



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE AIR DORDOGNE (Département de la Dordogne)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 22 juin 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
PROCÉDURE	6
1 LA PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	8
2 GOUVERNANCE DU SYNDICAT MIXTE	9
2.1 Les membres du SMAD.....	9
2.1.1 Le retrait de la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne du SMAD.....	9
2.1.2 L'adhésion de la région Nouvelle-Aquitaine au SMAD.....	12
2.1.3 La régularité de la contribution du département de la Dordogne au SMAD	13
2.2 Les instances de gouvernance	13
2.2.1 Les statuts	13
2.2.2 Le comité syndical.....	13
2.2.3 L'exécutif et les régimes de délégations	14
3 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIÈRE	14
3.1 La qualité de l'information financière	14
3.1.1 La présentation des documents budgétaires.....	14
3.1.2 La tenue du débat sur les orientations budgétaires	15
3.2 Le respect du principe d'indépendance des exercices	17
3.3 Les opérations patrimoniales	17
3.3.1 Observations générales sur la tenue de l'inventaire.....	17
3.3.2 Les biens mis à la disposition du délégataire de l'aéroport de Bergerac	18
3.3.3 Le rattachement de l'aéroport de Périgueux au SMAD.....	21
4 LA SITUATION FINANCIERE DU SYNDICAT MIXTE	22
4.1 La section de fonctionnement	23
4.1.1 Résultat de la section de fonctionnement	23
4.1.2 Les charges de gestion	23
4.1.3 Les produits de gestion	26
4.1.4 La capacité d'autofinancement	28
4.2 La section d'investissement et l'endettement	28
4.2.1 Les investissements et leur financement.....	28
4.2.2 L'endettement et la gestion de la dette	30
4.3 L'équilibre bilanciel.....	31
4.4 Impact de la crise sanitaire sur la situation financière du syndicat depuis 2020	31
4.4.1 Flux d'activité en 2020 et 2021	31
4.4.2 Mesures de soutien financier prises au profit du délégataire EGC AÉRO en 2020	32
4.4.3 Mesures de soutien financier prises au profit du délégataire EGC AÉRO en 2021	34
4.4.4 Impact de ces mesures de soutien sur la situation financière du SMAD	34
5 LE POSITIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE DANS LE MAILLAGE TERRITORIAL AÉROPORTUAIRE LOCAL ET NATIONAL.....	36
5.1 Les orientations stratégiques du syndicat	36
5.1.1 Situation du marché aéroportuaire en Dordogne	36

5.1.2	Les documents stratégiques	40
5.1.3	Les rapports d'activité	41
5.2	Le rattachement de l'aéroport de Périgueux au syndicat et ses perspectives.....	42
5.2.1	Conditions juridiques de l'exploitation de l'aéroport par le SMAD.....	42
5.2.2	Conditions financières de l'exploitation de l'aéroport.....	43
5.2.3	La question du rattachement de l'aéroport au SMAD	45
6	VERSEMENT DE SUBVENTIONS AUX COMPAGNIES AÉRIENNES PAR L'INTERMÉDIAIRE DE TIERS.....	47
6.1	Versement de subventions aux compagnies aériennes par l'intermédiaire de la SABDP jusqu'au 31 décembre 2015	47
6.2	Versement de subventions aux compagnies aériennes par l'intermédiaire du comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24) depuis le 1 ^{er} janvier 2016.....	47
6.2.1	Examen des flux financiers entre le SMAD et le comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24).....	48
6.2.2	Examen de la régularité des attributions.....	50
6.2.3	Objet des conventions attributives de subventions	50
6.2.4	Le contrôle effectué par le SMAD de l'emploi de la subvention attribuée au comité départemental du tourisme de la Dordogne	52
6.3	Risques juridiques liés à ce montage financier	54
6.3.1	Sur le respect de la réglementation applicable à la commande publique.....	54
6.3.2	Sur le respect de la réglementation communautaire sur les aides d'État.....	57
6.3.3	Sur la participation du département de la Dordogne au versement d'aides directes au profit des compagnies aériennes	62

SYNTHÈSE

Le syndicat mixte Air Dordogne (SMAD) a été créé par arrêté ministériel du 23 avril 1982. Il s'agit d'un syndicat mixte ouvert¹ régi par les articles L. 5721-1 à L. 5722-11 ainsi que R. 5721-1 à R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il regroupe, à ce jour, le département de la Dordogne, la région Nouvelle-Aquitaine, la communauté d'agglomération bergeracoise (CAB) et la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux. Le syndicat a pris en charge, le 1^{er} janvier 2008, les compétences d'aménagement, d'exploitation et de développement de l'aérodrome de Bergerac-Roumanière (fréquentation de 280 000 passagers en 2019), par convention avec l'État en application de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile. En outre, depuis le 1^{er} mars 2020, le SMAD assure, pour une durée limitée, la gestion et l'exploitation de l'aéroport de Périgueux-Bassillac.

La gouvernance du syndicat mixte est marquée, sur la période examinée, par la sortie de la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne (CCID) en application de la recommandation précédente de la chambre des comptes, et l'adhésion de la région Nouvelle-Aquitaine. Si le règlement financier de la sortie de la CCID du syndicat mixte est très favorable à ce dernier, il est entaché de plusieurs risques juridiques substantiels en raison du caractère non exhaustif de la convention passée entre les parties et de sa non-présentation pour validation au conseil syndical.

Par ailleurs, plusieurs décisions prises en matière de gouvernance ne sont pas dénuées de risques contentieux : absence de mention de l'identité des élus sur les délibérations du conseil syndical prises dans le cadre de la gestion de l'aéroport de Périgueux ; fondement juridique erroné de la délibération n° 2020-09-02 du 1^{er} septembre 2020, par laquelle ce conseil accorde une délégation de pouvoir au président. Ce dernier point a été corrigé par une nouvelle délibération du 22 mars 2022.

La fiabilité des comptes du SMAD est entachée de diverses anomalies relatives à son patrimoine qui ne concourent pas à donner une image fidèle et sincère de sa situation financière et de son résultat : absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice ; écart entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable ; absence de mise à disposition d'actifs du syndicat aux délégataires titulaires des deux contrats de concession en cours sur la période et existence d'un niveau d'amortissement erroné de ces biens par le SMAD. Les insuffisances relevées ne sont dénuées ni de risques juridiques ni de risques assurantiels en cas de dommages aux biens. L'information financière à destination des élus syndicaux et du public est en cours d'amélioration.

Si la situation financière est erratique en début de période, elle est par la suite équilibrée. Toutefois, le financement propre disponible dégagé par l'exploitation paraît très insuffisant pour couvrir le financement des opérations d'investissement. Les mesures exceptionnelles de soutien financier accordées par le syndicat au délégataire EGC Aéro dans le cadre de la crise sanitaire sont importantes et diverses. Les aides de plus de 400 k€ attribuées en 2020 ont été autofinancées en totalité par la réduction des dépenses du SMAD, due à l'interruption de l'exploitation de l'aéroport pendant de longs mois. En revanche, les projets afférents à de nouvelles mesures, comme la volonté de réviser le contrat de concession, appellent à une vigilance renforcée de la

¹ Les syndicats mixtes ouverts associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

part de l'ordonnateur compte tenu de l'incertitude entourant les conditions de reprise de l'activité aéroportuaire et les risques financiers qui y sont attachés.

L'offre commerciale de l'aéroport de Bergerac est fortement polarisée vers les destinations britanniques qui représentent 78 % de son niveau d'activité. Le SMAD ne dispose pas de stratégie de développement à moyen terme car le contrat d'objectif préparé en 2019 avec l'ensemble des membres du syndicat à l'instigation de la région n'est pas entré en vigueur en raison de la crise sanitaire. Compte tenu des enjeux spécifiques attachés à l'aéroport et en particulier, la faible diversification de son activité et les contraintes à moyen terme posées par le Brexit, de nouvelles orientations susceptibles de soutenir son développement devront être définies. Ces axes devront s'insérer dans les engagements du contrat de concession en cours d'exécution.

L'intérêt que tire le SMAD de la rétrocession, par la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux, de l'exploitation de l'aéroport de Périgueux ne paraît pas évident. En effet, en sa qualité d'exploitant, le SMAD en supporte tous les risques financiers même si ceux-ci sont garantis par cette communauté d'agglomération et le département de la Dordogne, uniques contributeurs à son exploitation. Le maintien de ce rattachement affaiblirait la stratégie aéroportuaire de la région Nouvelle-Aquitaine visant à ne soutenir que les aéroports dits « cibles », catégorie à laquelle n'appartient pas celui de Périgueux.

Durant la période examinée, le syndicat a versé à son délégataire, la Société d'Exploitation de l'Aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord (SABDP), puis au comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24) une subvention de plus d'un million d'euros par an, destinée à acheter des prestations de promotion touristique opérées par les compagnies aériennes desservant l'aéroport de Bergerac.

Plusieurs éléments font apparaître que cette subvention sert, au-delà de son objet apparent, à verser également une aide à ces compagnies pour le démarrage et surtout la continuité de leur exploitation sur le site. Les contrôles opérés par le syndicat pour le bon emploi de cette subvention, qui constitue un enjeu financier de premier ordre, sont déficients. Le versement de cette subvention présente donc plusieurs risques juridiques particulièrement significatifs : risque d'une qualification d'aide d'État au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, risque de non-respect des règles de la commande publique et des règles de la comptabilité publique. À cela s'ajoute la participation irrégulière du département de la Dordogne au financement des aides aux liaisons aériennes, ce qui constituera, à l'avenir, un risque de financement qu'il conviendra d'anticiper.

Au-delà, l'organisation par le syndicat de ce circuit de financement des compagnies aériennes faisant intervenir un tiers contourne l'application de la réglementation communautaire des aides d'État et n'offre pas toutes les garanties à l'emploi des deniers publics. Ainsi, le syndicat n'est pas en mesure de fixer, de manière contractuelle, des contreparties attendues du versement des aides aux compagnies aériennes. À ce titre, il lui est demandé de verser l'ensemble des flux financiers à destination des compagnies aériennes dans le respect de la réglementation communautaire et de la commande publique.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : compléter l'information financière due aux élus en servant les annexes financières aux documents budgétaires et compléter les rapports sur les orientations budgétaires conformément à l'article D. 2312-1 du CGCT - [En cours de mise en œuvre].

Recommandation n° 2 : régulariser l'inventaire du syndicat notamment au regard des droits et obligations découlant de ses relations avec les tiers - [En cours de mise en œuvre].

Recommandation n° 3 : renforcer tous les processus de contrôle des fonds affectés au financement des prestations de *marketing* dédiés à la promotion de la Dordogne sur la base d'une documentation exhaustive et fiable - [Non mise en œuvre].

Recommandation n° 4 : se conformer aux règles de la commande publique en matière de prestations de services de promotion touristique - [Non mise en œuvre].

PROCÉDURE

Le contrôle du syndicat mixte Air Dordogne (SMAD) a été effectué, à partir de l'exercice 2015, dans le cadre du programme 2021 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à l'ordonnateur alors en fonctions, M. Thierry Nardou, par lettre du 1^{er} février 2021. Il a également été notifié à son prédécesseur, M. Serge Mérillou, par lettre du 15 février 2021.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des lettres d'ouverture du contrôle ainsi que les dates d'entretiens d'ouverture et de fin de contrôle conduits avec les différents ordonnateurs. Il est précisé que le comité syndical a élu un nouveau président par délibération du 30 juillet 2021. En sa qualité de nouvel ordonnateur, une lettre l'informant du contrôle en cours lui a été adressée le 6 août 2021.

Ordonnateur	Période	Lettre d'ouverture du contrôle (LOC)	Entretien d'ouverture	Entretien de clôture
Serge Mérillou	Du 1 ^{er} janvier au 19 mai 2015	15/02/2021	19/03/2021	Voir texte ci-dessous
Thierry Nardou	Du 20 mai 2015 au 29 juillet 2021	01/02/2021	17/02/2021	30/09/2021
Pascal Delteil	Depuis le 30 juillet 2021	Sans objet (lettre d'information du 6/08/2021)	Sans objet (élu président postérieurement à la LOC)	6/10/2021

L'entretien de clôture avec M. Mérillou n'a pas pu être organisé. Des échanges de courriels entre le rapporteur et l'ancien ordonnateur puis des tentatives d'appel de M. Mérillou n'ont pas abouti.

Au cours de sa séance du 16 novembre 2021, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été notifiées le 6 janvier 2022 à l'ordonnateur en fonctions qui en a accusé réception le 12 janvier 2022.

Par courriel du 27 janvier 2022 enregistré au greffe le même jour, l'ordonnateur a sollicité un report du délai de réponse au ROP initialement fixé à deux mois. Le président de la chambre régionale des comptes a informé l'ordonnateur par lettre du 4 février 2022 que ce délai était prorogé au 27 mars 2022. Par lettre du 22 mars 2022 enregistrée au greffe le 25 mars 2022, l'ordonnateur a répondu aux observations provisoires.

Par ailleurs, des extraits du rapport d'observations provisoires ont été notifiés aux destinataires suivants, dont les réponses sont recensées ci-après :

Destinataires	Date de réception de l'extrait du rapport	Date limite de réponse	Date de réception de la réponse au greffe
M. Thierry Nardou, président du SMAD de mai 2015 à juillet 2021	10/01/2022	10/03/2022	01/03/2022
M. Germinal Peiro, président du conseil départemental de la Dordogne	06/01/2022	06/03/2022	28/02/2022
M. Alain Rousset, président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine	06/01/2022	06/03/2022	22/02/2022
M. Jacques Auzou, président de la communauté d'agglomération Grand-Périgueux	10/01/2022	10/03/2022	14/03/2022
Mme Sylvie Chevallier, présidente du comité départemental du tourisme	07/01/2022	07/03/2022	07/03/2022
M. Christophe Fauvel, président de la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne	13/01/2022	13/03/2022	Pas de réponse
M. Michel Conte, président de la société EGC AÉRO	06/01/2022	06/03/2022	Pas de réponse
M. Michel Conte, président de la société d'exploitation de l'aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord (SABDP)	06/01/2022	06/03/2022	Pas de réponse

Des communications administratives ont également été adressées au préfet de la Dordogne le 6 janvier 2022 et au payeur départemental le 1^{er} février 2022. Ce dernier y a répondu par courriel du 29 mars 2022.

Enfin, une lettre du 6 janvier 2022 de clôture du contrôle a été transmise à M. Serge Mérillou, ancien ordonnateur de janvier à mai 2015, afin de l'informer que la chambre régionale des comptes a décidé de ne pas formuler d'observations sur sa gestion.

Au cours de sa séance du 22 juin 2022, la chambre régionale des comptes a auditionné l'ordonnateur, à la demande de ce dernier, puis a arrêté, le même jour, ses observations définitives contenues dans le présent rapport.

1 LA PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Le syndicat mixte Air Dordogne (SMAD) a été créé par arrêté ministériel du 23 avril 1982. Il s'agit d'un syndicat mixte ouvert² régi par les articles L. 5721-1 à L. 5722-11 ainsi que R. 5721-1 à R. 5723-1 du CGCT.

Le SMAD a pris en charge, le 1^{er} janvier 2008, les compétences d'aménagement, d'exploitation et de développement de l'aérodrome de Bergerac-Roumanière, par convention avec l'État en application de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile. Cela concerne à la fois le trafic aérien commercial, l'aviation d'affaires, de tourisme et de loisirs, ainsi que toutes les activités contribuant au développement de l'aéroport. Le SMAD est le créateur de l'aéroport de Bergerac au sens des articles L. 6311-2, L. 6321-2 et L. 6321-3 du code des transports, ce qui signifie qu'il est le propriétaire de l'infrastructure. Son activité est de nature industrielle et commerciale.

Il regroupe, à ce jour, le département de la Dordogne, la région Nouvelle-Aquitaine, la communauté d'agglomération bergeracoise (CAB) et la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux. La chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne (CCID), membre fondateur du syndicat, s'est retirée de l'établissement à partir du 1^{er} janvier 2016 au profit de la région Nouvelle-Aquitaine qui l'a intégré à cette même date.

En outre, depuis le 1^{er} mars 2020, le SMAD assure, à titre temporaire, la gestion et l'exploitation de l'aéroport de Périgueux-Bassillac, dans le cadre d'un sous-traité de gestion initialement conclu entre la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux et la CCID, propriétaire de l'infrastructure.

² Les syndicats mixtes ouverts associent des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

2 GOUVERNANCE DU SYNDICAT MIXTE

2.1 Les membres du SMAD

Tableau n° 1 : Représentativité et participations financières des membres du syndicat

	2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Nb délégués	Quote-part	Nb délégués	Quote-part	Nb délégués	Quote-part	Nb délégués	Quote-part	Nb délégués	Quote-part	Nb délégués	Quote-part	Nb délégués	Quote-part
Département de la Dordogne	8	49%	9	49%	9	49%	9	49%	9	43%	9	43%	9	43%
Région Nouvelle-Aquitaine			2	10%	2	10%	2	10%	5	25%	5	25%	5	25%
Communauté d'agglomération bergeracoise	5	30%	6	34%	6	34%	6	34%	5	26%	5	26%	5	26%
Communauté d'agglomération "Grand Périgueux"	1	1%	2	7%	2	7%	2	7%	2	6%	2	6%	2	6%
CCI de la Dordogne	3	20%												

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

2.1.1 Le retrait de la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne du SMAD

Dans son rapport d'observations définitives du 13 novembre 2013 relatif à la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne (CCID), la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes recommandait à cette dernière de quitter le SMAD afin de mettre fin au cumul des responsabilités de propriétaire et d'exploitant de l'aéroport. En effet, à cette époque, la CCID était membre fondateur du SMAD et actionnaire exclusif de la SABDP, délégataire³ de l'exploitation de l'aéroport de Bergerac dont le SMAD est propriétaire. À la suite de la publication du rapport, le préfet de la région Aquitaine a expressément demandé à la CCID, par courrier du 12 septembre 2015, de se retirer du SMAD, ce qu'a confirmé l'ancien ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes.

Le comité syndical a accepté, par délibération du 4 novembre 2015, le retrait de la CCID au 1^{er} janvier 2016 et a autorisé le président du SMAD à en négocier les conditions financières avec l'organisme consulaire par une délibération n° 15-11-08 du 20 novembre 2015.

2.1.1.1 Contenu de l'accord financier passé entre le SMAD et la CCID

L'accord financier entre les deux parties est fixé dans deux documents différents.

En premier lieu, une convention conclue le 28 janvier 2016 entre le SMAD et la CCID dispose en son article 3 que le syndicat doit rembourser à la CCID les annuités des emprunts contractés par l'organisme consulaire antérieurement à 2008⁴ pour des actifs intégrés au bilan du SMAD, soit un total de capital restant dû de 818 195,78 € entre 2016 et 2023. Par ailleurs, son

³ Jusqu'en janvier 2020, le groupement EGC Aéro lui ayant succédé alors.

⁴ L'exercice 2008 correspond au transfert par la CCID et la ville de Bergerac de l'exploitation de l'aéroport de Bergerac au SMAD suite à la modification des statuts du SMAD et à la conclusion d'une nouvelle convention avec l'État.

article 4 dispose que la CCI de la Dordogne doit poursuivre le remboursement des emprunts contractés lors de son adhésion au SMAD à hauteur de sa quote-part de 20 %, soit un montant total de 686 124,66 € souscrit entre 2008 et 2015, date de sortie de la CCID du SMAD et dont le remboursement court entre 2016 et 2023.

En second lieu, un échange de courriers des 13 et 19 janvier 2016 entre le SMAD et la CCID évoque un second accord financier qui n'a pas été formalisé. Il est prévu que le SMAD admette en non-valeur sa créance envers la CCID relative à sa contribution budgétaire pour l'exercice 2015, soit 349 824 €, en échange de l'abandon par la CCID, de sa créance vis-à-vis du SMAD relative à la part de 20 % des actifs financés par les emprunts qu'elle continuera de rembourser. L'admission en non-valeur de la contribution 2015 de la CCID a été décidée par délibération du syndicat du 30 mars 2016.

2.1.1.2 Risques juridiques relatifs au contenu de ces accords financiers entre le SMAD et la CCID

Ces accords financiers présentent plusieurs risques.

En premier lieu, la convention du 28 janvier 2016 est incomplète car elle ne contient pas tous les éléments de l'accord financier, ceux-ci étant également fixés dans les échanges de lettres des 13 et 19 janvier 2016 précités. Or, la convention est l'unique vecteur juridique opposable des éléments de l'accord qui doivent être transcrits. Ainsi, la convention ne prévoit pas que l'apurement des engagements de la CCID aurait pour contrepartie le versement, par le SMAD, au profit de celle-ci, d'une soulte correspondant à la valeur nette comptable des actifs attachés à ces engagements et laissés au bilan du SMAD. Au cas d'espèce, la dissociation de l'actif et du passif dans la répartition du patrimoine entre les deux organismes va à l'encontre des dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT qui dispose que, dans le cas des biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences, « [...] *Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions [que les biens] [...]* ». Si l'article 6 des statuts du SMAD prévoit que le retrait d'un membre s'effectue sous réserve de l'apurement de ses engagements financiers, cela ne peut avoir pour conséquence de dissocier le passif des actifs qu'il a servi à financer ou de convenir d'arrangements réciproques non-délibérés.

L'ordonnateur estime au contraire que les accords de sortie de la CCID respectent l'article précité dans la mesure où les biens et les dettes ont été répartis selon un accord librement négocié entre les parties. La chambre régionale des comptes conteste cette analyse dès lors que, d'une part, la convention n'a pas été approuvée par le comité syndical ainsi qu'il est relevé ci-après et, d'autre part, elle ne règle que le sort du passif, c'est-à-dire des emprunts respectifs restant à rembourser.

En second lieu, les prérogatives de décision du conseil syndical n'ont pas été respectées. Contrairement aux dispositions combinées de l'article L. 5211-25-1 du CGCT⁵ et l'article 3 de la délibération n° 15-11-08 du 20 novembre 2015 déjà citée, la convention du 28 janvier 2016 n'a pas été soumise à l'approbation du conseil syndical, ce qui ne permet pas de s'assurer de son caractère opposable. En réponse sur ce point, l'ordonnateur en fonctions considère que ladite

⁵ Applicable aux syndicats mixtes ouverts par renvoi de l'article L. 5721-6-2 du CGCT.

délibération du 20 novembre 2015 vaudrait approbation, par anticipation, de cette convention signée le 20 janvier 2016. Outre le caractère juridique fragile d'un tel raisonnement, la chambre régionale des comptes indique que la délibération du 20 novembre 2015 précitée prescrit, de manière explicite, que : « *Lors du prochain conseil syndical cette convention sera soumise au vote des délégués du SMAD* ». Cette anomalie est également relevée en ce qui concerne le second accord financier formalisé par l'échange des lettres susmentionnées puisque les termes de l'accord ne sont pas explicités dans la délibération du 30 mars 2016. Aussi, la chambre régionale des comptes maintient que cette absence d'approbation par le conseil syndical fragilise fortement la portée juridique de cet accord.

En troisième lieu, l'abandon de la créance du SMAD vis-à-vis de la CCID relative à la contribution de cette dernière au syndicat au titre de l'exercice 2015 présente deux risques juridiques. D'une part, la décision de l'assemblée délibérante relative à l'admission en non-valeur n'efface pas la dette du redevable. D'autre part, l'admission en non-valeur de la créance du SMAD envers la CCID en contrepartie de l'abandon par cette dernière de ses créances vis-à-vis du SMAD constitue une compensation de charges et de recettes qui est contraire au principe d'universalité budgétaire⁶ et peut s'apparenter à une libéralité.

2.1.1.3 Sur la transparence du processus de négociation de l'accord

La négociation de l'accord financier entre les deux parties n'a pas été entourée des garanties susceptibles de justifier d'un équilibre des intérêts du SMAD et de la CCID. Les termes de cet abandon mutuel de créances ne sont pas connus.

2.1.1.4 Évaluation du bilan financier pour le SMAD du retrait de la CCID

Tableau n° 2 : bilan financier pour le SMAD du retrait de la CCID

Nature des charges et des produits	Charges	Produits
Remboursement par le SMAD à la CCID des échéances d'emprunts contractés par la CCID avant 2008 (date de transfert de l'exploitation de l'aéroport au SMAD)	818 195,78	
Remboursement par le CCID au SMAD de sa quote-part de 20 % des échéances d'emprunts souscrits par le SMAD pendant la période où elle en est membre (de 2008 à 2015)		686 124,66
Admission en non-valeur de la contribution 2015 de la CCID au SMAD	349 824	
Valeur nette comptable des actifs inscrits au bilan du SMAD du 1.1.2008 au 31.12.2015 (quote-part de 20 % de cette VNC non reversée à la CCID)		1 448 967,72
TOTAL	1 168 019,78	2 135 092,38
Solde bénéficiaire pour le SMAD		967 072,60

Source : CRC d'après données SMAD et DGFIP

⁶ Instruction comptable et budgétaire M14, tome 2, titre 1, chapitre 1, § 3.

La chambre régionale des comptes a procédé à un bilan financier de l'accord conclu entre les parties en évaluant chacune de ces composantes qui constituent, selon les cas, une charge ou un produit pour le syndicat, à savoir :

- le remboursement par le SMAD à la CCID des échéances d'emprunts contractés par la CCID avant 2008 (date de transfert de l'exploitation de l'aéroport au SMAD), inscrite en charge pour 818 195,78 €⁷ ;
- le remboursement par la CCID au SMAD des échéances d'emprunts souscrits par le SMAD pendant la période où elle en est membre (de 2008 à 2015) à hauteur de 20 % correspondant à sa participation aux charges syndicales, soit un montant de 686 124,66 €⁸ ;
- l'admission en non-valeur de la contribution 2015 de la CCID au SMAD inscrite en charge pour 349 824 € ;
- la quote-part de 20 % de la valeur nette comptable des actifs inscrits au bilan du SMAD du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2015 constituant un produit de 1 448 967,72 €. Ce montant a été reconstitué grâce à l'état de l'actif arrêté au 31 décembre 2015. Sont pris en compte les actifs entrés au bilan du SMAD à compter de sa création le 1^{er} janvier 2008 (hors actifs de reprise de la CCID en qualité d'ancienne exploitante de l'aéroport de Bergerac) jusqu'au retrait de la CCID du syndicat le 31 décembre 2015. Le montant de la quote-part de 20 % sur le montant total de l'actif concerné évalué à 7 244 838,60 € s'élève à 1 448 967,72 €.

Au total, la chambre régionale des comptes constate que cet accord financier constitue un avantage pour le SMAD qu'elle évalue à 967 072,60 €⁹. En réponse, l'ordonnateur en fonctions considère que le contenu des accords est la conséquence logique et équitable d'une histoire spécifique de la gestion de l'aéroport. Aussi, il ne lui paraît pas opportun d'indiquer que ces accords seraient favorables à l'une ou l'autre des parties. En l'absence de contestation par l'ordonnateur des éléments de calcul susmentionnés, la chambre régionale des comptes maintient que cet accord financier constitue un avantage financier pour le SMAD.

2.1.2 L'adhésion de la région Nouvelle-Aquitaine au SMAD

La région Nouvelle-Aquitaine est devenue membre du syndicat en 2016. Suite à la fusion des trois régions existantes, la région a défini une stratégie aéroportuaire régionale, délibérée en séance plénière le 23 octobre 2017, visant à l'harmonisation de ses interventions dans le secteur aéroportuaire régional. Ainsi, la région propose d'accompagner des aéroports dits « cibles », et labellisés, par rapport à l'impact qu'ils ont sur le territoire au regard des enjeux identifiés de désenclavement et de soutien aux bassins économiques et touristiques.

⁷ Addition des annuités dues de 2016 à 2023 : (123 743,86 + 119 235,86 + 114 727,85 + 110 219,85 + 105 711,85 + 101 203,84 + 96 695,85 + 46 656,82).

⁸ Addition des annuités dues de 2016 à 2023 : (99 371,62 + 95 503,89 + 97 650,19 + 96 796,5 + 95 947,48 + 95 089,11 + 54 693,42 + 48 072,45).

⁹ Soit la différence des flux financiers afférents à l'accord financier conclu entre le SMAD et la CCID soit, pour le SMAD un montant total de produit de 2 135 092,38 € et un montant total de charges de 1 168 019,78 € mentionnés dans le tableau « Bilan financier pour le SMAD du retrait de la CCID ».

L'intégration de l'aéroport de Bergerac dans la catégorie des « aéroports cibles » a permis de porter l'effort financier de la région Nouvelle-Aquitaine de 10 %¹⁰ à 25 %. L'ancien ordonnateur a indiqué que la région a soutenu les projets d'investissements récemment opérés par le syndicat au profit de l'aéroport de Bergerac en prévision de l'accroissement de son activité.

2.1.3 La régularité de la contribution du département de la Dordogne au SMAD

La chambre régionale des comptes a déjà été amenée à formuler des observations définitives dans le cadre de l'examen de la gestion du syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde¹¹ puis du syndicat mixte de l'aéroport de Poitiers-Biard¹².

S'appuyant sur les dispositions combinées de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et l'article L. 6311-2 du code des transports, elle considère que la participation du département de la Dordogne au syndicat pour la création, l'aménagement et l'exploitation des infrastructures aéroportuaires est conforme aux textes.

2.2 Les instances de gouvernance

2.2.1 Les statuts

Les différentes modifications statutaires intervenues au cours de la période sous revue n'appellent pas d'observation.

2.2.2 Le comité syndical

Concernant le cas particulier de la gestion de l'aéroport de Périgueux, les statuts prévoient que deux délégués du département de la Dordogne et de la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux sont compétents pour délibérer sur les sujets le concernant. Toutefois, contrairement à l'article 12 des statuts qui prescrit que « *pour les affaires spécifiques à un aéroport, ne prennent part au vote que les délégués représentant les membres concernés par l'affaire mise en délibération* », la rédaction des délibérations ne permet pas de s'assurer qu'elles sont exclusivement adoptées par les délégués représentant le département et le Grand-Périgueux car l'identité des élus n'est pas mentionnée de manière explicite.

La chambre régionale des comptes attire en conséquence l'attention de l'ordonnateur sur la fragilité juridique des délibérations afférentes.

¹⁰ Part de la région lors de son entrée au SMAD en 2016.

¹¹ Rapport d'observations définitives du 22 octobre 2018.

¹² Rapport d'observations définitives du 19 juin 2019.

2.2.3 L'exécutif et les régimes de délégations

Dans ses observations provisoires, la chambre régionale des comptes avait observé que la délibération n° 2020-09-02 du 1^{er} septembre 2020 confiait une délégation de pouvoir au président sur un fondement juridique erroné. Les décisions prises par le président sur ce fondement étaient irrégulières. Aussi, par délibération du 10 mars 2022, le comité syndical a procédé aux modifications statutaires nécessaires, celles-ci ayant été validées par arrêté préfectoral du 23 mars 2022. Ce point n'appelle plus d'observation.

CONCLUSION RELATIVE À LA GOUVERNANCE DU SMAD

La gouvernance du syndicat mixte est marquée, sur la période examinée, par le retrait de la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne (CCID) et l'adhésion de la région Nouvelle-Aquitaine. Si le règlement financier du retrait de la CCID est très favorable à ce dernier, il est entaché de plusieurs risques juridiques substantiels en raison du caractère non exhaustif de la convention passée entre les parties et de sa non-présentation pour validation au conseil syndical.

Par ailleurs, plusieurs décisions prises en matière de gouvernance ne sont pas dénuées de risques contentieux : absence d'identification des élus du conseil syndical délibérant dans le cadre de la gestion de l'aéroport de Périgueux ; fondement juridique erroné de la délibération n° 2020-09-02 du 1^{er} septembre 2020, par laquelle ce conseil accorde une délégation de pouvoir au président. La légalité des actes pris par le syndicat est en cause. Ce dernier point a été corrigé par une nouvelle délibération du 22 mars 2022.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIÈRE

3.1 La qualité de l'information financière

3.1.1 La présentation des documents budgétaires

L'examen des annexes du compte administratif 2019 fait apparaître que l'information financière délivrée aux élus et aux citoyens est insuffisante au regard des obligations en vigueur.

En premier lieu, plusieurs annexes ne sont pas renseignées : l'annexe relative aux méthodes utilisées pour les amortissements (A3) ; l'état des autres engagements donnés (B1.5) qui aurait dû faire état de l'accord financier établi avec la CCID à l'occasion du retrait de cette dernière ; la liste des concours attribués à des tiers (B1.7) aurait dû indiquer que le SMAD verse une subvention d'environ 1,5 M€ chaque année au comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24) ; l'état du personnel (C1.1) et, enfin, la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2). Or, sur ce dernier point, il est essentiel que le SMAD fasse figurer les engagements financiers relatifs aux délégations de service public. En réponse aux

observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les annexes budgétaires avaient été intégralement renseignées dans le budget 2022. S'il est vrai que les annexes relatives aux amortissements, aux subventions versées et au personnel ont été correctement complétées, l'annexe relative aux engagements donnés n'est en revanche pas jointe et celle listant les organismes dans lesquels a été pris un engagement financier n'est pas renseignée. Il convient donc que l'ordonnateur poursuive ses efforts en la matière, étant rappelé que les annexes aux documents budgétaires doivent obligatoirement¹³ être complétés par l'exécutif afin d'assurer l'information la plus précise et transparente possible des élus mais également du public.

En second lieu, l'annexe relative à l'état de la dette fait apparaître un écart de 327 426,29 € avec le compte de gestion, soit 10 % de l'encours inscrit au compte 1678 « autres emprunts et dettes » depuis le début de la période.

Tableau n° 3 : écarts constatés de l'encours entre le compte de gestion et le compte administratif

Dette (au 31.12)		2015	2016	2017	2018	2019
Encours figurant au	Compte de gestion (CG) - c/164+c/167	3 703 377,20	3 273 003,99	4 282 960,06	4 232 988,76	3 649 309,93
	Compte administratif (CA)	2 899 917,01	2 945 577,97	3 955 533,77	3 905 562,47	3 321 883,64
Écart encours (CG-CA)		803 460,19	327 426,02	327 426,29	327 426,29	327 426,29

Source : comptes de gestion, comptes administratifs

Cette anomalie correspond au financement d'une partie des terrains inscrits au compte 21711 qui ont été mis à disposition par la commune de Bergerac. L'ordonnateur et le payeur départemental ont précisé que cette dette, due à la CCI, sera exigible à la date de la fermeture définitive de l'aéroport, soit le 31 décembre 2107 au plus tard, et n'était pas indiquée dans les annexes budgétaires au regard de son caractère particulier. Il apparaît toutefois qu'elle a été intégrée à l'annexe relative à la dette du budget annexe 2022. Ce point n'appelle plus d'observation.

Au total, la qualité de l'information financière des membres du conseil syndical et des citoyens est perfectible. La chambre régionale des comptes constate que le SMAD a entamé un travail de fiabilisation des annexes obligatoires des documents budgétaires à l'occasion de l'adoption du budget 2022.

3.1.2 La tenue du débat sur les orientations budgétaires

Si le SMAD satisfait à l'obligation d'organiser annuellement le débat d'orientations budgétaires (DOB) prévu par l'article L. 2312-1¹⁴ du CGCT et applicable au syndicat, par renvoi de l'article L. 5722-1 du même code, plusieurs anomalies ont été constatées.

¹³ Articles L. 2313-1, L. 2313-1-1 et R. 2313-3 du CGCT, que rappelle l'instruction comptable M14 (Tome 2 Titre 4 chapitre 1 Point 6.2.1) et les maquettes budgétaires associées.

¹⁴ Selon cet article, « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique ».

Tableau n° 4 : la tenue du DOB de 2015 à 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Tenue du DOB</i>	6 nov. 2014	3 mars 2016	15 déc. 2016	15 déc. 2017	20 déc. 2018	18 déc. 2019	21 déc. 2020
<i>Vote du BP</i>	20 mars 2015	30 mars 2016	15 mars 2017	27 mars 2018	28 fév. 2019	26 fév. 2020	12 avr. 2021

Source : CRC, d'après les délibérations du comité syndical du SMAD

En premier lieu, le DOB a eu lieu plus de deux mois avant le vote du budget pour tous les exercices à l'exception de 2016, alors que l'article susvisé précise que ce débat se tient « *dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget* ». Autrement dit, le délai défini par la réglementation est un délai maximum. En réponse, l'ordonnateur a relevé que le non-respect systématique de ce délai découle de contraintes d'agenda des élus ou inhérentes au renouvellement des exécutifs des membres du syndicat et à la modification consécutive de la composition des instances du syndicat, mais assure qu'un effort sera entrepris à l'avenir pour respecter le délai légal.

En second lieu, le contenu des rapports sur les orientations budgétaires communiqués aux élus est sommaire et ne respecte pas les dispositions de l'article D. 2312-1 du CGCT : absence d'explication sur l'évaluation de plusieurs montants, aucun engagement pluriannuel n'est recensé, la dette est ventilée par membre-adhérent mais sans précision quant à sa structure ou sa gestion, les informations relatives au personnel ne sont pas non plus détaillées (régime indemnitaire, temps de travail...). En réponse, l'ordonnateur a mis en avant les efforts engagés pour développer et enrichir l'information délivrée dans le ROB 2022, estimant toutefois que les élus disposent d'une information complète par le biais des ordres du jour du comité syndical. À l'instar des documents budgétaires, la chambre régionale des comptes rappelle que les rapports d'orientations budgétaires ont vocation à être mis à la disposition du public dans les 15 jours suivant la tenue du DOB¹⁵. Il convient donc que ce document soit complet et accessible au public.

La chambre régionale des comptes prend acte des progrès engagés en 2022 en termes de qualité de l'information financière et invite l'ordonnateur à présenter une véritable stratégie financière à moyen et long terme à l'occasion du débat d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 1 : compléter l'information financière due aux élus en servant les annexes financières aux documents budgétaires et compléter les rapports sur les orientations budgétaires conformément à l'article D. 2312-1 du CGCT.

¹⁵ Article D. 2312-3 du CGCT.

3.2 Le respect du principe d'indépendance des exercices

Les comptes de rattachement de charges et de produits ne sont pas mouvementés¹⁶. À titre d'exemple, des versements effectués au délégataire en 2016 concernaient des acomptes et soldes des 3^e et 4^e trimestre 2015 pour un montant total de 475 524 €. L'impact de cette absence de rattachement n'est pas neutre en termes de fiabilité du résultat puisque ce montant représente 33 % de la totalité des charges de gestion de l'exercice 2015. L'ordonnateur estime qu'en dehors de ce cas particulier, les montants de charges à rattacher sont faibles et n'affecteraient pas significativement les équilibres financiers. Si l'instruction comptable M14 précise que le principe de rattachement peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice, elle préconise néanmoins de conserver une permanence des méthodes pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes. Dans la mesure où le SMAD peut être amené à constater des montants de charges à rattacher significatifs, comme ce fut le cas en 2015 puis en 2021¹⁷, la chambre régionale des comptes considère préférable que le syndicat mette en œuvre cette procédure chaque année.

Par ailleurs, le SMAD ne constate pas non plus les intérêts courus non échus qui participent également au respect du principe d'indépendance des exercices. Il est précisé que le comptable a plusieurs fois appelé l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité d'appliquer le rattachement dans un souci de sincérité et de fiabilité du résultat comptable.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à respecter cette obligation réglementaire dès l'adoption du prochain compte administratif, le payeur départemental ayant précisé qu'il appuierait le SMAD dans cette démarche.

3.3 Les opérations patrimoniales

3.3.1 Observations générales sur la tenue de l'inventaire

Tableau n° 5 : comparaison entre l'inventaire et l'état de l'actif au 31 décembre 2020

	Inventaire SMAD	État de l'actif comptable	Écart	%
Total brut	11 724 398,79	14 841 251,32	-3 116 852,53	-21%
Total amortissement	8 338 093,96	6 898 984,46	1 439 109,50	21%
Total net	5 365 177,35	7 942 266,86	-2 577 089,51	-32%

Source : inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020

¹⁶ L'instruction M14 (tome 2, titre 3, chapitre 4, paragraphe 1.1) prévoit que le rattachement des charges et des produits est obligatoirement applicable aux EPCI dont la population totale est égale ou supérieure à 3 500 habitants. Elle s'impose donc au SMAD.

¹⁷ Le solde de la subvention exceptionnelle accordée en 2021 au concessionnaire, soit 157 277,50 €, a été versé en 2022 sans pour autant être rattaché à l'exercice précédent.

Le rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable arrêtés au 31 décembre 2020 a mis en évidence des écarts portant aussi bien sur les valeurs historiques que sur les amortissements cumulés, modifiant de ce fait les valeurs nettes comptables. Ces discordances totalisent un écart de 636 602,76 € en valeur nette¹⁸, soit 8 % du total de l'actif net inscrit dans les comptes du syndicat. Le SMAD a précisé qu'aucun rapprochement périodique n'était effectué entre les deux documents jusqu'à présent. Néanmoins, les réponses de l'ordonnateur et du payeur départemental indiquent qu'ils se sont rapprochés afin de fiabiliser les documents comptables patrimoniaux du syndicat. La chambre régionale des comptes en prend acte.

Par délibérations du 31 mars 2009 et du 9 janvier 2012 pour le budget principal et du 18 décembre 2019 pour le budget annexe, le comité syndical a fixé les durées d'amortissement des immobilisations. Leur mise en œuvre n'appelle pas d'observation.

3.3.2 Les biens mis à la disposition du délégataire de l'aéroport de Bergerac

Les contrats de délégation de service public (DSP) en vigueur au cours de la période de contrôle précisent le régime des biens nécessaires à l'exploitation de l'aéroport. Ils sont classés en trois catégories :

- les biens de retour : mis à disposition par l'autorité délégante, ils sont constitués des biens meubles et immeubles par nature ou par destination et implantés sur les propriétés publiques contenues dans le périmètre de la délégation ou indispensables au fonctionnement du service public délégué ;
- les biens de reprise : constitués des biens meubles et immeubles acquis par le concessionnaire en cours de délégation, y compris au titre de ses obligations d'entretien et de maintenance, et utiles au fonctionnement du service délégué. Ils sont, le cas échéant, repris par l'autorité concédante à l'issue de la délégation ;
- les biens propres : biens meubles autres que les biens de reprise appartenant au concessionnaire, ni nécessaires, ni indispensables au fonctionnement du service public.

3.3.2.1 Dans le cadre du contrat de délégation de service public de 2013-2019

L'article 26.1 du contrat de concession dispose que sont à la charge du délégataire, en l'occurrence la Société d'Exploitation de l'Aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord (SABDP), la maintenance, l'entretien et le renouvellement des biens de la délégation.

L'article 3-2 du contrat stipule que « *pour permettre au délégataire de remplir sa mission, le délégant met à disposition l'ensemble des biens et ouvrages appartenant à la catégorie des biens de retour décrite à l'inventaire A joint en annexe 2* ». Cette mise à disposition devait valablement être constatée contradictoirement par procès-verbal, signé par l'autorité délégante ou son représentant, et le délégataire. Les biens de retour, de reprise et les biens propres devaient être classés, en fonction de leur catégorie, suivant trois inventaires distincts annexés au contrat.

¹⁸ Il apparaît que des montants nets de l'inventaire ne prennent pas en compte des montants d'amortissements (exemple des comptes 2151 et 2152).

Or, ces annexes n'ont pas été documentées, celles-ci indiquant la mention « *À compléter après réalisation de l'inventaire* ». Seuls des biens de retour ont été inventoriés dans un procès-verbal visé par les agents responsables des affaires financières du SMAD et de la SABDP. Il liste deux catégories de biens libellées « *biens de retour de la CCI Dordogne au SMAD* » pour un montant net total de 740 879,62 € et « *biens appartenant au SMAD* », non valorisés. En pratique, il ne s'agit pas véritablement d'un inventaire des biens tel que décrit à l'article 3.1 du contrat puisque le document correspond à l'état de sortie de l'actif des biens du sous-traité de gestion entre le SMAD et la CCID repris, sans réexamen, pour recenser les biens mis à disposition de la SABDP.

Par ailleurs, les opérations d'actifs comptabilisées entre le SMAD et la SABDP sont également mentionnées dans un compte rendu d'une réunion du 20 novembre 2013 à laquelle ont participé la directrice du SMAD et le directeur financier de la CCID, étant rappelé que l'organisme consulaire agit en tant qu'ancien exploitant de l'aéroport et actionnaire exclusif de la SABDP, désignée comme nouveau délégataire.

L'examen de ces documents appelle plusieurs observations.

En premier lieu, les élus du syndicat n'ont pas été systématiquement associés aux différentes discussions et décisions concernant le transfert des actifs et des décisions connexes entre la CCID, ancien exploitant de l'aéroport de Bergerac, et la SABDP. Ainsi, l'inventaire physique, faisant office de procès-verbal de mise à disposition des biens, a été signé par la directrice du SMAD. Il était pourtant prévu à l'article 3-2a du contrat que « *la mise à disposition des biens sera valablement constatée contradictoirement par procès-verbal, signé par l'Autorité délégante, ou son représentant, et le Délégataire* ». Or, la directrice ne peut valablement être considérée comme la représentante du syndicat dès lors qu'elle ne dispose pas d'une délégation de signature en bonne et due forme et, d'autre part, le SMAD ayant repris l'inventaire physique en tant que procès-verbal de mise à disposition des biens, l'autorité délégante aurait dû le valider formellement afin de lui conférer une valeur contractuelle. Par ailleurs, le compte rendu de la réunion du 20 novembre 2013 fait état d'une décision structurante dans le démarrage de cette DSP prise conjointement par le SMAD, la CCID et la SABDP et relative à l'absence de transfert comptable des biens mis à la disposition de la SABDP. Il est précisé que, concernant le SMAD, seule la direction a participé à ces discussions et décisions. Sur ce point également, aucune pièce transmise ne permet d'indiquer qu'un mandat a été attribué à la direction par les instances du syndicat.

En second lieu, l'inventaire des biens mis à disposition n'est pas exploitable sur le plan comptable. La mise à disposition physique des biens n'a donné lieu à aucun enregistrement dans les comptes du SMAD et de la SABDP. En effet, les deux organismes ont conjointement décidé de n'inscrire aucun bien mis à disposition dans les comptes du délégataire, celui-ci devant reverser au délégant la subvention de l'État perçue pour l'amortissement de ces biens. L'ordonnateur justifie ce choix par les difficultés découlant des transferts opérés en 2008 entre la CCI et le SMAD dont les systèmes comptables différaient. Si cette décision n'emporte pas de conséquences financières pour le SMAD, elle contribue à rendre peu transparente les relations comptables entre le syndicat et la société délégataire et ne lui permet pas de donner une image fidèle de son patrimoine.

En dernier lieu, l'inventaire est lacunaire car il ne comporte pas le diagnostic de l'état des biens mis à disposition du délégataire contrairement à ce que prévoit l'article 3-2 du contrat de DSP. Cette situation a plusieurs conséquences dommageables. Ainsi, l'absence de connaissance précise de l'état des immobilisations en début de contrat ne permet pas au syndicat de définir précisément la programmation des investissements de maintien et de renouvellement des

équipements confiés au délégataire. Ensuite, en l'absence de diagnostic contradictoire de l'état de ces biens en début et en fin de contrat, le contrôle par le maître d'ouvrage de l'utilisation de ces biens par le délégataire est inopérant. Enfin, en cas de dommages causés à ces biens, il serait difficile pour le maître d'ouvrage de mettre en cause la responsabilité civile du délégataire faute d'état des lieux établis lors de la remise du bien.

Les lacunes de cet inventaire se matérialisent de plusieurs façons. Une majorité des « *biens appartenant au SMAD* », mis à disposition du délégataire, n'a été ni identifiée, ni valorisée par le SMAD car les colonnes relatives au numéro d'immobilisation initial, aux amortissements et à la valeur nette comptable ne sont pas renseignées. Il est également apparu que certains biens présentent des dates d'acquisition si anciennes qu'elles interrogent sur leur exploitation effective. Enfin, le procès-verbal ne recense pas les infrastructures telles que les terrains, bâtiments et pistes qui demeurent inventoriés dans le patrimoine du SMAD, au compte 21. Or, il résulte des termes de l'article 3.2. précité du contrat que, compte tenu de leurs caractéristiques, ces actifs constituent, par nature, des biens de retour dès lors qu'ils sont indispensables au fonctionnement du service public délégué. L'amortissement de ces biens par le SMAD a donc constitué une charge induite et a affecté son résultat comptable.

L'ordonnateur admet que l'inventaire est lacunaire et précise que le syndicat avait conscience de ces insuffisances suite à des audits réalisés et communiqués au délégataire. Il souligne toutefois que le syndicat est tributaire des informations transmises par le délégataire. La directrice du syndicat, quant à elle, a indiqué au cours de l'instruction qu'elle suivait personnellement la mise à jour de l'inventaire des biens.

3.3.2.2 Dans le cadre du contrat de concession de 2019 en cours d'exécution

L'article 11.1 du contrat de concession conclu en 2019 dispose que « *pour permettre au concessionnaire de remplir sa mission, le concédant met à sa disposition l'ensemble des biens et ouvrages appartenant à la catégorie des biens de retour décrite à l'inventaire joint en annexe II* ». Cette mise à disposition doit être valablement constatée contradictoirement par procès-verbal de mise à disposition, signé par le concédant et le concessionnaire et établi au plus tard dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la concession.

Le contrat ne mentionne que les biens de retour, censés être listés dans l'annexe II, celle-ci renvoyant au procès-verbal de mise à disposition des biens. Ce procès-verbal a été établi et signé le 1^{er} février 2020 par le directeur d'EGC Aéro, nouveau délégataire, et la directrice du SMAD. Les biens sont répartis selon leur affectation.

À l'instar de la précédente DSP, certaines carences sont encore observées.

En premier lieu, le procès-verbal a été signé par la directrice du SMAD alors qu'elle ne disposait pas de la compétence pour le faire, aucun acte de délégation du président n'ayant été produit.

En second lieu, les données patrimoniales sont lacunaires. Plusieurs actifs datant du sous-traité de gestion (soit antérieurs à 2013) ne sont pas valorisés et ne comportent aucun numéro d'immobilisation.

En troisième lieu, la présentation des comptes paraît peu lisible. L'article 11.1 du contrat liste les mentions obligatoires que doit comporter le procès-verbal de mise à disposition des biens. Or, plusieurs d'entre elles font défaut : biens régaliens ou exploitation, typologie de l'actif (renouvellement ou investissement), diagnostic de leur état. Il ne comprend pas non plus de plan parcellaire différenciant les terrains, ouvrages et installations mis à disposition de ceux qui ne le

sont pas. De même, l'article 6 du contrat de concession de 2019 prévoit que sont à la charge du délégataire la maintenance, l'entretien et le renouvellement des biens de la délégation. Or, le compte 241 n'est pas renseigné, tous les biens étant enregistrés dans le compte 21 du syndicat.

En dernier lieu, il a été relevé des erreurs d'imputation comptable. Ainsi, les infrastructures telles que les pistes ou encore les bâtiments sont exclus des biens de la délégation. Elles n'apparaissent pas dans le procès-verbal et demeurent inscrites, à tort, au bilan du syndicat, en compte 21 alors qu'il aurait fallu les transférer au compte « *immobilisations mises en concession ou en affermage* ». Il n'appartient pas au SMAD d'amortir ces biens étant donné qu'ils auraient dû être mis à disposition du concessionnaire, ce qui a affecté négativement le résultat comptable.

Au total, ces anomalies nombreuses et substantielles dans la gestion des actifs concédés de la plateforme aéroportuaire de Bergerac altèrent l'image fidèle du patrimoine et la sincérité du bilan du SMAD. Le syndicat ne paraît pas en mesure d'avoir une connaissance globale et exhaustive du patrimoine mis à la disposition des concessionnaires tout au long de la période examinée car l'inventaire de ces biens est lacunaire : plusieurs immobilisations constituant des biens de retour (pistes, bâtiments) ne sont pas inventoriées au procès-verbal ; des biens d'exploitation inventoriés au procès-verbal n'apparaissent pas au bilan du SMAD (comptes 21 et 241) ; des biens inscrits à l'inventaire ne sont ni identifiés ni valorisés. Ces lacunes ne sont pas sans incidences juridiques et assurantielles quant à la mise en jeu de la responsabilité civile du délégataire en cas de dommages sur les biens qu'il exploite.

Comme il l'a été précisé *supra*, le syndicat justifie ces carences par les difficultés inhérentes aux transferts des biens entre la CCI et le SMAD en 2008. Sans les minimiser, la chambre régionale des comptes s'étonne néanmoins que le syndicat n'ait pas saisi l'opportunité du renouvellement de la délégation pour assainir cette situation, ancienne au demeurant, avant l'entrée en vigueur du nouveau contrat. Toutefois, l'ordonnateur et le payeur départemental ont conjointement répondu que des travaux ont été engagés par leurs services respectifs afin de régulariser cette situation et procéder aux écritures comptables nécessaires. La chambre régionale des comptes en prend acte.

3.3.3 Le rattachement de l'aéroport de Périgueux au SMAD

À la suite de la prise de compétence pour l'exploitation de l'aéroport de Périgueux-Bassillac, un avenant au sous-traité de gestion a été conclu entre la CCID, propriétaire de la plateforme, et la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux afin de désigner le SMAD comme le nouveau gestionnaire de l'aéroport.

L'article 3 du sous-traité prévoit la mise à disposition des biens nécessaires à l'exploitation de l'aéroport au bénéfice du gestionnaire, étant précisé que l'article 4 dispose qu'il assumera l'intégralité des travaux d'équipement, d'entretien et de grosses réparations des biens mis à disposition.

Conformément à l'article L. 5721-6-1 du CGCT, le transfert de compétences entraîne le transfert au syndicat mixte des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés. En vertu des trois premiers alinéas de l'article L. 1321-1 du CGCT, la mise à disposition constitue le régime de droit commun obligatoire applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité. Elle doit être constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les deux parties.

Au cas d'espèce, il ressort de l'état de l'actif du budget annexe arrêté au 31 décembre 2020 qu'aucun bien n'a été transféré au SMAD, bien que le transfert des compétences soit effectif depuis le 1^{er} mars 2020.

L'ordonnateur a transmis le procès-verbal de transfert établi le 7 avril 2021 au cours du présent contrôle, soit avec 13 mois de retard par rapport à la date du transfert. Au plan juridique, les dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT précité n'ont pas été respectées, rendant ainsi inopérant l'exercice des compétences transférées dans la mesure où les biens liés à leur exercice n'ont pas été transférés. Par ailleurs, au plan financier, le SMAD a dû assumer les frais du fonctionnement courant d'actifs qui n'apparaissaient pas dans son bilan. Par ailleurs, il n'a pas été en mesure de pouvoir amortir les biens concernés et devra assumer financièrement ce retard en 2021.

À l'instar du cas précédent, la chambre régionale des comptes relève que ces transferts incomplets compromettent la fiabilité des comptes de l'exercice 2020 du syndicat et ne permettent pas de donner une image fidèle de son patrimoine en fin d'exercice. L'absence d'amortissement des actifs qui auraient dû être transférés par le Grand-Périgueux interroge la fiabilité du résultat du budget annexe pour cet exercice. Si l'ordonnateur reconnaît le caractère tardif de l'établissement de ce procès-verbal, il a en outre indiqué que les écritures de régularisation ont bien été passées, ce que confirme le payeur départemental.

Recommandation n° 2 : régulariser l'inventaire du syndicat notamment au regard des droits et obligations découlant des relations avec les tiers.

CONCLUSION RELATIVE À LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIÈRE DES ÉLUS

La fiabilité des comptes du SMAD est entachée de diverses anomalies relatives à son patrimoine qui ne concourent pas à donner une image fidèle et sincère de sa situation financière et de son résultat : absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice ; écart entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable ; absence de mise à disposition d'actifs du syndicat aux délégataires titulaires des deux contrats de concessions en cours sur la période et existence d'un niveau d'amortissement erroné de ces biens par le SMAD. Les insuffisances relevées ne sont dénuées ni de risques juridiques ni de risques assurantiels en cas de dommages aux biens. L'information financière à destination des élus syndicaux et du public est en cours d'amélioration.

4 LA SITUATION FINANCIERE DU SYNDICAT MIXTE

L'analyse de la situation financière du SMAD a été réalisée à partir des données comptables du budget principal sur la période 2015-2020.

Le niveau des flux financiers a été affecté par plusieurs événements ayant jalonné la période de contrôle, en particulier :

- le retrait de la CCI de la Dordogne et l'entrée de la région Nouvelle-Aquitaine au sein du SMAD ;
- le retrait du périmètre de l'ancien contrat de délégation de service public de la promotion *marketing* pour la confier au comité départemental du tourisme en 2016 ;
- le renouvellement de la délégation de service public à partir de 2020 avec un nouveau délégataire.

Bien entendu, l'exercice 2020 paraît atypique en raison de la crise sanitaire. La présentation des comptes de cet exercice donne lieu à des développements spécifiques dans le présent chapitre.

4.1 La section de fonctionnement

4.1.1 Résultat de la section de fonctionnement

Tableau n° 6 : résultat de la section de fonctionnement (en €)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes de fonctionnement	2 034 553	3 010 629	2 792 553	2 616 333	2 962 001	3 083 152
Dépenses de fonctionnement	2 251 637	3 666 159	2 714 504	2 620 438	2 813 690	3 064 340
= Résultat de l'exercice	-217 085	-655 530	78 048	-4 105	148 312	18 812

Source : retraitements CRC des comptes administratifs,

Note : les versements effectués au délégataire en 2016 au titre de l'exercice 2015 ont été retraités

La situation financière est erratique sur la période, le SMAD ayant enregistré un résultat déficitaire sur la moitié des exercices. L'exercice 2016 est marqué par le retrait de la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne, en particulier l'admission en non-valeur de la contribution due par l'organisme consulaire au titre de l'exercice 2015 pour un montant de 349 824 €.

4.1.2 Les charges de gestion

Tableau n° 7 : les charges de gestion (en €)

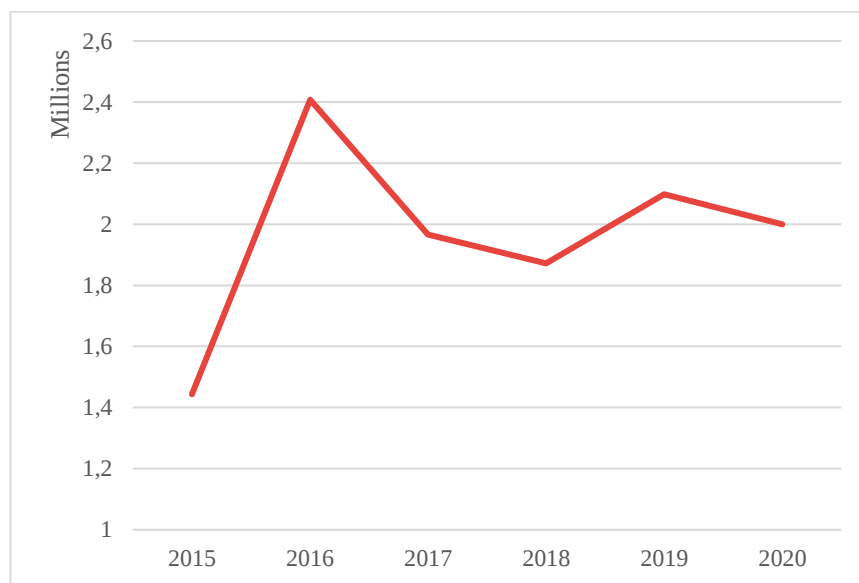
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Charges à caractère général	18 199	27 908	54 813	30 357	128 730	99 360	446,0%
+ Charges de personnel	54 810	56 241	59 968	63 103	95 019	97 820	78,5%
+ Subventions de fonctionnement	1 328 090	1 726 640	1 732 400	1 663 600	1 764 242	1 722 439	29,7%
+ Autres charges de gestion	42 255	596 876	119 236	114 728	110 222	79 709	88,6%
= Charges de gestion	1 443 354	2 407 665	1 966 417	1 871 788	2 098 213	1 999 328	38,5%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Note : les versements effectués au délégataire en 2016 au titre de l'exercice 2015 ont été retraités

Entre 2015 et 2020, les charges de gestion ont progressé de 39 %, chaque catégorie de charges ayant contribué, de manière plus ou moins importante, à ce dynamisme. Cette progression est particulièrement marquée en 2016 en raison de plusieurs événements marquants, à savoir le retrait de la CCID et le changement de stratégie concernant le marketing et la promotion de l'aéroport et des lignes aériennes¹⁹. Par la suite, les charges se stabilisent aux alentours de 2 M€.

Graphique n° 1 : évolution des charges de gestion entre 2015 et 2020 (en €)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.1.2.1 Les subventions de fonctionnement

Les versements effectués au délégataire et aux compagnies aériennes via le comité départemental du tourisme représentent près de 84 % des charges de gestion du syndicat mixte en moyenne sur la période.

Tableau n° 8 : les subventions de fonctionnement (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Subventions de fonctionnement	1 328 090	1 726 640	1 732 400	1 663 600	1 764 242	1 722 439	29,7%
dont contribution exploitation délégataire	505 000	445 000	404 000	370 000	310 000	659 778	30,6%
dont mandat promotion délégataire	434 048	0	0	0	0	0	
dont subv. au CDT pour promotion marketing	385 241	1 281 640	1 328 400	1 293 600	1 454 242	1 062 662	175,8%
dont cotisations union des aéroports français	3 802	0	0	0	0	0	-100,0%

Source : retraitements CRC, d'après les comptes de gestion *

Note : les versements effectués au délégataire en 2016 au titre de l'exercice 2015 ont été retraités

¹⁹ Par une délibération du 8 juillet 2015, le comité syndical a décidé de modifier le contrat de DSP par avenant pour retirer le mandat spécial donné à la SABDP en vue de gérer les actions de promotion de l'aéroport, et de confier cette mission, par convention, au comité départemental du tourisme.

La contribution versée au délégataire est une contrepartie des sujétions de service public afférentes à l'exploitation de l'aéroport. Son montant est déterminé dans le contrat de délégation, étant précisé qu'il était prévu qu'il ne fasse l'objet d'aucune actualisation au cours de la délégation.

Parallèlement, et comme évoqué *supra*, le SMAD verse depuis 2016 une somme annuelle globale au comité départemental du tourisme de la Dordogne pour assurer sans mise en concurrence le financement de la promotion des lignes par les compagnies aériennes. Cette dépense est en forte croissance depuis 2015 puisqu'elle a progressé de 77 % entre 2015 et 2019, étant remarqué que le transfert de la gestion des contrats de marketing avec les compagnies aériennes a été opéré en 2016 au CDT 24. En 2020, la baisse du trafic aérien due à la crise Covid a entraîné la diminution de cette dépense de près de 27 %.

4.1.2.2 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont constituées des charges à caractère général (3 %), des charges de personnel (4 %) et des autres charges de gestion (9 %).

Tableau n° 9 : les charges à caractère général (en €)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Charges à caractère général	18 199	27 908	54 813	30 357	128 730	99 360	446,0%
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	729	999	920	992	8 420	1 452	99,3%
dont entretien et réparations	1 095	1 110	1 186	2 972	4 759	5 389	392,0%
dont assurances et frais bancaires	5 172	5 271	7 079	6 726	6 378	8 801	70,2%
dont autres services extérieurs	510	3 940	4 387	3 972	4 122	3 461	578,4%
dont contrats de prestations de services avec des entreprises	0	300	1 058	1 565	1 565	1 489	-
dont honoraires, études et recherches	9 147	15 123	39 616	12 661	96 934	64 980	610,4%
dont publicité, publications et relations publiques	0	0	10	108	3 840	1 930	-
dont déplacements et missions	73	191	164	954	1 708	194	165,9%
dont frais postaux et télécommunications	1 472	975	393	406	1 004	735	-50,1%
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	0	0	0	0	0	10 929	-

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général sont pour moitié constituées d'honoraires versés à des cabinets externes qui accompagnent le SMAD en assistance à maîtrise d'ouvrage ou dans la gestion de la délégation de service public, notamment en 2019 et 2020.

Tableau n° 10 : les charges de personnel (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Rémunérations du personnel	36 890	37 861	40 748	43 426	44 330	51 123	38,6%
+ Charges sociales	17 164	17 637	18 442	18 862	18 994	20 259	18,0%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	756	743	778	815	1 359	1 338	77,0%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	0	-
= Charges de personnel interne	54 810	56 241	59 968	63 103	64 682	72 720	32,7%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>95,8%</i>	<i>96,0%</i>	<i>96,0%</i>	<i>29,9%</i>	<i>29,4%</i>	<i>27,9%</i>	
+ Charges de personnel externe	0	0	0	0	30 337	25 100	-
= Charges totales de personnel	54 810	56 241	59 968	63 103	95 019	97 820	78,5%
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>31,9%</i>	<i>25,7%</i>	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel ne représentent que 3,6 % des charges de gestion du SMAD. L'établissement présente en effet une situation atypique dans la mesure où il n'emploie qu'un seul agent à temps complet, devenu attaché principal en 2017, pour assurer l'ensemble de sa gestion administrative et financière et de contrôle des délégataires. Bien que cette proportion de charges de personnel soit stable, elle a néanmoins progressé de 78,5 % au cours des cinq dernières années en raison de plusieurs mesures catégorielles adoptées au cours de la période.

Par ailleurs, un agent du conseil départemental est mis à disposition du syndicat à raison de 50 % de son temps de travail depuis 2019. Cette mise à disposition a fait l'objet d'une convention en 2018 entre le département de la Dordogne et le syndicat mixte. En réponse, l'ordonnateur confirme le recours à des expertises externes en matière aéronautique, juridique, finances, ou d'audit. Il indique que cette organisation permet un fonctionnement à la fois économique et efficace du syndicat.

L'argument du caractère économique et efficace du fonctionnement de cette organisation n'est pas démontré par l'ordonnateur dans la mesure où il est remarqué que les charges relatives au recours aux cabinets externes sont récurrentes et élevées. Dans ce cadre, il conviendrait de mettre en rapport les besoins réguliers en matière de prestation externe avec la création d'un nouvel ETP dédié à ces missions. Il est d'ailleurs indiqué *infra* que le syndicat doit renforcer notablement les contrôles qu'il est tenu d'opérer sur l'exécution du contrat de concession ainsi que de l'emploi de la subvention relative au financement des actions de *marketing* touristique.

4.1.3 Les produits de gestion

Tableau n° 11 : les produits de gestion (en €)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Ressources d'exploitation	78 000	15 000	15 000	15 000	15 016	11	-100,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 800 378	2 839 462	2 621 384	2 445 161	2 790 829	2 775 642	54,2%
= Produits de gestion	1 878 378	2 854 462	2 636 384	2 460 161	2 805 845	2 775 652	47,8%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 47,8 % grâce à la dynamique exclusive des ressources institutionnelles. Cette catégorie de recettes représente la quasi-totalité des produits de gestion et correspondent, pour la grande majorité, aux contributions des membres.

Les ressources d'exploitation, très marginales, sont constituées uniquement de la redevance d'occupation domaniale versée par le délégataire au titre de la DSP en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 (soit une part fixe de 15 000 € et une part variable correspondant à 30 % du résultat courant avant impôt).

Tableau n° 12 : les ressources institutionnelles (en €)

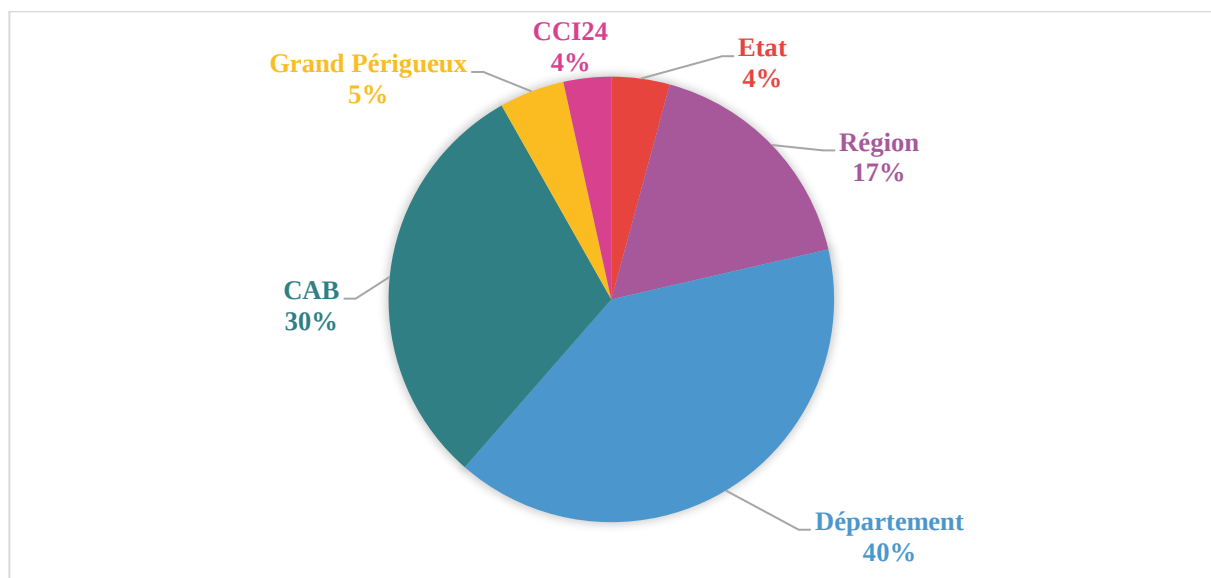
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Participations	1 800 378	2 788 995	2 574 535	2 421 548	2 768 795	2 775 642	54,2%
dont État	110 203	92 461	43 487	43 264	44 468	117 348	6,5%
dont régions	0	307 694	184 030	169 633	349 447	476 525	-
dont départements	690 744	1 180 377	1 158 456	1 083 966	1 196 160	1 111 046	60,8%
dont CA Bergeracoise	632 114	966 689	950 380	897 594	937 425	843 297	33,4%
dont Grand Périgueux	17 493	142 402	139 678	129 441	144 499	131 477	651,6%
dont CCI 24	349 824	99 372	98 504	97 650	96 797	95 947	-72,6%
Autres attributions et participations	0	50 467	46 849	23 613	22 034	0	-
dont SABDP	0	50 467	46 849	23 613	22 034	0	-
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 800 378	2 839 462	2 621 384	2 445 161	2 790 829	2 775 642	54,2%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les contributions des membres représentent 96 % des ressources du syndicat et progressent de 57 % sur la période examinée en raison de l'augmentation des charges à financer.

Comme prévu par l'article 15 des statuts du SMAD, chacun des membres du syndicat supporte une quote-part des charges du budget.

Graphique n° 2 : la répartition des ressources institutionnelles par financeur en 2020 (en %)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La répartition des participations a été modifiée deux fois au cours de la période :

- en 2016, l'engagement de la région à hauteur de 10 % ne permettait pas de compenser la perte de la contribution de la CCID (20 %). Le reliquat a donc été compensé par les deux communautés d'agglomération ;
- en 2019, en application de sa nouvelle stratégie de soutien aux aéroports de Nouvelle-Aquitaine (voir *supra*), la région a augmenté sa participation au SMAD à hauteur de 25 %.

En dehors des contributions budgétaires des membres, le syndicat est bénéficiaire chaque année d'une participation de l'État au titre de l'usage de l'aéroport dans le cadre de ses missions régaliennes. Enfin, jusqu'en 2019, la SABDP a reversé au SMAD des produits des redevances de publicité et *marketing* conformément à l'avenant n° 1 de la DSP.

4.1.4 La capacité d'autofinancement

Tableau n° 13 : la capacité d'autofinancement brute (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Produits de gestion	1 878 378	2 854 462	2 636 384	2 460 161	2 805 845	2 775 652	47,8%
- Charges de gestion	1 443 354	2 407 665	1 966 417	1 871 788	2 098 213	1 999 328	38,5%
Excédent brut de fonctionnement	435 024	446 797	669 967	588 373	707 631	776 324	78,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	23,2%	15,7%	25,4%	23,9%	25,2%	28,0%	
+/- Résultat financier	-163 886	-145 986	-126 465	-135 049	-105 978	-86 855	-47,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	18	11	12	15	0	-87 387	-
= CAF brute	271 156	300 822	543 514	453 339	601 653	602 082	122,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	14,4%	10,5%	20,6%	18,4%	21,4%	21,7%	

Source : retraitements CRC, d'après les comptes de gestion

Note : les versements effectués au délégataire en 2016 au titre de l'exercice 2015 ont été retraités

L'ajustement des contributions des membres au niveau des charges du syndicat permet de maintenir un niveau d'épargne brute supérieure à 15 % des produits de gestion (exercice 2016 mis à part). Ce niveau peut paraître satisfaisant, en première analyse, mais le remboursement de la dette en obère une grande partie (voir *infra*).

4.2 La section d'investissement et l'endettement

4.2.1 Les investissements et leur financement

Entre 2015 et 2020, le SMAD a consacré 3,6 M€ de crédits à ses investissements, soit environ 606 000 €/an correspondant à un effort d'équipement²⁰ moyen de 26 %.

²⁰ L'effort d'équipement est mesuré par le rapport entre les dépenses d'équipement et les recettes réelles de fonctionnement.

Tableau n° 14 : le financement des investissements (en €)

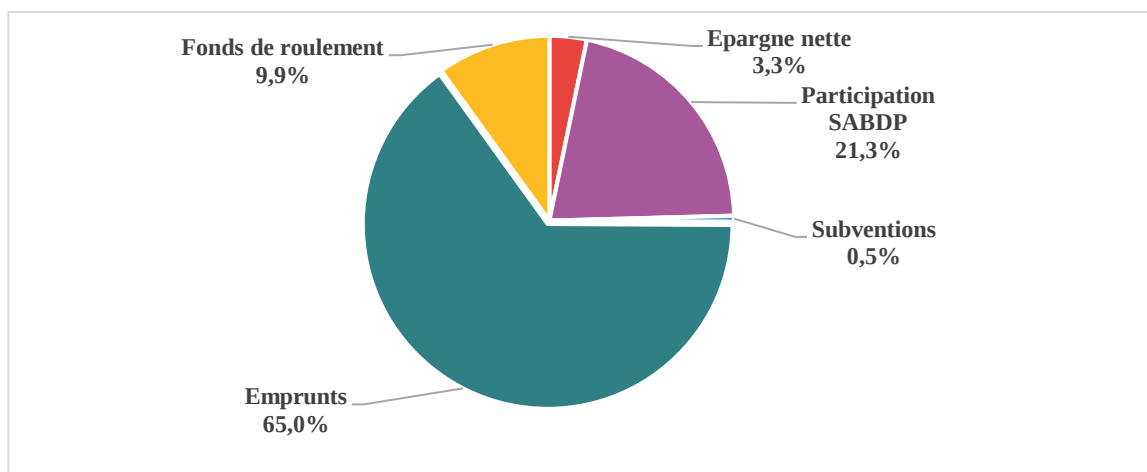
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	271 156	300 822	543 514	453 339	601 653	602 082	2 772 565
- Annuité en capital de la dette	358 131	369 901	382 220	484 703	515 872	547 682	2 658 508
= CAF nette ou disponible (C)	-86 975	-69 080	161 295	-31 364	85 781	54 400	114 057
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement reçues	0	0	0	0	0	18 144	18 144
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police)	0	72 126	420 046	41 676	211 561	0	745 408
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	72 126	420 046	41 676	211 561	18 144	763 552
= Financement propre disponible (C+D)	-86 975	3 046	581 340	10 312	297 342	72 544	877 609
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	-21 455,8%	1,3%	27,7%	2,8%	50,9%	20,5%	24,1%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	405	225 831	2 100 518	371 274	584 669	353 268	3 635 966
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-27 303	-335 627	-30 582	-129 282	0	-522 794
+/- Variation autres dettes et cautionnements	58 208	60 472	62 824	65 268	67 807	70 445	385 025
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-145 589	-255 954	-1 246 375	-395 648	-225 852	-351 169	-2 620 587
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	1 455 000	500 000	0	318 000	2 273 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-145 589	-255 954	208 625	104 352	-225 852	-33 169	-347 587

Source : retraitements CRC, d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible dégagé par le SMAD n'a permis de couvrir que 24 % de ses dépenses d'équipement en moyenne, au cours de la période sous revue. Outre le fait que le syndicat ne bénéficie pas du fonds de compensation de la TVA et perçoit très peu de subventions d'investissement, son épargne est par ailleurs fortement mobilisée par le remboursement de la dette.

En outre, le SMAD bénéficie de fonds versés par la SABDP, équivalents à 25 % du montant de certaines opérations afin de se conformer aux règles européennes relatives aux aides d'État²¹.

²¹ Pour les aéroports de moins de 700 000 passagers, la Commission européenne fixe le taux maximal d'aides à 75 % pour les investissements.

Graphique n° 3 : répartition des sources de financement des investissements en moyenne sur la période 2015-2020 (en %)

Source : retraitements CRC, d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible étant insuffisant pour couvrir son besoin de financement, le SMAD a dû recourir à l'emprunt (2 273 000 €) et à la mobilisation de son fonds de roulement (347 587 €).

4.2.2 L'endettement et la gestion de la dette

Tableau n° 15 : évolution de l'endettement du SMAD (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Encours de dettes du BP au 1er janvier	4 119 716	3 703 377	3 273 004	4 282 960	4 232 989	3 649 310	-11,4%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	358 131	369 901	382 220	484 703	515 872	547 682	52,9%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	58 208	60 472	62 824	65 268	67 807	70 445	21,0%
+ Nouveaux emprunts	0	0	1 455 000	500 000	0	318 000	-
= Encours de dette du BP au 31 décembre	3 703 377	3 273 004	4 282 960	4 232 989	3 649 310	3 349 183	-9,6%
En % des produits de gestion	197,2%	114,7%	162,5%	172,1%	130,1%	120,7%	
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	163 886	145 986	126 465	135 049	105 978	86 855	-47,0%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,4%	4,5%	3,0%	3,2%	2,9%	2,6%	
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	13,7	10,9	7,9	9,3	6,1	5,6	

Source : d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

Le stock de dette du syndicat est en baisse de 9,6 % depuis 2015 malgré le recours à trois nouveaux emprunts en 2017, 2018 et 2020. C'est un niveau d'endettement élevé au regard des ressources du SMAD puisqu'au 31 décembre 2020 l'encours représente 120 % des produits de gestion. Toutefois, le financement de la CAF et de la dette demeure sécurisé par l'importance des contributions des membres du syndicat et ne dépend pas de produits fortement variables tels que des ressources d'exploitation. Au final, la capacité d'autofinancement, sécurisée par les

contributions budgétaires des membres, assure la soutenabilité de la dette ainsi que l'illustre la capacité de désendettement du groupement qui s'élève à 5,6 années en 2020.

4.3 L'équilibre bilanciel

Tableau n° 16 : la trésorerie au 31 décembre (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2015/2020
Fonds de roulement net global	380 206	124 252	332 877	437 229	211 377	178 208	-53,1%
- Besoin en fonds de roulement global	460 027	132 014	-30 556	27 757	24 647	263 771	-42,7%
=Trésorerie nette	-79 821	-7 762	363 433	409 472	186 729	-85 563	7,2%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-18,1	-1,1	63,4	74,5	30,9	-15,0	

Source : retraitements CRC, d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement est, d'une manière générale, particulièrement sollicité. Malgré sa progression en 2017 et 2018 sous l'effet des emprunts, il a diminué de moitié depuis 2015 en raison de sa forte mobilisation dans le cycle de fonctionnement du syndicat. Fin 2020, il ne représente que l'équivalent d'un mois de charges courantes. De fait, le SMAD dispose d'une faible trésorerie, celle-ci étant régulièrement négative. En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur a indiqué que la structure des recettes et le respect par les membres des calendriers de versement des contributions permettent au syndicat de se contenter d'un faible niveau de fonds de roulement.

4.4 Impact de la crise sanitaire sur la situation financière du syndicat depuis 2020

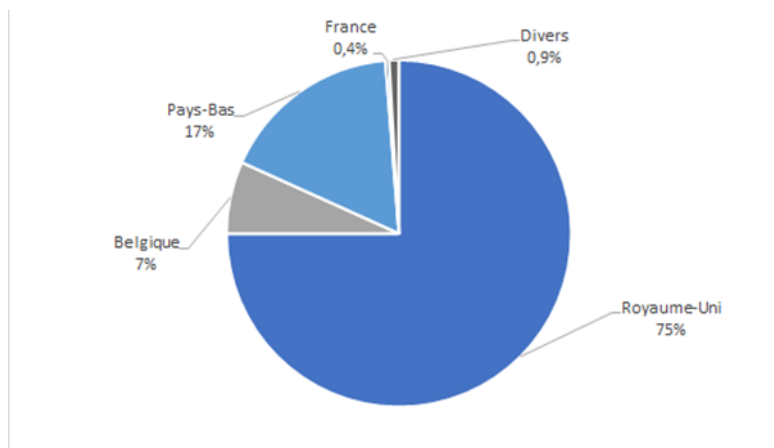
4.4.1 Flux d'activité en 2020 et 2021

L'activité commerciale de l'aéroport de Bergerac en 2020 a été doublement contrainte par la crise sanitaire, à la fois par les mesures de confinement touchant le territoire métropolitain ainsi que ces mêmes mesures appliquées, de manière décalée, par le Royaume-Uni, étant rappelé que les destinations britanniques constituent l'essentiel du flux des voyageurs de la plateforme aéroportuaire.

L'exploitation n'aura été normale qu'au cours du 1^{er} trimestre 2020 jusqu'à l'entrée en vigueur du premier confinement le 15 mars 2020. L'activité a repris ensuite en juillet puis interrompue le 15 août suite à la décision du premier ministre britannique d'interrompre les liaisons aériennes. Si l'été 2020 présentait des perspectives encourageantes au regard des programmes proposés par les compagnies aériennes, la reprise épidémique, notamment au Royaume-Uni dès le mois d'août, a ralenti cette dynamique. La deuxième vague en France a

conduit à la suspension totale des vols sur la saison IATA hiver²² et la troisième vague a repoussé la reprise initialement prévue au début de la saison IATA été²³ 2021. Ainsi, les premiers n'ont repris qu'au début du mois de juin 2021 limitant ainsi la capacité d'évaluation du degré de résilience de l'aéroport de Bergerac.

Graphique n° 4 : répartition géographique du trafic de passagers commerciaux en 2019



Source : SMAD

En 2019, 75 % des passagers étaient en provenance du Royaume-Uni. La dépendance des activités de l'aéroport à la clientèle britannique a constitué une fragilité depuis le début de la crise Covid en raison des restrictions liées aux confinements déjà cités.

Au cours de l'été 2020, la résurgence de la crise et la mise en place d'une quatorzaine par le gouvernement britannique dès le milieu du mois d'août n'ont pas permis de constater le rebond d'activité qui était attendu. Par la suite, l'ensemble du programme hivernal a été annulé en raison des vagues successives rencontrées en Europe.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur la pérennité des flux de la clientèle britannique au regard de la double incertitude découlant de la crise sanitaire et des effets du Brexit. Dans sa réponse, l'ordonnateur considère que le développement commercial de l'aéroport illustre la remarquable capacité d'adaptation de cet outil. S'il est exact, comme l'indique l'ordonnateur, que l'aéroport a été en mesure d'élargir son offre commerciale à de nouvelles destinations, son activité demeure centrée sur les destinations britanniques.

4.4.2 Mesures de soutien financier prises au profit du délégataire EGC AÉRO en 2020

Compte tenu de l'impact de la crise sanitaire sur la situation financière du délégataire, en l'occurrence EGC AÉRO, le SMAD a décidé plusieurs mesures de soutien financier tout au long de l'exercice 2020. L'ancien ordonnateur a indiqué que ces mesures de soutien ont été prises

²² Le calendrier IATA est un calendrier international de référence pour les acteurs du transport aérien. La saison hivernale s'étale sur cinq mois. Elle débute le dernier dimanche du mois d'octobre et s'achève le dernier samedi du mois de mars.

²³ La saison estivale s'étale du sept mois. Elle débute le dernier dimanche du mois de mars et se termine le dernier samedi du mois d'octobre.

dans le souci de la bonne gestion des deniers publics. L'ordonnateur a indiqué de son côté que ces aides ont été versées sur la base des principes jurisprudentiels de l'imprévision tout en indiquant que cette justification ne peut valoir que sur une période limitée.

Selon l'ordonnateur, le contrat de DSP étant entré en vigueur le 1^{er} février 2020, le concessionnaire n'a pas été en mesure de constituer, en amont de la crise sanitaire de Covid-19, un niveau de trésorerie suffisant permettant de garantir la pérennité de gestion de la société concessionnaire.

Aussi, le SMAD a pris les mesures exceptionnelles suivantes :

- le versement d'une contribution d'exploitation exceptionnelle afin de sauvegarder le niveau de trésorerie de la société concessionnaire dans l'attente de l'obtention d'un prêt bancaire. Cette aide a été décidée en deux temps pour un montant total de 562 055 € :
 - . une première intervention décidée le 25 juin 2020 pour un montant de 257 500 € ;
 - . une deuxième intervention décidée le 14 octobre 2020 pour un montant de 304 555 € ;
- l'octroi d'une garantie d'emprunt bancaire dans la limite de 50 % d'un emprunt de 500 000 €. Toutefois, l'ordonnateur a indiqué oralement que le délégataire n'ayant pas souscrit d'emprunt, la garantie n'a pas été activée ;
- le report sur 2022 des investissements contractuels non régaliens à la charge de la société EGC AÉRO initialement prévus en 2021 en application de l'annexe VI du contrat. Par délibération du 14 octobre 2020, le SMAD a approuvé l'autorisation donnée au concessionnaire de reporter les investissements contractuels non régaliens prévus initialement en 2021, ce qui a eu pour effet d'augmenter la valeur nette comptable due par le SMAD en fin de contrat. Les opérations concernées par cette mesure sont précisées ci-dessous dans l'extrait du rapport présenté au comité syndical.

Tableau n° 17 : liste des opérations d'investissement concernées par un report (en €)

Investissement	Montant en €HT Constants 2019*	Année
Projet Réaménagement Circuit Départ	423 000	2022
Projet Réfection Restaurant et Cuisine	120 000	2022
Projet Réaménagement Accueil et Bureaux Exploitation	55 000	2022
Conversion du Bâtiment Météo en bureaux personnel Exploitant	80 000	2021
Projet Revêtement et Aménagement du parking Loueurs	220 000	2021
Aménagement Espace repos équipage	15 000	2021
Total	913000	DSP

Source : SMAD

L'ordonnateur a indiqué que ces travaux ne présentent pas de caractère d'urgence compte tenu du niveau d'activité très faible de la plateforme. En fonction du redémarrage du trafic, la pertinence des investissements prévus fera l'objet d'une nouvelle évaluation afin d'éviter la réalisation d'opérations qui seraient rendues inutiles compte tenu des conséquences de la crise sanitaire. Cela devrait dès lors conduire au réexamen de l'équilibre économique de la concession.

La survenue de la crise du Covid a substantiellement modifié le contexte économique dans lequel l'aéroport évolue. En conséquence, le SMAD et le concessionnaire ont identifié des premières hypothèses de travail en vue d'engager des discussions sur le rééquilibrage économique du contrat. Elles comprennent notamment un réajustement des prévisions de trafic, une révision du calendrier de réalisation des opérations d'investissement et une révision du compte d'exploitation prévisionnel.

En outre, l'ordonnateur a précisé que les interventions exceptionnelles du SMAD ne sauraient constituer des subventions d'équilibre. Pour cela, il est prévu qu'une clause de retour à meilleure fortune couvre l'ensemble des interventions exceptionnelles versées (contributions 2020, prêt garanti, impacts du report des investissements sur la VNC due par le SMAD à EGC AÉRO au terme du contrat et éventuelle reprise de dette pour des investissements urgents), dès lors que le résultat d'exploitation cumulé serait à nouveau positif. L'ordonnateur ajoute que la performance de l'aéroport dans les années à venir devra ainsi être mobilisée en priorité au remboursement du déficit lié à la crise du Covid.

4.4.3 Mesures de soutien financier prises au profit du délégataire EGC AÉRO en 2021

Suite au refus essuyé à deux reprises par le concessionnaire pour l'obtention de prêts garantis par l'État (PGE) par des établissements bancaires locaux et compte tenu de l'absence de reprise du trafic au début de la saison, le SMAD a décidé de pallier le défaut de financement externe de la société concessionnaire par l'attribution d'une nouvelle contribution d'exploitation exceptionnelle. Ainsi, EGC AÉRO a perçu un montant de 300 000 €. Son attribution prévoit une clause de retour à meilleure fortune permettant de partager les gains si la performance économique de l'aéroport venait à s'améliorer.

4.4.4 Impact de ces mesures de soutien sur la situation financière du SMAD

Tableau n° 18 : impact de la crise sanitaire sur les comptes de charge du syndicat (en €)

	CA 2019	BP 2020	DM 2020	CA 2020	Impact sur les DRF en %
6574 - Marketing compagnies	1 454 242	1 498 427	-	1 062 661,90	-27%
65738 - Contribution exploitant	310 000	250 000	-	659 777,50	113%
TOTAL	1 764 242	1 748 427	0	1 722 439	-2%

Source : SMAD

Le conseil syndical a voté en 2020 une aide pour un montant total de 562 055 €. Ce montant a été versé en deux acomptes d'un montant total de 409 777,50 €. Le solde, soit 152 277,50 € a été versé en 2021. Le syndicat ne pratiquant pas le rattachement des charges, ce montant n'a pas été rattaché à l'exercice 2020.

Le montant déjà cité de 409 777,50 € versé en 2020 a été financé, en totalité, par des réductions de charges d'un montant de 435 765 €. En revanche, le solde versé en 2021, soit 152 277,50 €, n'a pu être financé que par le solde de ces réductions de charges, soit 25 987,50 €. Par conséquent, le besoin de financement nouveau pour couvrir le paiement, en 2021, du solde de cette aide s'est élevé à 126 290 €.

Il est précisé que le SMAD n'a reçu aucune aide ou soutien de l'État. La société concessionnaire a bénéficié des mesures de prise en charge du chômage partiel suite aux différentes mesures de restriction de circulation des personnes. Par ailleurs, par courrier envoyé début février 2021, l'ordonnateur a interrogé le délégataire sur son éligibilité au fonds de solidarité mis en place par l'État à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques de la Covid-19.

Concernant la plateforme de Périgueux, la perte d'exploitation pour l'exercice 2020 est de 250 K€ après déduction de la subvention État. Elle est comblée par des subventions du Grand-Périgueux et du département, selon l'ordonnateur en fonctions.

Même si ces mesures attribuées par le SMAD sont en totalité autofinancées par de moindres charges d'exploitation, l'effort financier est significatif.

Le réexamen du contrat de délégation, dont l'ordonnateur estime que l'équilibre est bouleversé par la crise sanitaire, devra s'opérer dans le respect de strictes conditions juridiques qui empêcheraient d'attribuer un avantage indu au délégataire ainsi qu'un transfert du risque du concessionnaire vers le concédant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur a apporté de nouveaux éléments d'information sur le projet de révision du contrat de concession compte tenu de la dégradation des comptes d'exploitation du délégataire. Il entend placer cette modification dans le cadre de la survenance de circonstances imprévues en cas de force majeure découlant de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique et appliquer l'article R. 3135-5 permettant la mise en œuvre des dispositions des articles R. 3135-3 et R. 3135-4 du même code.

L'ordonnateur justifie les circonstances de force majeure dans la mesure où la survenance de la crise sanitaire et ses conséquences directes sur l'économie du contrat sont irrésistibles, imprévisibles et extérieures. Sur cette base, il annonce l'engagement de négociations visant à conclure avec le concessionnaire un avenant sur le fondement des articles L. 3135-1 et R. 3135-5 déjà cités.

Il ajoute que la rédaction de l'avenant tiendra compte de plusieurs obligations légales :

- le non dépassement du seuil fixé à hauteur de 50 % du montant global prévisionnel du contrat prévu aux articles R. 3135-2 et suivants du code de la commande publique ;
- l'absence de la modification de la nature du contrat ;
- lier les contributions nouvelles du SMAD au déficit d'exploitation prévisionnel, qui comprendra l'amortissement des investissements pris en charge par le concessionnaire, et non aux investissements en eux-mêmes afin de respecter le plafonnement des subventions publiques à 75 % des dépenses d'équipement (réglementation européenne sur les aides d'État) ;
- veiller à ce que le risque d'exploitation soit assumé par le concessionnaire ;
- plafonner à hauteur de 80 % la contribution du SMAD à la moyenne des déficits de financement des coûts d'exploitation versés au cours de la période de référence dans le respect des lignes directrices sur les aides à l'exploitation.

Compte tenu du faible degré de maturité de ce contrat et de sa durée résiduelle encore très élevée, l'attention de l'ordonnateur est attirée sur les conséquences financières à long terme des nouvelles clauses qui seraient décidées d'un commun accord. En tout état de cause, elles ne sauraient modifier l'équilibre général du contrat et pourraient être contestées par un opérateur concurrent d'EGC AÉRO en ce domaine. L'ordonnateur a indiqué en réponse partager cette position de prudence et de vigilance. La chambre régionale des comptes prend acte des éléments de cadrage de la négociation que le syndicat entend engager dans le respect des textes en vigueur.

CONCLUSION PARTIELLE RELATIVE À LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT MIXTE

Si la situation financière est erratique en début de période, elle est par la suite équilibrée. Toutefois, le financement propre disponible dégagé par l'exploitation paraît très insuffisant pour couvrir le financement des opérations d'investissement. Les mesures exceptionnelles de soutien financier accordées par le syndicat au délégataire dans le cadre de la crise sanitaire sont importantes et diverses. Les aides attribuées en 2020 ont été autofinancées en totalité par la réduction des dépenses permise par l'interruption de l'exploitation de l'aéroport pendant de longs mois. En revanche, les projets afférents à de nouvelles mesures, comme la volonté de réviser le contrat de concession, appelle à une vigilance renforcée de la part de l'ordonnateur compte tenu de l'incertitude entourant les conditions de reprise de l'activité aéroportuaire et les risques financiers qui y sont attachés.

5 LE POSITIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE DANS LE MAILLAGE TERRITORIAL AÉROPORTUAIRE LOCAL ET NATIONAL

5.1 Les orientations stratégiques du syndicat

5.1.1 Situation du marché aéroportuaire en Dordogne

5.1.1.1 Avantages et inconvénients de la localisation de l'aéroport de Bergerac

L'activité touristique départementale constitue la principale source de création de valeur avec une fréquentation annuelle de plus de 3 millions de visiteurs en 2018 accueillis dans les sites et monuments du département attractifs et réputés. Toutefois, les touristes d'origine étrangère ne représentent, dans le département, que 35 % du total des touristes accueillis. Parmi eux, les touristes britanniques représentent 37 % des touristes étrangers en villégiature à Bergerac.

L'aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord se situe en marge des principales infrastructures de transport de la région Nouvelle-Aquitaine (LGV, autoroute). Cela limite les possibilités d'accessibilité du Bergeracois pour les touristes néerlandais et allemands (2^{ème} et 3^{ème} pays d'origine) provenant des plateformes de Bordeaux ou Paris ou des hubs européens. Cela

contraint aussi la clientèle domestique qui ne dispose, comme lignes intérieures, que des destinations vers Nice et Lyon.

L'aéroport de Périgueux n'exploite plus aucune ligne directe depuis la fermeture de la ligne d'obligation de service public (OSP) à destination de Paris.

5.1.1.2 L'offre commerciale de l'aéroport par rapport aux plateformes concurrentes de la région

L'aéroport Bergerac-Dordogne-Périgord a accueilli 290 000 passagers en 2018 et se place, en termes de fréquentation, à la 5^{ème} place des 11 aéroports situés en Nouvelle-Aquitaine. La fréquentation a augmenté de 40 % depuis 2004 et tend à se tasser en fin de période.

Tableau n° 19 : offre de vol concurrentielle en octobre 2019

Bergerac Dordogne Périgord		La Rochelle - Île de Ré		Poitiers - Biard		Brive Vallée de la Dordogne		Limoges Bellegarde	
Vols réguliers		Vols réguliers		Vols réguliers		Vols réguliers		Vols réguliers	
France	Lyon*	France	Lyon	France	Lyon	France	Lyon	France	Lyon
	Nice*		Nice		Nice		Nice		Nice
	Ajaccio*		Ajaccio		Ajaccio		Ajaccio		Ajaccio
	Marseille*		Marseille		Marseille		Marseille		Marseille
	Bastia*		Bastia		Bastia		Bastia		Bastia
	Paris*		Paris		Paris		Paris		Paris
Grande-Bretagne	Birmingham	Grande-Bretagne	Birmingham	Grande-Bretagne	Birmingham	Grande-Bretagne	Birmingham	Grande-Bretagne	Birmingham
	Bristol*		Bristol		Bristol		Bristol		Bristol
	East-Midlands		East-Midlands		East-Midlands		East-Midlands		East-Midlands
	Edimbourg*		Edimbourg		Edimbourg		Edimbourg		Edimbourg
	Exeter		Exeter		Exeter		Exeter		Exeter
	Leeds Bradford		Leeds Bradford		Leeds Bradford		Leeds Bradford		Leeds Bradford
	Liverpool		Liverpool		Liverpool		Liverpool		Liverpool
	Londres Gatwick*		Londres Gatwick		Londres Gatwick		Londres Gatwick		Londres Gatwick
	Londres City		Londres City		Londres City		Londres City		Londres City
	Londres Stansted*		Londres Stansted		Londres Stansted		Londres Stansted		Londres Stansted
	Manchester*		Manchester		Manchester		Manchester		Manchester
	Southampton		Southampton		Southampton		Southampton		Southampton
	Nottingham		Nottingham		Nottingham		Nottingham		Nottingham
Belgique	Bruxelles*	Belgique	Bruxelles	Belgique	Bruxelles	Belgique	Bruxelles	Belgique	Bruxelles
Pays-Bas	Rotterdam	Pays-Bas	Rotterdam	Pays-Bas	Rotterdam	Pays-Bas	Rotterdam	Pays-Bas	Rotterdam
Suisse	Genève*	Suisse	Genève	Suisse	Genève	Suisse	Genève	Suisse	Genève
Irlande	Dublin*	Irlande	Dublin	Irlande	Dublin	Irlande	Dublin	Irlande	Dublin
Portugal	Porto*	Portugal	Porto	Portugal	Porto	Portugal	Porto	Portugal	Porto
Vols vacances		Vols vacances		Vols vacances		Vols vacances		Vols vacances	
Autriche		Autriche		Autriche		Autriche		Autriche	
Bulgarie		Bulgarie		Bulgarie		Bulgarie		Bulgarie	
Croatie		Croatie		Croatie		Croatie		Croatie	
Portugal		Portugal		Portugal		Portugal		Portugal	
Italie		Italie		Italie		Italie		Italie	
Espagne		Espagne		Espagne		Espagne		Espagne	
Malte		Malte		Malte		Malte		Malte	
Irlande		Irlande		Irlande		Irlande		Irlande	
Baléares		Baléares		Baléares		Baléares		Baléares	
Madère		Madère		Madère		Madère		Madère	
Montenegro		Montenegro		Montenegro		Montenegro		Montenegro	
Sicile		Sicile		Sicile		Sicile		Sicile	
Prague		Prague		Prague		Prague		Prague	
Budapest		Budapest		Budapest		Budapest		Budapest	
Grèce		Grèce		Grèce		Grèce		Grèce	
Egypte		Egypte		Egypte		Egypte		Egypte	
Jordanie		Jordanie		Jordanie		Jordanie		Jordanie	
Corse		Corse		Corse		Corse		Corse	

Destination exclusive

Offre existante

Pas de d'offre

*Destination existante depuis
BordeauxSource : sites internet des
aéroports – Destinations
existantes au 10/2019

Source : étude de positionnement et de développement économique de l'aéroport BDP – SMAD – Métropolis (Novembre 2019)

Tableau n° 20 : trafic en vols réguliers (en nombre de passagers)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grande-Bretagne	Londres Stansted	103 498	102 134	106 805	90 871	91 704	11 862
	East Midland	0	0	0	0	15 850	3 189
	Bristol	24 188	13 888	15 588	5 793	5 870	2 956
	Liverpool	22 754	33 113	33 659	21 075	20 443	3 698
	Nottingham	20 677	19 144	19 357	19 044	0	0
	Southend	0	0	0	0	0	978
	London City	0	8 515	9 278	9 984	9 910	1 220
	Birmingham	6 868	13 437	13 426	16 090	17 878	0
	Exeter	2 488	2 893	3 274	3 389	5 200	941
	Southampton	32 321	35 677	36 913	37 313	32 469	0
	Edimbourg	2 109	2 512	2 418	2 088	1 789	317
	Manchester	1 341	4 723	2 296	5 848	5 417	583
	Leeds	4 696	4 486	5 246	4 927	0	27 738
	Total Grande-Bretagne	220 940	240 522	248 260	216 422	206 530	53 482
Pays-Bas	Rotterdam	37 764	3 147	39 449	45 600	48 490	6 158
	Amsterdam	0	37 920	4 283	0	0	0
Total Pays-Bas		37 764	41 067	43 732	45 600	48 490	6 158
Belgique	Charleroi	19 609	20 456	20 302	19 664	13 212	7 667
France	Lyon	0	0	0	0	267	0
	Nice	0	969	1 044	892	742	0
Total France		0	969	1 044	892	1 009	0
TOTAL		278 313	303 014	313 338	282 578	269 241	67 307
% de flux britannique		79,4%	79,4%	79,2%	76,6%	76,7%	79,5%

Source : SMAD

En 2019, l'offre de l'aéroport de Bergerac est essentiellement polarisée sur les destinations britanniques puisqu'elles représentent, en moyenne sur la période, 78 % de la totalité du trafic.

La quasi majorité des flux passagers sont à destination de l'aéroport de Londres Stansted pour lequel l'aéroport est en forte concurrence avec ses aéroports voisins qui proposent tous cette destination dans leur portefeuille d'activité. Il est toutefois le seul aéroport de la région à disposer de l'offre la plus étendue de destinations avec le Royaume-Uni. L'aéroport de Bergerac se trouve en situation monopolistique pour la destination de Rotterdam et Exeter, étant précisé que cette dernière destination demeure marginale en matière de flux de passagers alors que celle à destination de Rotterdam était significative en 2019.

L'offre commerciale sur le marché domestique est réduite à deux lignes (Lyon et Nice) dont le niveau de fréquentation est très faible. L'aéroport de Bergerac se trouve au demeurant en concurrence directe avec l'aéroport de Bordeaux-Mérignac et de Limoges pour la destination de Lyon qui n'a été desservie qu'en 2019.

Concernant le flux à destination des territoires britanniques, le syndicat a opéré d'importantes opérations d'investissement pour anticiper l'introduction de nouvelles activités douanières liées au *Brexit*. L'impact du *Brexit* et des fluctuations des parités monétaires Euro-Livre sur l'activité de l'aéroport de Bergerac n'est pas encore mesurable. L'ordonnateur estime que la clientèle britannique est fortement captive et ne devrait pas faire défaut à l'aéroport de Bergerac après le *Brexit*. Cela concerne en particulier les familles ayant une double résidence en Grande Bretagne et en Dordogne et qui opèrent un trafic pendulaire régulier entre ces deux destinations.

5.1.1.3 Impact économique de l'exploitation de l'aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord sur le territoire

Le bassin de vie bergeracois est marqué par l'implantation d'un tissu économique fragile et peu spécialisé au regard des bassins d'emplois environnants. Son aéroport n'est pas positionné au cœur d'un tissu industriel et tertiaire robuste comme d'autres plateformes dans la région. Au surplus, l'activité industrielle en matière aéronautique implantée localement est peu développée, y compris les activités de maintenance des aéronefs.

Cet impact économique a été évalué par une étude de la chambre de commerce et d'industrie d'Aquitaine en 2015 puis reprise par le SMAD et le prestataire Metropolis dans l'étude de positionnement et de développement économique déjà citée. Ainsi, l'impact direct défini comme l'ensemble des dépenses effectuées par les établissements et prestataires de services présents sur l'aéroport est évalué à 9 M€. L'impact indirect, défini comme l'ensemble des dépenses effectuées par les non-résidents du département de la Dordogne et qui représentent les $\frac{3}{4}$ des passagers de l'aéroport, est estimé à 67 M€. L'impact induit défini comme la quantification du rôle d'entraînement dans l'économie régionale joué par les flux monétaires est évalué à 77 M€.

5.1.2 Les documents stratégiques

5.1.2.1 Sur le contrat d'objectifs

Ce contrat est passé entre, d'une part, la région Nouvelle-Aquitaine ainsi que les autres membres du syndicat et, d'autre part, le syndicat. Ce contrat a été validé par le conseil syndical le 24 juillet 2019.

Son approbation constitue la contrepartie de l'augmentation de la contribution de la région Nouvelle-Aquitaine de 10 à 25 %.

Il fixe notamment comme objectif d'articuler la stratégie de développement de l'aéroport avec la stratégie régionale de la Nouvelle-Aquitaine, de favoriser la desserte du territoire par le réseau aérien et d'optimiser les ressources et les charges financières, notamment par la priorisation de la planification des investissements.

Interrogés oralement sur les modalités de suivi de ce contrat, les services du SMAD ont précisé qu'il n'était finalement jamais entré en vigueur, la crise sanitaire ayant suspendu la mise en œuvre de la stratégie aéroportuaire de la région. Ainsi, cette dernière vient de lancer une consultation afin d'effectuer une nouvelle étude relative à la refondation de la stratégie aéroportuaire régionale suite à la crise sanitaire.

5.1.2.2 Sur l'étude de positionnement et de développement économique de l'aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord et le plan opérationnel d'actions

Cette étude a été commandée par le conseil syndical le 24 juillet 2019. Elle a été confiée à un prestataire puis présentée aux élus en mars 2020.

Elle identifie plusieurs axes de développement économique du territoire induits par l'implantation de l'infrastructure aéroportuaire. Cela concerne notamment le renforcement du *marketing* et de la communication externe, le développement des capacités des espaces proches de l'aéroport (hôtels et capacités d'accueil de groupes, zone d'activités dédiée aux métiers de la mobilité aérienne, etc.)

Le SMAD a cofinancé cette étude de 45 360 € avec d'autres collectivités. Il est observé qu'elle a principalement pour objet de définir des leviers de développement économique qui ne constitue pas une compétence statutaire du syndicat. Autrement dit, le syndicat n'ayant pas de compétence en ce domaine, il ne pouvait participer au financement.

5.1.2.3 Observations finales sur la stratégie aéroportuaire du syndicat

Le contrat d'objectif demeure l'unique document de présentation de la stratégie du syndicat. Dans la mesure où ces dispositions ne sont pas entrées en vigueur, le syndicat ne dispose pas de véritables lignes susceptibles de soutenir son développement à moyen terme alors que le contrat de concession de délégation de service public, entré en vigueur au début de l'exercice 2020, a une durée longue de 12 ans.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à reprendre l'examen puis l'adoption de ce cadre stratégique en tenant compte de plusieurs éléments de contexte, à savoir le devenir des contrats d'objectifs passés avec la région et les membres du syndicat, l'articulation de sa stratégie avec les éléments contractuels de la DSP, les conditions à moyen terme de la reprise du trafic aéroportuaire suite à la crise sanitaire ainsi que les contraintes à moyen terme induites par le *Brexit* dans la stratégie de développement et de diversification des sources de clientèle de la plateforme aéroportuaire.

5.1.3 Les rapports d'activité

Ces rapports relatifs aux exercices sous revue demeurent sommaires car ils ne contiennent que quelques données succinctes relatives à la gouvernance, le budget du syndicat mixte ainsi que les principales données d'activité.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à étoffer son rapport d'activité afin d'apporter une information plus précise et plus stratégique aux élus.

5.2 Le rattachement de l'aéroport de Périgueux au syndicat et ses perspectives

5.2.1 Conditions juridiques de l'exploitation de l'aéroport par le SMAD

L'aéroport de Périgueux-Bassillac est la propriété de la chambre de commerce et d'industrie de la Dordogne (CCID) qui en est le créateur au sens de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile par convention passée le 5 août 1987 avec le ministère chargé de l'aviation civile.

Jusqu'au 31 décembre 2014, l'exploitation de l'aéroport était confiée à la ville de Périgueux par un sous-traité de gestion conclu le 22 décembre 2006 en application de l'article 7 de la convention précitée entre la chambre de commerce et la Direction générale de l'aviation civile (DGAC)²⁴ qui dispose que le signataire peut, avec l'agrément du ministre chargé de l'aviation civile, sous-traiter l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de tout ou partie des terrains, ouvrages, installations, matériels et services de l'aérodrome et la perception des redevances correspondantes.

Plusieurs événements ont affecté son fonctionnement sur la période examinée. Par délibération du 3 juillet 2014, la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux a déclaré l'exploitation de l'aéroport de Périgueux-Bassillac d'intérêt communautaire à compter du 1^{er} janvier 2015. L'exploitation de la ligne aérienne régulière Périgueux-Orly a cessé à compter du 1^{er} juillet 2018. Enfin, l'aéroport n'a pas été sélectionné par la région Nouvelle-Aquitaine au titre des structures prioritaires dans le cadre de la stratégie aéroportuaire régionale adoptée le 23 octobre 2017 afin de bénéficier de sa participation financière. Son exploitation a toutefois perduré puisque son infrastructure est encore utilisée pour des activités de voyages d'affaires, aéroclub, des vols de l'administration de l'État (Défense), ou encore les services de santé.

La CCID, en sa qualité de créateur de l'aéroport, a souhaité confier sa gestion à un tiers dans le cadre d'un contrat de concession de délégation de service public. Afin de pouvoir conduire cette procédure de passation, le sous-traité de gestion a été une nouvelle fois prorogé par avenant n° 5 du 6 décembre 2019 pour deux ans sur la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021. Cet avenant mentionne également la rétrocession, par la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux, de la gestion de cet aéroport au SMAD pour la période allant du 1^{er} mars 2020 au 31 décembre 2021 dans les conditions arrêtées dans le sous-traité de gestion et de ses avenants déjà en vigueur. Ce point n'appelle pas d'observation.

En revanche, le sous-traité de gestion, support juridique justifiant l'exploitation de l'aéroport de Périgueux-Bassillac par le SMAD, ne paraît pas constituer un dispositif contractuel conforme à l'ancien code des marchés publics ni aux dispositions législatives régissant l'attribution et le contenu des délégations de service public. En tant que propriétaire de l'infrastructure, la CCI aurait donc dû procéder, pour confier son exploitation à un tiers, à la passation d'un marché public ou d'une délégation de service public. En l'espèce, l'article 12 du sous-traité de gestion du 22 décembre 2006 dispose que le déficit budgétaire sera supporté en totalité par le gestionnaire. Aussi, le risque d'exploitation étant totalement assumé par le SMAD, le dispositif contractuel applicable devrait être le contrat de concession qui n'existe pas au cas d'espèce.

²⁴ Conformément à l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile.

Cette situation particulièrement fragile au plan juridique est présentée comme temporaire car l'avenant n° 5 du sous-traité stipule que la prorogation de deux ans allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021 doit permettre le lancement d'une procédure de délégation de service public par la CCID. En réponse, le président du Grand-Périgueux indique partager l'observation de la chambre régionale des comptes sur la fragilité juridique de cet avenant. Il invoque également la responsabilité de la chambre de commerce et d'industrie dans la conduite de la passation d'une délégation de service public tout en rappelant que la chambre de commerce et d'industrie n'est pas engagée.

Aucune des pièces transmises au cours du contrôle ne paraît indiquer que le SMAD a pris la mesure de l'importance des risques encourus. En outre, aucune communication ne paraît avoir été assurée auprès des élus du comité syndical, notamment lors de la modification des statuts décidée lors de sa réunion le 28 février 2019. Même si la durée de cette rétrocession est limitée à deux exercices, la chambre régionale des comptes constate que l'exploitation, et les responsabilités qu'elle implique, ne reposent pas sur un titre légal.

5.2.2 Conditions financières de l'exploitation de l'aéroport

5.2.2.1 La création d'un budget annexe « aéroport de Périgueux »

La création d'un budget annexe du SMAD permettant de séparer les flux budgétaires de l'aéroport de Périgueux de celui de Bergerac était nécessaire dans la mesure où la région Nouvelle-Aquitaine a décidé de ne contribuer qu'aux charges de l'aéroport de Bergerac. Cette condition a été remplie par la délibération du 18 décembre 2019 qui crée un budget annexe pour la gestion de l'aérodrome Périgueux-Bassillac.

Toutefois, l'étanchéité des deux budgets, principal et annexe, du syndicat ne paraît pas assurée. D'une part, le budget annexe n'est doté d'aucun compte de dépôt au Trésor, ce qui ne permet pas d'isoler sa trésorerie du budget principal. D'autre part, la sincérité des comptes du budget annexe est mise en cause par une double minoration des charges de fonctionnement : absence d'inscription de la quote-part des charges de l'administration générale de l'aéroport de Périgueux (encadrement du personnel, suivi administratif et budgétaire, etc.) qui sont supportées intégralement par le budget principal, ce qui signifie que ces charges sont en partie financées indirectement par la région Nouvelle-Aquitaine et la communauté d'agglomération bergeracoise (CAB) qui ne sont pas au nombre des contributeurs de l'aéroport de Périgueux-Bassillac. En réponse, le président du Grand-Périgueux prend acte de l'ouverture d'un compte de dépôt de fonds pour le budget annexe aéroport de Périgueux ainsi que l'absence de prise en compte des charges générales dans ce budget annexe. De son côté, le président de la région Nouvelle-Aquitaine partage également le constat de la chambre régionale des comptes et annonce qu'il demandera au conseil syndical la mise en place d'une clé de répartition pour mettre un terme à l'absence de quote-part de charges générales dans le budget annexe de l'aéroport de Périgueux.

Au total, ces minorations de charges interrogent sur le niveau réel de la capacité d'autofinancement et la sincérité du résultat comptable qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait être réduit d'autant. Par ailleurs, il apparaît que les contributions de la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux et du département de la Dordogne sont minorées à hauteur de la non-inscription au budget annexe des charges afférentes.

5.2.2.2 Situation financière du budget annexe de l'aéroport de Périgueux-Bassillac

Tableau n° 21 : détermination de la capacité d'autofinancement du budget annexe en 2020 (en €)

	2020
+ Ressources d'exploitation	65 464
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	282 000
= Produits de gestion (A)	347 464
Charges à caractère général	226 045
+ Charges de personnel	144 134
+ Autres charges de gestion	1
= Charges de gestion (B)	370 179
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-22 715
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>-6,5%</i>
+/- Résultat financier	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	58 252
= CAF brute	35 537
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,2%</i>

Source : d'après les comptes de gestion

Les redevances aéroportuaires ne représentent que 19 % des produits. De même, 18 % des charges sont couvertes par les revenus d'exploitation de l'aéroport, le déficit étant financé par les participations des collectivités territoriales. Bien que ce niveau d'épargne paraisse relativement faible, puisqu'il ne représente que 10 % des produits de gestion, il suffit à couvrir les investissements peu élevés de l'exercice, soit 27 899 €.

Tableau n° 22 : la situation de la trésorerie au 31 décembre 2020 (en €)

au 31 décembre en €	2020
Fonds de roulement net global	7 638
- Besoin en fonds de roulement global	-35 981
=Trésorerie nette	43 619
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>43,0</i>
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	<i>43 519</i>

Source : d'après les comptes de gestion

Au 31 décembre 2020, la trésorerie du budget annexe est positive et représente l'équivalent d'un mois et demi de charges courantes. Il apparaît donc, en première analyse, qu'elle impacte positivement la trésorerie du SMAD.

Toutefois, les actifs de l'aéroport de Périgueux n'ont pas été transférés du Grand-Périgueux vers le SMAD, ainsi qu'en atteste le compte de gestion 2020, ce qui rend de ce fait le bilan du budget annexe insincère.

Or, comme ce budget annexe n'est pas réellement dissocié du budget principal en l'absence de compte au Trésor spécifique, cette trésorerie négative est financée par la trésorerie du budget principal grâce au compte de liaison 451. Par conséquent, dans la mesure où les financements de la région ainsi que de la CAB ne peuvent alimenter cette trésorerie, il est indispensable d'ouvrir, dans les meilleurs délais, un compte au Trésor pour le budget annexe.

5.2.3 La question du rattachement de l'aéroport au SMAD

Le rattachement de l'exploitation de l'aéroport de Périgueux au SMAD présente un avantage financier à la fois pour la CCID et pour la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux. Le président du Grand-Périgueux conteste ce constat, affirmant que ce rattachement s'est opéré dans la concertation et avec l'engagement de Grand-Périgueux dans la stratégie départementale au sein du SMAD qui a conduit à son adhésion au syndicat. À ce titre, il indique que l'organisme qu'il préside contribue au financement de l'aéroport de Bergerac et que cela implique, selon lui, une dépense nouvelle de l'ordre de 130 000 €. Il ajoute en outre que l'EPCI assume encore à ce jour la rémunération de quatre agents qui auparavant travaillaient sur la plateforme de Périgueux. La chambre régionale des comptes relève toutefois que la ville de Périgueux adhère et contribue à la stratégie aéroportuaire départementale depuis la création du syndicat en 1982 et a été remplacée à ce titre par la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux en 2015. En outre l'augmentation de la contribution de l'EPCI a été actée en 2016. Dès lors il ne s'agit pas d'une dépense nouvelle. Enfin, le rattachement de l'aéroport au SMAD a permis d'élargir le financement de cette infrastructure au département, ce qui a diminué la contribution du Grand-Périgueux.

Concernant la CCID, ce rattachement présenté comme provisoire à l'avenant n° 5 au sous-traité de gestion du 6 décembre 2019 passé entre la CCID et la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux déjà cité, doit lui permettre de disposer des délais suffisants pour engager une procédure de passation d'un contrat de concession confiant à un tiers l'exploitation de la plateforme. Or, à la date de la clôture de l'instruction, soit septembre 2021, aucune consultation n'avait été lancée. En outre, l'ordonnateur a indiqué oralement qu'il a été acté, lors d'une réunion avec le préfet de la Dordogne, que la rétrocession de la gestion de l'aéroport de Périgueux au SMAD serait prorogée de deux années supplémentaires sans produire le relevé de conclusions de cette décision. Le président du conseil départemental a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, qu'un renouvellement de cet accord a été validé le 20 décembre 2021 pour une durée d'un an jusqu'au 21 décembre 2022.

Concernant la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux, l'intégration des comptes de l'aéroport de Périgueux dans le budget du SMAD lui permet de partager sa contribution financière avec le département de la Dordogne, ce qui représente une diminution de sa contribution aux charges de moitié puisque la contribution des deux organismes est identique. Par contre, une incertitude demeure sur le financement des investissements de l'aéroport.

Compte tenu de la très faible activité de la plateforme de Périgueux et des faibles moyens humains à la disposition du SMAD, la chambre régionale des comptes s'interroge sur l'intérêt de maintenir le rattachement de l'aéroport de Périgueux au syndicat au-delà de l'échéance du 31 décembre 2021.

Le maintien de ce rattachement peut être perçu comme un moyen de contourner la stratégie aéroportuaire régionale précitée visant à ne soutenir que les aéroports dits « cibles », catégorie à laquelle n'appartient pas celui de Périgueux. L'ancien ordonnateur considère que ce rattachement a été opéré dans le cadre d'un accord d'urgence en attendant que la chambre de commerce et de l'industrie de la Dordogne définisse une solution d'exploitation pérenne. Tout en relevant que cette solution transitoire est insatisfaisante en droit, il considère que ce dispositif n'a pas contourné la stratégie aéroportuaire de la région Nouvelle-Aquitaine. Le président de la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux, quant à lui, remarque que l'utilité de l'aéroport est avérée en matière de défense nationale et d'urgences sanitaires.

De son côté, le président de la région indique que la non-éligibilité de l'aéroport de Périgueux à la stratégie aéroportuaire régionale, impliquant l'absence de contribution financière de la région, a été justifiée par son très faible trafic passager. Il précise que la région n'a pas souhaité s'opposer au rattachement de cet aéroport au SMAD afin de permettre la création de synergies départementales autour des deux plateformes. Enfin, il indique que la région entend que l'étanchéité des deux budgets soit assurée par le SMAD dès l'exercice 2022. Pour ces raisons, il considère qu'il n'y a pas, de la part de la région, la volonté d'affaiblir la stratégie aéroportuaire qu'elle a elle-même définie. La chambre régionale des comptes prend acte des observations du président du conseil régional tout en rappelant que son observation provisoire ne mettait nullement en cause la stratégie régionale.

CONCLUSION PARTIELLE RELATIVE AU POSITIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE DANS LE MAILLAGE TERRITORIAL AÉROPORTUAIRE LOCAL ET NATIONAL

L'offre commerciale de l'aéroport de Bergerac est fortement polarisée vers les destinations britanniques qui représentent 78 % de son niveau d'activité. Le SMAD ne dispose pas d'une stratégie de développement à moyen terme car le contrat d'objectif préparé en 2019 avec l'ensemble des membres du syndicat à l'instigation de la Région n'est pas entré en vigueur en raison de la crise sanitaire. Compte tenu des enjeux spécifiques qui sont attachés à l'aéroport et, en particulier, la faible diversification de son activité centrée à 80 % sur la clientèle britannique et des incertitudes posées par le Brexit, il y aurait lieu de définir de nouvelles orientations susceptibles de soutenir son développement. Ces axes devront s'insérer dans les engagements du contrat de concession en cours d'exécution.

L'intérêt que tire le SMAD de la rétrocession, par la communauté d'agglomération du Grand-Périgueux, de l'exploitation de l'aéroport de Périgueux ne paraît pas évident. En effet, en sa qualité d'exploitant, le SMAD en supporte directement tous les risques financiers même si ceux-ci sont à terme garantis par cette communauté d'agglomération et le département de la Dordogne, uniques contributeurs à son exploitation. Le maintien de ce rattachement affaiblirait la stratégie aéroportuaire de la région Nouvelle-Aquitaine visant à ne soutenir que les aéroports dits « cibles », catégorie à laquelle n'appartient pas celui de Périgueux.

6 VERSEMENT DE SUBVENTIONS AUX COMPAGNIES AÉRIENNES PAR L'INTERMÉDIAIRE DE TIERS

6.1 Versement de subventions aux compagnies aériennes par l'intermédiaire de la SABDP jusqu'au 31 décembre 2015

Jusqu'au 31 décembre 2015, la SABDP bénéficiait d'un mandat spécial du SMAD, en application de l'article 31 du contrat de DSP, par lequel le syndicat versait une contribution au délégataire que ce dernier reversait aux compagnies aériennes à hauteur des charges à engager pour le lancement d'actions relatives à la promotion touristique du territoire.

Par délibération du 8 juillet 2015, le conseil syndical a autorisé le président à signer un avenant au contrat de délégation de service public en cours afin de supprimer cet article 31 relatif aux missions de promotion de l'aéroport de Bergerac. Le président justifie cette démarche en indiquant que, « *pour se conformer à la réglementation communautaire sur les aides d'État aux aéroports* », le comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24) assurera, à compter du 1^{er} janvier 2016, la promotion touristique et le développement du trafic et des flux clientèles en provenance d'Europe et d'Amérique du Nord de l'aéroport de Bergerac. L'ordonnateur considère que le fait d'avoir, avant 2015, un mandat spécial avec le délégataire démontre sa volonté d'avoir voulu éviter toute situation de gestion de fait.

L'adoption de cette délibération fait toutefois apparaître que les élus de la CCID ont participé au vote alors que le délégataire concerné, en l'occurrence la SABDP, est une société filiale de l'organisme consulaire, ce qui les place en position intéressée.

6.2 Versement de subventions aux compagnies aériennes par l'intermédiaire du comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24) depuis le 1^{er} janvier 2016

Le comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24) est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et créée à l'initiative du conseil départemental de la Dordogne. Selon ses statuts, son objet consiste à animer et coordonner la politique touristique et promotionnelle du département en lien avec le service du tourisme du département.

À compter du 1^{er} janvier 2016, le CDT 24 s'est vu confier, par le SMAD, la totalité de la mission *marketing* touristique qui était assurée à la fois par cet organisme et la SABDP. Le financement de cette mission est assuré par le versement d'une subvention au comité sur le fondement d'une délibération et d'une convention annuelles.

Les subventions publiques versées au CDT 24 permettent le financement de prestations de *marketing* digital effectuées par les compagnies aériennes exerçant au sein de l'aéroport ou leurs filiales. Ces prestations consistent essentiellement à promouvoir la destination de la Dordogne par le biais des lignes régulières qui opèrent depuis l'aéroport de Bergerac à l'aide de liens et de bannières insérés sur le site internet de la compagnie ou d'autres supports de communication à destination de la clientèle. La commande et le paiement de ces prestations sont formalisés par des bons de commande passés par le CDT 24 qui règle, enfin, leur réalisation sur

la base de factures établies par les compagnies aériennes. Les modalités de réalisation et de paiement de cette prestation de publicité interrogent la chambre régionale des comptes.

6.2.1 Examen des flux financiers entre le SMAD et le comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24)

Tableau n° 23 : emploi de la subvention annuelle attribuée au CDT 24 (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulé
Compagnie A	674 000	674 000	622 000	622 000	608 250	3 200 250
Compagnie B	20 000	40 000	87 000	141 000	141 000	429 000
Compagnie C	0	142 500	100 000	0	100 000	342 500
Compagnie D	0	186 700	68 000	0	0	254 700
Compagnie E	100 000	100 000	100 000	0	100 000	400 000
Compagnie F	119 000	119 000	100 000	0	0	338 000
Compagnie G	0	0	0	360 000	0	360 000
TOTAL factures réglées	913 000	1 262 200	1 077 000	1 123 000	949 250	5 324 450
Reversement de la TVA aux impôts	182 600	252 440	215 400	152 600	189 850	992 890
TVA déductible (compagnie française)	0	0	0	-60 000	0	-60 000
TOTAL dépenses CDT24	1 095 600	1 514 640	1 292 400	1 215 600	1 139 100	6 257 340
Subvention versée par le SMAD	1 281 640	1 328 400	1 293 600	1 454 242	1 062 662	6 420 544
dont acompte N+1	0	0	0	0	162 200	162 200
Écart	-186 040	186 240	-1 200	-238 642	238 638	-1 003

Source : CRC, d'après les données du SMAD

Note : Le contrôle des flux financiers a été effectué sur la base des factures des compagnies aériennes et des ordres de virement du CDT transmis par le SMAD à la chambre régionale des comptes.

En raison de facturations tardives, des reports entre 2016 et 2017 puis entre 2019 et 2020 expliquent les écarts qui, une fois cumulés, s'annulent.

À l'issue de la période de contrôle, il est apparu que la totalité des subventions versées est redistribuée aux compagnies aériennes.

Tableau n° 24 : coût par passager des versements opérés aux compagnies aériennes (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulé (hors 2020)
Marketing compagnie A	674 000	674 000	622 000	622 000	608 250	2 592 000
Nombre de passagers	188 735	195 711	156 447	153 079	30 350	693 972
<i>En €/passager</i>	3,6	3,4	4,0	4,1	20,0	3,7
Marketing compagnie B	20 000	40 000	87 000	141 000	141 000	288 000
Nombre passagers	4 486	5 246	4 927	17 069	28 978	31 728
<i>En €/passager</i>	4,5	7,6	17,7	8,3	4,9	9,1
Marketing compagnie F	119 000	119 000	100 000	0	0	338 000
Nombre passagers	969	1 044	892	0	0	2 905
<i>En €/passager</i>	122,8	114,0	112,1	-	-	116,4
Marketing compagnie G	0	0	0	300 000	0	300 000
Nombre passagers	0	0	0	1 009	0	1 009
<i>En €/passager</i>	-	-	-	297,3	-	297,3
Marketing compagnie E	100 000	100 000	100 000	100 000	N.C.	400 000
Nombre passagers	8 515	9 278	9 984	9 910	1 220	38 907
<i>En €/passager</i>	11,7	10,8	10,0	10,1	-	10,3
Marketing compagnie C	67 700	75 000	100 000	100 000	N.C.	342 700
Nombre passagers	41 067	43 732	45 600	48 490	6 158	185 047
<i>En €/passager</i>	1,6	1,7	2,2	2,1	-	1,9
Marketing compagnie D	96 700	90 000	68 000	-	-	254 700
Nombre passagers	59 242	58 327	61 339	52 997	1 258	233 163
<i>En €/passager</i>	1,6	1,5	1,1	-	-	1,1
TOTAL aides	1 077 400,0	1 098 000,0	1 077 000,0	1 262 999,9	749 250,1	4 515 400
TOTAL passagers	303 014,0	313 338,0	279 189,0	281 545,0	67 964,0	1 177 086
<i>En €/passager</i>	3,6	3,5	3,9	4,5	11,0	3,8

Source : CRC d'après les données du SMAD

Les versements accordés aux compagnies aériennes ont globalement augmenté de 17,2 % entre 2016 et 2019 alors que, parallèlement, le nombre de passagers a diminué de 6,8 %. Ainsi, le coût par passager de ces aides a progressé chaque année jusqu'à atteindre 4,5 € en 2019.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur l'efficacité de ces actions de promotion touristique compte tenu de la diminution tendancielle du nombre de passagers transitant par l'aéroport de Bergerac. De même, elle constate la forte disparité du coût par passager entre les différentes compagnies au cours de la période puisqu'il varie, selon les opérateurs, de 1,1 €/passager à 297,3 €/passager (desserte vers Lyon).

6.2.2 Examen de la régularité des attributions

Tableau n° 25 : contrôle de l'attribution de la subvention au CDT 24 (en €)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Délibération	du	06/02/2014	08/07/2015	15/12/2016	15/12/2017	28/02/2019	18/12/2020	21/12/2020
	montant	320 000	-	1 417 200	1 285 200	1 494 000	1 624 021	1 179 987
Convention	du	01/09/2014	non datée	05/01/2017	18/12/2017	06/03/2019	10/03/2020	non datée
	montant	320 000	1 281 640	1 417 200	1 285 200	1 494 000	1 624 100	1 179 987
Avenant	du	08/06/2015	-	-	02/01/2019	-	-	-
	montant	443 500	-	-	1 292 400	-	-	-
Subvention versée par le SMAD		385 241	1 281 640	1 328 400	1 293 600	1 454 242	1 062 662	-

Source : SMAD, comptes de gestion

Note : la convention en vigueur en 2015 couvrait également huit mois de l'exercice 2014, d'où l'écart entre le montant alloué et le montant effectivement versé.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2311-7 du CGCT, la subvention est attribuée annuellement au CDT par délibération du comité syndical.

Toutefois, plusieurs anomalies ont été relevées : en 2016, la délibération du 8 juillet 2015 ne fixe pas le montant de la subvention attribuée au CDT 24, ce qui fragilise l'autorisation donnée par le conseil syndical ; en 2016 et 2021, les conventions ne sont pas datées, ce qui ne permet pas d'apprécier la régularité des paiements en fonction de leurs dates ; en 2018, la subvention versée par le SMAD dépasse de 1 200 € le montant prévu par la délibération du 20 décembre 2018 et l'avenant du 2 janvier 2019.

Ces anomalies dénotent une rigueur insuffisante dans le suivi d'un dossier aux enjeux financiers conséquents pour le syndicat puisque ce montant de subvention représente, en moyenne, 60 % de ses charges de gestion. En réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir pris conscience des insuffisances soulevées par la chambre régionale des comptes dans l'attribution de la subvention au CDT qu'il s'engage à corriger. Concernant le point spécifique du montant de subvention attribuée, la chambre régionale des comptes relevait non pas la méconnaissance des modalités de sa détermination mais le fait qu'il n'était pas indiqué dans la délibération afférente.

6.2.3 Objet des conventions attributives de subventions

Les conventions attributives de subventions au CDT 24 ont pour objet de « définir le partenariat entre le SMAD et le CDT 24 pour la promotion de la destination touristique Dordogne-Périgord et le développement du trafic et des flux de clientèles en provenance de France, d'Europe et d'Amérique du Nord notamment via l'aéroport de Bergerac Dordogne Périgord ». Pour cela, les conventions précisent que : « Le CDT 24 assure la promotion de la destination Dordogne-Périgord par des actions de communication, de presse et de marketing en direction des zones émettrices de clientèles pour la Dordogne et notamment celles desservies par les compagnies aériennes ».

Toutefois, l'objet réel de ces subventions est différent. Si le versement de la subvention au CDT 24 permet à ce dernier de financer la totalité des prestations de promotion touristique commandées aux compagnies aériennes implantées sur l'aéroport de Bergerac, il apparaît qu'une

partie substantielle de cette subvention constitue en réalité une aide directe au profit de ces compagnies aériennes.

Plusieurs actes du SMAD et pièces fournies au stade de l'instruction font état de l'existence d'une attribution d'aides aux compagnies financées par la subvention versée au CDT 24. Ainsi, l'avenant de la convention de délégation de service public passée entre le syndicat et le délégataire (SABDP), qui abroge le mandat spécial donné à ce dernier pour gérer les actions de promotion de l'aéroport, dispose que : *« Dans le cadre du droit européen encadrant le versement d'aides publiques aux aéroports et aux compagnies aériennes, tel qu'il résulte notamment des lignes directrices de la Commission européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes publiées le 4 avril 2014, les versements effectués aux compagnies aériennes en vue de promouvoir l'aéroport de Bergerac-Roumanière et le Département de la Dordogne sont susceptibles de constituer des aides d'État au sens de l'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne ».*

De même, plusieurs délibérations font explicitement mention des aides directes par le CDT pour versement final aux compagnies aériennes : la délibération du 8 juillet 2015 justifiant l'attribution de cette mission de promotion au CDT 24 en raison de la nécessité pour le syndicat de *« se conformer à la législation en matière d'aides d'État aux aéroports »* ; la délibération du 15 décembre 2016 relative aux débats d'orientations budgétaires pour 2017 mentionne un *« versement au CDT 24 pour l'aide aux lignes »* et le renouvellement, pour l'exercice 2017, de la convention SMAD/CDT 24 incluant un reliquat de 2016 *« pour une prolongation de Liverpool »*. Cette rédaction ambiguë semble sous-entendre que la prolongation de la ligne est conditionnée au versement de l'aide ; la délibération du 20 décembre 2018 mentionne des reliquats d'aides à verser aux compagnies aériennes.

Par ailleurs, le fait que cette subvention n'ait pas pour seul objet d'assurer le financement de ces actions de *marketing* peut aussi se justifier au plan économique. En effet, le coût de la facturation des compagnies aériennes pour la réalisation de prestations de services de promotion touristique paraît démesuré par rapport au coût de production desdites prestations. L'examen des justifications produites par le SMAD indique qu'il s'agit de prestations simples et, *a priori*, peu onéreuses comme le référencement sur les sites internet des compagnies ou par la diffusion en masse de photos et de courts textes à visée publicitaire de la Dordogne et du Périgord. Autrement dit, le montant réellement affecté au paiement de ces prestations ne constitue qu'une partie du montant de la subvention qui est attribuée, ainsi que l'indiquent les délibérations et avenants précités, au versement d'aides à ces compagnies.

Au total, la rédaction des conventions demeure ambiguë et peu transparente car leur objet réel consiste à financer à la fois des prestations de services de promotion touristique et des aides aux compagnies aériennes alors que leur objet apparent n'attribue leur versement que pour le financement de prestations de promotion touristique. En outre, ces conventions ne prévoient, à aucun moment, le reversement des fonds aux compagnies aériennes ainsi que les obligations de restitutions de documents et de données qui incombent aux bénéficiaires de la subvention. En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à préciser les engagements du CDT afin d'assurer un meilleur contrôle des fonds alloués par le SMAD.

La présidente du comité départemental du tourisme, quant à elle, a indiqué que son organisme a recruté le 1^{er} mars 2022 un chargé *marketing*. Il aura notamment pour mission d'assurer le suivi des marchés *marketing* des compagnies aériennes, du plan annuel de promotion touristique et des campagnes *marketing* associées. En outre, elle s'est engagée, d'une part, à mentionner dans les conventions que les bénéficiaires seront dans l'obligation de fournir les

justificatifs annuels de réalisation des actions commandées et, d'autre part, de fournir au SMAD les comptes annuels certifiés.

6.2.4 Le contrôle effectué par le SMAD de l'emploi de la subvention attribuée au comité départemental du tourisme de la Dordogne

Le bon emploi des subventions attribuées aux associations s'opère sur la base de l'examen de plusieurs documents que doit produire l'organisme subventionné. Or, au cas d'espèce, il apparaît que le syndicat n'a pas été destinataire des comptes certifiés ainsi que du budget du CDT de la Dordogne prévus respectivement aux articles L. 2313-1-1 et L. 1611-4 du CGCT que devait produire le comité départemental du tourisme en sa qualité d'organisme subventionné.

Par ailleurs, l'article 4 de la convention dispose que *« le SMAD et le CDT 24 conviendront, lors de réunions au cours du deuxième trimestre et du quatrième trimestre de l'année civile, les actions de promotion qu'ils envisagent de réaliser l'année suivante »*. À l'instar de l'observation précédente, aucun compte rendu, ou autre document ayant trait à ces réunions, n'a été produit à la chambre régionale des comptes. En réponse, la présidente du comité départemental du tourisme de la Dordogne s'est engagée à établir systématiquement des comptes rendus.

En l'absence de ces pièces que devait réclamer le syndicat pour contrôler l'emploi de la subvention versée et compte tenu du poids significatif de cette subvention dans son budget de fonctionnement, la chambre régionale des comptes a demandé à l'ordonnateur de produire l'ensemble des documents de gestion nécessaires au contrôle du paiement des prestations aux compagnies aériennes. Ces documents sont de différentes natures : les contrats de prestations touristiques, les bons de commande, les factures et les justifications des prestations réalisées.

L'examen des contrats a fait apparaître que le CDT 24 a procédé à une mise en concurrence²⁵ pour la réalisation des prestations de services en matière de promotion touristique sous la forme d'un accord-cadre multi-attributaire à bons de commande. Toutefois, si le syndicat a été en mesure de produire plusieurs pièces relatives aux procédures de mise en concurrence, il n'a pas transmis les principales pièces contractuelles, en particulier les accords-cadres et les actes d'engagement passés par le CDT avec chacune des compagnies attributaires. L'ordonnateur a indiqué que *« les contrats initiaux sont les bons de commande »*, ce qui traduit une confusion dans la nature des pièces nécessaires aux contrôles qui lui incombent. En effet, dans la mesure où le syndicat ne dispose pas des accords-cadres et des actes d'engagement passés entre le comité départemental du tourisme et les compagnies, il ne dispose pas des moyens lui permettant de vérifier l'exacte liquidation de ces prestations commerciales facturées par les compagnies, ni de contrôler l'existence d'éventuelles contreparties assignées par le comité aux compagnies aériennes au titre du versement des aides qui leurs sont attribuées. En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, la présidente du comité départemental du tourisme de la Dordogne a indiqué que, d'une part, l'appel d'offres de 2018 s'est avéré infructueux et que, d'autre part, les commandes de prestations *marketing* ont fait l'objet directement de bons de commande adressés au service *marketing* des compagnies aériennes. Enfin, la présidente s'engage à rédiger des bons de commande plus précis.

²⁵ Documents produits par le SMAD : règlement de la consultation, le CCP et son annexe.

La chambre régionale des comptes s'étonne que le caractère infructueux de la procédure engagée en 2018 n'ait pas donné lieu à une nouvelle passation car les bons de commande passés postérieurement paraissent dénués²⁶ de toute valeur juridique, ce qui constitue un risque qui expose non seulement le CDT qui a émis lesdits bons de commande mais aussi le syndicat quant au bon emploi des fonds alloués.

En définitive, le contrôle du bon emploi des deniers publics afférant au versement de cette subvention d'un montant substantiel au CDT est lacunaire dans la mesure où il ne garantit aucunement une exécution sécurisée des actes contractuels passés entre le CDT et les compagnies aériennes.

En ce qui concerne la vérification des prestations réalisées (production des bons à tirer, copie des articles publiés, photographies, référencement sur les sites internet des compagnies aériennes etc.), l'ordonnateur a indiqué oralement que ce contrôle opéré par le syndicat demeure réduit. Cette insuffisance ne permet pas, en tout état de cause, de s'assurer de l'impact de ces actions de *marketing* sur la fréquentation de la clientèle aéroportuaire étrangère (comme par exemple le suivi des connections de la clientèle sur les sites référencés par ces actions). En réponse, la présidente du comité départemental du tourisme de la Dordogne demande à ce que le SMAD précise, à l'avenir, les pièces nécessaires à ce contrôle. En outre, les rapports d'activité du SMAD n'apportent aucune précision sur l'impact des subventions versées au CDT et, indirectement, aux compagnies aériennes. Pourtant, cette évaluation paraît d'autant plus nécessaire que ces subventions représentent plus de la moitié du budget de fonctionnement annuel du SMAD.

Dans ce contexte, la chambre régionale des comptes alerte l'ordonnateur sur la nécessité de renforcer la qualité de l'ensemble des processus de contrôle du bon emploi de ces fonds alloués aux compagnies aériennes. En réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il s'engageait à procéder au contrôle *a posteriori* de l'utilisation des fonds attribués en sollicitant du comité départemental du tourisme un rapport annuel tel que prescrit à l'article L. 132-6 du code du tourisme. De son côté, l'ancien ordonnateur a rappelé les raisons pour lesquelles les prestations en matière de *marketing* ont été détachées du contrat de DSP pour être confiées au comité départemental du tourisme de la Dordogne. De même, il estime que ce nouveau montage financier passé entre le SMAD et le CDT 24 a permis un contrôle des actions d'animation et de promotion touristiques et lui paraît efficace, tout en reconnaissant qu'il peut être amélioré par un contrôle plus approfondi.

Au-delà, l'organisation, par le syndicat, de ce circuit de financement des compagnies aériennes faisant intervenir un tiers qui redistribue les fonds qui lui sont attribués, n'offre pas les garanties de sécurité financière qui devraient nécessairement y être associées. Le syndicat n'est pas, en particulier, en mesure de fixer, directement et par voie contractuelle, les contreparties précises au versement des aides aux compagnies aériennes. Le syndicat est invité à réexaminer ce montage peu transparent et à verser l'ensemble des flux financiers destinés aux compagnies aériennes en tenant compte de la réglementation sur les aides publiques et de celle relative à l'achat de prestations de publicité et de commercialisation. De son côté, la présidente du comité départemental du tourisme de la Dordogne a indiqué que ses services se tiennent à la disposition du syndicat pour améliorer ces circuits de financement.

²⁶ En l'état des termes de la réponse apportée et des pièces produites.

Recommandation n° 3 : renforcer tous les processus de contrôle des fonds affectés au financement des prestations de marketing dédiés à la promotion de la Dordogne sur la base d'une documentation exhaustive et fiable.

6.3 Risques juridiques liés à ce montage financier

Le montage consistant à payer des prestations de services ainsi qu'à verser des aides aux compagnies aériennes par l'intermédiaire d'un organisme privé, en l'occurrence une association loi 1901, présente plusieurs risques juridiques.

6.3.1 Sur le respect de la réglementation applicable à la commande publique

L'article 1^{er} de la convention d'attribution de subvention passée entre le SMAD et le CDT indique que son objet consiste en « *la promotion de la destination Dordogne-Périgord et le développement du trafic et des flux de clientèles en provenance de France, d'Europe et d'Amérique du Nord notamment via l'aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord* ». Ces actions de communication, de presse et de *marketing* constituent des activités concurrentielles dans la mesure où il existe d'autres acteurs économiques, telles les agences de communication, qui pourraient effectuer de telles prestations.

Même si l'article 7 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics²⁷ et l'article L. 1100-1 du code de la commande publique²⁸ excluent du champ des marchés les subventions définies à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il n'en demeure pas moins que des subventions, dont la redistribution à un tiers est généralement prohibée, peuvent répondre à la définition des marchés et, dès lors, être requalifiées en tant que tels par le juge administratif.

Un marché public²⁹ est, selon l'article L. 1111-1 du code de la commande publique, un contrat conclu à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Au cas d'espèce, la convention répond au critère de contrat conclu à titre onéreux car la convention engage les deux parties : le CDT doit effectuer des actions de *marketing* et de publicité tandis que le SMAD doit lui verser, en contrepartie, une subvention. Le service rendu par le CDT est effectué à titre onéreux dès lors qu'un prix hors taxe et toutes taxes comprises est défini par la convention. Cette prestation répond à des besoins en matière de service de promotion touristique qui, aux termes de l'article 29 de l'ancien code des marchés publics et de l'article L. 1111-4 du code de la commande publique actuellement en vigueur, est soumis aux règles de passation de la commande publique.

²⁷ En vigueur du 1^{er} octobre 2016 au 31 mars 2019.

²⁸ En vigueur depuis le 1^{er} avril 2019.

²⁹ Cette définition reste très similaire à celle du code des marchés publics de 2006 (article 1) et de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article 4) : « *contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ».

Sous réserve de l'interprétation souveraine du juge administratif, tous ces éléments pourraient caractériser l'existence d'un marché public tel que défini à l'article L. 1111-1 du code de la commande publique. Dans ce cas, étant donné les seuils de procédure et de publicité en vigueur, le SMAD devrait procéder à un appel d'offres formalisé et en publier l'avis au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et au journal officiel de l'Union européenne (JOUE).

L'ordonnateur conteste ce raisonnement et met en avant deux arguments :

- d'un point de vue organique, le conseil départemental confie tout ou partie de la politique touristique au CDT (article L. 132-4 du code du tourisme) et, à ce titre, le SMAD serait habilité à lui verser une subvention (article L. 132-5 du code du tourisme), ce qui, par voie de conséquence, le dispenserait de passer des marchés. Or, la justification de l'intervention du CDT en matière de *marketing* touristique sur le fondement de sa compétence posée à l'article L. 132-4 est inopérant. En effet, le SMAD n'est pas une émanation du conseil départemental, celui-ci ne disposant pas d'une majorité absolue des parts et des voix en son sein. De même, le conseil départemental n'a pas transféré au syndicat sa compétence en matière touristique. Si ce dernier dispose bien d'une compétence statutaire en matière touristique dans le cadre de ses missions, elle ne découle pas d'une délégation en tant que telle du conseil départemental. De même, dans la mesure où il apparaît que le SMAD ne peut se prévaloir de l'application de l'article L. 132-4 précité, le versement de sa subvention au CDT au titre de l'article L. 132-5 précité ne saurait contrevenir aux règles du code de la commande publique ;
- d'un point de vue matériel, la promotion touristique de la destination Dordogne passe nécessairement par la promotion des liaisons aériennes afin de viser une clientèle éloignée. La subvention octroyée par le SMAD soutient donc, selon l'ordonnateur, les actions du CDT en ce sens et n'a pas vocation à couvrir à l'euro près les charges de fonctionnement du CDT. Elle n'aurait donc pas pour but de répondre à un besoin du SMAD mais à satisfaire l'intérêt général. Sur ce point, la chambre régionale des comptes rappelle que l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 définit³⁰ le subventionnement et sa distinction avec le marché public. Deux critères sont à prendre en compte :
 - l'équivalence entre le paiement et la prestation effectuée en contrepartie : le Conseil d'État³¹ a rappelé la logique du marché public, contrat conclu à titre onéreux « *qui stipule une rémunération ou un prix ayant un lien direct avec la fourniture d'une prestation individualisée à la collectivité contractante [...]* ». Au cas d'espèce, il a été démontré que la subvention versée est calculée de sorte que les versements effectués par le CDT 24 aux compagnies aériennes sont totalement compensés. Ainsi, il existe bien un lien direct et strictement proportionné entre le montant de la subvention et la valeur de la prestation attendue par le SMAD ;

³⁰ « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent ».

³¹ Conseil d'État, Section de l'intérieur – Avis n° 370.169 – 18 mai 2004.

- la personne à l'initiative de laquelle la prestation est effectuée, afin, notamment, de déterminer si l'on est en présence d'un contrat conclu à l'initiative d'une personne publique passant une commande pour répondre à des besoins qu'elle a identifiés, ou bien d'un réel contrat de subvention venant financer en tout ou partie un projet initié par le bénéficiaire. Au cas d'espèce, c'est bien de sa propre initiative que le syndicat a mis fin au mandat initialement confié à la SABDP et qu'il a confié cette mission au CDT de la Dordogne. Ainsi, l'avenant du 1^{er} janvier 2016 modifiant le contrat de DSP dispose que « *le délégant souhaite confier les actions de promotion de l'aéroport au comité départemental du tourisme de la Dordogne* ». A contrario, aucune pièce produite n'atteste que le CDT ait élaboré un projet relatif à cette opération de *marketing* aéroportuaire et ait sollicité le versement d'une subvention au SMAD pour la financer. Ainsi, s'il ne peut être contesté que l'opération présente un intérêt d'ordre général pour le territoire de la Dordogne, elle répond surtout à un besoin du SMAD visant à développer les flux de clientèle transitant par l'aéroport et à assurer, dans les meilleures conditions économiques possibles, et dans son intérêt, le contrat de délégation confié à l'exploitant.

Compte tenu de ces éléments, la chambre régionale des comptes confirme que les règles de la commande publique devaient être appliquées au cas d'espèce.

Interrogée sur l'absence de formalisation d'une mise en concurrence initiale du CDT pour la réalisation de prestations de promotion touristique, la directrice du syndicat a indiqué oralement que ses services ne disposaient ni des moyens ni de la compétence nécessaire en ce domaine pour réaliser, en régie, ces prestations. Aussi, cette externalisation qui auparavant entraînait dans le champ du contrat de délégation de service public passé, après mise en concurrence, avec la SABDP en 2013, a été par la suite confiée au CDT sans aucune forme de publicité compte tenu de ses compétences en la matière.

L'ordonnateur a par ailleurs indiqué dans sa réponse que dans l'hypothèse où la relation contractuelle entre le SMAD et le CDT était requalifiée de marché public, une mise en concurrence ne serait pour autant pas nécessaire pour deux raisons :

- du fait de la relation de quasi-régie, ou coopération public-public³², liant le SMAD et le CDT. Cette situation n'est avérée que lorsque le syndicat exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes du CDT. En l'occurrence, un tel contrôle n'existe pas dans la mesure où le SMAD ne participe pas à la gouvernance de l'association, seule la SABDP dispose d'un représentant au sein de l'assemblée générale. Par ailleurs, la coopération public-public, telle qu'elle résulte de la directive européenne 2014-24/UE du 26 février 2014, « *ne peut obéir à un intérêt commercial* » (§. 33). Les prestations *marketing* présentant par nature un tel intérêt, ce moyen doit être écarté ;
- du fait que le CDT 24 ne peut pas être considéré comme un opérateur sur un marché concurrentiel. Or, le comité est également désigné, dans ses statuts, comme une « *agence de développement et de réservation touristiques de la Dordogne* » qui assure l'élaboration, la

³² Certains contrats sont exclus du champ d'application du droit de la commande public lorsque le prestataire est considéré comme le simple prolongement administratif du pouvoir adjudicateur. Toutefois, une telle situation doit obéir à des conditions cumulatives strictes, définies aux articles L. 2511-1 et suivants du code de la commande publique, parmi lesquelles figure l'exercice d'un contrôle du pouvoir adjudicateur sur la personne morale concernée comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services. Ce contrôle analogue se vérifie lorsque le pouvoir adjudicateur exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée.

commercialisation et la distribution de produits touristiques, ce qui constitue une activité marchande.

Au final, en confiant la gestion des contrats *marketing* au CDT 24 par le biais d'une subvention, le SMAD a fragilisé son montage juridique et financier dans la mesure où sa relation avec la SABDP était justifiée par une mise en concurrence dans le cadre d'un contrat de DSP. La chambre régionale des comptes attire l'attention de l'ordonnateur sur les risques divers qui découlent de la méconnaissance des règles de la commande publique. Afin de s'en prémunir, il conviendrait que le SMAD cesse de régler des prestations de promotion touristique par versement de subvention à un tiers et procède à un appel d'offres.

Recommandation n° 4 : se conformer aux règles de la commande publique en matière de prestations de services de promotion touristique.

6.3.2 Sur le respect de la réglementation communautaire sur les aides d'État

6.3.2.1 Le cadre juridique applicable

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose, dans son article 107, le principe de l'interdiction des aides d'État en laissant toutefois des possibilités de dérogation. L'article 108 du même traité confie à la Commission européenne, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), une compétence quasi exclusive pour autoriser ces dérogations, en assurer le contrôle ou pour proposer des mesures utiles nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur. Ainsi, toutes les interventions économiques qualifiées d'aides d'État sont strictement réglementées et, hormis les cas relevant de règlements d'exemption, soumises à un processus d'autorisation préalable par la voie de leur notification à la commission. Toute aide attribuée avant d'avoir été formellement autorisée est *a priori* illégale.

En application de ce cadre général fixé par le TFUE, la commission a développé des lignes directrices applicables au secteur du transport aérien. Elle y précise les critères d'analyse qu'elle retient pour qu'une aide puisse être déclarée, à titre dérogatoire, compatible avec le marché commun. La communication 2014/C99/03 du 4 avril 2014 de la Commission européenne propose une nouvelle actualisation de ces lignes directrices adoptées en 1994 et modifiées en 2005.

Concernant le soutien financier aux compagnies aériennes, les lignes directrices applicables depuis décembre 2005 n'autorisaient que les aides publiques au démarrage pour l'exploitation de nouvelles lignes au départ d'aéroports régionaux. Les nouvelles lignes directrices de 2014 ne modifient pas ce principe mais fixent des conditions de fond plus strictes pour l'attribution de ces aides. Ainsi, les dépenses de *marketing* qui pouvaient être prises en compte antérieurement, ne sont désormais plus autorisées sauf à respecter le critère de l'opérateur avisé en économie de marché (voir *infra*).

6.3.2.2 Sur la caractérisation de la subvention en aide d'État

Aux termes de l'article 107 § 1 du TFUE et de la jurisprudence de la CJUE, l'existence d'une aide d'État est caractérisée lorsque les quatre critères suivants sont réunis :

- l'aide est octroyée au moyen de ressources publiques

Il s'agit d'apprécier si les fonds versés par le CDT 24 aux compagnies aériennes sont de nature publique malgré son statut d'organisme privé. À ce titre, la jurisprudence communautaire tend à neutraliser la personne morale servant d'intermédiaire³³. Ainsi, dans sa décision relative à l'aéroport de Montpellier³⁴, la commission a conclu que les aides versées par l'association de promotion des flux touristiques et économiques sont imputables aux collectivités qui la financent et sont octroyées au moyen de ressources publiques. Ce critère est aussi vérifié au cas d'espèce.

L'ordonnateur conteste cette analyse et insiste sur le fait que les subventions versées au CDT bénéficient exclusivement à cet organisme et ne peuvent pas être considérées comme bénéficiant aux compagnies aériennes. Or, il a été démontré *supra*³⁵ que les destinataires finaux de ces fonds sont bien les compagnies aériennes par le biais des contrats de *marketing*. Par ailleurs, plusieurs documents produits au cours de l'instruction mentionnent explicitement que la finalité de la subvention versée au CDT consiste à verser des « *aides aux lignes* »³⁶ au bénéfice des compagnies aériennes.

- le ou les bénéficiaires sont des entreprises au sens de l'article 107 du TFUE

La Cour de justice de l'Union européenne a défini, de façon constante, les entreprises comme des entités qui exercent une activité économique, indépendamment de leur statut juridique et de leur mode de financement. Selon une jurisprudence constante, reprise par le point 27 des lignes de 2014³⁷, « *il est désormais évident que l'activité des compagnies aériennes consistant à fournir des services de transport à des passagers ou à des entreprises constitue une activité économique* ». Dans la mesure où les bénéficiaires de l'opération sont des compagnies aériennes³⁸ qui fournissent des services de *marketing*, elles répondent à la définition des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

- la mesure confère un avantage économique sélectif à son ou ses bénéficiaires

Il est précisé au point 48 des lignes directrices de 2014 que « *pour déterminer si une entreprise a bénéficié d'un avantage économique, la Commission applique le principe dit de l'opérateur en économie de marché, en se fondant sur les informations disponibles et l'évolution prévisible au moment de l'octroi des fonds* ».

L'évaluation de ce critère est précisée par une décision du 5 juin 2012 de la Cour de justice de l'Union européenne, en ces termes : « *il convient d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé, d'une taille qui puisse être comparée à celle des organismes gérant le secteur public, aurait procédé à [un apport en capital de la même importance], en se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles et abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle. (...) Dans le domaine des aides d'État,*

³³ « *La prohibition des aides d'État englobe l'ensemble des aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre le cas où l'aide est accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigné en vue de gérer l'aide* » - CJCE, 22 mars 1977, Steinike et Weinlig.

« *Le droit communautaire ne saurait admettre que le seul fait de créer des institutions autonomes chargées de la distribution d'aides permette de contourner les règles relatives aux aides d'État* » - CJCE, 16 mai 2002, France / Commission (Stardust Marine).

³⁴ Décision de la Commission européenne du 2 août 2019 concernant l'aide d'État SA.47867 2018/C.

³⁵ Cf. partie 6.2.1 sur l'examen des flux financiers entre le SMAD et le comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24).

³⁶ Délégation 16.12.06 du 15 décembre 2016 relative au débat d'orientation budgétaire 2017 notamment.

³⁷ JO C 99 du 4 avril 2014, p. 3.

³⁸ Ainsi qu'une filiale contrôlée à 100 % par l'une d'entre elles.

il convient d'opérer une distinction entre deux catégories de situations : (...) si l'intervention de l'État, au vu de sa nature et de son objet et compte tenu de l'objectif poursuivi, ne constitue pas un investissement réalisable par un investisseur privé, cette intervention est susceptible de relever d'une intervention de l'État en tant que puissance publique, excluant ainsi l'application du critère de l'investisseur privé avisé (...) ».

Appliqué au cas d'espèce, le SMAD indique dans l'avenant à la DSP du 1^{er} janvier 2016, déjà cité, que ce principe de l'opérateur en économie de marché *« pourrait être mis en œuvre si les prestations de promotion achetées auprès des compagnies aériennes répondaient aux conditions cumulatives suivantes :*

- *elles font l'objet d'une mise en concurrence ;*
- *elles répondent à un besoin effectif du délégant ;*
- *elles sont facturées à un coût inférieur ou égal au prix du marché ;*
- *elles ne faussent pas la concurrence au regard des autres aéroports accueillant les compagnies aériennes récipiendaires des versements ».*

Or, le SMAD n'apporte pas la preuve que tous ces critères sont vérifiés. Si une mise en concurrence semble être effectuée par le CDT 24, elle ne suffit pas à s'assurer que les prix facturés soient conformes au prix du marché, ainsi que l'a conclu la Commission européenne dans l'affaire de l'aéroport de Montpellier. Quant au besoin effectif du délégant à satisfaire, celui-ci n'est pas défini dans l'avenant. Au surplus, le comité départemental du tourisme de la Dordogne a indiqué que la procédure de consultation de 2018 avait été déclarée infructueuse.

Même si la chambre régionale des comptes ne dispose pas de toutes les données commerciales lui permettant d'apprécier les conditions de l'équilibre économique de l'exploitation de ces lignes aériennes, plusieurs données pourraient caractériser un avantage économique au sens du point 48 des lignes directrices de 2014. En effet, il ressort du tableau n° 26 relatif aux coûts par passager calculés sur la base des subventions indirectes aux compagnies aériennes que ces montants sont, dans certains cas, élevés. Par ailleurs, en raison de la diminution de 7,1 % du nombre de passagers entre 2016 et 2019 (cf. *supra*), le coût global par passager de ces versements aux compagnies aériennes augmente de 25 %. Dès lors, toutes choses égales par ailleurs, la rentabilité de l'exploitation de ces lignes touristiques peut être interrogée sauf à considérer que ces aides permettraient aux compagnies de proposer des offres agressives à la clientèle, financées par le contribuable local, pour accroître leur attractivité.

L'ordonnateur conteste l'analyse de la chambre régionale des comptes sur trois points.

En premier lieu, il estime que les prix pratiqués par les compagnies aériennes sont conformes aux prix du marché au regard de la notoriété de ces opérateurs et de l'objectif recherché, soit l'augmentation des touristes transitant par l'aéroport. Or, l'ordonnateur n'étaye cette affirmation par la production d'aucune pièce.

En second lieu, il affirme que le risque d'une caractérisation en aide d'État est écarté dans la mesure où les compagnies aériennes, prestataires des contrats *marketing*, ont préalablement été mises en concurrence. Il cite, à ce titre, une décision du Conseil d'État du 19 avril 2013 par laquelle la juridiction a caractérisé en marché public de services des contrats du 8 février 2008 relatifs au développement de lignes aériennes et de prestations *marketing* conclus par le syndicat mixte des aéroports de Charente avec Ryanair et AMS.

La mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence n'est pas un critère suffisant qui permette d'écarter une qualification en aide d'État. Ainsi, les versements effectués dans le cadre des contrats précités du 8 février 2008 ont été qualifiés d'aides d'État illégales par la

Commission européenne dans sa décision du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33963. Par ailleurs, l'ordonnateur cite une décision de la Cour de discipline budgétaire et financière qui considère les contrats de prestations de services *marketing* indissociables des contrats de prestations aéroportuaires et, qu'en conséquence, cet ensemble contractuel doit être considéré comme un marché public, et non comme une aide d'État.

Cet exemple doit également être écarté au regard de la doctrine de la Commission européenne qui, dans sa décision du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961, a conclu qu'un même ensemble contractuel, composé de ces deux types de contrats, constituait en réalité une aide d'État³⁹.

Enfin, l'ordonnateur estime que la procédure de mise en concurrence, effectuée sous forme d'appel d'offres ouvert, a été correctement mise en œuvre et offre toutes les garanties de transparence et d'impartialité nécessaires. Ainsi, cela permet d'écarter, selon lui, la caractérisation en aide d'État des versements opérés au bénéfice des compagnies aériennes. Outre le fait que la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence n'exclut pas une possible qualification de tels versements en aides d'État, il convient de souligner que la seule procédure de mise en concurrence effectuée par le CDT, et portée à la connaissance de la chambre régionale des comptes, a été déclarée infructueuse. Or, aucune pièce transmise ne permet de s'assurer qu'une nouvelle procédure d'appel d'offres a été menée.

- la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence, et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres

Selon une jurisprudence constante⁴⁰, pour qu'une mesure fausse la concurrence, il suffit que le bénéficiaire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence.

En l'occurrence, la commission a estimé dans l'affaire de l'aéroport de Montpellier⁴¹ que le marché de transport aérien intra-UE est « *un marché qui est caractérisé par une concurrence vive entre les entreprises aériennes présentes. En faussant la concurrence entre compagnies aériennes opérant au sein du marché intérieur, les contrats en question risquent également de fausser les échanges entre États membres* ».

À l'instar de Montpellier, l'aéroport de Bergerac et les liaisons qu'il propose font partie du marché de transport aérien du territoire européen, marché considéré par la commission comme concurrentiel. Étant donné que le versement de l'aide aux compagnies desservant l'aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord permettrait aux compagnies aériennes de faire des offres de prix agressives, elle est donc susceptible d'affecter la concurrence.

Si la commission considérait que l'application de ces quatre critères était réunie, celle-ci pourrait qualifier la subvention du SMAD versée au CDT 24, et à travers lui aux compagnies aériennes, d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Par la suite, la commission devrait analyser leur compatibilité au marché intérieur.

³⁹ Décision de la Commission européenne du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN), paragraphes 310 à 329.

⁴⁰ Arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, *Het Vlaamse Gewest* (Région flamande) / Commission des Communautés européennes, T-214/95, EU:T:1998:77.

⁴¹ Décision de la Commission du 2 août 2019 concernant l'aide d'État SA. 47867 2018/C, paragraphe 343.

6.3.2.3 Sur la compatibilité de l'aide au marché intérieur

Selon les lignes directrices de 2014, les aides aux compagnies aériennes peuvent être jugées compatibles dans deux cas :

- si elles s'apparentent à une compensation d'un service économique d'intérêt général (SIEG). En l'espèce, aucune ligne desservie à l'aéroport de Bergerac ne fait l'objet d'une obligation de service public (OSP) ;
- si les aides sont octroyées en vue du lancement d'une nouvelle liaison, dans le but d'améliorer la desserte d'une région.

Au regard des conditions très strictes de compatibilité des aides d'État au marché intérieur, la chambre régionale des comptes considère, sous réserve de l'appréciation du juge compétent, que les subventions susvisées versées par le syndicat ne peuvent pas être qualifiées d'aides au démarrage de nouvelles lignes aériennes. En effet, une majorité des liaisons proposées par l'aéroport de Bergerac-Dordogne-Périgord durant la période sous revue sont ouvertes depuis plus de cinq ans⁴² voire dix ans pour certaines⁴³, soit bien au-delà de la durée maximale de trois ans fixée par la commission.

6.3.2.4 Obligations et risques encourus par le SMAD

La première obligation consiste en la notification de cette subvention à la commission. Toute demande de notification d'une aide susceptible d'être qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE doit être adressée au représentant de l'État accompagnée du projet de délibération accordant l'aide en question. Par ailleurs, l'article 3 du règlement n° 659/1999 du 22 mars 1999 du conseil de l'Union européenne, relatif aux modalités d'application de l'article 108 du TFUE dispose que : « *toute aide devant être notifiée (...) n'est mise à exécution que si la Commission a pris, ou est réputée avoir pris, une décision l'autorisant* ». Autrement dit, les subventions dûment notifiées ne peuvent être versées sans l'autorisation préalable de la commission. Interrogée, la direction du syndicat a indiqué que cette subvention annuelle attribuée au CDT n'est pas notifiée à la commission.

En second lieu, en application de l'article L. 1511-1 du CGCT, le SMAD serait tenu de transmettre à la région, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente. Ces données permettent à la région d'établir un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile.

Dans l'hypothèse où la commission considérerait que l'attribution de cette aide est illégale, le reversement de celle-ci peut être engagé. La charge de la récupération auprès des compagnies aériennes incomberait alors au SMAD conformément à l'article L. 1511-1-1 du CGCT⁴⁴. De surcroît, ce texte précise que « *les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État*

⁴² Bristol, Bruxelles-Charleroi (2008), Liverpool, East-Midlands, Exeter (2006), Edimbourg (2007), Rotterdam, Leeds (2010).

⁴³ Londres-Stansted, Southampton (2004), Birmingham (2005).

⁴⁴ Alinéa 2 : « *Toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales ayant accordé une aide à une entreprise est tenu de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. À défaut, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, le représentant de l'État territorialement compétent y procède d'office par tout moyen* ».

de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération ». Cette charge est considérée comme une dépense obligatoire au titre de l'article L. 1612-15 du CGCT.

À cela s'ajoute les risques contentieux liés à des procédures engagées par le juge national qui a une obligation de sauvegarder les droits que les justiciables tiennent de l'article 103 § 3 du TFUE. En outre, le concurrent d'une entreprise bénéficiaire d'une aide versée dans des conditions irrégulières peut soulever la responsabilité de l'État, et donc de la collectivité ou de son groupement, s'il est en mesure d'établir l'existence d'un préjudice directement lié au versement de l'aide illégale. L'entreprise bénéficiaire est elle-même susceptible d'engager une telle action si l'obligation de restituer l'aide lui cause un préjudice allant au-delà de la seule privation de l'aide⁴⁵.

La chambre régionale des comptes recommande au SMAD de notifier, avant tout nouveau versement, son prochain projet de subventionnement à la Commission européenne. Elle réitère sa demande à ce qu'il soit mis un terme au versement de ces sommes par un organisme intermédiaire, le CDT 24 au cas d'espèce, dans la mesure où ce circuit financier peut être perçu comme un moyen de contourner la réglementation communautaire sur les aides d'État.

6.3.3 Sur la participation du département de la Dordogne au versement d'aides directes au profit des compagnies aériennes

La participation versée par le département de la Dordogne au SMAD (soit environ 1,1 M€/an) a notamment pour objet de concourir au financement des aides versées à des compagnies aériennes (soit 1,06 M€ en 2020 financée avec les autres contributeurs du syndicat).

Depuis la suppression de la clause de compétence générale des départements, le versement d'aides aux entreprises par les départements est irrégulier dans la mesure où seuls les régions et le bloc communal disposent de cette compétence. Toutefois, en ce qui concerne le financement de liaisons aériennes, 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* ». La note ministérielle du 12 mars 2019 précitée indique que : « *Il paraît cependant possible d'admettre là aussi que le département est également compétent lorsque la liaison aérienne a un caractère touristique indiscutablement prépondérant* ».

Même s'il est indéniable que des liaisons proposées par l'aéroport de Bergerac présentent un caractère touristique, la notion de lignes aériennes présentant « *un caractère touristique indiscutablement prépondérant* » n'est pas un concept juridiquement établi par des critères déterminés par le pouvoir réglementaire. En outre, l'ordonnateur a indiqué que l'aéroport accueille principalement une clientèle d'origine britannique disposant d'une résidence secondaire sur le territoire ou visitant des amis ou de la famille (clientèle dite « VFR »⁴⁶). Dans ce cas, le caractère touristique de ces lignes aériennes paraît discutable.

Par ailleurs, 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

⁴⁵ CJCE, 12 février 2008, CELF, aff. C-199/06, pt 53.

⁴⁶ « *Visit Family and Relatives* ».

conseils départementaux, précise 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* ».

Cette position a été confirmée par le secrétariat d'État auprès du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales en réponse à une question écrite : « (...) *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* »⁴⁷.

Dès lors, la contribution du département de la Dordogne au financement d'aides aux compagnies aériennes paraît, sous réserve de l'appréciation du juge, irrégulière au regard de l'état du droit en vigueur. Ce constat rejoint celui déjà posé sur le même sujet par la chambre régionale des comptes lors des examens de gestion des aéroports de Limoges-Bellegarde et de Poitiers-Biard.

L'ordonnateur et le président du conseil départemental contestent cette position en arguant que les versements effectués aux compagnies aériennes s'inscrivent dans le cadre de marchés publics et ne peuvent pas, à ce titre, être qualifiés d'aides d'État. D'une part, comme il a été démontré *supra*, la commission a déjà qualifié d'aides d'État des versements effectués dans le cadre de contrats conclus après mise en concurrence. D'autre part, le SMAD a lui-même employé le terme d'« *aides aux lignes* » dans sa délibération du 15 décembre 2016 relative au débat d'orientations budgétaires pour 2017, ce qui révèle la nature réelle de ces versements.

Par ailleurs, le président du conseil départemental estime que les pratiques de l'aéroport de Bergerac sont conformes à la réglementation communautaire relative aux aides au démarrage de lignes opérées, pour l'essentiel, par les mêmes compagnies aériennes. Or, la chambre régionale des comptes constate que cette affirmation n'est étayée par aucun document qui tendrait à le prouver, étant rappelé que des lignes ouvertes depuis plusieurs années bénéficient de ces aides ainsi qu'il est mentionné *supra*.

Enfin, l'ordonnateur indique que la légitimité du département à financer les liaisons aériennes se justifie au regard sa compétence « tourisme ». Il conclut son propos en considérant que renier cette compétence « tourisme » départementale obligerait la collectivité à se désengager du SMAD. La chambre régionale des comptes considère que même si l'intervention du département était légitime au titre de sa compétence, aucune collectivité publique ne saurait financer une aide publique illégale. Toutefois, l'exercice de cette compétence ne peut se traduire par une aide aux entreprises ainsi que le mentionne la réponse ministérielle du 1^{er} septembre 2016 (n° 18940) citée par la chambre régionale des comptes et reprise par l'ordonnateur dans sa réponse. Or, la subvention versée au CDT, dont les destinataires finaux sont les compagnies aériennes, s'apparente à une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, comme il l'a été démontré *supra*. En conséquence, le financement de cette subvention par le département paraît irrégulier.

⁴⁷ Question écrite n° 18940 (publiée au JO le 1^{er} septembre 2016).

CONCLUSION PARTIELLE RELATIVE AU VERSEMENT D'AIDES AUX COMPAGNIES AERIENNES PAR L'INTERMEDIAIRE DE TIERS

Durant la période examinée, le syndicat a versé à son délégataire la SABDP puis au comité départemental du tourisme de la Dordogne (CDT 24) une subvention destinée à acheter des prestations de promotion touristique opérées par les compagnies aériennes exerçant au sein de l'aéroport de Bergerac.

Plusieurs éléments font apparaître que cette subvention sert, au-delà de son objet apparent, à verser également une aide à ces compagnies pour le démarrage mais surtout assurer la continuité de leur exploitation sur le site. Les contrôles opérés par le syndicat pour le bon emploi de cette subvention, qui constitue un enjeu financier de premier ordre, sont déficients. Le versement de cette subvention présente donc plusieurs risques particulièrement significatifs : risque d'une qualification d'aide d'État au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, risque de non-respect des règles de la commande publique et des règles de la comptabilité publique. À cela s'ajoute la participation irrégulière du département de la Dordogne au financement des aides aux liaisons aériennes, ce qui constituera, à l'avenir, une contrainte financière qu'il conviendra d'anticiper.

Au-delà, l'organisation, par le syndicat, de ce circuit de financement des compagnies aériennes faisant intervenir un tiers contourne l'application de la réglementation communautaire des aides d'État et n'offre pas toutes les garanties de bon emploi des deniers publics. Ainsi, le syndicat n'est pas en mesure de fixer, de manière contractuelle, des contreparties attendues du versement des aides aux compagnies aériennes. Il est donc invité à verser l'ensemble des flux financiers à destination des compagnies aériennes dans le respect de la réglementation communautaire et de la commande publique.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine