



Le président

Bordeaux, le 22 octobre 2018

à

Madame la présidente du syndicat mixte de
l'aéroport de Limoges-Bellegarde

1 place de la Liberté

87250 BESSINES SUR GARTEMPE

Dossier suivi par :
Myriam LAGARDE, greffière de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 29
Mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2017-0050

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de
l'aéroport de Limoges-Bellegarde

Envoi en recommandé avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**SYNDICAT MIXTE DE L'AÉROPORT DE
LIMOGES-BELLEGARDE**
(Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 mai 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1. LA COMPOSITION DU SYNDICAT MIXTE	8
1.1 L'évolution de la composition du syndicat depuis sa création	8
1.2 La participation du département de la Haute-Vienne au versement d'aides à des compagnies aériennes	10
1.3 Le cumul jusqu'en 2017 par la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne de la qualité de membre du conseil syndical et de délégataire de ce dernier	14
1.4 La substitution de la communauté d'agglomération Limoges Métropole à la ville de Limoges.....	15
2. L'ORGANISATION ET LE CONTRÔLE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC	15
2.1 La convention de gestion	16
2.2 La nécessité, en raison de ses nombreuses irrégularités, de résilier la délégation de service public du syndicat à la CCILHV	17
2.2.1 Une durée très excessive et des conditions financières conclues à l'avantage exclusif du délégataire.....	17
2.2.2 Une délégation imprécise sur un certain nombre de points	21
2.2.3 Un contrôle du délégataire défaillant.....	23
3. LA TENUE DES BUDGETS ET DES COMPTES.....	25
3.1 La présentation des comptes	25
3.2 Une absence de débat d'orientation budgétaire	25
3.3 Un suivi défaillant des investissements	26
3.4 La régularisation des flux financiers avec la CCILHV.....	27
3.5 Une provision pour risques et charges indûment constituée en 2015.....	28
4. LA SITUATION FINANCIERE DU SYNDICAT.....	29
4.1 Le financement de l'activité aéroportuaire	29
4.1.1 Les versements effectués au délégataire et aux compagnies aériennes	29
4.1.2 Les autres charges.....	31
4.1.3 Les recettes perçues par le syndicat mixte.....	32
4.2 La situation bilancielle	33
4.2.1 Le financement des investissements	33
4.2.2 La politique de désendettement	33
4.2.3 Un coût de l'activité aéroportuaire supporté par le contribuable local est en forte augmentation pour des retombées économiques incertaines	34
4.3 Les perspectives de développement de l'infrastructure	36

SYNTHÈSE

Les questions soulevées par la participation de certains membres au syndicat mixte

Le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, créé par arrêté préfectoral du 3 juin 1994, a pour objet d'aménager, équiper, et exploiter l'aéroport de Limoges-Bellegarde. Ses membres fondateurs étaient la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne, la ville de Limoges et le département de la Haute-Vienne. Sa composition a largement évolué depuis, la région Nouvelle-Aquitaine représentant près de 50 % des membres et contribuant presque pour la moitié de ses recettes, le département de la Haute-Vienne et la communauté d'agglomération de Limoges-Métropole 25 % alors que la CCILHV, par ailleurs délégataire de la gestion de l'aéroport, s'est retirée du syndicat mixte. Selon les nouveaux statuts du syndicat, les concours financiers des membres seront déterminés en fonction de leurs compétences légales. Le Département ne participera plus au financement de lignes aériennes à vocation économique.

Depuis l'adoption de la loi NOTRe, les départements ne sont plus compétents en matière de développement économique et ne peuvent plus verser d'aides à des entreprises, sauf dans certains cas très limités et explicitement envisagés par le législateur. Or, les contributions des membres sont majoritairement affectées au versement de telles aides. Les nouveaux statuts adoptés par le conseil syndical, prévoient que la participation du département ne devrait plus contribuer aux aides versées pour des lignes aériennes à vocation économique mais seulement à celles à vocation touristiques. Ces dernières s'apparentent cependant à des aides aux entreprises que le département n'a également plus compétence à attribuer. Les statuts devraient donc être révisés afin que le département ne soit plus appelé au financement de lignes aériennes, même à vocation touristique, en conformité avec le code général des collectivités territoriales.

Alors que l'appartenance de la CCILHV (délégataire et membre) au syndicat mixte était constitutive d'un risque potentiel de conflit d'intérêts, susceptible notamment de se poser lors du vote des actes budgétaires au cours duquel le conseil syndical attribue une subvention d'équilibre à son délégataire et en cas de remise en concurrence de la concession, les membres du syndicat ont voté le retrait de la CCILHV lors de la révision statutaire de 2017.

Enfin, compte tenu d'une autre évolution législative introduite par la loi NOTRe, la communauté d'agglomération de Limoges Métropole s'est substituée à la ville de Limoges au sein du syndicat mixte.

L'organisation et le contrôle de la délégation de service public

Le contrat d'affermage du 14 octobre 1994 organise la gestion et l'exploitation des biens formant la plateforme aéroportuaire mise à disposition par le SMALB à la CCI. Ce contrat court pour 33 ans, du 1er janvier 1995 au 1er janvier 2028. La durée de la convention apparaît très largement excessive compte tenu des normes législatives antérieures et en vigueur, précisées par la jurisprudence du Conseil d'État. Dans la mesure où la durée excessive de cette convention est de nature à porter atteinte au principe de liberté d'accès à la commande publique, celle-ci devrait faire l'objet d'une résiliation unilatérale permettant sa remise en concurrence.

Les conditions financières du contrat d'affermage entre le syndicat et la CCILHV apparaissent irrégulières car ayant été conclues dans l'avantage exclusif du délégataire. En effet, il est prévu que le syndicat prenne en charge le déficit d'exploitation de l'aéroport alors qu'une concession de service public doit nécessairement prendre en charge une partie significative du risque d'exploitation. La délégation pourrait donc être requalifiée en contrat de marché public supposant une mise en concurrence régulière de ce dernier et un paiement après service fait. Le contrat d'affermage est imprécis sur un certain nombre de points. En premier lieu, il ne prévoit aucun indice ou facteur d'évolution des tarifs et redevances de l'aéroport dont la détermination du montant est entièrement laissée à l'appréciation du délégataire. Les conditions de réalisation des investissements nécessaires à l'activité aéroportuaire ne sont pas clairement déterminées, notamment la nature des travaux incombant au délégant et au délégataire. Certains travaux sont ainsi pris en charge financièrement par le syndicat alors que la CCILHV perçoit les taxes et redevances qui sont censées les financer. Enfin, la CCI s'attribue une rémunération pour la gestion du service alors aucune disposition contractuelle ne précise son principe et ses modalités de calcul et d'évolution.

Le contrôle du délégataire exercé par le syndicat était, jusqu'en 2016, très défaillant. Alors que la loi et les dispositions contractuelles en vigueur obligent le délégataire à transmettre au délégant un rapport annuel présentant un compte-rendu financier et technique de la gestion du service, ce dernier ne respectait pas cette obligation. Depuis 2016 et l'élection d'une nouvelle présidente, le délégataire a transmis un rapport d'activité au syndicat mixte mais il reste éloigné du contenu exigé par le code général des collectivités territoriales. Plus généralement, les montants des tarifs et redevances, les ouvertures de lignes aériennes et décisions d'attribution d'aides à des compagnies aériennes ne sont pas délibérées par le conseil syndical, ce dernier s'en remettant entièrement à la CCILHV.

La tenue des budgets et des comptes

Les budgets primitifs du syndicat sont approuvés dans les délais réglementaires mais la présentation des comptes souffre de plusieurs anomalies, la plupart des annexes budgétaires relatives aux amortissements, provisions, à la dette ou au personnel n'étant pas renseignées. Par ailleurs, jusqu'en 2017, le syndicat mixte n'a pas organisé de débat d'orientations budgétaires en méconnaissance du code général des collectivités territoriales.

Le suivi des investissements appelle une plus grande transparence. L'absence de débat d'orientations budgétaires ne permet en effet pas de connaître la stratégie financière du syndicat à moyen et long termes. Ce dernier n'a pas non plus élaboré de plan pluriannuel d'investissement pour l'aéroport et s'en remet très largement à la CCILHV, ce qui est susceptible de créer une confusion des missions et responsabilités entre délégant et délégataire. En outre, la comptabilisation des immobilisations dans les états financiers du SMALB n'est pas conforme au mécanisme de la délégation de service public et les mandats de paiements relatifs aux dépenses d'investissement présentent régulièrement des anomalies.

L'imputation comptable des versements effectués au délégataire devrait être revu afin d'apparaître dans le compte des « subventions de fonctionnement exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux ». Il est par ailleurs regrettable que les participations versées aux compagnies aériennes et intégralement prises en charge par le syndicat ne soient pas retracées dans le compte des subventions exceptionnelles attribuées aux personnes de droit privé au lieu d'apparaître dans celles versées à la CCILHV.

L'analyse de la situation financière

Les dépenses de fonctionnement du syndicat sont presque entièrement absorbées par le financement de l'aéroport de Limoges que ce soit par le versement d'une subvention d'équilibre au délégataire ou par la prise en charge d'aides octroyées à des compagnies aériennes. Ces dépenses sont intégralement compensées par les participations des membres du syndicat, ce qui explique que sa situation financière ne se soit pas détériorée malgré la forte augmentation du montant de la subvention attribuée au délégataire (5,2 M€ en 2016, + 49 % depuis 2012). Cette augmentation s'explique notamment par l'abandon, par AIR FRANCE, de l'exploitation de la ligne Limoges-Paris et par l'exploitation par la société CHALAIR de la ligne Limoges-Lyon, engendrant un coût financier beaucoup plus important. Les contributions versées aux compagnies aériennes sont en très forte augmentation sur la période (4,5 M€ en 2016, + 137 % depuis 2012).

Les contributions des collectivités membres constituent la seule ressource du syndicat. Celles-ci sont en augmentation de 12 % sur la période (6,3 M€ en 2016, 5,6 % M€ en 2012). Compte tenu des modifications statutaires et du désengagement de la CCILHV, la contribution de la région a fortement augmenté (+ 67 %) ainsi que celle de la ville de Limoges (+ 40 %) alors que la participation de la CCILHV est désormais symbolique (- 98 %). Progressivement les participations de la région, de la ville de Limoges et, dans une moindre mesure, du département de la Haute-Vienne, ont donc compensé le désengagement de la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne dans le financement de l'aéroport.

Les recettes d'investissement sont principalement constituées de l'autofinancement dégagé par le syndicat, aucun nouvel emprunt n'ayant été souscrit entre 2012 et 2016. La capacité d'autofinancement brute, même si elle s'établit à un niveau satisfaisant en 2016, est en nette diminution sur la période (942 K€ en 2016, - 62 % depuis 2012). La capacité d'autofinancement nette a évolué d'une façon comparable (574 K€ en 2016, - 70 % depuis 2012), le montant de l'annuité en capital de la dette étant stable de 2012 à 2015 et en baisse en 2016. Au final, les dépenses d'équipement réalisées sur la période (2,5 M€) ont été intégralement couvertes par le financement propre disponible dégagé par le syndicat (2,9 M€). Il en résulte une capacité de financement positive sur la période et un excédent de fonctionnement capitalisé s'établissant à un niveau élevé (14,3 M€ en 2016).

Le coût du billet d'avion supporté par les membres du syndicat mixte, c'est-à-dire indirectement par le contribuable local, est en forte augmentation sur la période (21,5 € en 2016, + 127 % depuis 2009), alors qu'il avait déjà été multiplié par six entre 2001 et 2006. Plus précisément, considérant que l'investissement financier accordé par le syndicat vise surtout à augmenter le nombre de passagers arrivant sur le territoire, l'effort financier par passager arrivant s'établirait donc à plus de 40 €. L'effort financier important consenti par les collectivités territoriales nécessite que les retombées économiques de l'aéroport soient sérieusement évaluées, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. Deux études réalisées par des cabinets privés ont en effet établi les retombées économiques à 385 M€ et 174 M€, au demeurant sans explications méthodologiques.

RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations de régularité et de performance et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre.

Recommandation n° 1 : réviser les statuts afin que le conseil départemental de la Haute-Vienne ne soit pas appelé au financement de lignes aériennes, même à vocation touristique, en conformité avec le code général des collectivités territoriales [régularité-gouvernance et organisation interne] - *Recommandation à mettre en œuvre*

Recommandation n° 2 : distinguer, dans la prise en charge du déficit d'exploitation de l'aéroport, ce qui relève du fonctionnement courant de l'aéroport et du financement indirect de lignes aériennes [régularité-gouvernance et organisation interne] - *Recommandation à mettre en œuvre*

Recommandation n° 3 : mettre fin au cumul, par la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne, de sa qualité de membre du conseil syndical et de délégataire de ce dernier [régularité-relation avec les tiers] - *Recommandation mise en œuvre*

Recommandation n° 4 : résilier la délégation de service public et organiser, en cas de recours à un tiers gestionnaire, soit une concession de service public faisant reposer sur le concessionnaire le risque d'exploitation soit un marché public soumis à une remise en concurrence régulière [régularité-relation avec les tiers] - *Recommandation à mettre en œuvre*

Recommandation n° 5 : exiger la communication des comptes rendus annuels par le délégataire afin de les soumettre au conseil syndical [régularité-relation avec les tiers] - *Recommandation mise en œuvre*

Recommandation n° 6 : procéder à l'installation de la commission consultative des services publics locaux [régularité-gouvernance et organisation interne] - *Recommandation mise en œuvre*

Recommandation n° 7 : dans le cas d'une nouvelle concession de service public, le syndicat mixte devra veiller à :

- insérer une disposition lui permettant d'approuver toute ouverture de ligne et de versements d'aides à des compagnies aériennes présentés par le délégataire ;
- inclure une clause permettant au syndicat de contrôler le montant des tarifs et redevances ainsi qu'un mécanisme d'actualisation de la grille tarifaire (indice ou facteur d'évolution);
- clarifier dans le contrat d'affermage les charges d'entretien ou d'investissement relevant respectivement du concédant et du concessionnaire ;
- mettre fin au financement public d'investissements qui devraient être couverts par les taxes ou redevances perçues;
- préciser au contrat le montant de la rémunération du délégataire ainsi que ses modalités de calcul et d'évolution. [régularité-relations avec les tiers] *Recommandation à mettre en œuvre*

Recommandation n° 8 : renseigner les annexes aux documents budgétaires conformément au code général des collectivités territoriales et aux instructions budgétaires et comptables [régularité-situation financière] - *Recommandation à mettre en œuvre*

Recommandation n° 9 : produire un rapport d'orientations budgétaires conformément aux articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales [régularité-situation financière] - *Recommandation mise en œuvre*

Recommandation n° 10 : mettre en place un plan pluriannuel d'investissement afin de renforcer le suivi des amortissements et la transparence des dépenses d'équipement [performance-situation patrimoniale] - *Recommandation en cours de mise en œuvre*

Recommandation n° 11 : imputer les versements effectués au profit de la CCILHV sur le compte des « subventions de fonctionnement exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux » et ceux destinés à des compagnies aériennes sur le compte dédié [régularité-comptabilité] - *Recommandation à mettre en œuvre*

Recommandation n° 12 : mettre fin à la contraction des recettes et des dépenses lors de la régularisation de la contribution du syndicat à la CCILHV [régularité-comptabilité] - *Recommandation à mettre en œuvre*

Recommandation n° 13 : procéder chaque année à l'affectation du résultat [régularité-comptabilité] - *Recommandation mise en œuvre*

INTRODUCTION

L'examen de la gestion du syndicat mixte de l'aéroport de Limoges Bellegarde (SMALB) jusqu'à la période la plus récente a été ouvert par lettre du 16 janvier 2017 à sa présidente en fonctions, Mme Andréa BROUILLE, et à son prédécesseur, M. Célestin THOUZEAU, président jusqu'au 10 juillet 2015.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 23 janvier 2017 avec la présidente et le 27 janvier 2017 avec son prédécesseur.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 2 août avec la présidente et le 9 août avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 28 août 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur.

Un extrait des observations les concernant a été adressé aux présidents du conseil régional Nouvelle-Aquitaine et du conseil départemental de la Haute-Vienne, au maire de Limoges, et aux présidents de la communauté d'agglomération Limoges métropole et de la CCI de Limoges et de la Haute-Vienne.

Une communication a été adressée au préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, préfet de la Gironde, ainsi qu'au préfet de la Haute-Vienne.

En application de l'article R. 243-18 du code des juridictions financières, le Procureur général près la Cour des comptes a adressé au ministre de l'Intérieur une communication relative à l'intervention des départements dans le soutien aux lignes aériennes par le versement d'aides directes ou indirectes à des compagnies aériennes.

La présidente du syndicat mixte, l'ancien président du syndicat mixte, le président de la CCILHV et le président du conseil régional Nouvelle-Aquitaine ont répondu au rapport d'observations provisoires.

Le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, préfet de la Gironde, et le préfet du département de la Haute-Vienne ont adressé une réponse commune au rapport d'observations provisoires.

Le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur a adressé une réponse à la communication du Procureur général près la Cour des comptes.

Lors de sa séance du 15 mai 2018, la chambre a formulé des observations définitives qui ont été adressées à l'ordonnateur en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur.

1. LA COMPOSITION DU SYNDICAT MIXTE

1.1 L'évolution de la composition du syndicat depuis sa création

Le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde (SMALB) a été créé par arrêté préfectoral du 3 juin 1994, entre le département de la Haute-Vienne, la ville de Limoges et la chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne (CCILHV). Aux termes de l'article L. 5721-1 du CGCT, le syndicat mixte est un établissement public. Il avait été constitué, à sa création, pour une durée de 33 ans, renouvelable. Depuis la modification statutaire du 15 mars 2015, l'article 4 dispose que « *Le syndicat mixte durera aussi longtemps que son objet l'exige.* »

Lors du conseil syndical du 10 juillet 2015, Mme Andréa BROUILLE, alors représentante de la région Limousin, a été élue présidente du syndicat mixte.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente du syndicat mixte a indiqué qu'une « *modification statutaire s'est révélée indispensable en 2017 afin d'acter l'entrée de la communauté d'agglomération de Limoges Métropole en lieu et place de la ville compte tenu de leurs compétences respectives et d'acter le retrait de la CCILHV* ».

Aux termes de l'article 2 des statuts en vigueur, « *le syndicat a pour objet d'aménager, d'équiper, et d'exploiter l'aéroport de Limoges-Bellegarde avec le souci de promouvoir, au bénéfice de la zone d'influence, le développement du trafic aérien commercial, de l'aviation d'affaires et de tourisme, les activités aéronautiques en général et la formation, ainsi que toutes autres activités contribuant au développement de la région et de l'aéroport. À cet effet, il peut procéder à toutes les actions nécessaires, et en particulier :*

- *Il détermine le mode de gestion de l'exploitation de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, et peut confier à un organisme tiers l'exploitation de l'aérodrome.*
- *Il arrête la programmation des investissements et fixe les modalités de leur financement et de leur mode de réalisation.*
- *Il détermine, en tant que de besoin, la politique de desserte aéronautique de l'aéroport de Limoges-Bellegarde.*
- *Il initie les actions de développement touristique et économique en lien direct avec l'activité aéroportuaire.*
- *Il peut adhérer à tout organisme public ou privé ayant pour objet de contribuer au développement de son activité.* »

Depuis sa création, la composition des membres du conseil syndical et la répartition des pouvoirs au sein de cette instance a largement évolué, comme le montre le tableau *infra*. Les représentants de trois collectivités territoriales siègent au conseil syndical, composé de 19 membres (2017).

Tableau n° 1 : Répartition de la représentation et des participations

	Membres	Contribution financière
1994		
Région Limousin	/	
Département de la Haute-Vienne	9	9/20ème
Ville de Limoges	6	6/20ème
Chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne	5	5/20ème
	Membres	Contribution financière
2001		
Région Limousin	10	10/30ème
Département de la Haute-Vienne	9	9/30ème
Ville de Limoges	6	6/30ème
Chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne	5	5/30ème
2015		
Région Limousin	14	14,9/30ème
Département de la Haute-Vienne	7	7,5/30ème
Ville de Limoges	7	7,5/30ème
Chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne	1	0,1/30ème
2017		
Région Nouvelle-Aquitaine	9	49,6 %
Département de la Haute-Vienne	5	25,2 %
CA de Limoges Métropole	5	25,2 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les statuts du SMALB

Les statuts adoptés par le conseil syndicat en 2017 à la suite de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, prévoient (article 20) que chaque collectivité membre doit intervenir en fonction des compétences qui lui sont octroyées par la loi. Ainsi, compte tenu du fait que les départements ne sont plus compétents en matière de développement économique, les membres ont décidé, en accord avec le préfet, que la clé de répartition des contributions devrait être conforme à la répartition suivante :

Tableau n° 2 : Répartition des contributions des membres selon le projet des statuts 2017

En %

	Région Nouvelle-Aquitaine	Département de la Haute-Vienne	CA Limoges Métropole
Lignes aériennes à vocation touristique	50 %	50 %	
Lignes aériennes à vocation économique	50 %		50 %
Autres dépenses de l'aéroport et du syndicat (investissement notamment)	33,33 %	33,33 %	33,33 %

Source : projet de statuts 2017 adopté par le conseil syndical

Cette clé de répartition doit faire l'objet, chaque année, d'une délibération qui arrêtera la contribution de chaque membre. Cette délibération, prise à la majorité qualifiée par le conseil syndical, est présentée lors de la séance relative aux orientations budgétaires préalables au vote du budget primitif. Les éventuelles différences entre le montant de la clé de répartition et celui de contribution annuelle globale des membres doivent faire l'objet d'un examen spécifique par le comité syndical, les éventuelles différences constatées devant être reversées comme contributions affectées à la gestion de l'aéroport ou aux investissements nécessaires à la modernisation de la plateforme.

Le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, créé par arrêté préfectoral du 3 juin 1994, a pour objet d'aménager, équiper, et exploiter l'aéroport de Limoges-Bellegarde. Ses membres fondateurs étaient la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne, la ville de Limoges et le département de la Haute-Vienne. Sa composition a largement évolué depuis, la région Nouvelle-Aquitaine représentant près de 50 % des membres et de ses revenus, le département de la Haute-Vienne et la communauté d'agglomération de Limoges-Métropole 25 % alors que la CCILHV, par ailleurs délégataire de la gestion de l'aéroport, s'est retirée du syndicat mixte. Selon les statuts du syndicat, les concours financiers des membres seront déterminés en fonction de leurs compétences légales. Le Département ne participera plus au financement de lignes aériennes à vocation économique.

1.2 La participation du département de la Haute-Vienne au versement d'aides à des compagnies aériennes

La contribution annuelle versée par le syndicat mixte à la CCILHV pour la gestion et l'exploitation de l'aéroport (5 169 828 € en 2016 dont 25 % supporté par le budget du conseil départemental) a notamment pour objet de couvrir les aides versées à des compagnies aériennes ainsi que le déficit d'exploitation de l'aéroport. En 2016, le montant affiché des aides versées à des compagnies sur le fondement de contrats dits de prestations marketing, s'est établi à au moins 4 486 387 € soit 87 % de la contribution versée.

En réalité, la somme des aides directes et indirectes représente un montant supérieur à 4 486 387 € dans la mesure où le gestionnaire accorde à toutes les compagnies un rabais général sur le montant de la redevance d'atterrissage et à une compagnie un rabais très important sur les prestations d'assistance en escale, constitutif d'un déficit d'exploitation pris en charge par les membres du syndicat.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, le versement par le département d'aides directes ou indirectes à des entreprises est devenu irrégulier. En effet, le Département ne dispose plus de compétences en matière de développement économique qui relèvent du conseil régional ou du bloc communal compte tenu de la clause générale de compétence. L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que *« le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. (...) [Il] peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements »*.

La loi permet toujours aux départements de participer à la création, à l'aménagement ou à l'exploitation d'aéroports. En effet, aux termes de l'article L. 6311-2 du code des transports, *« Toute personne de droit public ou de droit privé peut créer, aménager et exploiter tout (...) aérodrome (...) »*, mais cette disposition, par ailleurs antérieure à la loi du 7 août 2015, n'autorise pas les collectivités territoriales à verser des aides directes ou indirectes à des compagnies aériennes que l'exploitation d'un aérodrome n'emporte pas, par nature. En effet, aux termes de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, applicable aux syndicats mixtes, *« Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. »* La prise en charge des déficits d'exploitation de ces services ne constituent qu'une exception dont les conditions de régularité sont limitativement énumérées par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (notamment des contraintes particulières de fonctionnement ou la réalisation d'investissements qui ne pourraient être financés que par une hausse excessive des tarifs).

Par une instruction NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la décentralisation et de la fonction publique ont précisé qu'en matière de lignes aériennes *« en l'absence de compétence attribuée par la loi, (...) l'intervention des départements qui se fondait jusqu'à présent sur la clause de compétence générale, n'est plus possible à moins que la liaison ait un caractère touristique indiscutablement prépondérant »*. Cette circulaire, au demeurant non réglementaire, paraissait donc entériner l'impossibilité pour les conseils départementaux d'accorder des aides à des compagnies aériennes, sous réserve de caractère touristique indiscutablement prépondérant.

C'est cette analyse de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République qui a été retenue par les membres du syndicat mixte lors de la rédaction de leur modification statutaire, laquelle prévoit que le Département ne devrait prendre en charge que les aides versées aux lignes à vocation touristique ainsi qu'une part des dépenses courantes et d'investissement de l'aéroport.

Or, ces contributions à vocation dite touristique s'apparentent bien aux versements d'aides directes à des entreprises pour lesquelles le département n'est plus compétent comme l'a rappelé le Secrétariat d'État chargé des collectivités territoriales le 1er septembre 2016 : *« (...) les dispositions issues de la loi NOTRe ne remettent pas en cause la capacité des départements à s'engager dans des actions de développement touristique, dès lors que leur intervention ne constitue pas une aide aux entreprises. »* Selon le code du tourisme, la compétence des départements en ce domaine ne s'apparente pas à une compétence de développement économique ou de soutien aux entreprises du secteur touristique. Ceux-ci sont chargés d'une mission de coordination de la politique touristique au niveau local par l'adoption du schéma d'aménagement touristique départemental (article L. 132-1 du code du tourisme) et la création du comité départemental du tourisme (article L. 132-2 du code du tourisme). Ils demeurent également compétents en matière de gestion de leurs équipements touristiques et de fiscalité, notamment à travers l'instauration de la taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour (article L. 3333-1 du CGCT).

Cela a été entériné par la circulaire du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 3 novembre 2016 relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux qui précise bien que *« Des dispositions comme celles qui attribuent au département une compétence générale en matière de tourisme, de culture ou de sport, ou celles qui lui reconnaissent une mission de solidarité territoriale, n'ont pas pour effet de déroger aux dispositions qui encadrent les aides aux entreprises. Il en était d'ailleurs déjà ainsi sous le régime de la clause de compétence générale : celle-ci n'autorisait pas le Département à attribuer des aides aux entreprises en dehors des cas prévus par la loi »*.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente du syndicat mixte, le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, le préfet du département de la Haute-Vienne et le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur ont formulé une interprétation différente de la chambre régionale des comptes et estimé que le Département peut continuer à contribuer au financement de lignes aériennes. Les deux principaux arguments soulevés sont les suivants :

- Les lignes sous obligations de service public gérées par une délégation de service public pourraient être financées par les départements sur le fondement de l'article L. 6214-4 du code des transports.

Au préalable, il convient d'indiquer qu'au jour du délibéré du rapport d'instruction d'observations définitives, aucune ligne exploitée au départ de l'aéroport de Limoges-Bellegarde ne l'était sous la forme d'une délégation de service public, comme cela est envisagé par l'article L. 6214-4 du code des transports. En réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente du syndicat mixte a simplement précisé que *« Le syndicat mixte va lancer en 2018 deux procédures simultanées de DSP, la première pour l'exploitation de Limoges-Paris dans le cadre formel d'une OSP et la seconde pour une nouvelle OSP Limoges-Lyon. »* En tout état de cause, le syndicat mixte ne pouvait donc pas se prévaloir, en l'état, des dispositions de l'article L. 6214-4 du code des transports. En outre, rien n'indique que la déclaration d'obligations de service public pour les lignes Limoges-Lyons et Limoges-Paris soit conforme aux principes généraux applicables aux OSP, définis par l'Union européenne.

Même si ces délégations existaient, il y a tout lieu de considérer que cette disposition n'autoriserait pas le département à intervenir au soutien de lignes aériennes. En effet l'article L. 6214-4 du code des transports dispose que *« (...) l'État peut déléguer tout ou partie de l'organisation de services de transport aérien intérieurs au territoire français soumis à des obligations de service public à une collectivité territoriale ou à une autre personne publique intéressée l'ayant demandé. »* Cependant, cette délégation ne peut se faire que *« Sous réserve des compétences attribuées à certaines collectivités territoriales (...) »*. Malgré la rédaction du code général des collectivités territoriales, il n'est pas contesté que le législateur n'a attribué aucune compétence aux départements en matière de développement économique, hors cas très particuliers, ou de liaisons aériennes.

En effet, les obligations de service public sont des dispositifs imposés par les États membres de l'Union européenne pour maintenir des services aériens réguliers sur les liaisons vitales pour le développement économique de certaines régions de leurs territoires. Or, le Gouvernement a toujours affirmé, dans tous les textes mentionnés *supra*, que les départements ne sont plus habilités à intervenir pour les lignes dites à vocation économique.

Sous réserve de l'interprétation du juge administratif, il y a donc lieu de considérer que l'article L. 6412-4 du code des transports ne permet pas aux départements d'intervenir pour des lignes aériennes sous obligations de service public en versant des aides à des compagnies aériennes.

- Les départements pourraient participer au financement d'aides à des compagnies aériennes pour l'exploitation de lignes dont le caractère touristique est indiscutablement prépondérant.

Comme évoqué précédemment, l'instruction du 22 décembre 2015 précise qu'« *En l'absence de compétence attribuée par la loi, (...) l'intervention des départements qui se fondait jusqu'à présent sur la clause de compétence générale, n'est plus possible à moins que la liaison ait un caractère touristique indiscutablement prépondérant* ».

Le Conseil d'État, par une décision du 12 mai 2017, n'a pas jugé que cette instruction méconnaissait les compétences des départements. Cependant, elle ne prévoit pas que cette intervention puisse se traduire par le versement d'aide à des entreprises ce qui est justement le cas en l'espèce.

L'intervention d'un département pour des lignes dotées d'un caractère touristique indiscutablement prépondérant n'apparaît donc pas contraire à la loi à moins que cette intervention ne se traduise par le versement d'aides à des compagnies aériennes.

En outre, même si la contribution du département à des lignes dites à vocation touristique était possible, il serait délicat d'établir précisément les lignes qui présentent un caractère touristique indiscutablement prépondérant. Selon l'INSEE, le tourisme comprend les activités déployées par les personnes au cours de leurs voyages et séjours dans des lieux situés en dehors de leur environnement habituel pour une période consécutive qui ne dépasse pas une année, à des fins de loisirs, pour affaires et autres motifs non liés à l'exercice d'une activité rémunérée dans le lieu visité.

Cette définition du tourisme pourrait donc conduire à exclure de cette catégorie les britanniques propriétaires d'une résidence secondaire ou durablement installés en France et qui utilisent les liaisons aériennes vers le Royaume-Uni pour se rendre dans leur pays d'origine. À contrario, il est possible que l'implantation durable de citoyens britanniques dans la zone de chalandise de l'aéroport suscitent des visites de membres de leur entourage. Cependant, le syndicat mixte n'a transmis à la chambre régionale des comptes aucune information précise sur la nationalité des passagers de l'aéroport et aucun autre élément qui permettrait d'étayer le caractère touristique des lignes financées.

La notion de lignes aériennes présentant un caractère touristique indiscutablement prépondérante n'est pas un concept juridiquement établi par des critères déterminés par le pouvoir réglementaire. Dès lors, sa prise en compte ne saurait prévaloir sur le principe de sécurité juridique qui dépendrait d'une notion laissée à la discrétion des personnes publiques et privées qui, selon leurs intérêts, pourraient se prévaloir de compétences non attribuées par le législateur.

En prévoyant de faire contribuer le Département au déficit d'exploitation de l'aéroport ainsi qu'aux aides versées aux compagnies aériennes, sans distinguer ce qui relève ou pas de ses compétences légales, les statuts du syndicat en vigueur à la clôture de l'instruction étaient donc irréguliers. Les nouveaux statuts, sous réserve de l'appréciation du juge administratif, le seraient également puisqu'ils prévoient que le département de la Haute-Vienne devrait prendre en charge 50 % des contributions versées pour les lignes aériennes à vocation touristique.

Un autre mode de contribution, *a priori* conforme avec les normes législatives et réglementaires en vigueur, aurait pu être retenu par le syndicat mixte.

Le Département pourrait en effet prendre en charge certaines dépenses du syndicat mixte, notamment les dépenses d'investissement, en s'abstenant de participer au financement des lignes aériennes qualifiable d'aides aux entreprises, pouvant uniquement être assurées par la communauté d'agglomération de Limoges et le conseil régional.

Recommandation n° 1 : Réviser les statuts afin que le département de la Haute-Vienne ne soit pas appelé au financement de lignes aériennes, même à vocation touristique, en conformité avec le code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 2 : Distinguer, dans la prise en charge du déficit d'exploitation de l'aéroport, ce qui relève du fonctionnement courant de l'aéroport et du financement indirect de lignes aériennes afin que le département n'y contribue pas.

Les modalités actuelles de participation du département de la Haute-Vienne au syndicat mixte ont été remises en question par la loi NOTRe. Celui-ci n'est plus compétent en matière économique et ne peut plus verser d'aides à des entreprises. Or, les contributions des membres sont majoritairement affectées au versement de telles aides. Dans les nouveaux statuts adoptés par le conseil syndical, il est prévu que la participation du Département ne devrait plus contribuer aux aides versées pour des lignes aériennes à vocation économique mais seulement à celles à vocation touristique. Ces dernières demeurent toutefois des aides aux entreprises que le Département ne peut plus attribuer. Les statuts devraient donc être révisés afin que le Département ne soit plus appelé au financement de lignes aériennes, même à vocation touristique, en conformité avec le code général des collectivités territoriales.

1.3 Le cumul jusqu'en 2017 par la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne de la qualité de membre du conseil syndical et de déléataire de ce dernier

La CCILHV, membre fondateur du SMALB, assure l'exploitation de l'aéroport en tant que titulaire d'une convention d'affermage conclue en 1994, attribuée sans mise en concurrence, pour une durée de 33 ans. L'article 2 des statuts prévoyait d'ailleurs, jusqu'à leur révision en 2015, que le syndicat mixte confie la gestion et l'exploitation de l'aérodrome à un organisme « *choisi en son sein* ». La chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne s'est désengagée du syndicat mixte au cours de ces dernières années. Sa représentation est en effet passée de cinq sièges en 2001 à une représentation d'un seul siège. Jusqu'à la révision statutaire de 2017, la chambre consulaire supportait 0,1/30ème de la contribution du syndicat qui lui était reversée en tant que déléataire, au lieu de 5/20ème.

Il n'en demeure pas moins que la présence de la CCILHV parmi les membres du conseil syndical, même symbolique, était constitutive d'un risque potentiel de conflit d'intérêts, notamment en cas de remise en concurrence de la délégation. En effet, aux termes de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* »

En l'espèce, la situation de conflit d'intérêts était susceptible de se poser lors du vote des actes budgétaires au cours desquels le syndicat mixte attribue une subvention à son déléataire par ailleurs un de ses membres. Les membres du syndicat mixte, dont la CCILHV, étaient alors systématiquement présents. Cette situation était d'autant plus risquée que le syndicat mixte n'exerçait pas son devoir de contrôle du déléataire et que ce dernier ne lui transmettait pas de rapport annuel sur la mise en œuvre de la délégation. Plus généralement, une situation de conflit d'intérêts sérieuse aurait pu s'élever lors de la remise en concurrence de la concession et en cas de candidature de la CCILHV. La procédure aurait alors pu être entachée de nullité au motif que les

obligations de publicité et de mise en concurrence n'auraient pas été respectées (Conseil d'État, région Nord-Pas-de-Calais, 14 octobre 2015, n° 390968)¹

Au cours de l'instruction, la nature de ces risques juridiques a été portée à la connaissance de l'ordonnateur ainsi qu'au délégataire dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la CCILHV. Ces derniers ont semblé convaincu de la nécessité de clarifier le positionnement de la CCILHV et ont acté le retrait de la CCILHV du syndicat mixte.

Recommandation n° 3 : Mettre fin au cumul, par la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne, de sa qualité de membre du syndicat mixte et de délégataire de ce dernier.

Dans la mesure où l'appartenance de la CCILHV au syndicat mixte était constitutive d'un risque potentiel de conflit d'intérêts, susceptible notamment de se poser lors du vote des actes budgétaires au cours duquel le conseil syndical attribue une subvention d'équilibre à son délégataire et en cas de remise en concurrence de la concession, les membres du syndicat ont voté le retrait de la CCILHV lors de la révision statutaire de 2017.

1.4 La substitution de la communauté d'agglomération Limoges Métropole à la ville de Limoges

Les statuts du syndicat votés en 2017 tiennent compte d'une autre évolution législative introduite par la loi NOTRe. L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dispose en effet qu'en matière de développement économique, la communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres la compétence de « (...) création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités (...) aéroportuaire (...) ». La rédaction antérieure du CGCT ne prévoyait ce transfert de compétences que pour les équipements considérés d'intérêt communautaire. Dans un courrier adressé au préfet le 15 décembre 2016, le président de la communauté d'agglomération a pris acte du principe de transfert de compétences et des modalités de calcul du transfert des charges correspondantes.

Compte tenu d'une autre évolution législative introduite par la loi NOTRe, la communauté d'agglomération de Limoges Métropole s'est substituée à la ville de Limoges en devenant membre du syndicat mixte.

2. L'ORGANISATION ET LE CONTRÔLE DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

L'activité de la plateforme aéroportuaire est régie par six conventions répartissant la gestion, l'aménagement et l'entretien entre l'État, la CCI de limoges et de la Haute-Vienne et les collectivités du territoire. Outre les statuts du syndicat, les textes fondateurs sont :

- la convention du 15 mars 1995 qui confie la gestion du syndicat mixte à la CCI ;
- la convention d'affermage entre le syndicat mixte et la CCI pour la période 1994 – 2027 ;

¹« Considérant qu'au nombre des principes généraux du droit qui s'imposent au pouvoir adjudicateur comme à toute autorité administrative figure le principe d'impartialité, dont la méconnaissance est constitutive d'un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence (...) »

- la cession des biens et des terrains d'emprise de l'aéroport conclue entre la CCI, le département de la haute Vienne, la ville de Limoges et le syndicat mixte ;
- la convention répartissant les compétences entre l'État et le gestionnaire de l'aéroport, la CCI, de 1996 à 2016 ;
- le mandat de maîtrise d'ouvrage entre le syndicat et la CCI.

Graphique n° 1 : Les conventions organisant la gestion, l'aménagement et l'entretien de l'aéroport



Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

2.1 La convention de gestion

La gestion administrative du syndicat était initialement assurée par la CCILHV, en vertu de la convention du 15 mars 1995 qui prévoyait notamment l'avance des frais de mission et de structures par la chambre de commerce, remboursés sur présentation de justificatifs. Cette convention a été dénoncée au 31 décembre 2002 et remplacée par une convention de gestion et de mise à disposition qui prévoit trois modalités :

- les frais de gestion engagés par la CCI pour le compte du syndicat mixte sont pris en charge sur le budget aéroport de la CCI ;
- la CCI met un agent à la disposition du président du syndicat mixte pour exercer les fonctions de secrétariat et de cabinet du président ;
- un véhicule de fonction appartenant au syndicat mixte est mis à disposition du président. Ce véhicule est entretenu et maintenu gratuitement par la CCI.

Interrogée sur ce point dans le cadre de l'instruction, la présidente du syndicat a précisé que *"Les articles 2 et 3 de cette convention ne sont plus en vigueur. En effet, depuis le 1er décembre 2015 la gestion administrative du syndicat mixte est assurée par le biais d'un agent du conseil régional (ex-Limousin puis Nouvelle-Aquitaine) mis à disposition. Pour assurer la continuité du service, cette mise à disposition se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2017. Afin que le syndicat mixte puisse conduire efficacement ses missions, notamment celle du contrôle relatif à la gestion de l'aéroport, il est envisagé de procéder au recrutement d'un Directeur et d'un adjoint administratif"*

à temps partiel, employés par le syndicat mixte, avec prise de poste au 1er janvier 2018. La Présidente du syndicat ne dispose pas de véhicule mis à sa disposition. "

La convention signée en 1995 et renouvelée en 2003 n'étant manifestement plus en vigueur, le conseil syndical pourrait la dénoncer formellement par une délibération.

2.2 La nécessité, en raison de ses nombreuses irrégularités, de résilier la délégation de service public du syndicat à la CCILHV

2.2.1 Une durée très excessive et des conditions financières conclues à l'avantage exclusif du délégataire

Le contrat d'affermage du 14 octobre 1994 organise la gestion et l'exploitation des biens formant la plateforme aéroportuaire mis à disposition par le SMALB à la CCI. Ce contrat court pour 33 ans (depuis le 1^{er} janvier 1995) et devait arriver à échéance le 1^{er} janvier 2028. Par une délibération du 29 janvier 2014, l'assemblée générale de la CCILHV avait exprimé sa volonté de mettre fin à la délégation de service public compte tenu *« du bouleversement durable de l'équilibre du contrat qui était basé sur la présence sur la plateforme de compagnies contribuant au financement du fonctionnement de l'aéroport, alors qu'aujourd'hui le nouveau modèle économique appliqué par toutes les compagnies significatives est fondé sur le financement du trafic par les collectivités. »* Finalement, la CCILHV n'a pas résilié la convention et son implication financière dans la gestion de l'aéroport a été très fortement réduite.

La durée de la convention apparaît largement excessive compte tenu des normes législatives antérieures et en vigueur, éclairées par la jurisprudence du Conseil d'État. L'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, applicable lors de la passation, disposait que *« Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre »*.

L'article 34 de l'ordonnance précitée relative aux contrats de concessions dispose également que *« I. Les contrats de concession sont limités dans leur durée. Cette durée est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire (...) »*.

En l'espèce, la convention a été conclue sans tenir compte des prestations demandées au délégataire. Alors même que les installations ne sont pas à la charge de la CCILHV, le montant de la délégation excède largement la durée des amortissements des immobilisations retranscrites à l'état de l'actif du syndicat soit, par exemple, 25 ans pour les immobilisations les plus importantes. Selon la décision du Conseil d'État du 11 août 2009 *Société Maison Comba* (n° 303517), cette durée peut s'apparenter à celle *« normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers »*. Dans la mesure où les charges d'investissement de l'aéroport ne sont pas à la charge de la CCILHV et que celle-ci ne supporte d'ailleurs aucun risque d'exploitation, celui-ci étant entièrement assumé par le syndicat mixte, la durée de la délégation apparaît non justifiée.

Dès lors que la durée excessive de cette convention est de nature à porter atteinte au principe constitutionnel² de liberté d'accès à la commande publique, celle-ci pourrait faire l'objet d'une décision de résiliation unilatérale du délégant de nature à permettre une remise en concurrence de la délégation. Dans une décision du 7 mai 2013 (*Société auxiliaire de parcs de la région parisienne*, n° 365043), le Conseil d'État a en effet jugé qu'« eu égard à l'impératif d'ordre public imposant de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation, la nécessité de mettre fin à une convention dépassant la durée prévue par la loi d'une délégation de service public constitue un motif d'intérêt général justifiant sa résiliation unilatérale par la personne publique ».

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué que ces dispositions devaient s'apprécier au regard des statuts du syndicat mixte dont l'article 2 disposait, jusqu'en 2015, qu'il confiait à un organisme choisi en son sein l'exploitation de l'aérodrome. Ce moyen n'est pas recevable puisqu'en vertu de la hiérarchie des normes et du principe de légalité, les dispositions de nature réglementaire comme les statuts d'un syndicat mixte ne peuvent déroger aux dispositions législatives d'ordre public, l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales en l'espèce.

Dans son rapport d'observations définitives publié en 2007, la chambre régionale des comptes du Limousin avait constaté que : « *La convention n'a[vait] donné lieu à aucune mise en concurrence. Toutefois, l'article 41 de la loi n° 93-122 du 30 janvier 1993, dite loi Sapin, prévoit que les dispositions relatives aux délégations de service public ne s'appliquent pas lorsque le service est confié à un établissement public, à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de celui-ci. En outre, l'article L.711-4 du code du commerce précise que les chambres de commerce et d'industrie peuvent se voir confier des délégations de service public en matière d'aéroports. Toutefois, dans son rapport public particulier sur la politique portuaire française (1999), la Cour des comptes a évoqué l'intérêt pour l'État de soumettre systématiquement à une procédure de mise en concurrence son choix de recourir à une CCI dans le cadre de l'octroi d'une délégation de service public ; de façon plus générale, la conformité au droit communautaire d'une absence de mise en concurrence paraît discutable.* »

L'application de cette disposition du code de commerce est conditionnée au fait que l'activité figure expressément dans les statuts de l'établissement. Or, la CCILHV n'est pas dotée de tels statuts. En outre, le Gouvernement a eu l'occasion à plusieurs reprises de préciser le champ d'application de cet article, en rappelant notamment que les régies communales ou intercommunales qui ont le statut d'établissement et qui sont délégataires de collectivités locales, autres que celles de rattachement, ne bénéficient pas de ce régime d'exonération et sont dès lors soumises à la procédure de passation prévue par la loi (JO Sénat Q, 25 janv. 1996, p. 154; Dr. adm. 1996, no 74). Il faut donc considérer que cette disposition n'était applicable qu'aux établissements créés spécifiquement pour mettre en œuvre un service public et sur lesquels les collectivités territoriales exercent un contrôle étroit. Cette interprétation a ensuite été entérinée par le législateur par l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009.

En plus d'être largement excessive dans sa durée, la convention se caractérise par un fort déséquilibre de ses conditions financières.

² Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*.

La version initiale du contrat prévoyait, à l'article 10, que « *Pour l'ensemble des services assurés dans le cadre du présent contrat, la CCI bénéficiera, à titre d'avance remboursable, d'une couverture du déficit budgétaire éventuel de l'aéroport au vu du compte de résultats prévisionnel. (...) Les participations ainsi versées conservent le caractère d'avances sans intérêts et sont remboursées au Syndicat Mixte dès lors que le compte de résultats de l'aéroport fait apparaître un excédent et sont alors affectés au financement des équipements et ouvrages de l'aéroport* ». Alors que le déficit d'exploitation était censé être pris en charge sous forme d'avances remboursables, un avenant du 6 décembre 2001 a modifié la délégation en prévoyant que la couverture du déficit budgétaire serait assurée par le versement d'une subvention d'équilibre.

Ces conditions financières sont constitutives de plusieurs irrégularités.

En premier lieu, un avenant d'une délégation de service public ne pouvait être légalement conclu qu'à la condition qu'il n'en bouleverse pas l'économie générale³. Dans un avis du 9 avril 2005 (n° 371234), la section des travaux publics du Conseil d'État a fixé les cas dans lesquels le recours à l'avenant est impossible en indiquant qu'« *un avenant ne peut pas modifier substantiellement l'un des éléments essentiels de la délégation* ». Dans la décision Keolis⁴, la Cour administrative d'appel de Paris a établi que le risque d'exploitation constitue l'un des éléments essentiels d'une DSP ; qu'ainsi, un avenant qui affecterait la répartition initiale des charges entre le délégant et le délégataire et qui réduirait de ce fait le risque d'exploitation encouru par le délégataire, devrait être considéré comme modifiant substantiellement le risque d'exploitation du délégataire, lequel est « *un des éléments essentiels d'une délégation de service public* ». En l'espèce, les conditions financières d'exploitation de la délégation constituent assurément un élément essentiel de la délégation et l'avenant de 2001 était donc irrégulier.

Plus largement et dans la continuité de la décision SMITOM du Conseil d'État du 30 juin 1999, la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, dite « loi Murcef », définit la délégation de service public comme 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 au résultat d'exploitation du service* ». Ce critère de distinction a été précisé dans une décision plus récente de la Haute juridiction (CE, 7 novembre 2008, Département de la Vendée) laquelle prévoit que la délégation de service public doit faire peser sur le délégataire une part significative du risque d'exploitation⁵. Par ailleurs, les dispositions actuellement en vigueur de l'ordonnance de 2016 sur les concessions confirment la nécessaire prise en compte du risque dans la définition d'une concession. L'article 5 de l'ordonnance dispose ainsi que « *Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. (...) La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service* ».

³ Voir, en ce sens, les décisions suivantes : CAA Versailles 3 mars 2005, *Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise*, req. n° 03VE04736 ; TA Lille 2 juillet 1998, *Préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord c./ Syndicat intercommunal des transports publics de la région de Douais, SEM des transports urbains du Douais*, req. n° 98640.

⁴ CAA Paris 17 avril 2007, *Sté Keolis*, req. n° 06PA02278.

⁵ CE, 7 novembre 2008, *Département de la Vendée*, n° 291794.

En l'espèce, la CCILHV ne supporte aucun risque d'exploitation dès lors que le syndicat mixte prend en charge tous les ans le déficit d'exploitation de la gestion de l'aéroport. Sous réserve de l'appréciation éventuelle du juge administratif, la délégation de service public liant le syndicat mixte à la CCILHV s'apparente donc davantage à un marché public, l'élément financier tiré du risque d'exploitation constituant le critère essentiel de distinction entre ces deux types de contrats publics. L'attribution au délégataire d'une somme non justifiée, présentée en charge au compte de résultat sans être approuvée par le conseil syndical, sous forme de « *frais de siège* » pour un montant d'environ 330 K€ en 2016, corrobore cette analyse. En effet, cette somme qui participe à la prise en charge des coûts de structure de la CCI n'est pas corrélée au résultat de l'aéroport, dont le déficit s'est aggravé entre 2012 et 2016 alors que les frais de siège versés ont plus que doublé. En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué que cette augmentation s'explique par une facturation désormais complète des frais de siège au délégataire.

La qualification du contrat en marché public, qui a pour conséquence le paiement après service fait, devrait nécessairement avoir pour effet son renouvellement régulier pour respecter le principe de liberté d'accès à la commande publique. L'article 16 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics dispose en effet que « *Sous réserve des dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du présent décret relatives à la durée maximale de certains marchés publics, la durée d'un marché public est fixée en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique* ». La durée du contrat d'affermage liant le syndicat mixte à la CCILHV ne pouvant s'assimiler à une délégation de service public et interdisant une remise en concurrence périodique, devrait conduire le délégant à le résilier et à organiser une nouvelle mise en concurrence, conformément à l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou à l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concessions.

A l'issue d'une réflexion sur sa stratégie, ses besoins et les moyens pour y répondre, il est donc nécessaire que le syndicat mixte identifie la meilleure modalité de gestion pour l'aéroport en respectant les principes et règles de la commande publique, notamment celles qui distinguent les marchés des concessions de services publics.

Recommandation n° 4 : Résilier la délégation de service public et organiser, en cas de recours à un tiers gestionnaire, soit une concession de service public faisant reposer sur le concessionnaire un véritable risque d'exploitation soit un marché public soumis à une remise en concurrence régulière.

Le contrat d'affermage du 14 octobre 1994 organise la gestion et l'exploitation des biens formant la plateforme aéroportuaire mis à disposition par le SMALB à la CCI. Ce contrat court pour 33 ans depuis le 1er janvier 1995 et devait arriver à échéance le 1er janvier 2028. La durée de la convention apparaît largement excessive compte tenu des normes législatives antérieures et en vigueur, précisées par la jurisprudence du Conseil d'État. Dans la mesure où la durée excessive de cette convention est de nature à porter atteinte au principe de liberté d'accès à la commande publique, celle-ci devra faire l'objet d'une décision de résiliation unilatérale ou conjointe du délégant permettant sa remise en concurrence périodique. Les conditions financières du contrat d'affermage passé entre le syndicat et la CCILHV apparaissent elles aussi irrégulières car ayant été conclues dans l'avantage exclusif du délégataire. En effet, il est prévu que le délégant supporte le déficit d'exploitation de l'aéroport alors que le délégataire doit nécessairement prendre en charge une partie significative du risque d'exploitation. La délégation pourrait ainsi être requalifiée en contrat de marché public impliquant une mise en concurrence régulière.

2.2.2 Une délégation imprécise sur un certain nombre de points

- La fixation du montant des redevances et des tarifs

L'article 9 de la convention prévoit que la CCI est autorisée à percevoir auprès des usagers des redevances aéronautiques calculées sur la base des tarifs établis conformément aux dispositions des articles R. 224-1 à R. 224-3 du code de l'aviation civile et des textes réglementaires pris pour leur application. En rémunération des services qu'il rend aux usagers et au public, le concessionnaire est également autorisé à percevoir les redevances d'usage de l'aérodrome dans les conditions imposées par le code de l'aviation civile. La convention stipule enfin que la CCI peut aménager la tarification et la réviser dans le cadre de la réglementation en vigueur, sous réserve d'en communiquer les éléments au syndicat mixte.

Lors de la passation du contrat, l'article L. 121-6 du code des communes, applicable aux syndicats mixtes, prévoyait que « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». C'est sur le fondement de cette disposition que la Cour administrative d'appel de Lyon, le 20 mai 1999, a annulé le contrat de concession intervenu entre la ville de Vichy et son délégataire considérant qu'*« aux termes de l'article L. 121-26 du code des communes alors applicable : "Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune " ; qu'il résulte de ces dispositions qu'il n'appartient qu'au conseil municipal d'établir le tarif d'un service public communal ; que lorsqu'un service public communal a fait l'objet d'une délégation de service public, la détermination du prix du service ou du montant de la redevance ne peut être laissée à la discrétion du concessionnaire »*.

En l'espèce, le contrat d'affermage, en ne prévoyant aucun indice ou facteur d'évolution des tarifs et redevances à la charge des usagers de l'aéroport, n'est pas conforme à la loi. L'appréciation de leur évolution est entièrement laissée à l'appréciation du délégataire ce qui, en plus d'être constitutif d'une irrégularité, est préjudiciable aux intérêts patrimoniaux du syndicat mixte puisque l'évolution des tarifs et des redevances de l'aéroport détermine le montant du déficit d'exploitation qui demeurera à sa charge.

- L'imprécision du mandat de maîtrise d'ouvrage de la CCILHV et de la répartition contractuelle de la charge des travaux

Par un avenant du 3 octobre 2007 à la convention de mandat de maîtrise d'ouvrage du 1^{er} mars 1999, le syndicat mixte a désigné la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne comme maître d'ouvrage délégué pour la réalisation de la totalité des investissements. Cette convention est dissociée de l'objet de la délégation de service public alors même que les interventions de la CCI, comme gestionnaire et comme maître d'ouvrage délégué, sont étroitement liées. Lors du renouvellement de la procédure de passation de la concession, il serait donc préférable d'intégrer la maîtrise d'ouvrage des investissements dans contrat de concession de travaux et de services. En l'absence d'une telle intégration, le syndicat devrait en tout état de cause effectuer une procédure de mise en concurrence et conclure un marché public de service pour la maîtrise d'ouvrage.

Le contrat d'affermage prévoit que les travaux d'entretien courant et de réparation sont à la charge du concessionnaire, en ces termes : « *Tous les ouvrages, équipements et matériels permettant la marche de l'exploitation sont entretenus en bon état de fonctionnement et réparés par les soins de la CCI, et à ses frais* ». Cela concerne notamment : l'entretien en état de marche des réseaux, le nettoyage et l'entretien courant des locaux, aires diverses et terrains, le remplacement des pièces défectueuses dans les équipements utilisées pour l'exploitation de l'aéroport.

L'article 9 de la convention de DSP autorise la CCI « à percevoir des usagers des redevances aéronautiques » et en particulier la redevance pour travaux (R. 224-2-1 du code de l'aviation civile) pourtant destinée à financer les programmes de travaux, à la charge du SMALB. Le gestionnaire perçoit également la taxe d'aéroport normalement dévolue « au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles » (art. 1609 quater du code général des impôts), travaux également financés par le SMALB qui, quant à lui, ne perçoit pas les produits de cette taxe et de cette redevance.

Ces problématiques sont connues de la présidence du syndicat mixte qui entend modifier le contrat d'affermage, sans en bouleverser l'économie générale. En effet, interrogée sur ce point, elle a indiqué, le 20 février 2017, que : « *Ce toilettage devra notamment permettre d'identifier clairement les missions du délégant et du délégataire et donner un cadre nouveau aux relations entre la CCI exploitante et le syndicat mixte. La démarche associera à chaque étape la CCI afin d'obtenir un cahier des charges co construit et partagé. Dans cet objectif, le syndicat mixte aura recours à un prestataire extérieur (cabinet d'avocats) afin de mettre en application le nouveau cahier des charges dès le 1^{er} janvier 2018.* »

- La rémunération du délégataire

La CCILHV s'attribue, en tant que gestionnaire de l'aéroport, une participation aux coûts de structure qui n'est pas prévue au contrat d'affermage et qui n'est pas approuvée, ni en principe ni en valeur, par le conseil syndical. Les montants de la rémunération perçue ont été les suivants, de 2012 à 2016 :

Tableau n° 3 : La rémunération du délégataire

	2012	2013	2014	2015	2016	En € et % Évol. 2012-2016
Montant de rémunération annuel	150 000	332 094	334 058	327 092	331 385	121 %
Chiffre d'affaires de l'aéroport	5 205 205	5 507 924	5 104 372	5 129 465	5 228 486	0,4 %
Taux de marge	3 %	6 %	7 %	6 %	6 %	100 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de la CCILHV

La légitimité d'une rémunération pour le concessionnaire est notamment affirmée par l'article L. 1431-1 du code des transports qui précise que « *les conditions dans lesquelles sont exécutées les opérations de transport public, notamment la formation des prix et tarifs applicables et les clauses des contrats de transports, permettent une juste rémunération du transporteur assurant la couverture des coûts réels du service rendu dans des conditions normales d'organisation et de productivité* ».

Pour autant, dans le cas de l'aéroport de Limoges, la rémunération de la CCILHV n'apparaît pas corrélée au chiffre d'affaires de l'activité. Le taux de marge de la CCI a en effet plus que doublé sur la période et s'établissait à 6 % en 2016 contre 3 % en 2012 alors même que les conditions financières d'exploitation se sont détériorées, induisant une contribution plus importante du syndicat mixte.

Il est donc nécessaire que le principe de la rémunération et surtout son mode de calcul soit prévu au contrat d'affermage afin qu'il puisse en être rendu compte devant le conseil syndical.

Le contrat d'affermage est imprécis sur un certain nombre de points. En premier lieu, il ne prévoit aucun indice ou facteur d'évolution des tarifs et redevances de l'aéroport dont la détermination du montant est entièrement laissée à l'appréciation du délégataire. Les conditions de réalisation des investissements nécessaires à l'activité aéroportuaire ne sont pas clairement déterminées, notamment la nature des travaux incombant au délégant et au délégataire. Certains travaux sont ainsi pris en charge financièrement par le syndicat alors que la CCILHV perçoit les taxes et redevances qui sont censées les financer. Enfin, alors que la CCI s'attribue une rémunération pour la gestion du service, aucune disposition contractuelle ne précise son principe et ses modalités de calcul et d'évolution.

2.2.3 Un contrôle du délégataire défaillant

Le contrôle du délégataire par le syndicat est défaillant. Jusqu'en 2016, le délégataire ne produisait pas de rapport annuel d'activité à son concédant et les montants des tarifs, redevances ainsi que les ouvertures de lignes ou l'attribution d'aides aux compagnies aériennes ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une décision préalable du conseil syndical alors même que l'article 13 du contrat d'affermage stipule que « Pour permettre la vérification et le contrôle du fonctionnement des conditions financières et techniques du présent contrat, la CCI fournira au syndicat mixte, trois mois après la fin de chaque exercice, un compte-rendu annuel comprenant un compte-rendu technique et un compte-rendu financier. » L'article 14 précise par ailleurs que le compte-rendu technique comprend des données statistiques permettant de mesurer l'évolution de l'activité de l'aéroport, tant en ce qui concerne le trafic aérien que les personnes concernées. Il doit également inclure un état des ouvrages et matériels exploités, ainsi que les travaux d'entretien et de réparation effectués. Au titre du compte-rendu financier, la CCILHV est normalement censée fournir le détail par nature des dépenses et leur évolution par rapport à l'exercice antérieur ainsi que le détail des recettes selon le type de tarification. Enfin, aux termes de l'article 16 du contrat, les représentants du syndicat mixte peuvent se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires pour s'assurer que l'aéroport est exploité dans les conditions du contrat et que les intérêts contractuels du syndicat sont sauvegardés.

L'obligation de rendre des comptes imposée à la CCILHV, au-delà de son caractère contractuel, est explicitement prévue aux articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales. Le rapport annuel, comprenant un compte-rendu financier et technique, doit également être accompagné d'une annexe permettant de prendre connaissance des conditions d'exécution du service, à l'aide d'indicateurs de qualité. Comme indiqué *supra*, avant 2016, la CCILHV ne produisait pas de rapport annuel. La nouvelle présidente du syndicat mixte a demandé la production de ce rapport qui a été communiqué au conseil syndical en 2016 et 2017. Cependant, malgré ces efforts notables, le rapport d'activité communiqué en 2016 ne correspondait pas au standard exigé par le code général des collectivités territoriales qui prévoit notamment la communication d'une annexe permettant à la collectivité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Il est donc nécessaire que le syndicat se fasse dorénavant systématiquement communiquer les rapports annuels prévus par la loi et qu'il exige de son délégataire de lui soumettre tous les projets d'ouverture de ligne, de fixation des redevances et tarifs et de versement d'aides à des compagnies aériennes avant leur mise en œuvre. Le syndicat mixte pourrait ainsi inscrire, dans la prochaine concession, une clause infligeant une sanction pécuniaire au concessionnaire pour non-respect des modalités de contrôle et de surveillance ou pour non-respect des engagements en matière de qualité et d'exécution du service. En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué que pour les ouvertures de lignes, les délais sont « parfois extrêmement contraints entre la proposition d'une compagnie et la réponse attendue ». Trois ouvertures de lignes ont selon lui fait l'objet d'une délibération formelle du conseil syndical : Limoges-Londres

le 6 décembre 2001, Limoges-Bristol le 3 octobre 2007 et Limoges-Charleroi le 3 octobre 2007. Le comité syndical aurait par ailleurs été amené à se prononcer sur le financement des lignes Limoges-Paris, opérée par TWIN JET, et Limoges-Lyon, opérée par CHALAIR, le 14 mai 2012 et le 13 février 2014.

Enfin, le syndicat n'a pas procédé à l'installation de la commission consultative des services publics locaux pourtant prévue à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales : *« Les régions, les départements, les communes Par ailleurs de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale Par ailleurs de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune Par ailleurs de 10 000 habitants créent une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. »* En réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente du syndicat mixte que la commission serait installée lors du comité syndical du 8 décembre 2017.

Recommandation n° 5 : Exiger la communication des comptes rendus annuels par le délégataire afin de les soumettre au conseil syndical.

Recommandation n° 6 : Procéder à l'installation de la commission consultative des services publics locaux.

Recommandation n° 7 : Dans le cas d'une nouvelle délégation de service public, le syndicat mixte devra veiller à :

- insérer une disposition lui permettant d'approuver toute ouverture de ligne et de versements d'aides à des compagnies aériennes présentés par le délégataire ;
- inclure une clause permettant au syndicat de délibérer les tarifs et redevances ainsi qu'un indice ou facteur d'évolution ;
- clarifier précisément dans le contrat d'affermage les actes d'entretien ou d'investissement à la charge respective du concédant et du concessionnaire ;
- mettre fin au financement public des investissements qui doivent normalement être couverts par des taxes ou redevances perçues par le délégataire ;
- préciser dans le contrat le montant de la rémunération du délégataire ainsi que ses modalités de justification, de calcul et d'évolution.

Il apparaît que le contrôle du délégataire exercé par le syndicat était, jusqu'en 2016, très défaillant. En effet, alors que la loi et les dispositions contractuelles en vigueur obligent le délégataire à transmettre au délégant un rapport annuel présentant un compte-rendu financier et technique de la gestion du service, ce dernier ne respectait pas cette obligation. Depuis 2016 et l'élection d'une nouvelle présidente, le délégataire a transmis un rapport d'activité au syndicat mixte mais qui ne correspond pas au standard exigé par le code général des collectivités territoriales. Plus généralement, les montants des tarifs et redevances, les ouvertures de lignes aériennes et décisions d'attribution d'aides à des compagnies aériennes ne sont pas systématiquement délibérées par le conseil syndical, ce dernier s'en remettant entièrement à la CCILHV.

3. LA TENUE DES BUDGETS ET DES COMPTES

3.1 La présentation des comptes

Tableau n° 4 : Les délais d'adoption des documents budgétaire

	2011	2012	2013	2014	2015
Vote du BP	15/04/2011	28/03/2012	17/01/2013	13/02/2014	23/03/2013
Transmission préfecture	27/04/2011	29/03/2012	28/01/2013	14/02/2014	25/03/2013
Vote du BS / DM	21/11/2011	11/12/2012	05/06/2013	21/05/2014	14/10/2015
Transmission préfecture	24/11/2011	12/12/2012	06/06/2013	22/05/2014	19/10/2015

Source : chambre régionale des comptes d'après les documents budgétaires du syndicat

Les budgets primitifs sont approuvés dans les délais réglementaires (le 15 avril aux termes de l'article L. 1612-1 du CGCT), au jour près en ce qui concerne l'exercice 2011. Le budget doit ensuite être transmis "au représentant de l'État dans le département au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption" (article L. 1612-8). Ce délai a été respecté pour les exercices examinés.

En revanche, la présentation des comptes administratifs est perfectible : la plupart des annexes sont notées "sans objet" dans les comptes administratifs du syndicat. Il en résulte que l'absence d'informations relatives aux durées d'amortissement, à l'état des provisions, à la dette et au personnel sont autant d'éléments soustraits à l'information des membres du conseil syndical.

Recommandation n° 8 : Veiller à renseigner les annexes aux documents budgétaires conformément au code général des collectivités territoriales et aux instructions budgétaires et comptables.

Les budgets primitifs du syndicat sont approuvés dans les délais réglementaires mais la présentation des comptes souffre de plusieurs anomalies, la plupart des annexes budgétaires relatives aux amortissements, provisions, à la dette ou au personnel n'étant pas renseignées.

3.2 Une absence de débat d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales, la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) est une obligation pour les établissements publics de coopération intercommunale (dont le SMALB fait partie) qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Par ailleurs, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compte plus de 10 000 habitants et comprend au moins une commune de 3 500 habitants, ce qui est le cas du syndicat, le rapport sur les orientations budgétaires prévu au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 du CGCT comporte la présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Le rapport doit également présenter les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette.

Il est constant que le syndicat mixte n'avait pas organisé de débat d'orientation budgétaire au cours des exercices examinés jusqu'au 17 mars 2017, dans le cadre du budget primitif pour 2017.

Recommandation n° 9 : Procéder à l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire conformément aux articles L. 5211-36 et L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

Jusqu'en mars 2017, le syndicat mixte n'a pas organisé de débat d'orientation budgétaire en contradiction avec le code général des collectivités territoriales.

3.3 Un suivi défaillant des investissements

Le suivi des investissements du syndicat appelle une plus grande transparence. L'absence de débat d'orientation budgétaire ne permet en effet pas de connaître la stratégie financière du syndicat à moyen et long termes. Le syndicat n'a pas non plus élaboré de plan pluriannuel d'investissement pour l'aéroport et s'en remet très largement à son délégataire, la CCILHV, ce qui est susceptible de créer une confusion des missions et responsabilités. La nouvelle présidente du SMALB apparaît cependant convaincue par la nécessité de mettre en œuvre une gestion pluriannuelle des investissements, qu'elle a formulée en ces termes : « *il me paraît indispensable de proposer un PPI actualisé au comité syndical. Précisément, dans le cadre du toilettage du contrat d'affermage qui va être engagé d'ici la fin de l'année 2017, je souhaite pouvoir formaliser un plan d'investissement quinquennal, notamment sur la base des propositions du gestionnaire de l'aéroport. À ce stade, le budget primitif 2017 fait état de dépenses d'équipements d'un montant total de 1 528 000 € qui se composent du programme 2017 pour 860 000 € et des restes à réaliser de l'année 2016 pour 668 000 €. Ce programme, détaillé ci-après, est nécessaire au développement de l'aéroport de Limoges-Bellegarde et au maintien en condition opérationnelle de l'infrastructure.* »

Concernant les amortissements, l'absence de l'annexe dédiée au compte administratif ne permet pas de s'assurer de la permanence des méthodes et donc de la validité, sur le long terme, des montants amortis.

La comptabilisation des immobilisations dans les états financiers du SMALB n'est pas conforme au mécanisme de délégation de service public. Aucune immobilisation n'est comptabilisée au sein du compte 24 « *Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition* » contrairement aux termes de l'article 3 - Prise de possession des biens - de la convention d'affermage signée avec la CCI : « *la remise de l'ensemble des installations s'effectue à la date d'effet du présent contrat. Un descriptif quantitatif et qualitatif des biens remis à la CCI est rédigé contradictoirement par le syndicat mixte et la CCI pour être annexé au présent contrat. Il est actualisé chaque année en fonction des investissements nouveaux réalisés sur la plate-forme.* »

Enfin, les mandats de paiements qui concernent les dépenses d'investissements présentent plusieurs anomalies répétées :

- dans de nombreux exemples, les dates de service fait n'y sont pas renseignées ;
- les natures comptables utilisées sont modifiées manuellement sur certains mandats.

Ces anomalies formelles se cumulent avec l'absence de programmation pluriannuelle des investissements, de compte rendu du gestionnaire au conseil syndical (excepté lors du dernier exercice clos) comme mentionné *supra* et de règles d'amortissement claires. En réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente du syndicat mixte a indiqué que ces anomalies seraient corrigées dans les plus brefs délais.

Recommandation n° 10 : Renforcer le suivi des amortissements et la transparence des investissements en se dotant notamment d'un plan pluriannuel d'investissement. Le suivi comptable des versements effectués au délégataire

Le suivi des investissements du syndicat nécessite une plus grande transparence. L'absence de débat d'orientation budgétaire ne permet en effet pas de connaître la stratégie financière du syndicat à moyen et long termes. Le syndicat n'a pas non plus élaboré de plan pluriannuel d'investissement pour l'aéroport et s'en remet très largement à son délégataire, la CCILHV, ce qui est susceptible de créer une confusion des missions et responsabilités entre le délégant et son délégataire. En outre, la comptabilisation des immobilisations dans les états financiers du SMALB n'est pas conforme aux mécanismes de la délégation de service public et les mandats de paiements relatifs aux dépenses d'investissement présentent régulièrement des anomalies.

Les versements opérés par le syndicat mixte envers son délégataire pour la prise en charge du déficit d'exploitation de l'aéroport ainsi que le versement d'aides aux compagnies aériennes sont imputées au compte 65738 « Subventions de fonctionnement versées aux autres organismes de droit public » alors que le versement d'une contribution d'équilibre d'un délégant à un délégataire ne s'apparente pas à une subvention de droit commun. Ces versements relèvent en effet du compte 67443 « Subventions de fonctionnement exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux gérés par des fermiers ou concessionnaires ».

Selon l'instruction budgétaire et compte M14, tome 1, sont comptabilisées au compte 674 les subventions de fonctionnement n'ayant pas le caractère de charges courantes, le versement de subventions de fonctionnement aux services publics à caractère industriel et commercial constituant, selon la M14, une subvention exceptionnelle.

Les participations versées aux compagnies aériennes sous forme de contrats dits de service marketing sont intégralement prises en charge par le syndicat mixte mais ne figurent pas parmi les dépenses de fonctionnement du syndicat car c'est la CCILHV qui opère les versements aux compagnies aériennes. Cette pratique porte donc atteinte à la fiabilité des comptes car rien ne permet de distinguer, dans les budgets ou les comptes du syndicat, ce qui relève du versement d'une subvention d'équilibre au délégataire ou d'une subvention à une personne de droit privé via l'intervention d'un tiers.

Recommandation n° 11 : Imputer les versements effectués au profit de la CCILHV sur le compte des subventions de fonctionnement exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux et ceux destinés à des compagnies aériennes sur le compte dédié.

L'imputation comptable des versements effectués au délégataire devrait être revue afin d'apparaître dans le compte des subventions de fonctionnement exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux. Il est par ailleurs irrégulier que les participations versées aux compagnies aériennes et intégralement prises en charge par le syndicat ne soient pas retracées dans le compte des subventions exceptionnelles attribuées aux personnes de droit privé au lieu de figurer dans celles versées à la CCILHV.

3.4 La régularisation des flux financiers avec la CCILHV

Comme rappelé *supra*, le syndicat mixte verse tous les ans une subvention d'équilibre à la CCILHV couvrant également les aides octroyées à des compagnies aériennes. La convention d'affermage stipule, qu'à cette fin, la CCI présente au syndicat avant le 1^{er} octobre de chaque année son compte de résultats prévisionnels pour l'exercice suivant. Sur la base de ces documents, le syndicat verse mensuellement à la CCI le douzième du montant du déficit budgétaire prévisionnel. A la clôture de chaque exercice, la CCI doit présenter au syndicat son résultat d'exploitation définitif afin de procéder au réajustement de la subvention d'équilibre qui lui a été allouée sur la base du compte prévisionnel initialement présenté. Dès lors que le compte de résultat définitif de l'aéroport fait apparaître un excédent ou un déficit, les subventions versées en trop ou manquantes

sont déduites ou rajoutées des subventions dues sur la base du déficit prévisionnel de l'exercice suivant. Au niveau comptable, une annulation de mandat vient régulariser la situation si la CCI a un trop perçu. Ce mandat s'impute au crédit du compte 65738 dédié aux relations avec la CCI.

Cette procédure, qui aboutit à une contraction des produits et des charges, n'est pas conforme à la nomenclature comptable M14.

La régularisation intervient après la clôture de l'exercice : *"Le document rectificatif, représenté matériellement par un titre de recettes, est imputé à l'article budgétaire mouvementé lors de l'émission du mandat initial si la rectification se rapporte à une dépense d'investissement. S'il s'agit d'une rectification relative à une dépense de fonctionnement, le titre est imputé à l'article 773 pour les budgets votés par nature et à l'article fonctionnel initialement mouvementé 92-773 pour les budgets votés par fonction."*⁶

Le crédit du compte de classe 6 tel que pratiqué par le syndicat n'est autorisé que dans le cas particulier de la contrepassation. Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique relève, à son article 57 que *"La qualité des comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1er est assurée par le respect des principes comptables [...] Elle doit répondre aux exigences énoncées aux 1° et 2° de l'article 53 au regard notamment des objectifs suivants : [...] 5° Ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation"*.

L'opération de régularisation du solde de gestion entre le SMALB et la CCI de la Haute-Vienne et de Limoges devrait donc être détaillée en deux mouvements : les charges initialement constatées conservées en l'état et un titre de recettes du montant du trop-perçu établi à l'encontre de la CCI.

Recommandation n° 12 : Mettre fin à la contraction des recettes et des dépenses lors de la régularisation de la contribution du syndicat à la CCILHV.

Le syndicat verse chaque année une subvention couvrant le déficit d'exploitation de l'aéroport ainsi que les aides attribuées aux compagnies aériennes. Lorsque le budget exécuté par le délégataire est adopté, celui-ci demande une régularisation de la contribution au syndicat qui lui est attribuée par une opération de compensation, contraire aux normes comptables.

3.5 Une provision pour risques et charges indûment constituée en 2015

Un élément reporté a contribué à augmenter les charges de l'exercice 2015. Par délibération du 14 octobre 2015, le conseil syndical est en effet revenu sur les conséquences financières de l'exercice 2014 pour lequel le compte administratif 2014 avait arrêté :

- un excédent de fonctionnement de 1 049 241 € consécutif, pour 844 000 €, à un transfert de l'excédent d'investissement ;
- un excédent d'investissement de 786 695 €.

Le résultat de fonctionnement de l'exercice 2014 n'a pas fait l'objet d'une délibération d'affectation. Le conseil syndical a en revanche décidé d'utiliser une *« moitié de l'excédent de fonctionnement 2014 (...) pour baisser les contributions des membres votées lors du BP 2015 et l'autre (...) pour couvrir des grosses réparations en 2016 »* ainsi que la réfection des parkings et la mise en conformité des eaux pluviales et usées. Une provision pour grosses réparations de

⁶ Nomenclature M14, point 5, chapitre 2, Titre 3, Tome 2.

524 621 € a donc été constituée. Par ailleurs, il a été décidé que « *l'excédent d'investissement 2014 annule l'emprunt d'équilibre inscrit au BP 2015 (514 200 €) et le reliquat de cet excédent (272 495,12 €) sera redéployé pour financer les dépenses d'investissement prioritaires.* » Le syndicat mixte a cependant procédé à l'affectation du résultat en 2016 et 2017.

L'inscription du résultat en dotation pour provisions n'est pas conforme à l'article L. 2311-5 du CGCT. En présence d'un résultat cumulé excédentaire et en l'absence d'un besoin de financement (l'excédent d'investissement étant lui aussi positif), le conseil aurait pu décider d'affecter le résultat sur l'une ou l'autre section. En constatant une provision, le résultat de l'exercice 2015 a été grevé d'autant, inscrivant un déficit de 734 219 € dont 524 621 € proviennent de l'exercice 2014.

Enfin, la provision n'a pas été présentée en annexe A4 du compte administratif 2015, pourtant prévue à cet effet.

La présidente du syndicat mixte, en réponse au rapport d'observations provisoires, a précisé que la provision serait reprise par une décision modificative présentée au conseil syndical le 8 décembre 2017.

Recommandation n° 13 : Procéder chaque année à l'affectation du résultat.

4. LA SITUATION FINANCIERE DU SYNDICAT

4.1 Le financement de l'activité aéroportuaire

4.1.1 Les versements effectués au délégataire et aux compagnies aériennes

L'analyse de la situation financière du syndicat mixte ne présente pas une grande complexité puisque celui-ci agit essentiellement en finançant des lignes aériennes ainsi que le déficit d'exploitation de l'aéroport et en percevant des recettes équivalentes issues des contributions de ses membres.

Dans le cadre de la convention d'affermage conclue avec la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne en 1994 pour une durée de 33 ans, le compte de résultat de l'aéroport est équilibré par la subvention attribuée par le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde pour les montants figurant dans le tableau n° 5.

Les principaux événements récents ayant eu une incidence sur le montant des subventions versées sont les suivants :

- l'abandon à partir de 2013 de l'exploitation de la ligne Limoges-Paris Orly sous délégation de service public par AIRLINAIR et la reprise de la liaison par la société TWINJET, générant depuis cette période une baisse constante du nombre de passagers ;
- l'exploitation de la ligne Limoges-Lyon par la société CHALAIR à partir de 2015 suscitant une forte augmentation des subventions versées par le syndicat mixte ainsi qu'une baisse de la production vendue à ce titre.

La forte augmentation du déficit d'exploitation de l'aéroport à partir de 2013 provient également de trois éléments simultanés :

- la fermeture de la liaison postale Limoges-Paris chaque nuit a généré une perte de marge de 250 K€ ;

- le changement d'exploitant de la ligne Limoges-Orly a eu un impact de près de 100 K€ sur le résultat ;
- la liquidation judiciaire d'un locataire qui versait un loyer de 40 K€.

Durant l'exercice 2015, l'exploitant a été amené à provisionner deux risques importants : d'une part, un litige avec un ancien salarié qui réclamait des dommages et intérêts à hauteur de 120 K€ et, d'autre part, une perte probable de 60 K€ sur les titres du Centre Français de Formation des Pompiers d'Aéroport placé sous mandat ad hoc à partir de mars 2016.

Tableau n° 5 : Montant des subventions versées par le SMALB à la CCILHV

En €

	Subventions totales versées	Dont financement lignes OSP	Dont versements effectués à la CCILHV pour contrats dits marketing	Dont prise en charge du déficit d'exploitation de la CCILHV dans la gestion de l'aéroport
2012	3 462 068	1 464 561	1 921 751	75 756
2013	3 585 986		2 528 363	1 057 623
2014	6 365 891		4 990 365	1 375 526
2015	5 542 588		4 514 025	1 028 563
2016	5 169 828		4 486 387	683 441

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes du syndicat et de la CCILHV

NOTA : une partie du déficit d'exploitation de l'aéroport est liée à des aides indirectes attribuées aux compagnies aériennes sous forme de rabais sur les redevances ou de réduction tarifaire, notamment pour les prestations d'assistance en escale.

Tableau n° 6 : Les participations versées à des compagnies aériennes ou à leurs filiales de 2010 à 2016

En €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
A - Total des participations versées	1 245 179	1 472 435	1 921 751	2 528 363	4 990 365	4 514 025	4 486 387	19 686 070
Dont RYANAIR	1 245 179	1 472 435	1 427 751	1 424 150	1 460 238	1 505 554	1 589 347	8 652 219
Nombre de passagers	235 086	237 915	223 756	226 754	223 905	237 535	236 052	1 621 003
Dont TWINJET			494 000	830 750	757 875	680 417	660 000	3 423 042
Nombre de passagers	31 873	32 828	20 287	14 537	12 188	11 131	8 272	131 116
Dont CHALAIR					2 172 252	2 328 054	2 237 040	6 737 346
Nombre de passagers					?	18 993	18 140	?
Dont HOP! - AIRLINAIR				273 463	600 000			873 463
Nombre de passagers				30 930	?			?
B - Total des subventions perçues (*)	?	2 085 327	2 471 966	3 060 617	5 960 704	5 468 350	5 331 055	

Source : chambre régionale des comptes d'après les données transmises par la CCILHV

(*) Éléments transmis par la CCI ; la contribution du syndicat mixte vise à prendre en charge l'ensemble du déficit d'exploitation, en partie constitué des aides aux compagnies aériennes, mais pas uniquement.

NOTA : le détail du nombre de passagers n'est pas disponible pour CHALAIR et HOP en 2014, ces deux compagnies ayant exploité la ligne successivement lors du même exercice.

Bien que la contribution reçue par la société RYANAIR par sa filiale AMS soit nettement plus importante que celles accordées à d'autres compagnies, ce constat doit être relativisé par le trafic généré par cette compagnie et par le montant par passager transporté de la contribution publique. Celui-ci s'établit à 14,8 € par passager contre 119 € par passager en provenance ou en partance pour Paris-Orly (compagnie TWINJET) et 116 € pour Lyon (compagnie CHALAIR).

Tableau n° 7 : Comparaison des coûts des lignes subventionnées

En €

	RYANAIR	TWINJET (Orly)	CHALAIR (Lyon)
Passagers	236 052	7 227	18 140
Résultat global	- 3 486 493	- 622 175	- 2 091 264
Coût par passager	14,8	86	115
Coût par passager arrivant	29,6	172	231
CA généré par la compagnie par rapport aux CA total de l'aéroport	73 %	4 %	12 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

Les dépenses de fonctionnement du syndicat sont presque entièrement absorbées par la gestion de l'aéroport de Limoges que ce soit par le versement d'une subvention d'équilibre au délégataire ou par la prise en charge d'aides octroyées à des compagnies aériennes. Ces dépenses sont intégralement compensées par les participations des membres du syndicat, ce qui explique que sa situation financière ne se soit pas dégradée ces dernières années malgré la forte augmentation du montant de la subvention attribuée au délégataire (5,2 M€ en 2016, + 49 % depuis 2012). L'augmentation de la subvention versée s'explique notamment par l'abandon, par la compagnie AIR FRANCE, de l'exploitation de la ligne Limoges-Paris et par l'exploitation par la société CHALAIR de la ligne Limoges-Lyon, engendrant un coût financier beaucoup plus important. Les contributions versées aux compagnies aériennes sont en effet en forte augmentation sur la période (4,5 M€ en 2016, + 137 % depuis 2012).

4.1.2 Les autres charges

Les autres charges de fonctionnement du syndicat représentent un montant très faible des dépenses totales, hors dotations aux amortissements, soit 2 % des recettes réelles de fonctionnement en 2016. Il apparaît en conséquence que le syndicat ne possède pas une activité propre, n'ayant par ailleurs aucune charge de personnel jusqu'en 2016, date à laquelle un agent du conseil régional lui a été mis à disposition à temps partiel.

Tableau n° 8 : Les autres charges de fonctionnement*En €*

	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	9 794	13 667	11 940	6 925	2610
Dont achats autres que les terrains à aménager	1 668	1 393	1 137	25	0
Dont assurances et frais bancaires	0	2781	0	0	2610
Dont honoraires, études et recherches	1017	1334	1924	60	0
Dont transports collectifs et de biens	0	0	0	180	0
Dont déplacements et missions	5774	7157	8878	6661	0
Dont frais postaux et télécommunications	1335	1002	0	0	0
Charges de personnel externe					6 657
Charges d'intérêts	257 442	212 206	188 945	165 192	143 330
Dotations aux amortissements	1 102 150	1 170 000	1 441 459	1 033 532	1 007 762
Dotations aux provisions				524 621	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion du syndicat

4.1.3 Les recettes perçues par le syndicat mixte

Les contributions des membres constituent la seule source de revenu du syndicat. Celles-ci sont en augmentation de 12 % sur la période (6,3 M€ en 2016 contre 5,6 M€ en 2012). Compte tenu des modifications statutaires et du désengagement de la CCILHV, la contribution du conseil régional a fortement augmenté (+ 67 %) ainsi que celle de la ville de Limoges (+ 40 %) alors que la participation de la CCILHV est désormais symbolique (environ 22 K€).

Comme indiqué dans les statuts du syndicat, les parts contributives de chaque membre étaient les suivantes en 2016 : 49,7 % pour le conseil régional Nouvelle-Aquitaine, 25 % pour le département de la Haute-Vienne et la ville de Limoges et 0,3 % pour la CCILHV.

Tableau n° 9 : Évolution des contributions des membres de l'aéroport*En €*

Participations des membres	2012	2013	2014	2015	2016
Conseil régional Limousin puis Nouvelle-Aquitaine	1 857 993	1 857 993	2 279 119	2 579 203	3 111 605
Département de la Haute Vienne	1 672 194	1 672 194	2 001 966	1 811 748	1 566 244
Ville de Limoges	1 114 796	1 114 796	1 416 716	1 457 572	1 566 244
CCILHV	928 997	928 996	1 139 561	690 117	20 883
Total des participations	5 573 979	5 573 979	6 837 362	6 538 639	6 264 977

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion du syndicat

Progressivement, les participations du conseil régional, de la ville de Limoges et, dans une moindre mesure, du département de la Haute-Vienne, ont donc compensé le désengagement de la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne dans le financement de l'aéroport.

Les contributions des membres, seules sources de revenu du syndicat, sont en augmentation de 12 % sur la période (6,3 M€ en 2016 contre 5,6 M€ en 2012). Compte tenu des modifications statutaires et du désengagement de la CCILHV, la contribution du conseil régional a fortement augmenté (+ 67 %) ainsi que celle de la ville de Limoges (+ 40 %) alors que la participation de la CCILLHV est désormais réduite à une portion symbolique (environ 22 K€). Progressivement, les participations du conseil régional, de la ville de Limoges et, dans une moindre mesure, du département de la Haute-Vienne, ont donc compensé le désengagement de la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne dans le financement de l'aéroport.

4.2 La situation bilancielle

4.2.1 Le financement des investissements

Les recettes d'investissement sont principalement constituées de la capacité d'autofinancement dégagée par le syndicat, aucun nouvel emprunt n'ayant été souscrit entre 2012 et 2016. La capacité d'autofinancement brute, même si elle s'établit à un niveau satisfaisant en 2016, est en nette diminution sur la période (942 K€ en 2016, - 62 % depuis 2012). La capacité d'autofinancement nette a évolué d'une façon comparable (574 K€ en 2016, - 70 % depuis 2012), le montant de l'annuité en capital de la dette étant stable de 2012 à 2015 mais en baisse en 2016. Dans ce contexte, les dépenses d'équipement réalisées sur la période (2,5 M€) ont été intégralement couvertes par le financement propre disponible dégagé par le syndicat (2,9 M€). Il en résulte une capacité de financement positive sur la période et un excédent de fonctionnement capitalisé (compte 1068) s'établissant à un niveau élevé (14,3 M€ en 2016).

Tableau n° 10 : Le financement des investissements

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution
CAF brute	2 470 114	1 762 120	1 404 580	823 934	942 553	- 62 %
- Annuité en capital de la dette	582 968	568 285	579 755	591 717	368 442	- 37 %
= CAF nette ou disponible	1 887 145	1 193 835	824 825	232 217	574 111	- 70 %
+ Subventions d'investissement reçues				28 200	51 421	
+ FCTVA	61 895	49 754	37 845	140 512	40 277	- 35 %
= Financement propre disponible	1 887 145	1 193 835	824 825	260 417	625 532	- 67 %
- Dépenses d'équipement	534 435	382 598	381 798	921 256	324 408	- 39 %
Reprise sur excédents capitalisés			844 000			
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 414 605	860 992	- 363 128	- 660 839	341 401	- 76 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion du syndicat

4.2.2 La politique de désendettement

Le développement récent des infrastructures de l'aéroport s'est effectué sans recours à l'emprunt. L'encours de la dette s'est réduit au rythme des remboursements des annuités d'emprunts existants sans contraction de nouveaux engagements par le syndicat mixte. Quatre emprunts sont actuellement en cours pour un capital de 3 223 245 € au 1^{er} janvier 2017.

Le montant brut des immobilisations progresse continuellement par des dépenses d'équipements, en forte augmentation en 2015 pour la mise aux normes de la collecte des eaux pluviales et l'installation d'un système de vidéosurveillance.

Tableau n° 11 : Les investissements et les emprunts de 2012 à 2016

En €

	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de la dette	5 914 412	5 331 443	4 763 158	4 183 403	3 591 686
Dépenses d'équipement	534 435	382 598	381 798	921 256	324 408

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion du syndicat

En 2015, le budget lié aux investissements (992 000 €) a été rationalisé afin d'être en adéquation avec la politique de maîtrise des coûts votée par le SMALB. La modération du niveau des investissements a été obtenue en reportant certains travaux : réfection des clôtures (100 K€), parkings pour avion (700 K€), imperméabilisation d'un parking auto (366 K€).

4.2.3 Un coût de l'activité aéroportuaire supporté par le contribuable local est en forte augmentation pour des retombées économiques incertaines

Par rapport aux montants des contributions versées par les membres du SMALB, la subvention par passager est passée de 9,47 € en 2009 à 21,49 € en 2016, avec un pic à 23,51 € en 2014. Le coût par passager supporté par le contribuable local est donc en forte augmentation. Dans son rapport sur « *Les aéroports face aux mutations du transport aérien* »⁷, la Cour des comptes avait déjà constaté la hausse de la subvention d'équilibre versée à l'exploitant. Celle-ci a été multipliée par six entre 2001 et 2006, passant de près de 318 000 € à plus de 2 M€, soit 5,45 € par passager en 2006 contre 2,4 € en 2001. Plus précisément, considérant que l'investissement accordé par le syndicat vise surtout à augmenter le nombre de passagers arrivant sur le territoire, l'effort financier par passager arrivant s'établit ainsi à plus de 40 €.

Tableau n° 12 : La subvention versée par le syndicat rapport au nombre de passagers

En nombre de passagers, € et %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évol.
Nombre de passagers	339 047	334 816	306 837	299 654	290 792	292 607	291 564	-14%
Contribution des membres	5 223 000	5 576 845	5 573 979	5 573 979	6 837 362	6 538 639	6 264 977	+20%
Déficit par passager	15,4	16,66	18,17	18,6	23,51	22,35	21,49	+40%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le SMALB

Le calcul des retombées économiques de l'activité aéroportuaire demeure délicat à établir. Le syndicat a commandé une étude en 2011 selon laquelle les retombées économiques se seraient élevées à 385 M€ pour 389 000 passagers. Selon cette étude, un visiteur d'un vol à bas coûts en provenance du Royaume-Uni engendrerait 2 000 € de retombées pour le territoire, un visiteur d'Europe du nord 1 500 €, un visiteur d'Europe du sud 700 €, un visiteur des liaisons domestiques traditionnelles 500 € et un visiteur utilisant l'aviation d'affaires 1000 €. Par ailleurs, les liaisons traditionnelles créeraient 3,6 emplois pour 1000 passagers et celles à bas coûts 2,7 emplois.

⁷ Rapport public thématique publié en 2008 : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-aeroports-francais-face-aux-mutations-du-transport-aerien>

Le chiffrage établi par cette étude a été réévalué par un cabinet d'audit en 2015 pour lequel, par référence à l'année 2014, un euro de subvention versé entraînerait 39 € de retombées économiques. Ces dernières s'élèveraient ainsi à 174 M€ dont 171 M€ imputables aux lignes à bas coûts. Les emplois directs, indirects et induits liés à l'activité de l'aéroport se seraient établis à 807 en 2014.

Pour autant, rien ne permet de corroborer les chiffres établis par ces deux études, la méthodologie d'évaluation n'étant d'ailleurs précisée. Par exemple, les retombées économiques des visiteurs entrant par aviation d'affaires s'élèveraient à 1 000 ou 800 € mais il n'apparaît pas que la durée de séjour à Limoges ou dans sa région de ces visiteurs soit calculée par la CCI. Or, le montant des dépenses effectuées par ces voyageurs d'affaires dépend essentiellement de leur durée de séjour, un aller-retour journalier n'induisant pas les mêmes retombées qu'un aller-retour hebdomadaire.

Un élément de calcul intangible aurait par exemple été de retenir le montant :

- de la taxe foncière perçue pour des habitations détenues par des personnes résidant habituellement à l'étranger et devant nécessairement utiliser l'avion pour se rendre dans leur résidence secondaire ;
- des droits de mutations à titre onéreux perçus pour des transactions immobilières conclues par des résidents étrangers ;
- des actes de consommation moyens par personne et par jour réalisés par des touristes ou résidents occasionnels en l'étendant au nombre moyen de jours de séjour constaté par les personnes utilisant l'aéroport.

Il serait donc opportun que le délégataire du syndicat diligente une étude réaliste sur les retombées économiques de l'aéroport en prenant notamment en compte la durée moyenne de séjour par catégories de visiteur et un panier moyen de consommation ainsi que le montant des impôts locaux perçus sur les personnes utilisant régulièrement l'aéroport.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué qu'une étude avait été réalisée en 2002 puis 2003-2004 évaluant la durée moyenne de séjours de 1 500 passagers britanniques à une semaine et les retombées à 1 160 € par personne, hors investissement immobilier. La CCI n'a cependant pas communiqué cette étude à la chambre régionale des comptes, ne lui permettant pas d'en analyser la méthodologie ainsi que la décomposition des retombées. Il a également fait référence à une autre analyse qui montre que les retombées économiques directes de l'aéroport de Bergerac s'établissaient à 9 M€ en 2014 pour 277 K passagers. L'impact indirect de cet aéroport était évalué à 67 M€ et se fondait sur un panier journalier moyen de dépenses de 68 € par passager. Ce type de comparaison possède néanmoins un caractère limité puisque les passagers de ces deux aéroports présentent peut-être des profils socio-économiques différents et les modalités de leur séjour peuvent être différentes d'une région à une autre.

Le coût du billet d'avion supporté par les membres du syndicat mixte, c'est-à-dire le contribuable local, est en forte augmentation sur la période (21,5 € en 2016, + 127 % depuis 2009) alors qu'il avait déjà été multiplié par six entre 2001 et 2006. Plus précisément, considérant que l'investissement financier supporté par le syndicat vise surtout à augmenter le nombre de passagers arrivants sur le territoire, l'effort financier par passager arrivant s'établirait donc à plus de 40 €. L'effort financier important consenti par les collectivités territoriales nécessite que les retombées économiques de l'aéroport soient sérieusement évaluées, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. Deux études réalisées par des cabinets privés ont en effet évalué les retombées économiques à hauteur de 385 M€ et de 174 M€, mais sans explications méthodologiques.

4.3 Les perspectives de développement de l'infrastructure

Le rapport d'activité réalisé par le gestionnaire pour 2015 met en avant sa stratégie pour les années à venir, dont les axes sont les suivants.

- Rationalisation du fonctionnement et maîtrise des coûts :
 - réduire la consommation électrique ;
 - réorganiser l'enregistrement des passagers pour n'ouvrir que le nombre de banques nécessaires ;
 - développer la polyvalence des agents.
- Afficher une politique commerciale volontariste tant sur le développement que la promotion :
 - diversifier l'offre aérienne au départ de Limoges (Bastia avec CHALAIR, Manchester avec RYANAIR et Birmingham avec FLYBE) ;
 - ouverture d'une agence de voyage ;
 - lancement d'un service *Duty free*.
- Être un acteur référent en matière de sécurité aéronautique : obtenir les certifications ISO 9001 et 14001.
- Garantir des niveaux de compétence et de disponibilité élevés :
 - réalisation de deux ouvrages pour le traitement des eaux de pluie pour améliorer la continuité du service ;
 - améliorer la formation des agents.

Concernant le développement de la plateforme aéroportuaire, trois scénarii possibles ont été envisagés par un audit d'un cabinet de conseil : le maintien des dessertes régulières vers Lyon et Paris (option 1), la réduction générale de l'activité régulière et *low cost* (option 2) et le développement du trafic via l'ouverture aux compagnies *low cost* (option 3). Ces trois options ont été étudiées en 2015 pour aboutir à des options d'investissements comprises entre 11,8 et 14,8 M€. Un chiffre plus récent aboutit à un besoin de nouvel investissement à hauteur de 20 M€.

Tableau n° 13 : Les scénarii de développement

	1 : Statut quo	2 : Réduction de voilure	3 : Ambition low-cost
Invest.	Réduits	Réduits au minimum	Adaptés aux perspectives de trafic
Plage horaire d'ouverture	24h/24, 7 jours/7	Journée + procédure d'urgence	Journée + procédure d'urgence
Stratégie par lignes			
Paris	Inchangée	Arrêt au regard du coût et de la concurrence route/train	Arrêt au regard du coût et de la concurrence route/train
Lyon	Inchangée	Arrêt au regard du surcoût	Recherche de nouveaux modes d'exploitation
Low-cost existant	Inchangée	Inchangée	Mise en concurrence des lignes existantes
Nouvelles lignes low-cost	Recherche nouvelles opportunités et mises en concurrence	Recherche nouvelles opportunités et mises en concurrence	Recherche nouvelles opportunités et mises en concurrence
Impact financier			
Résultat d'exploitation	- 6M€	- 2,5 M€	- 3,5 M€
Invest.	11,8 M€	11,8 M€	11,8 M€ ; 14,1 M€ avec l'extension de l'aérogare

Source : CCILHV

Un des éléments importants de la stratégie du gestionnaire pour les années à venir est le développement des ressources propres. Selon la direction de l'aéroport, une étude sur la refonte des salles d'embarquement pour intégrer une activité de *duty free* est en cours. Pour le restaurant, la convention d'occupation prévoit une redevance fixe et une part du chiffre d'affaires prévisionnel. Depuis dix ans, une démarche d'optimisation des recettes extra-aéronautiques avec le soutien du syndicat mixte est organisée, avec notamment :

- la mise en place du stationnement payant (469 K€ en 2016) ;
- l'optimisation des bâtiments mis à disposition de l'aéroport (378 K€ en 2016) ;
- la création en 2006 d'un restaurant ;
- la perception de redevances sur les distributeurs de boissons en salles d'embarquement ;
- la location de vitrines dans l'aérogare ;
- l'installation d'une agence de voyage dans l'aérogare en 2016 ;
- la mise en œuvre, en 2015, d'un moteur de recherche sur le site internet pour lequel la CCI perçoit une rémunération au clique.

Cette stratégie de développement devrait nécessairement faire l'objet d'un dialogue formalisé avec le syndicat mixte à qui il appartient de définir ces orientations.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la président du syndicat mixte a indiqué que dans le cadre de la nouvelle composition du SMALB, de la stratégie régionale et d'un nouveau mode de fonctionnement reposant sur le recrutement d'un directeur du syndicat mixte, « *la stratégie est d'impulser une nouvelle dynamique* ».

Trois scénarii de développement ont été envisagés pour la plateforme : l'un prévoit une forme de statu quo, un autre un maintien des lignes à bas coûts mais une fermeture des lignes vers Paris et Lyon et le dernier un développement plus important encore des lignes à bas coût, la fermeture de la liaison vers Paris mais le maintien de celle de Lyon.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes
C.S. 33059
33064 BORDEAUX Cedex
www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine