l'État, ainsi que Météo France, continuent à exercer leurs missions aéroportuaires : douanes, police transfrontalière, gendarmerie du transport aérien. L'État reste également compétent en matière environnementale (plan d'exposition au bruit, plans de gêne sonore).

Chaque transfert doit être formalisé par la signature d'une convention, préparée par la direction générale de l'Aviation civile et conclue entre l'État et la collectivité bénéficiaire ou, à défaut de pouvoir obtenir l'accord de la collectivité, par un arrêté du ministre chargé de l'Aviation civile (comme dans le cas de l'aérodrome de Merville). Ces documents précisent les modalités du transfert ainsi que certaines modalités d'exploitation future de l'aéroport.

Déroulement du transfert à la Région Nord - Pas-de-Calais

Les infrastructures aéroportuaires étaient déjà largement connues de l'institution : contrat de plan particulier pour Lesquin 1984-1988, nombreux investissements, participation à la construction du deuxième aérogare en 1992, subvention pour la modernisation et développement de l'aérodrome Merville, études sur l'ouverture de lignes.

La Région Nord - Pas-de-Calais s'est naturellement posé la question de sa participation au processus de transfert. La loi avait prévu un dispositif souple permettant à toute collectivité ou groupement de collectivités de se porter candidat au transfert d'un aéroport situé dans son ressort géographique. La région se porte candidate officiellement juste avant la date butoir lors de sa séance plénière des 4 et 5 mai 2006 et invite d'autres collectivités intéressées à la rejoindre en créant un syndicat mixte. Parallèlement, elle crée une « Mission ports, aéroports, voies navigables » chargée de l'étude et de l'instauration des transferts de compétences. La mission devient, au cours de l'année, une direction qui met en place le syndicat mixte mais également le transfert des ports de Boulogne et Calais.

Le Syndicat mixte des aéroports de Lille-Lesquin et Merville (SMALIM)

La Région Nord - Pas-de-Calais, Lille métropole communauté urbaine (LMCU) et la communauté de communes Flandres-Lys ont décidé de coopérer dans le cadre d'un syndicat mixte pour exercer les compétences et gérer le patrimoine relatif aux aéroports de Lille-Lesquin et de Merville.

Lors de la séance plénière des 22, 23 et 24 novembre 2006, le conseil régional adhère au SMALIM et approuve ses statuts. L'objet du syndicat est alors d'obtenir les compétences et la propriété des deux aérodromes.

Le 27 novembre, le SMALIM est créé par arrêté préfectoral et réunit son premier comité syndical le 1^{er} décembre. En 2007, une fois le transfert effectif, le syndicat change l'objet de ses statuts¹ : désormais, il exerce les compétences et gère le patrimoine.

La participation des partenaires est fixée à 60 % pour la Région, 34 % pour la LMCU et 6 % pour la communauté de communes Flandres-Lys sur le ressort de laquelle se trouve l'aérodrome de Merville.

¹ Délibération 2007.2651 du 12 novembre 2007.

Outre les compétences, l'exercice des droits et obligations du propriétaire, la gestion domaniale avec latitude de déclasser et d'aliéner les biens, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aéroports, le syndicat doit également assurer, en tant qu'autorité responsable du service public aéroportuaire, la définition de la stratégie de développement de l'aéroport, l'organisation du financement de la plate-forme (stratégie de tarification), la détermination du régime d'exploitation de l'aéroport (régie directe, sous-traitance ou délégation de service public) et, le cas échéant, le choix de l'exploitant.

Afin de permettre la continuité de l'exploitation, l'ensemble des droits et obligations qui concernaient précédemment l'État a été transféré. Ceci inclut notamment les contrats d'exploitation en cours et plus particulièrement ceux de délégation de service public comme dans le cas de nos deux aérodrômes.

L'une des premières priorités du SMALIM est la renégociation de la concession qui arrivait à échéance pour Lille-Lesquin. Suite à l'organisation d'un appel d'offres, la Société de gestion de l'aéroport de la région de Lille (SOGAREL), dont l'actionnariat est constitué à 61 % par la CCI Grand-Lille¹, est retenue et gère l'aéroport depuis le 1^{er} janvier 2009. L'aéroport de Merville reste sous contrat historique. Le contrat initial avec la chambre de commerce d'Armentières-Hazebrouck est transféré à la CCI Grand-Lille du fait de la fusion des chambres².

Sort et statut des archives des aéroports

La région a déjà subventionné de nombreux projets liés aux aéroports et conserve donc déjà des dossiers de subventions d'investissement, de matériel ou d'études diverses sur ces équipements par le biais des versements de la direction des Transports de la Région.

Nous n'avons pas encore eu accès aux documents des aéroports mais suite à notre rencontre avec le SMALIM, nous avons pu identifier trois sources d'archives induites par le transfert : le SMALIM, l'État, les concessionnaires.

¹ Les autres actionnaires sont Véolia transport (34%) et la SANEF (5 %).

² La chambre de commerce et d'industrie Grand-Lille est créée par le décret 2007-740 du 7 mai 2007 en regroupant les CCI d'Armentières-Hazebrouck, Douai, Lille Métropole et Saint-Omer – Saint-Pol. Celles-ci ont été dissoutes lors de l'installation de la nouvelle assemblée le 3 décembre 2007.

Le SMALIM

Étant donné que le SMALIM est majoritairement subventionné par la Région, qu'il se trouve dans des locaux loués par la Région avec du personnel régional, sa directrice a sollicité l'autorisation de verser ses dossiers au service des Archives régionales. Une convention de dépôt sera donc rédigée.

La typologie des archives d'un syndicat mixte est déjà connue et abordée dans la récente instruction applicable aux structures intercommunales¹ pour ses fonctions support (comités syndicaux, personnel, finances, etc.). Un plan de classement est en cours de rédaction.

Les services de l'État

Le syndicat a déjà récupéré un certain nombre de documents lors du transfert. Néanmoins, il apparaît que des dossiers nécessaires à l'exercice des compétences sont encore dans divers services de l'État (direction départementale de l'Équipement, ministère de la Défense pour les bâtiments construits pour l'OTAN, etc.). Le sort et la destination de ces dossiers devront être étudiés avec les Archives départementales du Nord² et inscrits dans la convention de dépôt.

Les concessionnaires

La directrice du syndicat était très intéressée par notre démarche car elle souhaitait l'aide du service dans le cadre de la gestion des archives du concessionnaire.

Le SMALIM doit réaliser en 2010 l'intégration comptable des biens dans son inventaire et sa comptabilité. En tant que concédant, il est chargé de la vérification de la qualité et de l'entretien des biens de retour, de la qualité du service et de l'approbation des comptes et budgets. Or, le syndicat a constaté la difficulté de retrouver certains documents probants et actes relatifs à l'exploitation des deux aéroports chez l'ancien concessionnaire (dispersion des dossiers, mélange des concessions Lesquin et Merville, absence de certains documents, etc.).

¹ Instruction DAF/DPACI/RES/2009/018.

² Voir le *vade mecum* de la Direction des archives de France DPACI/RES/2005/014 du 29 juillet 2005 sur le suivi des questions soulevées par la décentralisation de certaines compétences.

Elle a donc sollicité notre aide pour mettre en œuvre une démarche de *records management* et conseiller le cas échéant le nouvel exploitant quant aux conditions de conservation préventive pour les dossiers restés en sa possession.

En effet, le site de Lesquin conserverait les dossiers techniques relatifs aux équipements, la sûreté et la sécurité mais également les dossiers de personnels de l'ancien concessionnaire. Les archives plus administratives (comptabilité, actes réglementaires, etc.) sont conservées à la chambre de commerce. Le service des archives va donc visiter l'aéroport de Lesquin afin de repérer les métrages linéaires concernés, les conditions de stockage ainsi que la typologie des documents conservés. Une difficulté supplémentaire survient du fait du changement de concessionnaire. Dans notre cas, la continuité administrative est assurée dans les faits puisque la CCI est l'actionnaire principal du nouveau concessionnaire et que l'équipe sur place reste la même ; mais nous avons attiré l'attention des différentes parties sur la nécessité de faire contractualiser l'obligation pour la SOGAREL de prendre en charge les archives de l'ancien concessionnaire présentes dans ses locaux ou de les rapatrier à la CCI si elles ne sont plus nécessaires à la gestion de l'équipement.

Il n'existe pas d'équipement sur le site de Merville susceptible d'abriter des archives mais des archives se trouveraient encore à l'ancienne chambre de commerce d'Armentières. La CCI Grand-Lille profite de cette fusion récente pour effectuer l'archivage de toutes ses anciennes entités. Nous avons donc demandé qu'ils fassent parvenir au SMALIM la copie des bordereaux de versements pouvant les intéresser dans leur démarche. À partir de ces bordereaux, le syndicat pourra repérer les dossiers nécessaires à sa gestion et en demander la copie ou la communication.

L'instruction relative au traitement des archives constituées par les chambres de commerce et d'industrie et leurs services gérés ou concédés¹ pourra nous aider dans notre démarche d'inventaire des documents essentiels à la gestion des équipements. Nous solliciterons également l'aide des Archives départementales notamment en cas de rédaction de conventions de transfert d'archives et afin de connaître les versements déjà effectués par la chambre de commerce.

¹ DPACI/RES/2005/ 17 du 26 décembre 2005.

La gestion des archives issues des divers transferts de compétence était déjà parfois difficile pour les dossiers dont la durée d'utilité administrative n'était pas atteinte. La complexité du montage entre la Région, le SMALIM, l'État et le concessionnaire rend le sujet encore plus ardu quant au statut et au sort des archives. Nous devons convaincre les différents partenaires de la nécessité de bien délimiter leurs responsabilités, d'inventorier leurs archives et de contractualiser les différents transferts.

Delphine DUPOND
Archives régionales du Nord - Pas-de-Calais
d.dupond@cr-npdc.fr