



Carole DELGA  
Ancienne ministre  
Présidente

Enregistré le 03/05/2023  
AGR23/0266

Montpellier, le **21 AVR. 2023**

**MADAME VALERIE RENET  
PRESIDENTE  
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
OCCITANIE  
500 AVENUE DES ETATS DU LANGUEDOC  
CS 70755  
34064 MONTPELLIER CEDEX 2**

VOS RÉF : PCA/RPA 2022/N°14

NOS RÉF : IGS/RM/GL

**OBJET : Réponse au Rapport d'Observations Définitives (ROD) de la Chambre Régionale des Comptes Occitanie concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la Société Publique Locale Aéroportuaire (SPLAR) pour les exercices 2019 à 2022**

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec une grande attention du rapport d'observations définitives de la Chambre concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la Société Publique Locale Aéroportuaire (SPLAR) pour les exercices 2019 à 2022.

En préambule, je tiens à signaler le travail important, documenté et de qualité qui a été réalisé par les magistrats sur un sujet que nous savons particulièrement complexe.

Il y a deux volets bien distincts dans ce rapport :

- D'une part, le contrôle et la gestion de la SPLAR, c'est-à-dire l'outil mis en place par la Région Occitanie pour exploiter les trois plateformes aéroportuaires régionales dont elle est propriétaire unique (Carcassonne) ou majoritaire (Perpignan pour 70 % et Tarbes-Lourdes pour 51 %, dans le cadre de Syndicats Mixtes). Je me félicite que la Chambre tire un bilan positif de la création récente de cet outil, dont elle reconnaît qu'il a permis de « réaliser des économies de gestion » (page 5 en synthèse du rapport).
- D'autre part, l'analyse critique d'un système en France et en Europe, et qui ne se résume donc pas aux trois aéroports régionaux exploités par la SPLAR, d'un maillage aéroportuaire pourtant nécessaire, face à la demande croissante et légitime de nos concitoyens de mobilité, mais dans lequel les plateformes « de proximité » dont la fréquentation annuelle est inférieure à un million de passagers (soit 85 % des aéroports en France métropolitaine), sont « dans l'incapacité d'équilibrer leur compte d'exploitation » (page 71 du rapport). Dans ce système, les compagnies aériennes fixent le marché, avec trop souvent des méthodes ultralibérales de dumping tarifaire, fiscal voire social.

HÔTEL DE RÉGION

Les échanges, l'ouverture au monde, l'impact indéniable du trafic aérien sur le développement économique et touristique du territoire régional, la synergie particulière en Occitanie entre l'activité aéroportuaire et l'industrie aéronautique, et l'aménagement équilibré du territoire sont autant de motifs qui justifient le soutien régional à ces plateformes aéroportuaires. Mais, c'est vrai, celui-ci s'inscrit dans un système à bien des égards critiquables, et j'espère – car ce rapport de la CRC Occitanie participe d'une enquête nationale de la Cour des Comptes – que ce travail pourra contribuer à le faire positivement évoluer, sans stigmatiser telle ou telle plateforme par rapport à une autre.

## **1/ Le contrôle et la gestion de la SPLAR (chapitres 1 et 2 de votre rapport)**

Créée le 25 juillet 2019 (délibération de l'Assemblée plénière régionale du 27 juin 2019), la SPLAR a été opérationnelle dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, dès l'achèvement des deux Délégations de Service Public (DSP) confiées à la société Transdev.

Deux mois après, la crise sanitaire s'est étendue en Europe, avec la mise en place de mesures de confinements stricts et de limitations drastiques des vols aériens. Le trafic est resté fortement contraint en 2020 et 2021, avec un retour progressif à une situation normalisée en 2022, où il s'est établi à 1,098 million de passagers sur les trois plateformes, soit 87 % du trafic constaté en 2019 avant la crise sanitaire (1,266 million de passagers), en hausse de +233 % par rapport à 2021 (467 000 passagers<sup>1</sup>). Le trafic aérien en France s'est situé en 2022 à 80,6 % du trafic 2019, ce qui démontre la capacité de rebond supérieure à la moyenne des plateformes régionales, en lien notamment avec la vitalité du tourisme en Occitanie en 2022. Elle devrait pleinement se confirmer en 2023 avec une tendance prévisionnelle de trafic de 1,416 million de passagers, qui sera donc supérieur au trafic antérieur à la crise sanitaire.

Il n'en demeure pas moins que sur la période du contrôle (2019-2022), la SPLAR n'a quasiment connu que cette situation de crise sanitaire, impactant bien entendu ses résultats d'exploitation par rapport à la situation qui avait été imaginée à sa création en 2019, ce qui a conduit la Région et les Syndicats mixtes à enclencher une capitalisation de la structure supérieure à ce qui avait été initialement prévu.

Et pourtant, la Chambre le reconnaît, la SPLAR est un bon outil.

Je me félicite que la Chambre ait bien compris la raison pour laquelle la Région a créé la SPLAR, non pas par dogmatisme idéologique<sup>2</sup>, mais bien parce que notre souhait initial de reconduire une DSP confiée à un partenaire privé s'est heurté, selon les termes de la Chambre (page 9), au « *refus des candidats d'assumer les risques d'exploitation et le coût potentiellement important pour le délégant* ». La solution a donc été, dans un « temps record » salué par la Chambre comme une « *performance* » (page 22) de créer une SPL *in house*<sup>3</sup>, regroupant la Région (55 %), le Syndicat Mixte de l'Aéroport de Perpignan-Rivesaltes SMAPR (24 %), le Syndicat Mixte Pyrénia de l'aéroport de Tarbes Lourdes (21 %), avec plusieurs points forts rappelés par la Chambre :

---

<sup>1</sup> 343 000 passagers en 2020

<sup>2</sup> « *En dépit d'un cycle de négociation avec les candidats démontrant le souhait initial des propriétaires des deux aéroports de poursuivre l'exploitation sous ce mode de gestion...* » (page 10 du rapport)

<sup>3</sup> Cet anglicisme est issu de la jurisprudence communautaire (arrêt *Teckal* de la CJCE du 18 novembre 1999), comme le rappelle la Chambre page 12 du rapport, en précisant que la traduction française est « quasi-régie », mais ce terme de « quasi-régie » ne doit pas prêter à confusion : la SPLAR est bien une société de droit privé, qui n'est pas soumise par exemple au statut de la fonction publique ou encore aux règles de la comptabilité publique, elle opère dans le champ du service public industriel et commercial – et non administratif – et elle est bénéficiaire d'un contrat de délégation de service public.

- Avant tout, l'absence de « casse sociale » : « aucun salarié n'a refusé d'intégrer la nouvelle structure et aucun n'a été licencié » (page 23), avec « des modalités de reprise du personnel conformes au code du travail ».
- Ensuite, s'agissant de la gestion de la SPLAR (page 5 en synthèse du rapport), « l'absence de difficultés majeures en termes de gouvernance de la société », « une gestion des ressources humaines favorable aux agents et protectrice de leurs intérêts au cours de la crise sanitaire » et « une gestion satisfaisante de la commande publique ». La SPLAR tiendra bien évidemment compte des pistes d'améliorations proposées par la Chambre, son directeur s'y est engagé.
- Enfin, des économies de gestion importantes générées par l'absence de marge de rémunération de délégués privés et par la suppression des frais de siège et la mutualisation de services support entre les trois plateformes<sup>4</sup> : « le coût des fonctions support de la SPLAR est estimé à plus de 500 k€ en 2021, ce qui est moitié moindre de celui des frais de siège sollicités par les candidats aux DSP qui s'élevaient au moins à 1 M€ par an » (page 22).

Pour reprendre les termes de la Chambre page 9 du rapport, en créant la SPLAR, la Région a bien poursuivi :

- « Un objectif économique par la suppression des frais de siège et de la marge des délégués privés.
- Un objectif opérationnel, en instaurant une plateforme aéroportuaire régionale qui ne mette pas en concurrence les trois aéroports et qui permette d'assurer la mutualisation de leurs fonctions support ».

## **2/ La légitimité des trois plateformes aéroportuaires régionales dans un système économique contraint (parties 3 et 4 de votre rapport)**

### A/ La légitimité des trois plateformes aéroportuaires régionales

La Région l'a signalé à la Chambre qui le rappelle fort justement dans son rapport (page 37) : la densité du maillage aéroportuaire occitan n'est pas le fruit du hasard :

- 60 % des Français domiciliés à plus de 4 heures de train de Paris habitent en Occitanie,
- La région fait partie des toutes premières régions touristiques d'Europe,
- L'aéronautique représente 100 000 emplois dans la région.

Ce constat légitimise d'autant plus l'existence des trois plateformes régionales, au regard notamment des deux objectifs majeurs poursuivis par la Région, depuis qu'en 2007 elle en est devenue propriétaire (ou co-propriétaire), et tels qu'ils ont été formulés, pour la nouvelle région Occitanie, dans la stratégie aéroportuaire régionale adoptée lors de la Commission Permanente du 13 avril 2018 :

- Le développement et l'aménagement équilibré du territoire régional,
- Les retombées économiques et touristiques des plateformes aéroportuaires régionales.

J'apprécie par ailleurs la reconnaissance par la Chambre, dans les dernières pages de son rapport, des efforts importants réalisés par les propriétaires des trois plateformes (la Région, le SMAPR et le SM Pyrénia) ainsi que par l'exploitant (la SPLAR) pour améliorer l'impact sur l'environnement de l'activité aéroportuaire, afin

<sup>4</sup> « La création de la SPLAR a permis de mutualiser certains achats, tels que la fourniture d'électricité, l'acquisition des logiciels de gestion, les assurances, les formations, la souscription de complémentaires santé / prévoyance et les prestations de communication » (page 33).

d'accompagner la décarbonation du transport aérien : production et distribution d'Hydrogène vert soutenues par la Région ; plans de décarbonation des trois aéroports mené par la SPLAR ; actions en faveur de la biodiversité des prairies aéronautiques ; ombrières photovoltaïques...

S'agissant des retombées économiques et touristiques, je partage le constat de la Chambre de « *la difficulté à les estimer* » (page 6 en synthèse du rapport). C'est la raison pour laquelle la Région et les deux Syndicats Mixtes se sont engagés à renforcer « *la transparence sur les études d'impact conduites et présentées devant les élus* », recommandation dont la Chambre note qu'elle est en cours de mise en œuvre. Je rappelle également :

- Le constat partagé par la Chambre de « *retombées potentiellement très importantes* » (page 74) : selon le cabinet BIPE-BDO, prestataire de la Région pour la réalisation de ces études, 1,57 Md€ de retombées économiques (dont 1,3 Md€ en Occitanie) induisant 19 000 emplois au plan régional, et 80 à 90 M€ de dépenses réalisées dans les zones d'attraction de chacun des trois aéroports exploités par la SPLAR,
- Derrière les chiffres, le constat d'une élue de terrain qui observe régulièrement auprès des acteurs du territoire la réalité de ces retombées économiques, que ce soit à Perpignan et dans les Pyrénées-Orientales, à Carcassonne (importance des séjours de courte durée en provenance de l'Europe du Nord pour la Cité) et dans l'Aude (importance des échanges avec la Grande Bretagne liée notamment au poids des résidences secondaires) ou à Tarbes-Lourdes et dans les Hautes-Pyrénées. Pour cette dernière plateforme, je rappelle par exemple que le « Plan d'avenir pour Lourdes – ambition 2030 », mis en œuvre par l'Etat en février 2022 avec les différents partenaires locaux (dont la Région), comprend un axe 5 « des leviers pour développer l'attractivité de la destination » incluant la desserte en avion de la ville.

S'agissant de la légitimité de l'existence même de ces plateformes au regard du maillage aéroportuaire en Occitanie, le rapport de la CRC mentionne :

Pour Perpignan :

La Chambre constate que cet aéroport est peu concurrencé au sien de sa zone d'attraction par les aéroports voisins, que la liaison avec Paris est nécessaire compte tenu de son éloignement géographique et de l'absence avant de nombreuses années d'une desserte ferroviaire à grande vitesse, et d'un impact touristique à l'import d'apparence limité (2 % des touristes) mais non négligeable et à forte valeur ajoutée.

Je partage ces appréciations.

Pour Tarbes-Lourdes :

La Chambre rappelle l'évidence de la nécessité de desservir par avion la cité mariale puisque, pages 86-87 du rapport, cet aéroport se caractérise par « *une activité touristique atypique, consommatrice de transport aérien...le sanctuaire de Lourdes se plaçant parmi les 20 monuments les plus visités du monde* ». Cette spécificité explique en particulier sa capacité à traiter un nombre important de passagers à mobilité réduite par vol (entre 50 et 100), grâce à un équipement adapté et un personnel formé.

Je partage également le constat de la Chambre de deux autres points forts de cette plateforme, « *le point d'appui au développement de l'offre touristique, provenant notamment des stations de sport d'hiver* » (page 87), et l'importance économique de cette plateforme, à proximité immédiate de laquelle sont situés deux grands groupes industriels internationaux qui ont besoin de l'accès aux pistes (Tarmac Aérosave et Daher).

En revanche, je ne partage pas du tout l'appréciation de la Chambre quant à la remise en cause qu'elle semble faire de l'existence de la LAT (Ligne d'Aménagement du

Territoire) avec Paris-Orly (« *Tarbes-Lourdes ne présente pas les caractéristiques attendues pour une LAT* », page 48).

Je considère en effet que les critères validant l'existence d'un service public et donc justifiant l'existence d'aides publiques dans le cadre d'une LAT à Tarbes-Lourdes, telles qu'elles ont été validées par l'Etat dans l'arrêté du Ministère des Transports du 10 février 2004 puis l'arrêté du 26 juillet 2013, sont toujours d'actualité, et j'en veux pour preuve deux faits :

- Comme le rappelle la Chambre page 53, « *la LAT reliant Tarbes-Lourdes à Paris-Orly bénéficie d'un financement de l'Etat de 1,2 M€ pour la période 2018-2022 et de 4,5 M€ pour la période 2022-2026* ».
- Ceci expliquant cela, dans le cadre de l'axe 5 du « Plan d'avenir pour Lourdes – ambition 2030 » de l'Etat que j'ai déjà évoqué, la mesure 98 est intitulée « *Pérenniser la ligne Paris / Tarbes-Lourdes-Pyrénées* ».

#### Pour Carcassonne :

La Chambre reconnaît l'importance du trafic import pour ce département, avec un trafic de l'aéroport de Carcassonne dédié exclusivement à l'international, avec une dépendance à 94 % à une seule compagnie aérienne en direction de différentes destinations en Europe du Nord. Cette caractéristique est bien entendu liée à l'importance du tourisme dans l'Aude, ainsi que du poids particulier du nombre de résidences secondaires détenues par des Britanniques.

J'ai aussi noté avec beaucoup d'intérêt le poids particulier à Carcassonne de l'activité non commerciale, en réalité très dominante puisque les mouvements non commerciaux représentent 88 % du trafic, en raison d'une part de l'existence d'une antenne de l'ENAC (formation des pilotes), et d'autre part du rôle croissant de cette plateforme dans la lutte contre les incendies, puisque, je reprends les termes de la Chambre page 19, « *le risque incendie, auparavant localisé sur l'arc méditerranéen évoluant progressivement vers le nord de l'Occitanie, l'aéroport de Carcassonne devient un poste avancé et identifié comme stratégique par la sécurité civile* ».

#### B/ Un système économique contraint

L'ensemble des études mentionnées par la Chambre convergent avec l'analyse de la Région selon laquelle un objectif d'équilibre du compte d'exploitation sans aides publiques n'est pas réaliste pour des plateformes aéroportuaires de la taille de celles de Perpignan, Carcassonne et Tarbes-Lourdes (moins de 700 000 passagers par an). En réalité, seul un nombre très limité d'aéroports en France peut dégager une rentabilité économique sans ces aides publiques.

La raison principale réside dans l'extrême sensibilité de l'offre de transport aérien au prix du billet proposé, et de la compétition – j'ai même parlé en introduction de dumping – que se livrent entre elles les compagnies aériennes, dans un marché où l'arrivée des compagnies *low cost* a certainement permis de satisfaire le besoin de mobilité de nos concitoyens, mais a également conduit ces compagnies à imposer les règles d'un marché atypique, où selon la Chambre, « *la croissance du trafic (et donc du chiffre d'affaires) génère un accroissement du déficit d'exploitation* ».

Plus exactement, si la Chambre reconnaît qu'il est totalement illusoire de faire bouger les lignes tant que les aides publiques aux aéroports existeront, elle rappelle que la fin de ces aides publiques aux aéroports est annoncée par les lignes directrices de la Commission européenne le 3 avril 2024. Nous verrons bien si cela sera suivi d'effet. Mais la différence avec la situation actuelle, c'est que si cela devait être le cas, alors les compagnies aériennes devront s'adapter à des nouvelles règles de marché, et là – forcément – augmenter le prix des billets. Et in fine, ce sera la réaction du consommateur qui fera office de « juge de paix ».

Le sujet est en réalité le même s'agissant de la partie du rapport de la Chambre consacré aux risques pour la SPLAR liés aux contrats de marketing avec certaines compagnies aériennes. Ces aides, telles que mises en œuvre par la SPLAR, sont parfaitement légales, et le rapport de la Chambre ne les remet nullement en cause sur la forme comme sur le fond.

La Chambre alerte néanmoins sur le fait, à partir d'exemples qui ne concernent pas les trois plateformes régionales, que « *l'examen (de compatibilité de ces aides avec les règles d'aides d'Etat de l'Union européenne) mené par la Commission est réalisé au cas par cas, au regard des conditions spécifiques du contrat et du contexte concurrentiel qui s'exerce au sein de chaque zone d'attraction aéroportuaire* » (page 81).

Là encore, il faudra que les autorités nationales et surtout européennes assument une position claire : soit ces aides sont légales, soit elles ne le sont pas. Et qu'elles ne se contentent pas d'une appréciation au cas par cas, facteur d'insécurité juridique pour les exploitants de plateformes aéroportuaires, et qui seraient placés en position de fragilité concurrentielle par rapport à d'autres plateformes n'adoptant pas les mêmes exigences de sécurisation juridique.

Pour toutes ces raisons, la SPLAR opère dans un système économique contraint, qui ne permet pas la mise en œuvre de recommandations de la Chambre, qui est certes dans son rôle de les rappeler. Mais il ne s'agit pas d'un « refus de mise en œuvre », comme l'écrit de manière excessive la Chambre.

\* \* \*

En conclusion, et si j'ai pour l'essentiel une divergence d'appréciation majeure avec la Chambre sur la remise en cause des fondements existants sur la LAT (Ligne d'Aménagement du Territoire) de Tarbes-Lourdes, je reprends à mon compte la conclusion de la Chambre dans sa synthèse générale page 6 du rapport : « *En définitive, la Chambre constate que le mode de gestion en quasi-régie privilégié par les trois concédants n'est pas de nature à bouleverser la prédominance des compagnies aériennes sur les plateformes aéroportuaires à faible activité. Il permet cependant de diminuer significativement les frais de structure et offre une capacité d'expertise et de mutualisation intéressante à l'échelle de la région* ».

Elle rend justice à la décision innovante et pragmatique de la Région d'avoir créé la SPLAR, mais rappelle que l'activité de transport aérien, nécessaire pour le développement de nos territoires, reste soumise à des règles économiques de marché qu'il est bien difficile, aux niveaux national et européen (et non régional), de faire évoluer.

Néanmoins, si ces règles évoluent un jour, je partage comme la Chambre l'idée que le modèle économique économe et mutualisé de la SPLAR lui permettra de tirer le meilleur parti de cette nouvelle situation.

Vous souhaitant bonne réception de ces éléments, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

  
Carole DELGA