



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE CHARENTE-MARITIME

(Département de Charente-Maritime)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	5
1 PRÉSENTATION DE L'ACTIVITÉ AÉROPORTUAIRE DE LA CCI JUSQU'EN 2018.....	6
1.1 La CCI, propriétaire de l'aéroport.....	6
1.2 Fonctionnement interne.....	6
1.2.1 L'organisation du service.....	6
1.2.2 Le processus décisionnel.....	7
1.3 Les caractéristiques de l'aéroport.....	7
1.3.1 Situation géographique et accessibilité.....	7
1.3.2 L'absence de concurrence significative avec d'autres plateformes ou modes de transport.....	9
1.3.2.1 Une complémentarité avec les aéroports environnants.....	9
1.3.2.2 Des destinations le plus souvent peu accessibles par d'autres moyens de transport, à l'exception de la liaison vers Paris.....	9
1.3.3 Principales caractéristiques de l'infrastructure.....	9
2 LES SUITES DES PRÉCÉDENTS CONTROLES.....	11
2.1 Des aides versées par l'aéroport à certaines compagnies aériennes jugées incompatibles avec la législation européenne.....	11
2.2 Mise en place d'une comptabilité analytique permettant le suivi des contributions interservices.....	12
2.3 Tenue d'une comptabilité conforme au code de l'aviation civile s'agissant de l'identification des coûts relatifs aux redevances aéroportuaires.....	13
3 LA GESTION DE LA PLATEFORME EN 2017 ET 2018.....	13
3.1 Un trafic en croissance, centré sur l'import de touristes européens.....	13
3.1.1 Une dynamique orientée à la hausse jusqu'en 2018.....	13
3.1.2 Une activité façonnée par le tourisme.....	13
3.2 Une situation financière structurellement déficitaire.....	16
3.2.1 Le financement des services régaliens.....	16
3.2.2 Un compte de résultat déficitaire.....	17
3.2.2.1 La progression du chiffre d'affaires.....	19
3.2.2.2 Une augmentation plus importante des charges entraînant la détérioration d'un résultat d'exploitation déjà structurellement déficitaire.....	19
3.2.2.3 En conséquence, un subventionnement élevé pour soutenir la plateforme et les compagnies.....	20
3.2.3 Une accumulation de résultats déficitaires qui pèse sur le bilan.....	22
3.3 Des aides, parfois irrégulières, apportées à la majorité des lignes exploitées sur la plateforme.....	23
3.3.1 L'obligation de service public sur la ligne La Rochelle – Poitiers – Lyon.....	23
3.3.1.1 Les obligations fixées.....	23

3.3.2	Le régime d'aide au démarrage des compagnies aériennes	25
3.3.3	Les contrats dits « investisseur avisé » passés avec les compagnies	25
3.3.3.1	Les contrats conclus par la CCI.....	25
3.3.3.2	Des contrats affectés par des irrégularités	27
3.3.3.3	Les plans d'affaires élaborés <i>ex ante</i>	29
3.3.3.4	L'intérêt économique d'un avenant au contrat passé avec Ryanair à démontrer.....	30
3.3.3.5	La sous-estimation des coûts incrémentaux dans les plans d'affaires	31
3.3.4	L'octroi illégal et dissimulé d'une aide supplémentaire à Ryanair	33
3.3.4.1	La convention passée avec Charente-Maritime Tourisme.....	33
3.3.4.2	Une aide publique illégale destinée au maintien des liaisons opérées par Ryanair	34
3.3.5	Bilan financier des aides accordées par compagnie	45
4	LE TRANSFERT DE LA GESTION DE L'AÉROPORT AU SYNDICAT MIXTE	46
4.1	Un transfert rendu nécessaire par la diminution des marges de manœuvre de la CCI.....	46
4.2	Des opérations de transfert chronophages.....	47
4.2.1	Modalités de transfert de la propriété et de la gestion de la plateforme.....	47
4.2.2	Un transfert en voie d'achèvement.....	47
4.2.2.1	La vente de la plateforme	47
4.2.2.2	Les actifs non inclus dans le périmètre de la vente de la plateforme.....	48
4.2.2.3	Le directeur de l'aéroport encore en situation de mise à disposition.....	48

SYNTHÈSE

L'aéroport de La Rochelle-Île de Ré est depuis sa création en 1939 la propriété de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de La Rochelle, qui a fusionné le 25 novembre 2021 avec la CCI Rochefort et Saintonge pour former la CCI de Charente-Maritime.

Implanté au cœur d'un territoire très touristique, l'aéroport connaît un trafic commercial limité, le positionnant à la 43^e place parmi les aéroports français en termes de fréquentation. Son activité est essentiellement saisonnière, permettant l'acheminement de visiteurs européens à travers une dizaine de lignes opérées par des compagnies aériennes à bas-coûts.

Une activité structurellement déficitaire, transférée aux collectivités

La gestion de l'aéroport par la CCI en 2017 et 2018 marque le sommet d'une dynamique de croissance du trafic, avec plus de 240 000 passagers transportés cette dernière année. Cette dynamique n'a toutefois pas permis d'atteindre un équilibre d'exploitation, le déficit d'exploitation cumulé sur ces deux années atteignant plus de 3,73 M€.

Ce déficit s'explique en partie par la faiblesse de l'activité de l'aéroport qui ne lui permet pas de générer des ressources suffisantes pour couvrir d'importantes charges fixes, en dépit d'effectifs très limités du fait de l'externalisation de l'essentiel des activités. Il est en effet généralement considéré qu'un aéroport ne peut atteindre l'équilibre financier en dessous d'un seuil de 700 000 passagers par an.

L'accumulation de déficits a fragilisé la situation financière de la CCI, lui imposant de solliciter les collectivités territoriales et leurs regroupements afin d'assurer la continuité de l'exploitation de la plateforme. La création d'un syndicat mixte regroupant les collectivités intéressées a ainsi été décidée dès l'année 2016. Au terme d'une longue période transitoire pendant laquelle les collectivités ont subventionné l'aéroport (3,3 M€ entre 2017 et 2018) afin de prendre en charge l'essentiel des déficits, la gestion de la plateforme a été transférée au nouveau syndicat mixte, dont la CCI est membre, au 1^{er} janvier 2019. Les opérations relatives au transfert sont toutefois toujours en cours d'achèvement, notamment concernant la position du directeur.

Un soutien public aux compagnies aériennes présentant des irrégularités

Le déficit de l'aéroport La Rochelle-Île de Ré provient également des importantes sommes versées aux compagnies aériennes pour maintenir ou développer le trafic commercial, qui s'ajoutent au financement imposé par l'obligation de service public (OSP) portant sur la ligne La Rochelle-Poitiers-Lyon, et partagé avec l'État pour assurer le désenclavement du territoire.

Au demeurant, concernant des aides antérieures à la période examinée versées par l'aéroport aux compagnies Ryanair et Jet2, la Commission européenne a publié en janvier 2023 une déclaration d'incompatibilité de celles-ci avec les traités. La décision fait l'objet d'un recours.

La CCI a ainsi eu recours depuis 2017 à des réductions de redevances pour la création d'autres lignes, ainsi qu'à des contrats dits d'« investisseur avisé », qui autorisent un aéroport à verser des aides à une compagnie à condition de démontrer *ex ante* la rentabilité de cette aide en

termes de recettes attendues pour la plateforme. La chambre a relevé des irrégularités affectant plusieurs de ces contrats, passés sans publicité ni mise en concurrence en méconnaissance des règles relatives à la commande publique et signés pour certains plusieurs semaines après leur entrée en vigueur.

En sus de ces contrats, la CCI a subventionné Charentes Tourisme, comité du tourisme aujourd'hui commun aux deux départements charentais, à hauteur de 550 000 € par an, reversés ensuite à la compagnie Ryanair pour la réalisation de prestations marketing. Pour la chambre, qui a notamment constaté l'absence de contrôle sur ces prestations pour partie inexistantes, l'objet réel de ce montage est de dissimuler l'attribution par l'aéroport d'un financement supplémentaire à cette compagnie, en méconnaissance de la législation européenne sur les aides d'État.

Au total, 3,5 M€ d'aides ont été versés aux compagnies entre 2017 et 2018, dont 2 M€ à Ryanair. Après prise en compte des coûts et recettes d'exploitation générés par les lignes soutenues, la dépense publique nette engendrée pour soutenir le trafic commercial sur l'aéroport est estimée par la chambre à au moins 0,98 M€ sur la période.

En réponse aux observations provisoires dont elle était destinataire, la CCI a indiqué ne pas partager la position de la chambre, qui la maintient après analyse de ses réponses, s'agissant de l'existence d'irrégularités et d'un financement dissimulé de la compagnie Ryanair.

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF), le contrôle des comptes et de la gestion de la chambre de commerce et d'industrie de Charente-Maritime a été inscrit au programme 2022 de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine pour la période courant à partir du 1^{er} janvier 2017.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre d'une formation interjuridictions (FIJ) portant sur le maillage aéroportuaire.

La lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 11 février 2022 à M. Thierry Hautier, président de la chambre de commerce et d'industrie de Charente-Maritime, seul ordonnateur sur la période contrôlée.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du CJF s'est déroulé le 4 août 2022 avec M. Hautier, en présence de M. Houdouin, directeur général des services.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) a été transmis par voie électronique au président de la CCI le 18 octobre 2022. Il en a accusé réception le jour même et a répondu par courrier enregistré à la chambre le 16 décembre 2022.

Des extraits de ROP ont été adressés le 18 octobre 2022 par voie électronique à la communauté d'agglomération de La Rochelle, la communauté de communes de l'Île de Ré, au syndicat mixte des aéroports de La Rochelle-Île de Ré et Rochefort Charente-Maritime et à l'association Charentes Tourisme.

Des extraits de ROP ont aussi été adressés le 19 octobre 2022 par voie électronique aux sociétés Ryanair, Air France et Jet2.

La chambre a également sollicité l'audition du représentant de Charentes Tourisme, qui s'est déroulée le 21 février 2023.

Après avoir examiné la réponse au ROP du président de la CCI ainsi que celles adressées par la communauté d'agglomération de La Rochelle, la communauté de communes de l'Île de Ré, l'association Charentes Tourisme et la société Air France, et entendu les observations orales formulées par l'association Charentes Tourisme lors de son audition, la chambre a arrêté le rapport d'observations définitives suivant, le 21 février 2023.

1 PRÉSENTATION DE L'ACTIVITÉ AÉROPORTUAIRE DE LA CCI JUSQU'EN 2018

1.1 La CCI, propriétaire de l'aéroport

La chambre de commerce et d'industrie (CCI) de La Rochelle avait pour missions, conformément aux dispositions de l'article L. 710-1 du code de commerce, la représentation des intérêts de l'industrie et du commerce auprès des pouvoirs publics, ainsi que la contribution au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires.

À ce titre, la CCI a été impliquée dans la création d'un aéroport et en est propriétaire depuis son ouverture en 1939. L'aéroport de La Rochelle-Île de Ré constituait ainsi en 2018, dernière année de son exploitation par la CCI, la première activité économique exercée par la chambre, générant un chiffre d'affaires de 6,53 M€ soit 57,6 % de son chiffre d'affaires total.

La gestion de l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré a été transférée au syndicat mixte des Aéroports de La Rochelle-Île de Ré et Rochefort-Charente Maritime le 1^{er} janvier 2019 (voir partie 4). La CCI demeure toutefois propriétaire de l'infrastructure, et prend encore en charge son financement à hauteur de 5 % en tant que membre du syndicat nouvellement créé.

Le 25 novembre 2021, la CCI de La Rochelle a fusionné avec la CCI de Rochefort et de Saintonge lors d'une assemblée générale d'installation, afin de constituer la CCI de Charente-Maritime. Si le présent contrôle est réalisé auprès de la CCI de Charente-Maritime, il n'a examiné que l'activité aéroportuaire de l'ancienne CCI de La Rochelle.

1.2 Fonctionnement interne

1.2.1 L'organisation du service

L'aéroport constituait un service à part entière de la CCI, rattaché directement à la Direction générale.

Supervisées par un directeur en place depuis 1994, les équipes de l'aéroport sont réparties en quatre secteurs : assistance commerciale, sureté/système de gestion de sécurité (SGS) / qualité, maintenance, service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) / avitaillement.

Les effectifs, en équivalent temps plein (ETP), affectés à l'aéroport étaient limités :

Tableau n° 1 : effectifs de l'aéroport en 2017 et 2018 – en ETP

	2017	2018
Effectif total	28,58	28,98
<i>dont CDI</i>	25,6	26,38
<i>dont CDD</i>	2,98	2,6

Source : CCI

Ce faible dimensionnement s'explique, d'une part, par le recours aux autres services de la CCI pour exercer les fonctions support (comptabilité, ressources humaines), d'autre part, par l'externalisation de l'essentiel des prestations assurées sur l'aéroport, en particulier l'assistance en escale et la sûreté.

1.2.2 Le processus décisionnel

Le règlement intérieur de la CCI ainsi que les différentes délégations de pouvoirs et de signature en vigueur, entre 2017 et 2018, aboutissaient au partage suivant s'agissant de la prise de décisions :

- compétence du directeur de l'aéroport pour signer les marchés dont les montants sont inférieurs ou égaux à 4 000 € HT ;
- compétence du directeur général pour les marchés d'un montant inférieur à 25 000 € HT ainsi que l'ensemble des actes relatifs à la gestion des ressources humaines (organisation du travail, recrutement, sanction) ;
- compétence du président de la CCI pour les marchés d'un montant supérieur, dans le respect des procédures fixées par le code des marchés publics ;
- adoption du budget et autorisation de signature des marchés et conventions par l'assemblée générale de la CCI, en fonction des dispositions réglementaires applicables.

En dépit de la faiblesse de ses délégations, le directeur de l'aéroport disposait dans les faits d'une grande autonomie stratégique s'agissant de l'exploitation et du développement de l'activité de la plateforme. La stratégie adoptée par la CCI dans le cadre du plan de mandature adopté le 4 juillet 2017 ne cite en effet l'aéroport qu'à une seule reprise pour affirmer la nécessité d'« assurer [sa] pérennité et [son] développement ».

Conformément à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, une commission consultative économique de l'aéroport composée de quatre représentants de la CCI, trois représentants des collectivités territoriales, du directeur de l'aéroport et de sept représentants des usagers (compagnies, office de tourisme, aéroclub) a été réunie une fois par an pour émettre un avis consultatif sur les modalités d'établissement et d'application des redevances aéronautiques et extra aéronautiques.

1.3 Les caractéristiques de l'aéroport

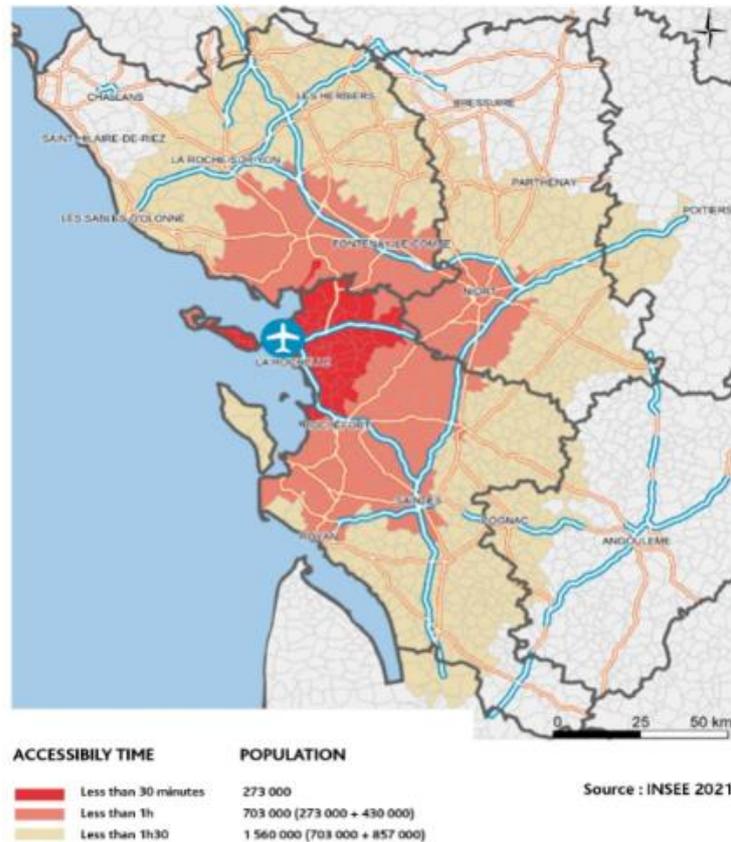
1.3.1 Situation géographique et accessibilité

L'aéroport est situé à proximité de la ville de La Rochelle et de l'Île de Ré, ses deux premiers pôles économiques et touristiques, et bénéficie d'une position équidistante entre Nantes et Bordeaux permettant un rayonnement sur trois départements : la Charente-Maritime, les Deux-Sèvres et la Vendée. L'aéroport se situe ainsi dans une région très touristique et permet de servir une clientèle européenne.

Par ailleurs, l'aéroport sert aussi les besoins de mobilité de la population locale en desservant un bassin de population de :

- 273 000 personnes à moins d'une demi-heure de route ;
- 703 000 personnes à moins d'une heure ;
- 1,56 million de personnes à moins d'une heure et demi.

Carte n° 1 : zones d'attraction de l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré



Source : syndicat mixte des aéroports de La Rochelle-Île de Ré et Rochefort-Charente-Maritime

La plateforme est accessible en voiture en 15 minutes environ depuis le centre-ville de La Rochelle, l'aéroport disposant d'un parking payant de 350 places.

L'aéroport est également desservi par le réseau de bus de la communauté d'agglomération de La Rochelle, toutes les 25 minutes environ en semaine de 6 h à 21 h, et toutes les heures le week-end. Cette desserte permet notamment de développer l'intermodalité en desservant la gare SNCF ainsi que la gare routière de La Rochelle.

En raison de la situation touristique de l'aéroport, des navettes gérées par la région Nouvelle-Aquitaine, desservant aussi la gare SNCF, sont également proposées à destination des villages de l'Île de Ré.

1.3.2 L'absence de concurrence significative avec d'autres plateformes ou modes de transport

1.3.2.1 Une complémentarité avec les aéroports environnants

Les aéroports de Nantes et Bordeaux sont respectivement distants de 1 h 40 et 2 h de route de celui de La Rochelle-Île de Ré. Si les destinations qu'il propose sont majoritairement également proposées à Nantes et Bordeaux, celles-ci sont souvent assurées par les mêmes compagnies, les trois plateformes placées à équidistance servant des bassins de population différents permettent d'assurer le remplissage de chacune des lignes. Par ailleurs, les deux plus grandes plateformes proposent également une offre complémentaire sur des destinations plus éloignées.

Éloigné d'une heure et trente minutes de La Rochelle, l'aéroport de Poitiers-Biard propose une offre commerciale désormais très limitée et conduit actuellement des réflexions sur l'avenir de son modèle économique. Les deux plateformes sont également dans une logique de complémentarité à travers la ligne La Rochelle – Poitiers – Lyon, liaison transversale couverte par une obligation de service public (OSP) permettant son financement public (voir 3.3).

Enfin, la plateforme de Rochefort-Charente Maritime, située à 35 kilomètres de celle de La Rochelle, n'offre pas de ligne commerciale et a été intégrée en 2019 au syndicat mixte créé pour reprendre la gestion de l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré.

1.3.2.2 Des destinations le plus souvent peu accessibles par d'autres moyens de transport, à l'exception de la liaison vers Paris

Les destinations offertes par l'aéroport ne sont généralement pas accessibles en moins de six heures par TGV ou par la route. L'aéroport de La Rochelle-Île de Ré ne connaît par conséquent pas de réelle concurrence d'autres modes de transport pour réaliser ces liaisons en un temps limité (généralement moins de deux heures).

La stratégie aéroportuaire régionale de la région Nouvelle-Aquitaine identifie ainsi la plateforme de La Rochelle comme un aéroport touristique avec un rôle secondaire de désenclavement.

Une ligne entre La Rochelle et Paris-Orly a toutefois été exploitée jusqu'à octobre 2019 en dépit de l'existence, depuis 2017 d'une liaison TGV reliant La Rochelle à Paris en 3 h, voire 2 h 40 dans le meilleur des cas. Cette liaison était, selon la CCI, utile aux passagers effectuant ensuite une correspondance à l'aéroport d'Orly.

1.3.3 Principales caractéristiques de l'infrastructure

La piste de l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré, dont la structure a été refaite en 2005, est longue de 2 225 mètres et large de 45 mètres. Un système complet de balisage permet d'assurer des vols à vue de nuit, tandis qu'un système ILS (système d'atterrissage électronique aux instruments) est utilisé pour réaliser des vols aux instruments. Le dimensionnement de la plateforme lui permet d'accueillir jusqu'à quatre aéronefs en stationnement simultanément.

L'aérogare rénovée, inaugurée en 2016, occupait 2 800 m² avant l'extension de la salle d'arrivée et de la salle d'embarquement réalisée à partir de 2019 sous maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte, portant sa surface totale à 4 800 m². Outre les comptoirs d'enregistrement et salles d'embarquement, elle offre divers services dont un restaurant et une boutique proposant la vente en détaxe.

L'emprise de l'aéroport permet également d'accueillir, aux abords de la piste, des hangars hébergeant aéroclubs et entreprises du domaine aéronautique.

L'aéroport sert aussi de base aux hélicoptères de la sécurité civile ainsi qu'à un détachement de la Marine nationale qui assure la surveillance et le secours en haute mer par hélicoptère.

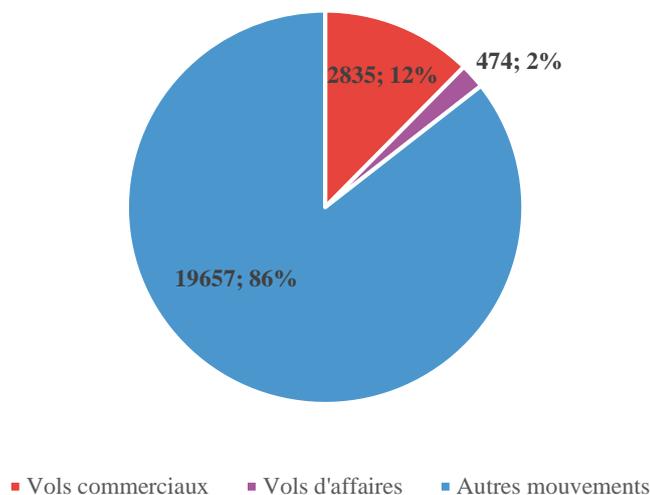
Carte n° 2 : vue d'ensemble de l'aéroport



Source : syndicat mixte des aéroports de La Rochelle-Île de Ré-Rochefort-Charente-Maritime

Les vols commerciaux représentent ainsi une activité minoritaire en termes de mouvements aériens sur la plateforme.

Graphique n° 1 : répartition des mouvements sur l'aéroport en 2018



Source : union des aéroports français (UAF)

2 LES SUITES DES PRÉCÉDENTS CONTROLES

Les derniers examens de la gestion de l'ancienne CCI de La Rochelle ont conduit à la notification de rapports d'observations définitives (ROD) de la chambre régionale des comptes compétente en mai 2008 et mai 2016.

Le suivi des recommandations à la suite du ROD notifié en 2016 a fait l'objet d'une présentation à l'assemblée générale de la CCI le 24 novembre 2017.

Les suites données aux contrôles et recommandations de la chambre sont précisées ci-après à titre informatif, dans la mesure où la CCI n'assurait plus la gestion de l'aéroport.

2.1 Des aides versées par l'aéroport à certaines compagnies aériennes jugées incompatibles avec la législation européenne

Le rapport de la chambre régionale des comptes Poitou-Charentes publié en 2008 a engendré des plaintes auprès de la Commission européenne en raison d'avantages octroyés par la CCI à certaines compagnies aériennes, donnant lieu à l'ouverture d'une procédure par la Commission le 8 février 2012 dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique de concurrence.

Par une décision du 25 juillet 2022, rendue publique¹ le 5 janvier 2023, la Commission européenne a déclaré incompatibles avec les règles de l'Union européenne des aides versées aux compagnies Ryanair et Jet2.

¹ Dans une version anonymisée expurgée des données chiffrées.

Si le communiqué de presse accompagnant cette décision mentionnait un montant à récupérer de 8,4 M€ s'agissant des aides versées à la compagnie Ryanair, la CCI a indiqué que la détermination du montant exact à récupérer, très complexe, faisait encore l'objet de discussions avec la Commission et devrait aboutir à un montant inférieur à celui initialement annoncé.

La CCI a également indiqué l'intention de Ryanair de formuler un recours contre cette décision devant le Tribunal de l'Union européenne (TUE), dont la décision n'interviendra que dans deux ou trois années. La chambre rappelle toutefois que ce recours n'est pas suspensif, la CCI devra donc procéder à la récupération des aides auprès des compagnies susmentionnées dans les meilleurs délais, une fois le montant exact déterminé.

2.2 Mise en place d'une comptabilité analytique permettant le suivi des contributions interservices

La chambre constatait dans son rapport le plus récent que le suivi comptable des contributions des différents services de la CCI à la gestion de l'aéroport au titre de fonctions support était perfectible. Elle soulignait, par exemple, la multiplication par plus de trois des services support facturés à l'aéroport entre 2006 et 2009, puis leur diminution d'un tiers l'année suivante, sans lien avec l'évolution des ETP du service support.

La CCI a assuré dans sa réponse que sa comptabilité analytique permettait un suivi effectif des contributions interservices, précisant que « *c'est l'entreprise qui détermine les clés de répartition qu'elle juge les plus pertinentes pour l'analyse des coûts* ».

Ont également été précisées les clés de répartition utilisées par la chambre consulaire :

Tableau n° 2 : clés de répartition utilisées pour la comptabilité analytique

<i>Service support</i>	<i>Clé de répartition utilisée</i>
<i>Direction générale / Élus</i>	Temps passé par DG / Ordres du jour Bureau et AG
<i>Communication</i>	Temps passé par le service communication
<i>Ressources Humaines</i>	Répartition des effectifs
<i>Informatique</i>	Répartition du parc informatique
<i>Comptabilité</i>	Nombre d'écritures comptables
<i>Études & projets</i>	Temps passé par le service Études et projets

Source : CCI

La chambre constate toutefois l'absence d'évolution des méthodes de suivi des contributions interservices au regard des variations inexplicables, d'une année sur l'autre, des coûts facturés relevés dans son précédent rapport.

2.3 Tenue d'une comptabilité conforme au code de l'aviation civile s'agissant de l'identification des coûts relatifs aux redevances aéroportuaires

La chambre régionale des comptes observait dans son rapport de mai 2016 que, si les produits de chacune des redevances aéroportuaires perçus par la CCI étaient bien identifiés, il n'en allait pas de même des coûts ayant vocation à être pris en charge par lesdites redevances.

Or, l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile dispose que « *les exploitants des aérodromes [...] tiennent une comptabilité de leurs services permettant d'identifier les coûts relatifs à chacune des catégories de redevances [aéroportuaires]* ».

La CCI n'a pas été en mesure de mettre en œuvre cette recommandation pour des raisons tenant au coût de la modification du logiciel nécessaire à sa mise en œuvre, alors qu'elle avait initié un changement de logiciel comptable et que le transfert de la plateforme à un syndicat mixte se dessinait.

3 LA GESTION DE LA PLATEFORME EN 2017 ET 2018

3.1 Un trafic en croissance, centré sur l'import de touristes européens

3.1.1 Une dynamique orientée à la hausse jusqu'en 2018

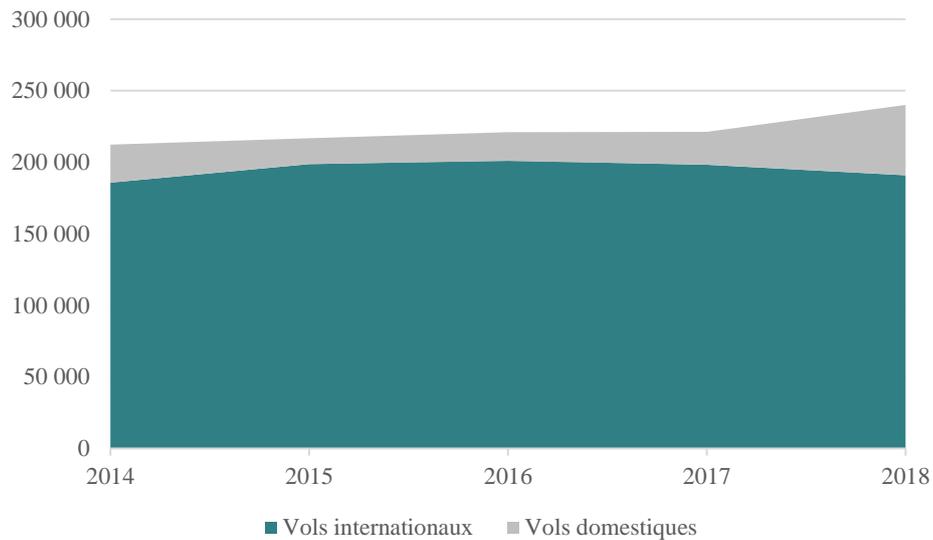
La modicité du trafic commercial sur l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré en fait le 43^e aéroport français en nombre de passagers en 2017. À titre de comparaison, l'aéroport a accueilli cette année-là 220 000 passagers, tandis que ceux de Bordeaux et Nantes en comptaient respectivement 6,2 et 5,5 millions.

Les années 2017 et 2018 marquent pour autant le sommet d'une tendance à la hausse, mais variable, avec une croissance de 14 % depuis 2014. Le point haut atteint en 2018 trouve sa source dans l'ouverture d'une nouvelle liaison avec Paris, utilisée par 19 223 passagers, sans laquelle le trafic serait demeuré à son plateau atteint en 2016 et 2017.

Sur une plus longue période, l'activité de l'aéroport s'est considérablement développée : le trafic n'atteignait que 66 000 passagers en 2004 et a dépassé le seuil des 100 000 passagers en 2007.

3.1.2 Une activité façonnée par le tourisme

L'importance de l'activité touristique dans le département de la Charente-Maritime, qui était en 2022 le troisième département en termes d'offre hôtelière (hôtels et campings) hors Paris, façonne l'activité de l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré. L'essentiel des lignes exploitées relie ainsi La Rochelle aux pays européens voisins.

Graphique n° 2 : répartition des passagers entre vols domestiques et internationaux

Source : union des aéroports français (UAF)

La vocation première d'import touristique de l'aéroport est également confirmée par la part de non-résidents empruntant ces lignes à bas-coûts. En 2018, dix des onze lignes assurées par des compagnies low-cost comptaient une majorité de non-résidents. Le taux moyen de non-résidents parmi les passagers de ces lignes s'élevait à 63 %, soit plus de 60 000 passagers effectuant un aller-retour.

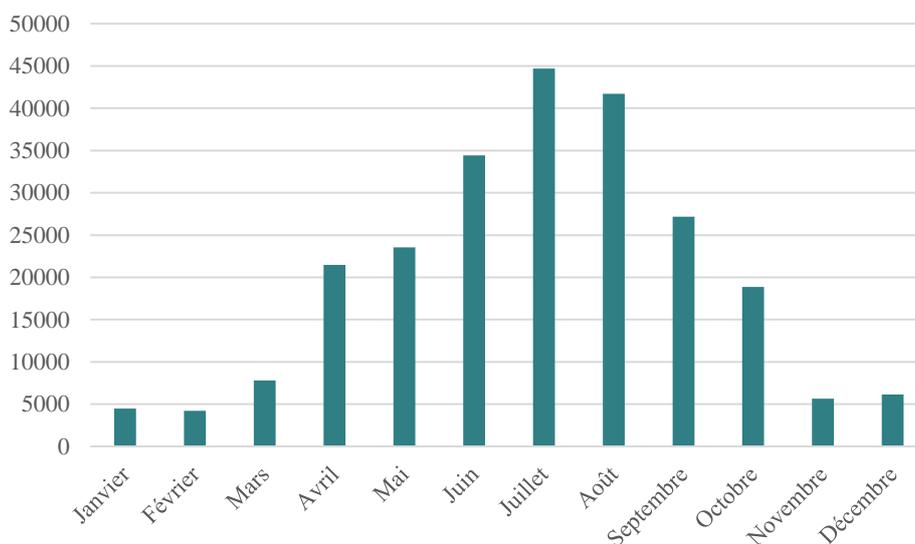
Outre les destinations majoritairement européennes desservies, la vocation touristique de l'aéroport se traduit également par la forte saisonnalité de son activité. En 2017 et 2018, seuls les aéroports de Lyon (*via* une obligation de service public ou OSP – voir 3.3) et Londres-Stansted étaient desservis à l'année, les autres liaisons étant saisonnières.

Tableau n° 3 : liste des destinations et compagnies en 2017 et 2018

<i>Destination</i>	<i>Compagnie</i>	<i>Régularité</i>
<i>Lyon (via Poitiers)</i>	Air France HOP ! (OSP)	À l'année
<i>Londres Stansted</i>	Ryanair	À l'année
<i>Ajaccio</i>	Air France HOP !	Saisonnnière
<i>Paris Orly</i>	Air France HOP !	Saisonnnière (2018 seulement)
<i>Dublin</i>	Ryanair	Saisonnnière
<i>Bruxelles Charleroi</i>	Ryanair	Saisonnnière
<i>Porto</i>	Ryanair	Saisonnnière
<i>Southampton</i>	Flybe	Saisonnnière
<i>Manchester</i>	Flybe	Saisonnnière
<i>Birmingham</i>	Flybe	Saisonnnière
<i>Bristol</i>	Easyjet	Saisonnnière
<i>Londres Gatwick</i>	Easyjet	Saisonnnière
<i>Genève</i>	Easyjet	Saisonnnière
<i>Leeds</i>	Jet2	Saisonnnière (2018 seulement)

Source : CCI

Graphique n° 3 : nombre de passagers par mois – année 2018



Source : CCI

La moitié du trafic total est ainsi concentrée entre juin et août, la fréquentation en juillet étant dix fois plus importante qu'en février.

3.2 Une situation financière structurellement déficitaire

3.2.1 Le financement des services régaliens

Les missions régaliennes sur le périmètre aéroportuaire sont confiées par l'État à l'exploitant aéroportuaire. Ces missions recouvrent deux missions :

- de sécurité, comprenant le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA), le service de prévention du péril animalier (SPPA) ainsi que des contrôles environnementaux ;
- dites de sûreté : inspection des bagages de soute, inspection et filtrage des bagages cabine et contrôle d'accès à la zone réservée.

Leur prise en charge représentait 39 % des charges d'exploitation totales de la plateforme en 2018.

Pour assurer leur financement, la taxe d'aéroport, codifiée aux articles L. 422-20 et suivants du code des impositions sur les biens et services², est collectée par les entreprises de transport aérien public pour chaque passager et chaque kilogramme de fret ou courrier transporté pour être ensuite reversée à l'État. Le produit global de la taxe d'aéroport est ensuite réaffecté à chaque aérodrome.

Les tarifs de cette taxe sont déterminés par arrêté ministériel suivant des limites inférieures et supérieures variant en fonction de la classe d'aérodrome. Pour un aéroport de la taille de celui de La Rochelle-Île de Ré (classe 3, de 5 001 à 5 000 000 unités de trafic), le tarif pouvait varier de 2,60 € à 14 €. Sur l'ensemble de la période contrôlée, la taxe d'aéroport a été fixée à 14 €, montant maximal alors en vigueur.

Les produits de la taxe d'aéroport peuvent être complétés par le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) pour couvrir les dépenses régaliennes de sécurité et de sûreté engagées par l'aéroport, dans la limite de ces dépenses. Les dotations du FIATA sont calculées en fonction des recettes et des dépenses prévisionnelles de la mission régalienne. Ce mécanisme représentait 38,4 % des recettes régaliennes de l'aéroport en 2017 et 32,5 % en 2018, soit 10,30 € par passager.

Les différences mineures observées entre charges et recettes trouvent leur origine dans le processus de déclaration de coûts estimatifs auprès de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui sont ensuite régularisés *a posteriori*.

² Jusqu'au 31 décembre 2021, la taxe d'aéroport était régie par l'article 1609 quatervicies du code général des impôts.

Tableau n° 4 : financement des missions régaliennes – en €

	2017	2018
<i>Prestations de sécurité et de lutte contre l'incendie</i>	948 876	945 788
<i>Prestations de sûreté</i>	1 310 184	1 254 473
<i>Frais généraux liés à ces dépenses</i>	224 684	220 000
Total Charges	2 483 744	2 420 261
<i>Taxe d'aéroport calculée sur le trafic</i>	1 532 410	1 671 637
<i>Contribution du fonds de péréquation</i>	956 456	804 546
Total Recettes	2 488 866	2 476 183

Source : CCI

3.2.2 Un compte de résultat déficitaire

Tableau n° 5 : évolution du compte de résultat – en €

	2017	2018	Variation 2018 / 2017
CHIFFRE D'AFFAIRES	4 281 949	4 414 971	3,1 %
Recettes aéronautiques	975 928	1 059 153	8,5 %
<i>dont redevances d'atterrissage</i>	<i>198 514</i>	<i>236 571</i>	<i>19,2 %</i>
<i>dont redevances de services passagers</i>	<i>649 122</i>	<i>689 972</i>	<i>6,3 %</i>
<i>dont redevances de stationnement et de hangar</i>	<i>53 369</i>	<i>51 780</i>	<i>-3,0 %</i>
<i>dont autres redevances aéronautiques (balisage)</i>	<i>14 083</i>	<i>14 659</i>	<i>4,1 %</i>
<i>Recettes provenant des redevances des services d'escale</i>	<i>60 839</i>	<i>66 172</i>	<i>8,8 %</i>
Taxe d'aéroport (dont péréquation)	2 486 272	2 485 624	0,0 %
Recettes extra-aéronautiques	819 749	870 194	6,2 %
<i>dont concessions de carburants et de lubrifiants d'avion</i>	<i>83 626</i>	<i>102 665</i>	<i>22,8 %</i>
<i>dont recettes domaniales et commerciales</i>	<i>428 086</i>	<i>427 881</i>	<i>-0,1 %</i>
<i>dont stationnement des automobiles</i>	<i>278 035</i>	<i>309 865</i>	<i>11,5 %</i>
<i>dont autres recettes extra-aéronautiques</i>	<i>30 003</i>	<i>29 783</i>	<i>-0,7 %</i>
Subvention d'exploitation reçue	1 658 448	1 692 929	2,1 %
Autres produits / reprise de charges (RAP)	17 849	18 890	5,8 %
PRODUITS D'EXPLOITATION	5 958 246	6 126 790	2,8 %

	2017	2018	Variation 2018 / 2017
CHARGES D'EXPLOITATION	6 120 481	6 348 572	3,7 %
Charges de personnel (y compris contribution interservices CCI)	1 568 353	1 629 969	3,9 %
Achats (hors communication/ marketing) et locations	514 545	539 134	4,8 %
Soutien aux lignes et actions marketing	1 602 059	1 708 444	6,6 %
<i>Dont contribution à l'OSP La Rochelle Lyon</i>	<i>684 750</i>	<i>644 444</i>	<i>-5,9 %</i>
<i>Dont aides versées aux compagnies</i>	<i>843 568</i>	<i>988 184</i>	<i>17,1 %</i>
<i>Dont autres</i>	<i>73 742</i>	<i>75 816</i>	<i>2,8 %</i>
Prestations de maintenance et entretien	171 142	250 546	46,4 %
Prestations ou sous-traitance sûreté	1 174 000	1 106 000	-5,8 %
Autres prestations et sous-traitance	123 000	152 000	23,6 %
Impôts, taxes et versements assimilés	429 930	430 849	0,2 %
Autres charges d'exploitation	1 717	5 981	248,4 %
EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION³	-1 302 797	-1 407 953	8,1 %
Dotations aux amortissements	479 646	478 652	-0,2 %
Dotations aux provisions clients, risques	56 089	46 997	-16,2 %
RÉSULTAT D'EXPLOITATION⁴	-162 235	-221 783	36,7 %
RÉSULTAT D'EXPLOITATION HORS SUBVENTION D'EXPLOITATION	-1 820 683	-1 914 711	5,2 %
Produits financiers	5 065	0	-100 %
Charges financières	40	0	-100 %
RÉSULTAT FINANCIER	5 025	0	-100 %
Produits exceptionnels	92 170	91 473	-0,7 %
Charges exceptionnelles	103 277	0	-100 %
RÉSULTAT NET	-168 316	-130 310	23 %

Source : retraitements CRC Nouvelle-Aquitaine d'après réponse de la CCI

³ Excédent brut d'exploitation = chiffre d'affaires – charges d'exploitation hors dotations aux amortissements et provisions.

⁴ Résultat d'exploitation = produits d'exploitation – charges d'exploitation.

3.2.2.1 La progression du chiffre d'affaires

Outre la taxe d'aéroport (voir 3.2.1), le chiffre d'affaires est composé de recettes aéronautiques et extra-aéronautiques.

S'agissant des recettes aéronautiques, le code de l'aviation civile⁵ énumère la nature des redevances à mettre en œuvre par le gestionnaire de l'aéroport et/ou son exploitant (redevances d'atterrissage, de stationnement, passager). Il en fixe les modalités de calcul, ainsi que le processus de concertation avec les usagers au sein d'une commission consultative économique de la plateforme aéroportuaire.

Les recettes aéronautiques sont directement déterminées par le nombre de passagers et mouvements aériens sur l'aéroport. La hausse du nombre de passagers entre 2017 et 2018 a donc logiquement entraîné un accroissement des redevances, à hauteur de 8,53 %. L'augmentation des recettes liées aux redevances est minorée par la mise en place de réductions pour encourager la création de nouvelles lignes. L'absence de telles mesures aurait toutefois pu, à l'inverse, empêcher ces créations de lignes et diminuer *in fine* les redevances perçues (voir 3.3.2).

Les recettes extra-aéronautiques suivent également une tendance haussière entre 2017 et 2018, grâce à l'augmentation des recettes issues du parking et des concessions de carburant, fortement liées au niveau de l'activité. Les recettes domaniales et commerciales ne suivent pas la même tendance, cela résultant probablement du fait, qu'outre les revenus générés par les boutiques, celles-ci comptent également les redevances tirées de la location des hangars sur l'emprise de la plateforme, moins corrélées à la dynamique du trafic.

3.2.2.2 Une augmentation plus importante des charges entraînant la détérioration d'un résultat d'exploitation déjà structurellement déficitaire

L'aéroport de La Rochelle-Île de Ré est d'abord caractérisé, du fait de son dimensionnement, par l'existence d'un déficit structurel : une fixation du tarif des redevances de sorte à couvrir l'intégralité des coûts d'exploitation serait prohibitive et empêcherait toute compagnie de desservir l'aéroport. Le tarif des redevances ne couvre donc qu'une partie des coûts aéronautiques et génère un déficit, comme le notait en 2017 le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dans son « *Rapport sur le maillage aéroportuaire français* ». Ainsi, « *en-dessous d'un million de passagers, l'équilibre apparaît plus précaire en raison des coûts fixes et des recettes limitées par un trafic plus faible. D'après les témoignages recueillis, l'équilibre budgétaire d'un aéroport commercial pourrait se situer autour d'une limite basse de l'ordre de 500 000 passagers annuels* ».

De surcroît, la hausse du trafic, qui a entraîné une hausse des produits, n'a pas permis de diminuer ce déficit, dans la mesure où elle s'est également accompagnée d'une hausse des charges. En réponse aux observations provisoires de la chambre qui constataient une augmentation des charges de personnel ainsi que des prestations de maintenance, la CCI fait valoir, en donnant le détail des postes de dépenses concernés, que ces hausses sont dépourvues de lien avec la hausse du trafic (réparation de toitures, litige juridique notamment).

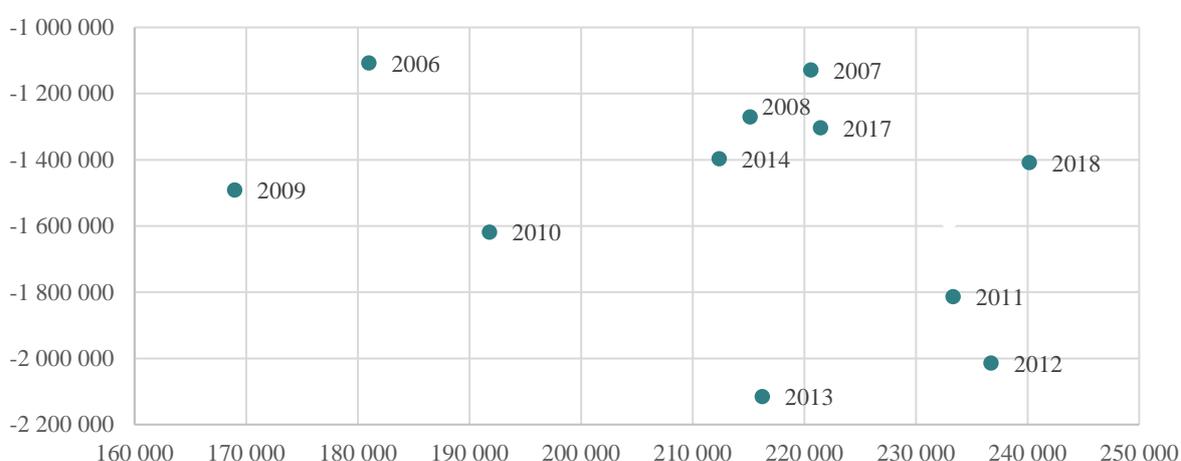
Si la CCI considère pour cette raison que le lien entre hausse de l'activité et augmentation des charges constitue une « *appréciation inexacte* » de la chambre, l'augmentation du trafic a

⁵ Articles R. 224-1 à R. 224-3.

tout de même eu pour corollaire une augmentation de plus de 6,6 % du soutien financier aux lignes aériennes. La hausse des recettes aéronautiques et extra-aéronautiques d'environ 133 000 € a ainsi été directement neutralisée par l'augmentation de 144 000 € des dépenses de soutien en marketing aux compagnies aériennes.

Au total, la hausse de 8,44 % du nombre de passagers entre 2017 et 2018 s'est ainsi accompagnée d'une hausse de 36,7 % du déficit d'exploitation. Si la CCI affirme, à l'inverse de la chambre, que les charges variables (hors soutien aux lignes) ont un poids marginal (voir 3.3.3.5), ce postulat impliquerait, en moyenne, une hausse de l'excédent brut d'exploitation lorsque le trafic augmente. Or, sur une longue période, la chambre constate que la hausse du trafic n'entraîne pas d'amélioration de l'excédent brut d'exploitation.

Graphique n° 4 : excédent brut d'exploitation (en €) en fonction du nombre de passagers 2007 à 2014 et 2017 à 2018



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après les données financières de la CCI

La CCI indique dans sa réponse qu'« une analyse simplifiée du ratio déficit d'exploitation/hausse du nombre de passagers n'a pas de sens pour cerner le fonctionnement d'un aéroport ». Si cette analyse ne saurait en effet être valable pour analyser les seuls exercices 2017 et 2018, la chambre maintient l'intérêt de cette approche pour démontrer, sur plusieurs exercices, l'absence de lien entre hausse du trafic et amélioration de la situation financière de l'aéroport.

3.2.2.3 En conséquence, un subventionnement élevé pour soutenir la plateforme et les compagnies

Après avoir participé au déficit d'exploitation à hauteur de 734 000 € chacun pour l'année 2016, le département et la communauté d'agglomération de La Rochelle ont, par convention du 6 juin 2017, prévu la prise en charge du déficit d'exploitation dans la limite de 600 000 € chacun pour l'ensemble de l'année 2017. Par un avenant du 16 novembre 2018, ce montant a été porté à 765 000 €. Le montant effectivement versé après arrêté des comptes s'est élevé à 709 616 €.

Une nouvelle convention en date du 30 octobre 2018 a prévu une nouvelle fois la prise en charge du déficit par le département et la communauté d'agglomération à hauteur d'un plafond

de 765 000 € chacun. La CCI a finalement sollicité les collectivités pour un montant de 711 125 €.

Pour ces deux années, le solde du déficit d'exploitation a été pris en charge par la CCI, par le biais d'une subvention du budget général afin d'assurer l'équilibre de son service aéroportuaire.

La région a également versé une contribution annuelle, entièrement fléchée vers le financement de l'OSP en application de la convention dont il est signataire.

Tableau n° 6 : détail des subventions versées – en €

	2017	2018
Région Nouvelle-Aquitaine	129 600	159 554
Département de Charente-Maritime	709 616	711 125
Communauté d'agglomération La Rochelle	709 616	711 125
Communauté de communes Île de Ré	-	-
CCI	109 616	111 125
Total des subventions versées	1 658 448	1 692 929
<i>Contribution par passager</i>	7,5	7,05
<i>Contribution par passager hors ligne OSP</i>	5,75	4,86

Source : réponse de la CCI

3.2.3 Une accumulation de résultats déficitaires qui pèse sur le bilan

Tableau n° 7 : bilan du service aéroportuaire – en €

	2017	2018
Actif immobilisé Valeur Brute	15 123 525	15 416 798
Valeur nette comptable	5 060 693	4 875 315
Actif circulant Valeur nette	1 481 394	1 063 737
Disponibilités	49 942	52 038
TOTAL ACTIF	6 592 029	5 991 091
Capital social	-1 666 905	-1 666 905
Réserves		
Report à nouveau	-8 181 192	-8 350 414
Résultat	-169 222	-130 261
S/Total Fonds propres	-10 017 319	-10 147 580
Subventions d'investissement	1 635 463	1 544 051
S/Total Fonds propres et quasi fonds propres	-8 381 856	-8 603 529
Provisions pour risques et charges	155 639	194 218
Emprunts et dettes financières	13 673 450	13 451 163
<i>Dont prêts et avances du budget principal de la CCI</i>	<i>13 672 450</i>	<i>13 450 163</i>
Autres dettes (fournisseurs, sociales, fiscales)	1 144 797	949 238
TOTAL PASSIF	6 592 029	5 991 091

Source : réponse de la CCI

La situation bilancielle du service est caractérisée par des capitaux propres insuffisants pour assurer le financement des investissements nécessaires à l'exploitation de l'aéroport. Ainsi, au 31 décembre 2018, le service présente un déficit de capitaux propres de 8,6 M€.

Le capital social est négatif (- 1,66 M€) car il est constitué du déficit constaté en 1992, lors de l'identification de l'activité aéroportuaire au sein du service budgétaire « aéroport » de la CCI.

Outre un capital social négatif, ce déficit est alimenté par un report à nouveau et des résultats négatifs.

L'actif immobilisé net s'élève à 4,87 M€ au 31 décembre 2018. Les investissements sont financés par des subventions d'investissement (1,54 M€ en 2018) et surtout par des dettes financières (13,45 M€ au 31 décembre 2018). Ces dettes présentent la particularité d'être

constituées quasi exclusivement de prêts et d'avances consenties par la CCI, qui assurent l'équilibre financier de l'aéroport.

Tableau n° 8 : fonds de roulement, besoin de fonds de roulement et trésorerie – en €

	2017	2018
<i>Fonds propres</i>	- 8 381 856	- 8 603 529
+ <i>Dettes à LT</i>	13 673 450	13 451 163
+ <i>Provisions pour risques et charges</i>	155 639	194 218
= <i>Capitaux permanents</i>	5 447 233	5 041 852
- <i>Actif immobilisé net</i>	5 060 693	4 875 315
= <i>Fonds de roulement (FR)</i>	386 539	166 537
<i>Créances et régularisations</i>	1 531 336	1 115 775
- <i>Dettes CT et régularisations</i>	1 145 796	950 239
= <i>Besoin de fonds de roulement (BFR)</i>	385 540	165 536
<i>Trésorerie nette (FR-BFR)</i>	999	1 001

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir du document de la CCI « comptes exécutés 2017 et 2018 »

Dans la mesure où le plafond d'avances pouvant être accordé par la CCI à son service aéroportuaire était en passe d'être atteint, la situation bilancielle tendue de l'aéroport confirmait la nécessité du transfert à une autre structure pour pouvoir poursuivre l'exploitation de l'équipement.

3.3 Des aides, parfois irrégulières, apportées à la majorité des lignes exploitées sur la plateforme

3.3.1 L'obligation de service public sur la ligne La Rochelle – Poitiers – Lyon

3.3.1.1 Les obligations fixées

Le règlement européen 1008/2008 (articles 16 à 18) permet le financement public et/ou la mise en place de limitations d'exploitation sur certaines lignes aériennes afin de garantir l'accessibilité et la connectivité de certains territoires. La condition posée par ce règlement est que la liaison soit considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région en question. Ces obligations de service public doivent être communiquées à la Commission qui en vérifie la compatibilité avec le règlement, en particulier la nécessité et la proportionnalité, et qui publie au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) un avis décrivant les mesures envisagées. L'attribution se fait obligatoirement par appel d'offres publié par la Commission.

Un arrêté du 16 mars 2015 de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie fixe les obligations de service public imposées sur les services aériens entre La Rochelle

et Lyon et entre Poitiers et Lyon, l'exploitation des deux liaisons sur une même ligne (avec un arrêt intermédiaire à Poitiers) permettant de mutualiser les coûts et d'assurer un plus grand remplissage des avions.

Les obligations prévues à partir du 1^{er} novembre 2015 sont les suivantes :

- deux allers/retours par jour matin et soir en semaine pendant 220 jours par an ;
- un aller/retour le dimanche 44 fois par an ;
- aéronefs d'une capacité minimale de 25 sièges.

Sur la base de cet arrêté, une délégation de service public (DSP) a été attribuée à la compagnie Air France Hop ! du 1^{er} novembre 2015 au 31 octobre 2019. L'offre de la compagnie se conforme aux fréquences fixées dans l'arrêté et prévoit l'utilisation d'aéronefs de 48 places.

Les modalités de prise en charge financière prévoient une participation de l'État globalisée pour les deux lignes et la prise en charge du solde à parité par les exploitants des aéroports de La Rochelle-Île de Ré et Poitiers-Biard, dans la limite d'un plafond annuel fixé dans le contrat de DSP. La participation de l'État était octroyée à titre exceptionnel dans la mesure où la liaison ne faisait pas partie de celles considérées comme indispensables à l'aménagement du territoire.

Le contrat de DSP prévoit que les participations publiques se fondent sur un compte d'exploitation et ne prennent en charge que le déficit effectif constaté. Les comptes d'exploitation ont bien été produits sur la période sous revue et la participation a systématiquement été ajustée au regard du respect de l'obligation de service public, avec l'application de pénalités conformément aux stipulations contractuelles de la DSP.

La période 2017-2018 a été marquée par un repli de la participation de l'État, qui a toutefois maintenu un apport financier⁶ alors que son soutien exceptionnel devait s'interrompre avec la mise en service de la LGV Tours-Bordeaux⁷. Ce repli a été compensé par la hausse des contributions de la CCI et la baisse du plafond de participation maximal fixé dans le contrat de DSP, de 1,58 M€ à 1,33 M€.

Tableau n° 9 : données financières et de fréquentation de la ligne La Rochelle-Lyon

	novembre 2016 à octobre 2017	novembre 2017 à octobre 2018
<i>Participation État⁸</i>	250 000 €	62 500 €
<i>Participation CCI et collectivités</i>	514 924 €	636 999 €
<i>Nombre de passagers</i>	22 462	23 553
<i>Dépense publique par passager</i>	34,05 €	29,70 €

Source : CCI

La participation publique ne prend pas en compte les conséquences indirectes pour l'État, en tant qu'actionnaire d'Air France, du déficit d'exploitation de la ligne pour la compagnie. En

⁶ Courrier du Premier ministre adressé au président de la CCI en date du 4 mai 2017.

⁷ Communiqué de presse du Premier ministre en date du 29 septembre 2015.

⁸ Déduite en divisant par deux de la contribution totale de l'État pour la ligne La Rochelle / Poitiers / Lyon.

dépit des aides versées, l'exploitation de la ligne aurait engendré un déficit de 3,03 M€ pour la compagnie sur la période 2016/2017, et 5,14 M€ pour la période 2017/2018, selon les comptes d'exploitation fournis.

3.3.2 Le régime d'aide au démarrage des compagnies aériennes

Les lignes directrices de 2014 de la Commission européenne relatives aux aides d'État aux aéroports prévoient que les aides au démarrage octroyées à des compagnies en vue du lancement d'une nouvelle liaison aérienne dans le but d'améliorer la connectivité d'une région sont considérées comme compatibles avec le marché intérieur à condition de respecter un certain nombre de conditions.

La France a notifié à la Commission un régime cadre national d'aide au démarrage qu'elle a approuvé par décision du 8 avril 2015. Ce régime prévoit la possibilité pour les exploitants d'aéroports d'accorder une baisse de redevances aux compagnies, dans un plafond de 50 % des redevances sur trois ans, cette réduction pouvant être dégressive sur la période.

Se fondant sur ce régime, la CCI a mis en place un dispositif d'incitation à la création de nouvelles lignes sur trois ans, prévoyant une diminution des redevances de 75 % la première année, 50 % la deuxième année et 25 % la troisième année.

La compagnie Jet2 a bénéficié d'une réduction de redevances de 75 % en 2018 pour sa liaison avec Leeds, tout comme Air France Hop ! pour sa liaison avec Orly, représentant une réduction totale de 59 721 €.

3.3.3 Les contrats dits « investisseur avisé » passés avec les compagnies

3.3.3.1 Les contrats conclus par la CCI

Les opérateurs aéroportuaires ont la possibilité d'accorder des aides aux compagnies aériennes échappant à la qualification d'aide d'État lorsqu'ils démontrent que les contreparties financières permises par l'octroi de ces aides leur permettent d'améliorer leur rentabilité et correspondent donc à un comportement d'investisseur avisé en économie de marché.

Sur la période 2017-2018, la CCI a contractualisé avec :

- Ryanair pour les liaisons avec Londres, Dublin, Bruxelles et Porto ;
- Air France Hop ! pour la liaison avec Orly ;
- Jet2 pour la liaison avec Leeds.

Tableau n° 10 : contrats d'aide marketing passés par la CCI avec des compagnies aériennes

<i>Compagnie</i>	<i>Période</i>	<i>Destinations</i>	<i>Montant de l'aide</i>	<i>Montant par passager transporté</i>
Ryanair	1 ^{er} avril 2017 au 31 mars 2020	Londres, Dublin, Bruxelles, Porto	430 500 € par an + 25 000 € par avenant pour la période novembre 2017 / mars 2018	Avril 2017 à mars 2018 : 3,60 € Avril 2018 à mars 2019 : 3,50 €
Air France	1 ^{er} avril 2018 au 31 mars 2021	Paris-Orly	46 315 € en 2018	4 € (aide au passager contractuelle)
Jet2	26 mai 2018 au 25 mai 2021	Leeds	9 088 € en 2018	4 € (aide au passager contractuelle)

Source : CCI

Les contrats conclus prévoient que les aides versées par la CCI financent des actions de promotion de la destination sur les sites internet des compagnies. Toutefois, leur réel objet est d'assurer un niveau de recettes suffisant aux compagnies aériennes, condition posée au maintien de leur desserte de l'aéroport. En effet, à l'exception de la compagnie Air France qui a justifié, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir dépensé plus de 60 000 € pour la promotion de la ligne avec Paris-Orly dans des opérations multiples (radio, presse écrite, panneaux publicitaires...), les compagnies procèdent généralement à la mise en valeur de la destination uniquement sur leur site internet, ce qui n'engendre aucun coût significatif pour elles et a un effet jamais réellement mesuré et probablement très marginal sur le remplissage des vols. De surcroît, les tarifs de ces prestations excèdent largement les prix de marché, comme le montre, à titre d'exemple, le tableau ci-dessous établi à partir du contrat de Jet2.

Tableau n° 11 : prix des prestations marketing fournies par la compagnie Jet2 rapportés aux prix de marché

Indicateurs	Prestation Jet2	Prix constatés sur le marché
<i>Prix total</i>	9 088 €	-
<i>Nombre d'impressions⁹</i>	359 165	-
<i>Nombre de clics</i>	317	-
<i>Coût pour 1 000 impressions (CPM)</i>	25,3 €	2,07 € à 3,16 € ¹⁰
<i>Coût par clic</i>	28,67 €	0,21 € à 0,76 € ¹¹

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des contrats transmis par la CCI

Le caractère lacunaire des documents fournis par la CCI, s'agissant des actions marketing conduites par les autres compagnies, n'a pas permis à la chambre de déterminer le coût par clic

⁹ Nombre d'affichages de la publicité sur un écran.

¹⁰ Campagnes WeLikeTravel pour la région Occitanie et pour la destination Béarn.

¹¹ Campagnes WeLikeTravel pour la région Normandie et la destination Béarn.

et le coût pour 1 000 impressions des prestations fournies par ces dernières, soulignant à plus forte raison l'absence d'intérêt et de suivi des actions réalisées.

3.3.3.2 Des contrats affectés par des irrégularités

Selon la jurisprudence du Conseil d'État¹², les contrats de prestations de services aéroportuaires de desserte aérienne et de promotion marketing sont des marchés publics de services soumis au code de la commande publique.

L'article 42 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics applicable à cette date prévoit le recours à une procédure formalisée lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure à un seuil européen publié au Journal officiel. À la date de la signature du contrat avec Ryanair, la CCI, en tant qu'entité adjudicatrice, devait recourir à cette procédure dès lors que son besoin estimé excédait 418 000 € HT, seuil européen applicable en l'espèce.

Le contrat avec Ryanair, conclu pour un montant de 430 500 € HT par an, a pourtant été signé sans recours à une procédure formalisée, et plus généralement sans publicité ni mise en concurrence, ce qui constitue un vice affectant la régularité du marché.

De même, le plan d'affaires accompagnant le contrat conclu avec Air France Hop ! estimait son montant à 28 224 €, supérieur au seuil de 25 000 € HT au-dessus duquel les marchés devaient être passés en respectant une procédure adaptée, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

La CCI a dans un premier temps indiqué que, contrairement aux contrats visés dans les jurisprudences du Conseil d'État et de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)¹³, ces contrats étaient conformes aux lignes directrices de la Commission européenne, qui accepterait qu'ils soient le fruit de négociations directes entre aéroports et compagnies aériennes. Toutefois, l'appréciation de la Commission porte sur des considérations économiques et non juridiques, les contrats dits « investisseur avisé » ne représentant pas une catégorie spécifique de contrats qui les exclurait du champ de la commande publique au motif qu'ils dégagent une rentabilité pour l'aéroport. Au contraire, s'agissant de l'achat de biens et services par des organismes publics, la Commission fait du recours à un marché public un indice d'un comportement d'opérateur en économie de marché (communication relative à la notion d'aide d'État, 2016, §89). L'appréciation de la conformité ou non du contrat à l'égard du droit européen en matière d'aides d'État est donc sans incidence sur la nécessité de respecter le droit français applicable aux contrats publics, les jurisprudences précitées qualifiant d'ailleurs les contrats en cause sans considération relative à leur conformité au droit européen. La CCI n'a pas contesté ce point dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre.

S'agissant ensuite du respect du droit français, la CCI indique d'abord, en s'appuyant sur un arrêt du Conseil d'État du 7 octobre 2020, que les contrats en cause sont indissociables des contrats de desserte aérienne conclus avec chaque compagnie. La chambre souscrit à l'analyse de la CCI et considère en effet que les prestations de desserte aérienne et de promotion marketing sont indissociables.

La CCI déduit ensuite de cette indissociabilité que « *le régime juridique applicable à cet ensemble contractuel est celui qui s'applique aux contrats, principaux, de desserte aérienne,*

¹² Voir CE, 4 avril 2013, *Syndicat mixte des aéroports de Charente*.

¹³ CDBF, 2022, *CCI Seine Estuaire*.

lesquels, au regard de leurs caractéristiques, ne répondent pas à la définition de marchés publics telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ». Ce faisant, elle contredit la jurisprudence du Conseil d'Etat, issue notamment de l'arrêt du 4 avril 2013, qui dispose que, dans une situation strictement identique, l'engagement contractuel, formalisé dans deux conventions distinctes de desserte aérienne et de prestations marketing, consistant pour un syndicat mixte à verser une somme d'argent en contrepartie de l'exploitation d'une ligne aérienne, est constitutif d'un marché public de services.

La CCI indique ensuite que le contrat serait conclu, sans publicité ni mise en concurrence, conformément à l'article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. La CCI se place dans l'hypothèse d'un marché conclu sans publicité ni mise en concurrence pour des raisons techniques. Elle affirme en effet que, dans la mesure où la compagnie assurait le transport de passagers sur les destinations considérées, Ryanair était « *la seule compagnie à pouvoir répondre aux objectifs de résultats attendus eu égard au volume de passagers réalisés* » et « *qu'il ne pouvait revenir qu'aux compagnies aériennes déjà titulaires du contrat de desserte de réaliser les prestations de promotion marketing indissociables* ». Pour asseoir sa position, la CCI évoque un avis de la commission des marchés publics de l'État, non publié, sans le communiquer dans son intégralité. En tout état de cause, cet avis, datant de 2006, est antérieur aux jurisprudences susmentionnées du Conseil d'État et de la CDBF qui l'infirmement.

Ce faisant, la CCI considère que les prestations de marketing « *sont accessoires par rapport aux contrats, principaux, de desserte aérienne* ». Or, la chambre maintient que l'indissociabilité des deux contrats traduit au contraire le fait qu'en l'absence de prestations marketing, les compagnies aériennes en cause n'auraient pas assuré la desserte de l'aéroport. Comme relevé par la CCI elle-même, le contrat conclu avec Ryanair est « *ancré dans l'engagement de Ryanair d'établir et d'exploiter des lignes* », qui est en réalité l'objet principal du contrat. C'est donc l'ensemble contractuel consistant en l'exploitation de lignes aériennes et de leur promotion par des actions marketing qui est constitutif d'un marché public de services. Or, la CCI n'apporte aucun élément tendant à montrer que Ryanair serait la seule compagnie en capacité d'assurer l'exploitation de lignes aériennes assortie d'actions de promotion marketing sur un marché hautement concurrentiel, preuve en est que des contrats similaires ont été conclus, toujours sans publicité ni mise en concurrence, avec Air France et Jet2.

Ainsi, aucune disposition juridique ne saurait exclure la qualification de marché public pour ces contrats, ni justifier leur passation sans publicité ni mise en concurrence, réservée aux cas dans lesquels l'existence de raisons techniques rendent le choix du prestataire incontournable (Conseil d'État, 2 octobre 2013, *Département de l'Oise*).

La chambre note en outre que le contrat avec Air France Hop ! entré en vigueur le 1^{er} avril 2018, a été signé postérieurement, le 13 juillet 2018. De même, le contrat avec Jet2, entré en vigueur le 26 mai 2018, a été signé le 14 juin 2018.

La chambre critique ainsi la persistance d'irrégularités dans la passation des contrats de la CCI avec les compagnies aériennes, en dépit des observations qu'elle avait déjà formulées à ce sujet lors de son précédent contrôle, qui ont donné lieu à un arrêt de la CDBF du 11 février 2021 condamnant l'ancien président de la CCI à une amende de 300 euros pour ce motif.

En réponse aux observations provisoires, la CCI fait valoir que « *les conditions d'entrée en vigueur des contrats conclus avec les compagnies Air France et Jet2.com ne caractérisent aucune illégalité* », en s'appuyant sur diverses jurisprudences. Or, les jurisprudences citées reconnaissent le caractère irrégulier de la signature de contrats entrant en vigueur rétroactivement

et traitent des conséquences de ces irrégularités, ou concernent des contrats qui n'entrent pas dans le champ de la commande publique. Si la CCI considère en effet toujours que « *les deux conventions [...] ne constituent pas des marchés publics* », la chambre maintient son analyse selon laquelle ces conventions sont soumises à la réglementation relative aux marchés publics, et renvoie à l'arrêt de la CDBF précité, revêtu de l'autorité de la chose jugée, qui a sanctionné l'ancien président de la CCI en raison du commencement d'exécution de contrats similaires avant leur notification, sur le fondement du code des marchés publics.

3.3.3.3 Les plans d'affaires élaborés *ex ante*

Afin d'exclure la qualification d'aide d'État, les exploitants d'aéroports doivent démontrer, à l'aide d'un plan d'affaires élaboré *ex ante*, que la conclusion du contrat avec la compagnie générera une recette nette positive. Ce plan doit tenir compte de l'ensemble des recettes (redevances aéronautiques et recettes extra-aéronautiques) et coûts (aide versée à la compagnie, charges d'exploitation supplémentaires) générés.

La CCI s'est conformée à cette obligation d'analyse *ex ante* prévue par les lignes directrices de la Commission européenne en élaborant un plan d'affaires pour chacun des contrats conclus avec une compagnie aérienne.

Tableau n° 12 : plans d'affaires *ex-ante* pour la première année de chaque contrat – en €

	Ryanair	Air France Hop !	Jet2
<i>Passagers escomptés</i>	127 306	14 112	3 996
Recettes supplémentaires attendues	780 534,08	39 745,44	13 462,42
<i>Dont recettes aéronautiques</i>	513 191,76	10 110,24	5 070,82
<i>Dont recettes extra-aéronautiques</i>	267 342,31	29 635,20	8 391,60
Dépenses supplémentaires attendues	462 326,47	31 893,12	9 030,94
<i>Dont aide marketing</i>	430 500	28 224	7 992
<i>Dont coûts d'exploitation incrémentaux</i>	31 826,47	3 669,12	1 038,96
Résultat net attendu	+ 318 207,61	+ 7 852,32	+ 4 431,47

Source : CCI

3.3.3.4 L'intérêt économique d'un avenant au contrat passé avec Ryanair à démontrer

L'avenant au contrat passé avec Ryanair du 24 novembre 2017 a fait l'objet d'un nouveau plan d'affaires tenant compte de l'ensemble contractuel. Les effets financiers du seul avenant se déduisent comme suit :

Tableau n° 13 : plan d'affaires de l'avenant n° 1 au contrat passé avec Ryanair – en €

<i>Passagers escomptés</i>	1 086
<i>Recettes supplémentaires attendues</i>	5 848,08
<i>Dont recettes aéronautiques</i>	3 567,49
<i>Dont recettes extra-aéronautiques</i>	2 280,29
<i>Dépenses supplémentaires attendues</i>	25 271,49
<i>Dont aide marketing</i>	25 000
<i>Dont coûts d'exploitation incrémentaux</i>	271,49
<i>Résultat net attendu</i>	- 19 423,41

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine par rapprochement des deux plans d'affaires Ryanair fournis par la CCI

L'intérêt économique de la signature de l'avenant au contrat avec Ryanair n'était pas démontré *ex ante*. La CCI considère, à l'inverse de la chambre, que les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports, selon lesquelles le respect du principe d'investisseur avisé doit être apprécié « *pendant toute la durée d'application de [l']accord* », impliquent une analyse conjointe de l'accord initial et de l'avenant, laquelle démontre la rentabilité du contrat au cas d'espèce. La chambre rejoint toutefois l'analyse de la CCI qui souligne, en réponse aux observations provisoires, « *l'absence de règle claire en la matière, puisque ni les lignes directrices précitées, ni la jurisprudence ne traitent expressément de cette problématique* ».

Pour autant, au-delà de la conformité ou non de cette pratique aux lignes directrices de la Commission européenne, la question de l'intérêt de cet avenant pour la CCI demeure. La CCI a indiqué que cet avenant avait été signé dans un contexte de faible remplissage de la liaison hivernale assurée par Ryanair vers Londres-Stansted, qui faisait peser un risque sur sa pérennité. L'arrêt de la liaison, parmi les deux seules à être exploitées hors saison, aurait en effet pu avoir des conséquences négatives importantes comme le départ du prestataire assurant l'assistance en escale. L'avenant aurait ainsi permis d'assurer la continuité de l'exploitation de la ligne, tandis que le contrat pris dans sa globalité demeurerait rentable pour l'aéroport.

Toutefois, la chambre observe qu'entre octobre 2017 et février 2018, la liaison a transporté 647 passagers de plus que l'année précédente sur la même période, seuls les mois de décembre et février affichant un léger repli. Le remplissage des vols ne semble donc pas pouvoir justifier la signature de cet avenant. En dépit de ces données, la CCI continue d'indiquer, en réponse au rapport provisoire de la chambre, que l'avenant visait à « *développer le trafic passagers vers l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré sur la période hivernale, durant laquelle le nombre de passagers est relativement faible* ».

Enfin, la prestation ainsi financée souligne une nouvelle fois l'absence d'intérêt des prestations marketing fournies par la compagnie, les contrats passés avec Ryanair visant avant tout à maintenir l'exploitation des lignes opérées par la compagnie.

Photo n° 1 : copie d'écran de la publicité affichée sur le site britannique de Ryanair du 11 au 18 février 2018, financée pour un montant de 25 000 €

Airports and tourism			
Visit Limoges	Visit Bremen	Stockholm Västerås Airport	Tampere, Finland
Nîmes Airport	Discover Cologne	Discover the Heart of France	Cantabria, a place to share
Visit Fuerteventura	Travel to Carcassonne	Discover Masuria	Dordogne Valley
Say YES! to Zadar	Experience Perpignan	Fly to Wrocław!	Discover Podkarpackie
Krakow Airport	Méditerranée	Now Hamburg!	Aragon, land of contrasts
LEGOLAND® Billund	#FlyToOstrava	#KRKtravelchallenge	Stockholm Winter
Milan Bergamo BGY	Explore Terceira (Azores)	Bergamo Airport	Beziers Airport
Poitiers, City of Art and History	Discover Loire Valley	Visit Bergamo	Visit Podkarpackie
Discover Loire Valley	We Are in Puglia	Discover Bergamo and more	Visit Krakow
Visit Gothenburg	Visit Limoges	Discover POZnan!	Citybreak in Poznań
Discover Abruzzo	Discover Toulouse	Discover Aveyron	Breaks in Charente-Maritime
	Enjoy Provence		

Source : compte-rendu Ryanair des prestations marketing effectuées, fourni par la CCI

3.3.3.5 La sous-estimation des coûts incrémentaux dans les plans d'affaires

S'agissant des autres plans d'affaires, l'estimation des coûts d'exploitation induits apparaît très incertaine. En effet, la méthode utilisée est fondée sur la détermination des coûts variables générés par l'ensemble du trafic. Les coûts d'exploitation induits par un contrat correspondent alors à la fraction de ces coûts générés par le nombre de passagers supplémentaires estimés.

Tableau n° 14 : exemple des coûts variables retenus par la CCI dans le cadre de son contrat de 2017 avec la compagnie Ryanair

COUTS INCREMENTAUX IMPUTABLES A LA COMPAGNIE				31 826,47 €
TOTAL COUTS VARIABLES 2017 (tout trafic confondu)	55 000,00 €	pour	220 000	passagers

Source : CCI

Selon la CCI, ces charges induites recouvrent les coûts variables liés à l'opération des vols commerciaux (entretien, eau, électricité, maintenance), étant précisé que l'assistance en escale est externalisée (l'entreprise se rémunérant directement auprès des compagnies) et que le personnel de sûreté est pris en charge par la taxe d'aéroport, ce qui neutralise ces deux postes.

Toutefois, les différents plans d'affaires et les données portant sur leur réalisation *ex-post* montrent que ces coûts semblent davantage relever d'une estimation forfaitaire ne faisant pas l'objet d'une actualisation :

Tableau n° 15 : coûts incrémentaux par compagnie

<i>Plan d'affaires / données sur le réalisé</i>	<i>Date de l'estimation</i>	<i>Ex ante / Ex post</i>	<i>Coûts variables totaux en €</i>	<i>Nombre de passagers</i>
<i>Ryanair</i>	24/03/2017	<i>Ex ante</i>	55 000	220 000
<i>Air France Hop !</i>	12/2017	<i>Ex ante</i>	55 000	210 000
<i>Jet2</i>	12/2017	<i>Ex ante</i>	55 000	210 000
<i>Ryanair</i>	2018	<i>Ex post</i>	55 000	222 977
<i>Jet2</i>	2018	<i>Ex post</i>	55 000	240 154
<i>Air France Hop !</i>	2018	<i>Ex post</i>	55 000	240 154
<i>Ryanair</i>	2019	<i>Ex post</i>	55 000	240 970

Source : plans d'affaires et données sur la réalisation, CCI

Surtout, ce chiffre apparaît largement sous-estimé. Il impliquerait, par exemple, qu'en l'absence totale de trafic pour l'année 2017, les charges de l'aéroport, hors prestations de sûreté financées par la taxe d'aéroport, ne diminuent que de 1,1 %. Or, la très forte chute du trafic intervenue lors de la crise sanitaire a entraîné une forte diminution parallèle des charges d'exploitation, soulignant l'impact décisif de la variation du trafic sur le niveau des charges.

Dans sa décision du 25 juillet 2022 (voir 2.1), la Commission européenne a ainsi estimé le coût incrémental d'un passager supplémentaire à 3,28 €, contre 0,25 € selon la CCI au cas présent. La CCI a indiqué contester l'estimation de la Commission, qui aurait accepté le principe de la revoir à la baisse. L'écart entre les deux estimations est pour autant particulièrement important¹⁴.

L'estimation de la CCI impliquerait en outre que la hausse du trafic à travers ces contrats améliore l'excédent brut d'exploitation, ce que les données financières de l'aéroport ne démontrent pas (voir graphique n° 4). Ainsi, les contrats signés avec les compagnies aériennes reposent sur des plans d'affaires bâtis sur des hypothèses de coûts très contestables et ne semblent globalement pas avoir entraîné d'amélioration de la situation financière de l'aéroport.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCI rappelle d'abord que « *c'est exclusivement au stade de la conclusion du contrat, et non postérieurement, qu'il convient de se placer pour apprécier si la condition de l'opérateur en économie de marché est satisfaite* ». Toujours selon la CCI, l'analyse de la chambre est « *beaucoup trop sommaire pour autoriser sa conclusion, suivant laquelle la CCI de Charente-Maritime se serait soustraite à son obligation d'analyse ex-ante* », et « *la seule circonstance que les prévisions retenues lors de la conclusion ne se soient finalement pas réalisées ne suffit pas à caractériser une irrégularité* ».

En accord avec cette position de la CCI, la chambre confirme que ses observations n'avaient pas pour finalité de remettre en cause la régularité des contrats ainsi conclus en raison de la construction de leurs plans d'affaires, mais s'interroge sur la rentabilité de ces contrats pour

¹⁴ Pour 220 000 passagers, les coûts incrémentaux seraient de 721 600 € selon la CE et de 55 000€ pour la CCI.

l'aéroport dès lors qu'il apparaît de façon chronique que les hypothèses retenues *ex ante* ne sont pas vérifiées *ex post*.

À ce sujet, la CCI relève que « *les ratios repris par la CRC, notamment l'excédent brut d'exploitation, est le solde d'exploitation pour les unités de production. Or un aéroport n'est pas une unité de production. En outre, les ratios utilisés par la CRC englobent des missions régaliennes, alors qu'elles doivent être analysées séparément* ». Selon la chambre, l'utilisation de l'excédent brut d'exploitation demeure pertinente pour déterminer, toutes choses égales par ailleurs, l'ensemble des coûts et recettes générés par les contrats marketing, les charges régaliennes étant par ailleurs normalement neutralisées par des produits régaliens de même montant.

Enfin, la CCI souligne que « *les retombées ne doivent pas être appréciées exclusivement au niveau de la rentabilité de l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré, mais également au niveau du territoire relevant de la circonscription de la CCI de Charente-Maritime et de ses retombées économiques* ». Si cette dimension revêt en effet une importance particulière pour la CCI, il est néanmoins constant que les recettes générées doivent être estimées dans les plans d'affaires *ex ante* « *en faisant abstraction de toute considération liée exclusivement au rôle de l'État membre en tant que puissance publique (par exemple, à caractère social ou liée à la politique régionale ou sectorielle)* » (Commission européenne, 2016, communication sur la notion d'aide d'État, point 77).

3.3.4 L'octroi illégal et dissimulé d'une aide supplémentaire à Ryanair

3.3.4.1 La convention passée avec Charente-Maritime Tourisme

La CCI a décidé, par une délibération prise en assemblée générale le 31 mars 2017, de conclure une convention avec Charente-Maritime Tourisme, comité départemental du tourisme constitué en association, devenu Comité Départemental du Tourisme des Charentes ou Charentes Tourisme (CT) après sa fusion avec le comité départemental du tourisme de Charente en 2017, chargé de préparer et mettre en œuvre la politique du tourisme du département conformément à l'article L. 132-2 du code du tourisme.

Cette convention prévoyait la mise en œuvre d'une campagne de promotion touristique internationale par CT, à travers la mise en place d'un « *plan média axé sur l'utilisation du web pour promouvoir la destination Charente-Maritime dans les pays européens qu'il juge pertinents* ». Conclue pour une durée d'un an, renouvelable deux fois par avenant, à compter du 1^{er} avril 2017, la convention prévoyait le versement par la CCI d'une subvention annuelle de 510 000 €.

Parallèlement, et selon les mêmes termes, un financement de 40 000 € par an était apporté à cette action par la communauté de communes de l'Île de Ré.

Le présent montage s'inscrit dans la continuité d'une précédente convention, conclue selon les mêmes termes en 2014, les actions étant cofinancées dans des proportions variables (voir *infra*) par la CCI, la communauté de communes de l'Île-de-Ré, la communauté d'agglomération de La Rochelle et le département de Charente-Maritime.

3.3.4.2 Une aide publique illégale destinée au maintien des liaisons opérées par Ryanair

En se fondant sur les documents mis à sa disposition, la chambre a déterminé que la convention ainsi conclue visait en réalité à apporter une aide publique à Ryanair en contrepartie du maintien des liaisons opérées par la compagnie vers l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré.

3.3.4.2.1 Un montage à l'initiative de l'aéroport

Il est d'abord établi que le montage décrit ci-dessus a été mis en place à l'initiative de la CCI, qui précise bien que « *les collectivités et la CCI ont décidé de mettre en place une campagne de promotion touristique* ». La convention passée avec CMT ne saurait donc être qualifiée de subvention, qui vise au contraire à financer des « *actions, projets ou activités [...] initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires* »¹⁵.

Le compte-rendu du conseil communautaire de l'agglomération de La Rochelle du 26 mars 2015 dans son point n° 5 intitulé « *Aéroport La Rochelle-Île de Ré – Aide financière de la Cda à Charente-Maritime Tourisme* » mentionne explicitement que « *la Communauté d'Agglomération est sollicitée par la chambre de Commerce et d'Industrie de La Rochelle, gestionnaire de l'aéroport, pour renouveler l'aide au développement [...]. Cette aide sera versée à Charente-Maritime Tourisme* ».

Si la convention était motivée, dans ses termes, par la compétence de la CCI en matière de développement de l'attractivité du territoire, les crédits budgétaires ont pourtant été imputés sur le service aéroportuaire et la convention a ensuite été transférée au syndicat mixte parallèlement au transfert de l'exploitation de l'aéroport. La CCI indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *consécutivement au contrôle conduit par la Direction générale des finances publiques, la dépense correspondante à la subvention versée en exécution de la convention de partenariat a été portée, non plus par l'aéroport, mais par le service général de la CCI de Charente-Maritime au titre de ses missions économiques* ». Les documents qu'elle a transmis à la chambre dans le cadre de l'instruction font pourtant clairement apparaître, jusqu'en 2018, l'imputation de la subvention sur le compte du service aéroportuaire.

La délibération de la communauté de communes de l'Île de Ré du 30 juin 2016 approuvant l'avenant n° 2 à sa convention avec CMT est encore davantage explicite, précisant que la convention vise à financer « *des actions marketing sur les sites internet des compagnies aériennes low-cost* ».

Enfin, plusieurs documents rendant compte des actions menées ont été fournis par le syndicat mixte tandis que CT n'a pas été en mesure de les transmettre malgré les demandes réitérées de la chambre.

La CCI et CT font valoir en réponse qu'« *il est tout à fait logique que ces deux organismes mettent en place des conventions de partenariat en vue de la réalisation de leur mission commune et de favoriser le développement économique et touristique de leur territoire* », la CCI précisant que « *la promotion touristique du département de la Charente-Maritime est une action initiée par le CDT et ce n'est que dans ce cadre préexistant que la CCI de Charente-Maritime a pu décider de contribuer financièrement à cette action de promotion, au travers du*

¹⁵ Art. 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

développement d'un plan média axé sur le web ». Or, la CCI a elle-même indiqué être à l'origine de cette action de promotion au cours de l'instruction, ce que confirment les collectivités impliquées dans son financement, tandis qu'un partenariat en vue de la réalisation de prestations aurait dû se traduire non pas par une convention de subvention mais par un groupement de commandes.

En réponse au rapport provisoire de la chambre, le président du conseil communautaire de La Rochelle a également confirmé que, compte tenu de l'importance de l'aéroport de La Rochelle pour le développement économique et touristique du territoire, « *la chambre de commerce et d'industrie a recherché, par des actions de marketing visant à la promotion touristique internationale, à fidéliser la desserte aérienne de l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré* ».

La convention a donc bien été conclue à l'initiative de la CCI dans l'objectif de soutenir l'activité de l'aéroport.

3.3.4.2.2 Des prestations systématiquement attribuées à Ryanair

Les conventions passées ont en effet systématiquement conduit CT à retenir la compagnie Ryanair pour effectuer les actions de promotion depuis 2014. Si la CCI conteste la possibilité pour la chambre d'analyser un contrat conclu antérieurement à l'exercice 2017, ledit contrat a été renouvelé par avenant jusqu'au 31 mars 2017. La chambre est donc en droit d'étudier les conditions de passation d'un contrat dès lors qu'il était en vigueur au cours de toute ou partie de la période contrôlée.

Si la CCI comme CT ont indiqué que le contrat a été conclu au terme d'un appel d'offres, celui-ci semble conçu pour attribuer le marché à Ryanair.

En premier lieu, le cahier des charges demande aux soumissionnaires un engagement contractuel ferme et mesurable sur un nombre d'arrivées depuis les marchés étrangers vers le territoire de la Charente-Maritime, excluant de fait tout opérateur n'assurant pas lui-même une activité impliquant une réservation de la part des visiteurs. CT a, au surplus, confirmé ne jamais intégrer ce type d'engagements dans ses autres contrats.

La CCI indique qu'« *il ne résulte d'aucune stipulation du marché - et d'aucun autre document du reste - qu'un tel engagement ne portait que sur des visiteurs internationaux arrivant en transport aérien, par l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré* » et que « *tout opérateur économique, dont l'activité est de proposer des réservations, que ce soit de transport ou de séjours, était donc en mesure, le cas échéant en groupement avec des sociétés de services marketing, de soumissionner au marché et d'en être déclaré attributaire* ».

De même, CT fait valoir que « *des agences de communication développant des actions de commercialisation mesurables pouvaient être également en mesure de satisfaire aux spécifications du cahier des charges qui ne le réservait en aucun cas, dans sa configuration, à un transporteur aérien* ».

La CCI et CT notent aussi que, dans le cadre de l'appel d'offres de 2017, d'autres entreprises n'exerçant pas dans le secteur du transport aérien ont formulé une offre, ce qui montrerait que ces obligations de mesure n'ont pas été imposées pour que le marché soit nécessairement attribué à la société Ryanair.

La chambre observe toutefois qu'en l'absence de système de réservations propre aux agences de communication candidates, celles-ci ont respectivement obtenu des notes de 10 et 5 sur 20 s'agissant des critères de sélection des offres tels que l'engagement de résultat et de fiabilité des indicateurs de mesure desdits résultats, tandis que Ryanair obtenait des notes de 18/20 et 16/20. Cette combinaison de critères a donc été déterminante dans le choix de la compagnie.

De surcroît, les délibérations de collectivités ayant participé au financement, leurs réponses aux observations provisoires de la chambre ainsi que l'imputation comptable de la subvention versée par la CCI font apparaître que cette convention ne pouvait venir qu'au soutien du transport aérien. En effet, il aurait ainsi été particulièrement singulier que l'aéroport finance les actions marketing d'un site de réservation de logements ou d'un organisateur de voyages en car.

En deuxième lieu, les cahiers des charges relatifs aux appels d'offres de 2014 et 2017 prévoyaient la mise en place d'actions de promotion à destination de l'Angleterre pour 350 000 €, de l'Irlande pour 100 000 € et de la Belgique pour 100 000 €, ce qui correspondait précisément aux destinations desservies par Ryanair, étant précisé que le marché ne faisait l'objet d'aucun découpage par lots qui aurait permis à un opérateur de se positionner sur une seule des destinations, en méconnaissance de l'article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, alors applicable.

CT a apporté des précisions quant au ciblage de ces destinations :

- le Royaume-Uni et l'Irlande auraient été retenus car ils constituent le principal marché étranger de la destination. Pourtant, d'après ses chiffres, l'Irlande ne compte pas parmi les six clientèles les plus représentées en hôtellerie et hôtellerie de plein air en 2019. De surcroît, un tel raisonnement n'a pas été appliqué aux Pays-Bas et à l'Allemagne, pourtant deuxième et troisième clientèles étrangères en Charente-Maritime. CT considère que les Pays-Bas n'ont pas été retenus car il s'agirait d'une « *clientèle moins contributive et largement tournée vers l'hôtellerie de plein air en été* », tandis que l'Allemagne constituerait un « *marché complexe et très onéreux à travailler* » ;
- s'agissant de la Belgique, elle constituerait avec le Luxembourg une « *clientèle européenne fortement contributive et privilégiant un hébergement en hôtellerie* », sans pour autant indiquer pourquoi le Luxembourg n'a, dans ce cas, pas été ciblé.

En réponse aux observations provisoires, la CCI conteste l'appréciation de la chambre. Renvoyant aux justifications apportées par Charentes Tourisme s'agissant du choix des pays ciblés, elle précise qu'« *alors même que les pays cibles correspondraient aux destinations desservies par Ryanair depuis et vers l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré, cette circonstance n'interdisait nullement à d'autres opérateurs économiques, par exemple à des tours opérateurs, de soumissionner et de remettre des offres qui auraient pu être jugées économiquement plus avantageuses que celle de la compagnie Ryanair* ».

En troisième lieu, CT confirme que Ryanair a été le seul opérateur à répondre à l'appel d'offres de 2014. L'avis de marché, envoyé le 27 février 2014, fixait la date limite de réponse au 21 mars 2014, alors que l'article 160 du code des marchés publics dans sa rédaction applicable à cette date prévoyait un délai minimal de 43 jours entre l'envoi de l'appel d'offres et la réception des candidatures.

3.3.4.2.3 L'absence de contrôle de prestations en partie inexistantes

Dès son offre initiale ainsi que dans le contrat conclu avec CT, Ryanair a inclus des actions de promotion à destination des Pays-Bas, en méconnaissance du cahier des charges.

Si CT n'a fourni aucun compte-rendu des actions effectuées par Ryanair malgré les demandes réitérées de la chambre, le syndicat mixte de l'aéroport a communiqué ce compte-rendu pour la période 2017-2020. Celui-ci fait apparaître une absence de correspondance entre les actions prévues au contrat et les prestations effectivement réalisées.

Tableau n° 16 : comparatif des actions prévues et engagées – du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018

<i>Pays cible</i>	<i>Actions prévues au contrat</i>	<i>Actions réalisées</i>
<i>Royaume-Uni</i>	« Destination vedette » - 2 semaines 2 « Liens recommandés » - un an Lien section « Aéroports et tourisme » - 46 jours	« Destination vedette » - 40 jours Bannière dans la section « Aéroports et tourisme » - 132 jours
<i>Irlande</i>	Lien section « Aéroports et tourisme » - 80 jours « Destination vedette » - 1 semaine Bannière section « Découvrir l'Europe » - 3 mois	« Destination vedette » - 40 jours
<i>Belgique (et Pays-Bas)</i>	Lien section « Aéroports et tourisme » - 50 jours Bannière section « Découvrir l'Europe » - 3 mois	« Destination vedette » - 40 jours
<i>Portugal</i>	Aucune	« Destination vedette » - 40 jours

Sources : Charentes Tourisme et CCI

CT a indiqué que les différences relevées visaient « à adapter au mieux les plans d'action marketing aux circonstances de marché et de comportements des clientèles cibles » sans apporter davantage de précisions et justifications. En réalité, ces « adaptations » résultent du fait que les actions déployées ne font que dupliquer celles prévues au contrat entre la CCI et Ryanair (voir photo n° 2).

Les captures d'écran fournies par Ryanair semblent même indiquer que le lien accessible en cliquant sur la bannière de promotion, fourni par CT, renvoyait à une page d'erreur :



S'agissant du respect des engagements contractuels, le contrat prévoit un engagement contraignant de la compagnie sur un nombre d'arrivées de visiteurs internationaux, l'absence d'atteinte de cet objectif entraînant une réduction proportionnelle du montant total versé à la compagnie. Or, le chiffre retenu pour attester la conformité des engagements de Ryanair est en réalité le chiffre des arrivées de passagers de ses avions à La Rochelle, indépendamment de leur nationalité. Il inclut donc 33 % de Français ayant effectué un aller/retour à Londres ou 34 % à Dublin, ne correspondant pas à l'objectif affiché de la convention d'augmenter la fréquentation des flux internationaux de touristes. Ces éléments n'ont pas davantage suscité d'observation de CT à l'égard de son prestataire, l'organisme persistant au contraire à affirmer que seules les arrivées internationales sont décomptées.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, CT n'apporte aucune explication quant au non-respect des stipulations contractuelles, et persiste à affirmer que « *Ryanair en lien avec Charentes Tourisme lors de point oraux, informait des actions que la société engageait dans l'objectif d'atteindre les engagements contractuels de fréquentations compte tenu des données marketing qu'elle détenait grâce à la DATA de son site Internet de réservation* ».

Lors de son audition par la chambre, le représentant de Charentes Tourisme a indiqué que les chiffres des arrivées de passagers, transmis mensuellement par Ryanair, étaient ensuite vérifiés auprès de la CCI avant d'effectuer les paiements. La CCI, qui n'a pas répondu aux observations provisoires de la chambre sur ce point, aurait donc, de 2014 à 2018, validé des chiffres qui ne correspondaient pas aux seules arrivées de passagers internationaux, en méconnaissance des conventions de partenariat signées avec CT.

En outre, CT n'a produit aucun élément tendant à estimer l'impact des actions marketing sur les arrivées de passagers en provenance des marchés ciblés depuis 2014 et se borne, en réponse aux observations provisoires de la chambre, à rappeler les données de fréquentation annuelle des lignes Ryanair. La chambre a pourtant constaté au contraire une baisse du nombre de passagers sur les lignes Ryanair ciblées par rapport à la période précédant la mise en place de la convention : de 117 295 passagers en 2013, le trafic Ryanair sur les marchés ciblés est passé à 111 499 passagers en 2017.

Enfin, aucune trace écrite des échanges entre CT et Ryanair, d'une part, ni entre CT et la CCI, d'autre part, n'a été produite. Selon l'organisme, le suivi de la convention avec les différents acteurs s'est toujours déroulé à l'oral et n'a donné lieu à aucun échange écrit depuis 2014 alors que les sommes versées par CT à Ryanair dépassaient les 0,5 M€ par an.

L'absence de contrôle du comité interdépartemental du tourisme sur son prestataire n'a pas été compensée par un contrôle de la CCI sur le respect de la convention signée. Dans la mesure où la CCI considère avoir versé une subvention à CT, il lui incombait de prévoir « *les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée* », conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Or, aucun élément probant attestant d'un contrôle sur les prestations financées par l'intermédiaire de la convention n'a été fourni par la CCI, à l'exception d'un document rappelant seulement, pour chaque année, les prestations prévues au contrat avec Ryanair.

La CCI, en réponse, indique qu'« *En tant qu'elle n'était pas partie au marché conclu par le CDT avec la compagnie Ryanair, la CCI de Charente-Maritime ne disposait d'aucun pouvoir de contrôle des prestations réalisées par Ryanair, et a fortiori de pouvoir de coercition* », ce qui méconnaît la disposition précitée. Il ne s'agissait en effet pas pour la CCI de contrôler le prestataire mais bien l'organisme auquel elle a versé une subvention. Ce faisant, la CCI confirme donc n'avoir effectué aucun contrôle sur l'utilisation des 2,05 M€ qu'elle a versés à Charentes Tourisme.

Cette vérification aurait pourtant permis de remarquer, outre les carences relevées ci-dessus, qu'une grande partie des prestations était en réalité déjà prise en charge dans le contrat entre la CCI et Ryanair et n'avait donc pas d'existence matérielle. En effet, 36,5 % des jours de diffusion des actions marketing sur la période 2017-2019 étaient ainsi en réalité déjà couverts par le contrat entre l'aéroport et Ryanair et correspondent donc à des prestations inexistantes, soit 401 500 € dépensés sans contrepartie. La même bannière à destination du Royaume-Uni a par exemple été payée deux fois pendant 70 % de la période d'affichage totale.

Si Charentes Tourisme indique que « *Le contrôle opéré a [...] bien été effectué non pas particulièrement sur les « moyens » de webmarketing développés par Ryanair mais bien sur les « résultats* » », la chambre constate que ni la CCI, ni CT ne contestent avoir financé, directement ou indirectement, des prestations inexistantes.

Cette absence de contrôle cumulée à un renouvellement systématique des contrats avec Ryanair en dépit de carences majeures du prestataire confirme ainsi que la réalisation d'actions marketing en vue d'attirer une clientèle étrangère ne constituait pas l'objet réel du montage contractuel en cause.

3.3.4.2.4 Une aide destinée à assurer la pérennité de la desserte de l'aéroport par Ryanair

L'analyse de la chambre montre que les contrats passés entre la CCI et Ryanair, d'une part, et entre CT et Ryanair, d'autre part, constituent en réalité un même ensemble contractuel visant à assurer la desserte de l'aéroport par la compagnie.

En premier lieu, les contrats ont une périodicité identique :

Tableau n° 17 : périodicité des contrats conclus avec Ryanair

<i>Contrat Aéroport / Ryanair</i>	<i>Contrat Charentes Tourisme / Ryanair</i>
<i>1^{er} avril 2014 – 31 mars 2017</i>	1 ^{er} avril 2014 – 31 mars 2015
	prolongé par avenant jusqu'au 31 mars 2016 ¹⁶
	prolongé par avenant jusqu'au 31 mars 2017 ¹⁷
<i>1^{er} avril 2017 – 31 mars 2020</i>	1 ^{er} avril 2017 – 31 mars 2018 (prolongeable par avenant)
	prolongé par avenant jusqu'au 31 mars 2019
	prolongé par avenant jusqu'au 31 mars 2020

Sources : CCI et Charentes Tourisme

En deuxième lieu, les prestations financées sont strictement identiques et d'une valeur pécuniaire strictement égale dans les deux contrats, ce qui explique l'absence de correspondance entre le cahier des charges de CT et les actions effectivement réalisées par Ryanair.

¹⁶ Avenant non transmis à la chambre

¹⁷ Avenant non transmis à la chambre

Photo n° 2 : rapprochement des actions financées dans les deux contrats passés avec Ryanair

Action financée par la CCI

Marketing Activity	Airport & Tourism Banner Discover Europe
Market	UK
Period 1	19 th May 2017 – 30 th January 2018
Period 2	11 th May 2018 – 21 st January 2019
Period 3	24 th May 2019 – 31 st January 2020
Value	€480.000

Action financée par Charentes Tourisme

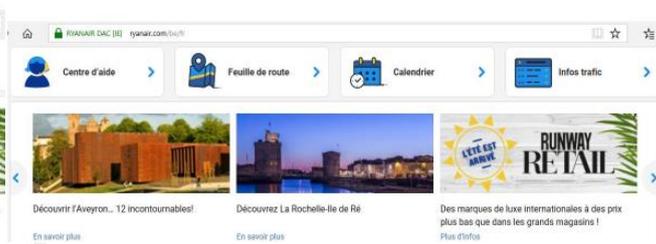
Marketing Activity	Airport & Tourism Banner
Market	UK
Period	19 November 2017 – 30 th October 2019
Value	€480.000



Source : comptes-rendus des actions menées, fournis par la CCI

Marketing Activity	Featured Destination Banner
Market	Belgium (French)
Period 1	22 nd October 2017 – 21 st November 2017
Period 2	23 rd April 2018 – 8 th May 2018
Period 3	1 st June 2019 – 20 th June 2019
Total Value	€320,568

Marketing Activity	Featured Destination Banner
Market	<u>Featured Destination Belgium (French)</u>
Period 1	22 nd November 2017 – 31 st December 2017
Period 2	22 nd April 2018 – 22 nd May 2018
Period 3	1 st February 2019 – 20 th April 2019
Total Value	€320,568



On retrouve aussi la même disproportion entre les sommes versées et les contreparties en termes de prestations marketing limitées à l’affichage d’une bannière sur le site internet de Ryanair pendant quelques semaines. La CCI soutient que « ces actions ont eu des effets sur la clientèle dans le secteur de l’hôtellerie, les commerces, etc. » et que « ces campagnes ont profité à la filière touristique et ont eu un impact positif sur les liaisons de l’ensemble des compagnies exploitant des lignes avec l’étranger », sans pour autant apporter d’éléments tendant à le démontrer. La chambre ne constate, au contraire, aucune hausse de fréquentation sur les lignes ciblées à la suite de la mise en œuvre de ces actions.

En troisième lieu, les engagements contractuels de Ryanair avec la CCI, d’une part, et avec CT, d’autre part, apparaissent de même nature. Ainsi, tandis que le contrat avec la CCI est « ancré dans l’engagement d’établir et d’exploiter des lignes depuis/vers La Rochelle et le Royaume-Uni, l’Irlande, la Belgique et le Portugal », le contrat avec CT vise *in fine* à rémunérer la compagnie en fonction du nombre de passagers transportés avec ces lignes. Il s’agit donc bien

de verser des sommes par deux vecteurs différents pour la réalisation de la même « prestation », à savoir en réalité pour la compagnie à réaliser son activité commerciale normale.

En quatrième lieu, la somme totale versée à Ryanair avant et après la mise en place de ce montage confirme également la vocation réelle de la convention conclue avec CT, soit la préservation du niveau de financement des liaisons opérées par la compagnie.

Tableau n° 18 : montants versés à Ryanair par la CCI et Charente-Maritime Tourisme de 2011 à 2018 – en €

Année	Contrat Ryanair / CCI	Financement Ryanair via CMT	Montant total versé à Ryanair	Subvention CCI à CMT	Subvention CC Île de Ré à CMT	Subvention CA La Rochelle à CMT	Subvention CD17 à CMT
2011	1 156 000	-	1 156 000	-	-	-	
2012	1 015 000	-	1 015 000	-	-	-	
2013	1 129 000	-	1 129 000	-	-	-	
2014	489 200	553 000	1 042 200	342 000	40 000		171 000 ?
2015	489 200	553 000	1 042 200	171 000	40 000	171 000	171 000 ?
2016	489 200	553 000	1 042 200	513 000	40 000		
2017	455 500	550 000	1 005 500	510 000	40 000		
2018	430 500	550 000	980 500	510 000	40 000		

Sources : CRC Nouvelle-Aquitaine d'après données CCI et Charentes Tourisme

Ayant financé en partie ces contrats marketing qu'elle reconnaît « imparfaits », la communauté d'agglomération de La Rochelle indique d'ailleurs, en réponse à l'extrait dont elle était destinataire, que « la non réalisation de ces actions [marketing] aurait indéniablement conduit à la disparition de nombreuses lignes ».

Dans une configuration similaire, où une association avait été constituée pour acheter des prestations marketing à AMS (filiale détenue à 100 % par Ryanair) à l'initiative de collectivités d'Occitanie, la Commission européenne a ainsi déterminé que « l'achat de prestations de marketing ne servait qu'à justifier les paiements à Ryanair pour garder cette dernière à l'aéroport de Montpellier ; même si les prestations de marketing avaient un quelconque effet de marketing, ce n'était pas l'intention principale des contrats, qui s'analysent plutôt comme des subventions cachées »¹⁸.

La CCI conteste se trouver dans le même cas de figure que l'aéroport de Montpellier-Méditerranée. Elle fait notamment valoir que, contrairement à CT, l'association de promotion des flux touristiques et économiques (APFTE) avait été créée exclusivement dans le but de conclure des contrats avec la compagnie Ryanair. Elle souligne également que les premiers

¹⁸ Voir décision de la Commission du 2 août 2019 concernant l'aide d'État SA.47867 2018/C.

contrats conclus par cette structure l'avaient été sans appel d'offres, et qu'ainsi « *le passé avait pollué toute crédibilité des actions menées par la suite* ».

La lecture de la décision de la Commission ne fait toutefois pas apparaître ces motifs comme déterminants. Pour retenir que l'achat de prestations de marketing ne servait qu'à justifier les paiements à Ryanair pour garder la compagnie sur l'aéroport, la Commission a en effet retenu les éléments suivants :

- l'« *absence d'intention réelle [...] de faire de la publicité régionale* ». Ainsi, l'ensemble des éléments évoqués ci-dessus mettent en avant l'absence d'une réflexion stratégique quant à la conception des actions ;
- le « *ciblage des opérations de vol de Ryanair au lieu des prestations de marketing* » ainsi que le « *ciblage de Ryanair au lieu d'un prestataire de marketing en ligne quelconque* », ce qui ressort de la conception des appels d'offres par CT et des délibérations de la communauté de communes de l'Île de Ré et de la communauté d'agglomération de La Rochelle ;
- l'« *absence d'intérêt [...] quant au succès concret des campagnes de marketing* ». La chambre a démontré l'absence totale de contrôle de CT comme de la CCI sur les fonds versés, alors que 36,5 % des actions qu'il a financées sont inexistantes ;
- la « *coïncidence des paiements de marketing avec la durée des opérations de vol de Ryanair* ». Si seul un arrêt du financement ou des liaisons effectuées par Ryanair permettraient de vérifier ce point, il est au demeurant établi que le financement total apporté à la compagnie est constant depuis 2011 ;
- la « *pratique de Ryanair observée dans d'autres affaires* ». Des contrats similaires servant de justifications de paiement à Ryanair ont ainsi été dénoncés par la Commission concernant les aéroports de Montpellier-Méditerranée, Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes, Pau-Pyrénées et Angoulême-Cognac.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CCI conteste se trouver dans une situation comparable à celle de l'aéroport de Montpellier-Méditerranée s'agissant particulièrement du ciblage des opérations de vol de Ryanair, estimant qu'à la différence de l'affaire susvisée, les clauses des contrats marketing ne se référaient ni directement, ni indirectement aux opérations de vol de Ryanair.

La CCI indique, à l'appui de cet argument, qu'« *aucun des critères retenus pour l'appréciation de l'offre économiquement la plus avantageuse n'avait trait aux activités de desserte aérienne.* », qu'« *aucune obligation en matière de desserte aérienne n'a été introduite dans le marché* » et que « *l'engagement sur un nombre d'arrivées de visiteurs internationaux ne portait pas spécifiquement sur des visiteurs voyageant en transport aérien* ». La chambre rappelle que le dernier des contrats qualifiés d'aide d'État par la Commission européenne dans l'affaire précitée ne faisait pas non plus référence explicitement à une activité de desserte aérienne, et renvoie à son analyse du cahier des charges quant au ciblage des pays et à l'importance des critères relatifs aux indicateurs de mesure.

La CCI note aussi que « *le marché ciblait certes des pays desservis par la compagnie Ryanair depuis l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré pour l'exécution des prestations de marketing, mais cette caractéristique n'est en aucun cas comparable à celles des contrats sanctionnés par la Commission européenne, lesquels ciblaient non pas des pays mais des régions* ». La chambre rappelle toutefois qu'à la différence des contrats sanctionnés, ceux passés par CT l'ont été sans allotissement, excluant tout opérateur souhaitant se positionner sur une partie seulement de l'ensemble des pays ciblés alors même que Ryanair était le seul opérateur de transports desservant cet aéroport depuis l'ensemble des pays ciblés.

Elle fait valoir ensuite que « *le marché n'était pas à bons de commande, de sorte que le CDT ne pouvait pas, dans le cadre de son exécution, subordonner l'achat de services marketing au maintien de dessertes aériennes* ». Cet argument ne saurait prospérer dans la mesure où, comme vu précédemment, la rémunération de Ryanair est indexée sur le nombre de passagers transportés, ce qui revient également à subordonner l'achat de services marketing au maintien de la desserte.

La CCI indique enfin se distinguer des contrats mis en cause par la Commission européenne dans la mesure où, pour l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré, « *le cahier des clauses techniques particulières du marché définissait de manière suffisamment précise les prestations marketing attendues* » à l'inverse des « *termes très généraux* » employés par l'APFTE. La chambre n'a pourtant pu relever que trois phrases très générales s'agissant de la description des prestations attendues dans les CCTP de Charentes Tourisme.

Enfin, chacun des éléments soulevés par la chambre dans la présente partie a fait l'objet d'une réponse de la CCI rappelant qu'il ne saurait constituer la preuve d'un montage destiné à financer la desserte de l'aéroport par Ryanair. La chambre considère que la mise en perspective de l'ensemble des faits constatés au cours de l'instruction constitue un faisceau d'indices qui caractérise l'existence d'une subvention déguisée à Ryanair.

3.3.4.2.5 Une aide publique encourageant un risque important d'illégalité

Il résulte de ce qui a été démontré précédemment que la subvention versée à CT s'inscrit en réalité dans le prolongement du contrat entre la CCI et Ryanair, et que ces deux conventions doivent s'apprécier en conséquence comme un même ensemble contractuel.

Le plan d'affaires adossé au contrat avec Ryanair (voir 3.3.3.3) doit donc être reconsidéré au regard du montant total de l'aide accordée à Ryanair. Au cas présent, sans même tenir compte de la sous-estimation manifeste des coûts incrémentaux (voir 3.3.3.5), le résultat attendu des aides versées à cette compagnie aérienne ne serait plus positif, soit + 318 207,61 €, mais bien négatif ressortissant à - 191 792,39 €. En conséquence, la CCI ne s'est pas comportée comme un investisseur avisé en économie de marché et a ainsi fait bénéficier Ryanair d'un avantage sélectif.

C'est d'ailleurs précisément la raison qui a poussé la CCI à dissimuler une partie du financement auparavant octroyé directement à Ryanair *via* la convention avec CT, afin de se conformer, en apparence, aux nouvelles lignes directrices de la Commission européenne relatives à l'encadrement des aides d'État aux aéroports, publiées en 2014.

L'ensemble des parties-prenantes à ce montage apparaissait en effet clairement au fait du risque juridique pesant sur cette aide. En effet, le compte-rendu de la séance du 26 mars 2015 du conseil communautaire de La Rochelle évoque ainsi une « *modification de l'intitulé de ce projet de délibération car les subventions ne peuvent pas être versées directement à l'aéroport au risque d'être apparentées à des aides d'État, ce qui est formellement interdit* ».

Au regard des nombreuses décisions de la Commission européenne s'agissant des aides versées à Ryanair par des aéroports français¹⁹ les aides versées par la CCI *via* CT courent le risque, selon la chambre, d'une qualification d'aides d'État²⁰ illégales.

La CCI fait valoir, tout au long de sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que :

- la convention qu'elle a conclue avec CT est légale tant du point de vue de la compétence des parties signataires que de son objet ;
- les éventuels manquements dans le contrôle du prestataire et le possible octroi d'une aide d'État seraient le fait de CT, seule à avoir publié les marchés et conclu les contrats en cause ;
- passés par deux organismes différents, les contrats de la CCI et de CT avec Ryanair ne sauraient être qualifié d' « *ensemble contractuel* ».

La chambre rappelle qu'il appartient aux seules juridictions compétentes de se prononcer sur la légalité de la convention de subvention liant la CCI et CT et que, de même, la Commission européenne dispose d'un monopole pour prononcer la récupération des aides d'État. Dans le même temps, sans qualifier juridiquement le lien entre la CCI et CT, la chambre estime avoir établi que Charentes Tourisme a financé Ryanair dans des conditions identiques à la CCI dans le cadre de ce montage, qui encourt un risque juridique important au regard de la législation et des précédentes décisions de la Commission européenne sur les aides d'État.

3.3.5 Bilan financier des aides accordées par compagnie

La chambre a analysé le bilan financier net pour la CCI de chaque compagnie exploitant des lignes aériennes desservant l'aéroport de La Rochelle-Île de Ré, en se fondant sur :

- les données réelles de chaque exercice s'agissant des redevances perçues et aides versées ;
- l'estimation des coûts d'exploitation et recettes extra-aéronautiques générés par passager telle qu'elle figure dans les plans d'affaires.

¹⁹ Voir décisions de la Commissions européenne relatives aux aéroports Montpellier-Méditerranée, Nîmes-Alès-Camargue-Cévennes, Pau-Pyrénées et Angoulême-Cognac.

²⁰ Au sens du droit de l'Union européenne, une aide d'État désigne l'octroi de ressources publiques au sens large (aides versées par tout organisme public).

Tableau n° 19 : estimation de l'impact financier du trafic sur la plateforme par compagnie aérienne, en cumul sur la période 2017-2018 – en €

	Aides directes versées	+ Redevances nettes perçues	- Coût d'exploitation généré	+ Recettes extra aéronautiques	= Bilan net estimatif
<i>Air France Hop (OSP, Ajaccio, Paris)</i>	- 1 500 835	265 407	42 544	164 773	- 1 113 199
<i>Ryanair</i>	- 1 991 567	917 486	157 966	611 806	- 620 242
<i>Easyjet</i>	0	361 810	49 313	190 989	+ 503 486
<i>Flybe</i>	0	168 363	25 612	99 196	+ 241 947
<i>Jet2</i>	- 9 088	5 552	2 865	11 095	+ 4 694

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des données transmises par la CCI

Ainsi, outre le déficit logique né de l'importance du soutien financier à l'OSP pour la ligne La Rochelle / Poitiers / Lyon, la compagnie Ryanair génère également un fort déficit pour la plateforme rochelaise.

Au total, le coût net du trafic sur la plateforme s'établit, selon l'estimation de la chambre, à 983 314 € pour la période 2017-2018, qui viennent s'ajouter au déficit structurel de l'aéroport. Cette estimation est très favorable dans la mesure où la chambre n'a pas réévalué le poids des charges d'exploitation variables, qu'elle considère significativement sous-estimé. Les hypothèses les plus récentes de coût d'exploitation retenues par le syndicat mixte entraîneraient ainsi un coût net de 1,43 M€ sur la période.

4 LE TRANSFERT DE LA GESTION DE L'AÉROPORT AU SYNDICAT MIXTE

4.1 Un transfert rendu nécessaire par la diminution des marges de manœuvre de la CCI

Le projet de création d'un syndicat mixte a vu le jour dans le contexte des lois de finances pour 2014 et 2015 qui ont procédé à plusieurs prélèvements sur le fonds de roulement des CCI et progressivement diminué de 37 % les recettes fiscales qui leur étaient affectées. Dans ce contexte, il devenait difficile à la CCI La Rochelle de poursuivre l'exploitation, et *a fortiori* le développement de l'aéroport.

Après plusieurs alertes en ce sens du président de la CCI aux collectivités territoriales, le principe de la création d'un syndicat mixte pour reprendre la gestion de l'aéroport a été acté fin mai 2015.

Entre 2015 et 2018 ont eu lieu de nombreux échanges techniques et politiques visant à la mise en place de ce syndicat mixte. Cet important délai découlait notamment de l'incertitude

quant à la participation aux instances syndicales de la nouvelle région, qui n'a été actée qu'à la fin de l'année 2017. Alors que le budget pour l'année 2018 avait été établi pour six mois, un budget rectificatif a ainsi été adopté le 29 juin 2018 pour les six mois restants en raison des délais inhérents à la création du syndicat.

Pendant cette période transitoire, une convention tripartite avec le département de la Charente-Maritime et la communauté d'agglomération de La Rochelle a prévu les modalités de financement de l'aéroport par ces deux collectivités propres à assurer la continuité de l'exploitation de la plateforme (voir 3.2.2.3).

4.2 Des opérations de transfert chronophages

4.2.1 Modalités de transfert de la propriété et de la gestion de la plateforme

À l'exception du directeur de la plateforme (voir 4.2.2.3), l'ensemble des personnels du service aéroportuaire a été transféré au syndicat mixte des aéroports de La Rochelle-Île de Ré et de Rochefort-Charente Maritime au 1^{er} janvier 2019, en application de l'article L. 1224-1 du code du travail, qui dispose que « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

Si la CCI souhaitait originellement garder la propriété de l'aéroport et le louer au syndicat mixte, afin de conserver son actif et de tirer des produits de sa location, les discussions préfigurant la création du syndicat mixte ont fait apparaître que la région refusait d'y entrer si ce dernier ne devenait pas propriétaire de la plateforme. Le principe d'une vente à terme sur 30 ans a donc été acté.

Plusieurs opérations financières de régularisation ont également eu lieu après sa création. Une délibération du syndicat mixte d'approbation de la réciprocité des comptes avec la CCI, en date du 17 décembre 2019, recense ainsi leurs créances réciproques, qui ont finalement donné lieu au versement de 157 678,54 € de la CCI au syndicat mixte, tandis que le syndicat a versé 196 951,29 € à la CCI. Ces mouvements liés au transfert ont désormais tous été régularisés.

4.2.2 Un transfert en voie d'achèvement

4.2.2.1 La vente de la plateforme

Dans l'attente de la rédaction de l'acte de vente de la plateforme, une convention de mise à disposition a été conclue le 31 janvier 2019 entre la CCI et le syndicat mixte. Elle prévoit, en contrepartie de la mise à disposition, le versement d'un loyer de 533 334 € par an de la part du syndicat mixte. L'article 4 de la convention précise que les loyers ainsi versés viendront en déduction du prix de vente des infrastructures défini dans le contrat de vente à terme.

Le contrat de vente à terme de l'aéroport a été finalisé en 2022 et la signature de l'acte de vente, sur la base de l'évaluation de la valeur de l'aéroport à hauteur de 16 M€ réalisée par le

service des domaines de l'État, a été autorisée par délibération du syndicat mixte en date du 25 octobre 2022.

La CCI a indiqué que le produit de cette vente serait affecté à sa réorganisation résultant de la fusion, ainsi qu'à l'apurement de la dette, dans la mesure où le service budgétaire général de la CCI avait octroyé environ 13,5 M€ d'avances remboursables au service aéroportuaire.

4.2.2.2 Les actifs non inclus dans le périmètre de la vente de la plateforme

La CCI a souhaité conserver la propriété du parking dédié à l'activité de location de voitures, non inclus dans le périmètre de la plateforme, qu'elle loue au syndicat mixte pour un loyer de 100 000 € annuels. En dépit de la volonté du syndicat de se porter acquéreur du parking, la CCI a souhaité conserver cet actif rémunérateur. Ce choix empêche toutefois le regroupement de l'ensemble des actifs liés à l'exploitation aéroportuaire auprès d'un gestionnaire unique, ce qui peut nuire à l'efficacité et la cohérence de la gestion de la plateforme.

À l'inverse, la zone d'avitaillement, d'abord louée par le syndicat mixte pour 15 000 € par an, lui a été cédée en même temps que la plateforme, pour un montant de 219 000 €. De même, le syndicat a acquis, simultanément à la plateforme, un certain nombre de matériels pour un montant de 180 000 €.

4.2.2.3 Le directeur de l'aéroport encore en situation de mise à disposition

Le transfert du directeur de la plateforme n'a pas été effectué en même temps que le reste du personnel dans la mesure où le directeur d'un syndicat mixte, tout comme l'agent comptable, doivent être fonctionnaires ou contractuels de droit public. Le recrutement du directeur sur un contrat de droit public aurait alors dû entraîner la démission de ce dernier de la CCI et la perte de tous les droits liés à son ancienneté.

Le directeur est donc maintenu dans les effectifs de la CCI et mis à disposition du syndicat à travers une convention entre les deux entités. Selon les termes de cette mise à disposition, le syndicat mixte rembourse à la CCI l'intégralité du salaire qu'elle verse au directeur.

Alors que les intérêts des deux structures ne sont pas toujours convergents, le positionnement du directeur pourrait nuire à la qualité de la gouvernance de l'aéroport.

La mise à disposition du directeur par la CCI a été renouvelée par délibération du syndicat mixte le 20 décembre 2022 pour une durée de trois mois supplémentaires, afin de tenir compte des délais de publicité légaux à compter de la publication du poste.

La chambre considère que le transfert effectif du directeur au syndicat mixte doit être une priorité, près de trois ans après la création du syndicat mixte.

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 Bordeaux Cedex

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