

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

**Rapport d'observations définitives en date du 14 janvier 2008
Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier
(CCI de Montpellier)
(HERAULT)**

Exercices 2001 à 2005

**Délibérations de la chambre : 7 février 2007 (observations provisoires) et
9 octobre 2007 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 4 juin 2007

Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 7 janvier 2008

Document devenu communicable le 30 avril 2008

Rapport d'observations définitives n° 086/073 du 14 janvier 2008
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MONTPELLIER
Exercices 2001 à 2005

1 – RAPPEL DE LA PROCEDURE ET CHAMP DU CONTROLE	3
2 – PRESENTATION DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MONTPELLIER	3
3 – IDENTITE ET RAYONNEMENT	4
3-1 Territoire et caractéristiques socio-économiques de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier	4
3-2 La représentativité de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier et son influence dans l'Hérault.....	5
4 – LES MISSIONS, LES SITES ET L'ORGANISATION DES SERVICES	6
5 – LES INSTANCES DE DELIBERATION ET DE DIRECTION	8
5-1 L'homologation du règlement intérieur de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.....	8
5-2 Le fonctionnement des assemblées générales	8
5-2.1 La participation des élus et les dispositions formelles des assemblées générales	9
5-2.2 Le dispositif de prévention de la prise illégale d'intérêts.....	10
5-3 La composition et le fonctionnement du bureau	10
5-4 Les fonctions de direction et de secrétariat général	12
5-4.1 Le recrutement de l'actuel directeur général	12
5-4.2 La création du poste de secrétaire général	13
5-4.3 Les postes de direction et l'évolution salariale	13
6 – LA SITUATION FINANCIERE ET LA GESTION BUDGETAIRE	14
6-1 La gestion budgétaire	14
6-1.1 La procédure d'élaboration et d'exécution des budgets	14
6-1.2 Les aides financières allouées à divers organismes	15
6-1.3 Les participations en capital de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.....	17
6-1.4 Les conventions transactionnelles.....	17
6-2 La situation financière de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier	18
6-2.1 L'évolution des conditions de l'exploitation.....	18
6-2.2 L'évolution de la situation patrimoniale	19

7 – LA CONCESSION DE L'AEROPORT DE MONTPELLIER MEDITERRANEE	20
7-1 Les relations conventionnelles entre l'Etat et la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.....	20
7-1.1 Le renouvellement de la concession et le droit européen	21
7-1.2 La position de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a été modifiée d'un régime concessif à l'autre.....	22
- Objet et durée de la convention de concession du 22 décembre 2003.....	22
- La modification apportée au régime subrogatoire du concessionnaire	23
- L'inventaire des biens de la concession aéroportuaire.....	24
- Une liberté de mise en valeur économique de la concession encadrée par l'Etat	25
- Le régime économique et financier de la concession est profondément révisé.....	26
- L'Etat renforce sa surveillance et transfère certaines tâches de gestion à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier	27
7-2 La physionomie de l'aéroport de Montpellier Méditerranée	28
7-2.1 Les modalités d'accès à l'aéroport	28
7-2.2 La configuration de l'emprise aéroportuaire	29
7-2.3 La planification aéroportuaire	32
7-3 L'organisation et la gestion des services de l'aéroport	33
7-3.1 L'organisation des services	33
7-3.2 Les ressources humaines.....	34
7-3.3 L'accord d'établissement aéroportuaire, un régime spécifique pour le personnel hors statut.....	37
7-3.4 Les outils de gestion	38
7-3.5 Les instances de concertation et les partenaires de l'aéroport	39
7-4 L'activité du service public aéroportuaire et l'activité extra - aéronautique	39
7-4.1 Les caractéristiques du service public de l'aéroport.....	39
7-4.2 Le trafic de l'aviation commerciale	40
7-4.3 Les mouvements et le trafic aérien non commercial.....	42
7-4.4 Le fret aérien à l'aéroport de Montpellier Méditerranée.....	43
7-4.5 L'activité domaniale de l'aéroport de Montpellier Méditerranée	44
7-5 La situation financière de l'aéroport de Montpellier Méditerranée	45
7-5.1 Les conditions de l'exploitation de l'aéroport	45
- Les produits de l'exploitation de l'aéroport	46
- La gestion des missions de sûreté et de sécurité.....	47
- L'évolution des principales charges pesant sur les résultats de l'aéroport.....	50
- Les soldes intermédiaires et la capacité d'autofinancement de l'aéroport	50
7-5.2 La situation patrimoniale de l'aéroport de Montpellier Méditerranée	51
7-6 L'implantation de la compagnie Ryanair	52
7-6.1 Les dispositions juridiques et financières des contrats passés avec Ryanair et Leading Verge.....	52
7-6.2 Le soutien à Ryanair et la promotion des flux touristiques	54
- La promotion des lignes de Ryanair vers Montpellier.....	55
- La fidélisation touristique par « marketing » électronique	57
7-6.3 Les liens de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier avec Ryanair ont les caractères d'une aide directe	58
7-6.4 Les incidences économiques du trafic généré par Ryanair	60

1 – RAPPEL DE LA PROCEDURE ET CHAMP DU CONTROLE

Par arrêté n° NOR CPTP 0300008A du 17 janvier 2003, le premier président de la Cour des comptes a délégué aux chambres régionales des comptes l'examen des comptes et de la gestion des chambres de commerce et d'industrie et de leurs groupements, pour les exercices 2001 à 2005.

L'article R. 111-1 alinéa 3 du code des juridictions financières dispose qu'« en cas de délégation, sont applicables les dispositions du présent code relatives au jugement des comptes et à l'examen de la gestion des établissements publics relevant de la compétence directe des chambres régionales des comptes ».

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la chambre de commerce et d'industrie de Montpellier pour les exercices 2001 à 2005. La juridiction s'est particulièrement attachée aux deux volets suivants :

- l'organisation et le fonctionnement général de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier
- la gestion de la concession aéroportuaire de Montpellier Méditerranée

2 – PRESENTATION DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MONTPELLIER

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a été créée le 15 janvier 1704 pour « recevoir les propositions des marchands et négociants ». Supprimée par la Révolution, elle est rétablie dès 1802. Elle occupe l'Hôtel Saint-Côme (ancien amphithéâtre d'anatomie du collège de chirurgie jusqu'en 1792) depuis 1920.

Le statut spécifique d'établissement public lui a été reconnu par la loi du 9 avril 1898, comme pour toutes les Chambres de commerce et d'industrie. Longtemps tenues pour des établissements « sui generis », le Conseil d'Etat les a qualifiées d'« établissements publics rattachés à l'Etat ».

L'article 1^{er} de la loi de 1898 leur donne pour mission d'être « auprès des pouvoirs publics, les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription ». Elles l'exercent au travers d'attributions diverses (donner des avis et présenter les moyens d'accroître la prospérité du commerce et de l'industrie, assurer l'exécution des travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts poursuivis).

Ces compétences sont mises en œuvre, notamment, par l'autorisation de « fonder et administrer les établissements à l'usage du commerce » ou d'accepter des délégations consenties par « l'Etat, le département ou la commune ». L'article L. 711-4 du code de commerce dispose qu'elles « peuvent se voir confier des délégations de service public en matière d'aéroports, de ports maritimes et de voies navigables ».

3 – IDENTITE ET RAYONNEMENT

3-1 Territoire et caractéristiques socio-économiques de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier

La circonscription de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier s'étend du littoral au Larzac et aux Cévennes, ce qui représente 2 856 km² soit 47 % de l'Hérault et 10 % de la région Languedoc Roussillon. Elle s'étend sur 17 cantons, 178 communes et deux tribunaux de commerce (Montpellier, Clermont-l'Hérault).

La population du territoire de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier est de 539 409 habitants (recensement général de la population de 1999), soit une croissance de 8,36 % par rapport au recensement de 1990. Il est observé que, sur la base des recensements partiels réalisés depuis 1999, la croissance de la population du territoire de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier peut-être évaluée à plus de 1,5 % par an depuis 1999. Or le rapport d'activité 2004 de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier mentionne 588 800 habitants (+ 9,16 % par rapport à 99). Ce chiffre représenterait une croissance annuelle de 2,29 % en cinq ans, mais n'est pas repris dans la plaquette de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier intitulée « tableau de bord 2006 ».

Cette croissance démographique significative (recensement général de la population de 1999 par rapport à 1990) recèle une distribution par tranche d'âge qui donne la prédominance aux 20-59 ans (56,8 % pour la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, 53,9 % pour l'Hérault, 52 % pour la Région au recensement général de la population 1999), ce qui traduit l'importance de la population active et les défis auxquels la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier doit faire face. Mais elle révèle aussi un vieillissement progressif de la population couverte par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier depuis 1999 (76,3 % pour les 20 et plus et 23,7 % pour les moins de 20 ans). Cette évolution correspond à celle de l'Hérault (77 % pour les 20 et plus et 23 % pour les moins de 20 ans).

Ces évolutions devraient être appréciées à la lumière des recensements annuels effectués depuis 2004. Ils révèlent, notamment, que pour la région Languedoc Roussillon, la part des 20 ans et plus a diminué de 76,8 % à 75,9 % tandis que celle des 0-19 ans a cru de 23,1 % à 24,1 %, mouvement qui traduit, en cinq ans, un rajeunissement d'un point de la population régionale.

Sur la base des informations du recensement général de la population 1999, la population active du territoire de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier s'élève à 234 475, soit un taux d'activité significatif de 52,3 % (50,4 % pour l'Hérault et 49,9 % pour la région), proche du taux national (55,2 %).

Le nombre de chômeurs qui était de 42 657 pour le territoire de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (taux de chômage de 18,2 % pour un taux départemental de 19 % et national de 12,8 %) est passé à 33 456 au 30 novembre 2005 enregistrant une décade annuelle de 5,09 %, inférieure à celle de l'Hérault (- 5,5 %). Enfin, les statistiques de la direction régionale et départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle relèvent que la part des chômeurs de plus d'une année est de 31,9 % pour la circonscription de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier alors qu'il se situe à 30,4 % pour l'Hérault et 29,3 % pour la région (30,5 % pour la France).

L'emploi salarié dans la circonscription consulaire s'élève à 142 051 fin 2004, soit 68,68 % de celui de l'Hérault (206 841). La structure de cet emploi, retracée par les ASSEDIC, révèle une prépondérance des services, du commerce et de la construction : 58,7 % (services), 22,5 % (commerce), 10,3 % (industrie) et 8,4 % pour la construction. Le secteur tertiaire regroupe 83 % des emplois ce qui est plus élevé qu'aux niveaux départemental (80 %) et régional (76,4 %).

La chambre consulaire est ainsi un établissement public dont la représentativité est significative territorialement (47 % de l'Hérault) et matériellement (46,77 % des entreprises de l'Hérault). La croissance de la population de son territoire est une des sources du dynamisme qui alimente la croissance économique.

Cependant la structure de cette population et son évolution, conjuguée à des indicateurs d'emploi moins favorables qu'aux niveaux national et départemental, pourraient constituer des indices de ralentissement ou de stagnation du rayonnement de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier puisque le solde migratoire ne serait plus favorable à la création d'entreprises.

Les statistiques produites par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier font état d'un mouvement de croissance du solde net des créations d'entreprises depuis 2002 (598 en 2002 et 1221 en 2005) qui doit être rapproché des défaillances d'entreprises (+ 9 % en 2005) et du fait que 92 % des ressortissants de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier sont de très petites entreprises, plus exposées aux aléas de la gestion d'entreprise et aux évolutions de la conjoncture économique et financière.

3-2 La représentativité de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier et son influence dans l'Hérault

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier enregistrerait lors de la dernière pesée économique (2004) 24 798 ressortissants, 127 386 salariés et une base de taxe professionnelle de 448 352 312 €. Elle réunirait 26 603 entreprises fin 2005, soit une croissance de 30 % depuis 2000 (20 459). Ces entreprises se répartissent de la manière suivante : industrie (1 717), construction (2 477), commerce (10 814) et services (11 595). Dans les 2 056 entreprises de plus de 10 salariés, vingt neuf (1,41 %) en ont plus de 300.

La centrale des bilans de l'Association des chambres françaises de commerce et d'industrie classe la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier dans le groupe typologique 2 auquel appartiennent également les deux autres chambres consulaires de l'Hérault, celles de Sète-Frontignan-Mèze et de Béziers-Saint Pons.

La participation aux élections consulaires de 2000 a été faible. Cette participation a fortement progressé entre 2000 et 2004 (189,38 %), le taux de participation de 2004 (35,42 %) se situant à un niveau plus élevé que la moyenne nationale (26 %).

Ce scrutin a été marqué par la présence de deux listes.

Deux dernières élections consulaires	07/12/2000	10/12/2004	%
Nombre de ressortissants	20 459 *	24 798	21,21
Inscrits sur les listes	18 820	19 602	4,15
Votants	2 303	6 943	201,48
Taux de participation (%)	12,24 %	35,42 %	189,38

**en octobre 2000 (source guide Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier juin 2001)*

Les taux de participation aux élections de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier sont inférieurs à ceux des autres chambres consulaires de l'Hérault (Sète Frontignan Mèze 24,51 % en 2000 et 49,97 % en 2004 et Béziers Saint-Pons 12,05 % en 2000 38,66 % en 2004) alors que les ressortissants de ces chambres sont moins nombreux (11 045 pour Béziers Saint-Pons et 3 854 pour Sète Frontignan Mèze).

Entre 2000 et 2004, la croissance de 21,21 % des ressortissants de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier s'est traduite par une faible progression de 4,15 % des inscrits sur les listes électorales.

Les trois chambres de commerce et d'industrie de l'Hérault ont noué des liens au cours des dernières années en des domaines précis, tenté des rapprochements et initié des partenariats.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier paraît désireuse de contribuer à la mise en œuvre de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, qui ouvre la possibilité d'élaborer un schéma directeur du réseau consulaire en tenant compte de divers paramètres (viabilité économique, proximité des électeurs), et du décret n° 2006-309 du 16 mars 2006 qui permet de bénéficier de la majoration fiscale prévue au II de l'article 1600 du code général des impôts.

4 – LES MISSIONS, LES SITES ET L'ORGANISATION DES SERVICES

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier exerce des attributions classiques de conseil, de formation professionnelle et de concessionnaire sur plusieurs sites.

L'Hôtel Saint-Côme à Montpellier réunit la direction générale, un centre d'accueil, les études économiques et les relations avec les associations. Une partie importante des services (service financier, ressources humaines, informatique, services aux entreprises et services formation), était regroupée sur le site d'Alco. Ces services sont installés depuis décembre 2006 sur la zone aéroportuaire. Elle anime trois centres d'accueil, outre ceux de Montpellier (Saint-Côme et Alco), à Ganges, Lodève et Lunel qui ont pour objet de diffuser son action sur son territoire.

La mission de formation professionnelle, initiale et continue, est mise en œuvre par le « groupe Sup de Co » (Ecole supérieure de Commerce, Ecole internationale de Montpellier et MBA) et l'Institut consulaire de formation de Montpellier (ICF) qui assure diverses formations aux métiers du commerce et des services.

La mission de gestion d'équipements publics est réalisée dans le cadre de l'exploitation et du développement de l'aéroport de Montpellier-Fréjorgues, examinés ci-après dans la partie VII.

Des indications essentielles, pour les ressortissants et le public, telles que les lieux d'implantation et les heures d'accueil du public ne figurent pas dans les « guides des services », mais dans les rapports annuels d'activité dont la diffusion est plus restreinte. A la suite du rapport provisoire, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a fait part de ce que ces informations ont été à présent intégrées dans le livret actualisé.

Les missions de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier sont mises en œuvre par des services fonctionnels usuels (centre de formalité des entreprises (CFE), communication, accueil) et par des instances variées (missions, club, pépinière, cité). Ces appellations diverses, pour des services opérationnels, pourraient troubler la perception des compétences en indiquant qu'il s'agit de structures indépendantes de l'établissement.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué à la chambre que certaines appellations correspondent à des actions originales de l'organisme consulaire auxquelles il a été décidé de donner un relief particulier.

La logique de l'organisation des services n'apparaît pas évidente. Il semble, au vu des rapports annuels d'activité, que l'action des « services aux ressortissants » soit définie par une commission de rattachement. La subordination des services à l'activité de commissions, instances de réflexion surprend. Le lien entre service et commission n'est pas toujours effectif. Certains services ne sont rattachés à aucune commission (services associations, centre de formalité des entreprises, fichier consulaire, mission sociale), d'autres (études et observatoires économiques, industrie et technologie) relèvent de plusieurs commissions (information économique, communication, urbanisme commercial, environnement, industrie), d'autres enfin (mission tourisme) sont liées à des commissions qui parfois ne se réunissent pas (commission tourisme).

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a confirmé dans sa réponse « qu'il peut arriver que le lien entre service et commission ne soit pas toujours direct ».

Enfin, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a disposé d'une commission des marchés qui a coexisté, à partir de 2001, avec la commission d'appel d'offres, créée par délibération de l'assemblée générale du 22 juin 2001, au motif qu'elle demeurerait indispensable « au titre du règlement intérieur de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier ».

Une certaine confusion ressort de l'existence et du fonctionnement de ces commissions puisque les procès verbaux paraissent émaner de la commission d'appel d'offres à partir du 4 décembre 2001, alors que le rapport d'activité 2002 fait référence à une commission des marchés, tout en mentionnant la composition d'une commission d'appels d'offres, et que l'annexe 6 du règlement intérieur en vigueur, annexé à la délibération de l'assemblée générale du 22 juin 2001, fait état pour les commissions et missions des années 2000-2003 de deux commissions. A partir de 2003, les rapports d'activités font état d'une commission d'appels d'offres. La cessation effective de la commission des marchés ne semble pas avoir été formellement décidée, contrairement au dispositif retenu par l'assemblée générale du 22 juin 2001 (« il appartiendra de se prononcer pour savoir s'il convient ou non de conserver la commission des marchés »). Dans sa réponse, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué que l'ancienne commission des marchés sera formellement abrogée.

La mission consultative de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier l'amène à siéger dans plus d'une soixantaine d'organismes départementaux, régionaux ou nationaux (Sociétés d'Economie Mixte ou commissions, organismes financiers). Selon les rapports d'activités, il ne semble pas que le nombre d'organismes ait évolué. Il est relevé que ce nombre est cependant non conforme avec celui qui est mentionné dans d'autres documents (l'annexe 3 du procès verbal de l'assemblée générale du 04/02/05 fait état de 75 organismes ; l'annexe 3 du règlement intérieur mis à jour en juillet 2006 indique 108 organismes).

Les rapports d'activités ne contiennent pas la liste de ces organismes. L'absence de comptes rendus de l'activité de conseil et de représentation qui y est réalisée par les élus ne permet pas d'en évaluer la charge. La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a fait valoir que « les élus qui représentent la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier dans ces sociétés ou organismes ne produisent généralement pas de comptes rendus écrits, ils assurent un retour d'information lors des assemblées générales ou des bureaux ». Il semble toutefois que les rapports d'activités pourraient retracer l'activité des représentants de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier dans ces organismes.

L'organisme consulaire a indiqué à la chambre que le règlement intérieur serait actualisé pour tenir compte du nombre exact d'organismes au sein desquels il est représenté. Par ailleurs, le compte rendu écrit systématique de l'activité de représentation des élus représenterait une contrainte difficilement compatible avec leur temps disponible. La juridiction observe que sa proposition de synthétiser l'action de représentation des élus dans les rapports d'activité annuels est une solution équilibrée, qui répond à la nécessité, pour un organisme public, d'évaluer ses actions.

5 – LES INSTANCES DE DELIBERATION ET DE DIRECTION

5-1 L'homologation du règlement intérieur de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier

Les articles 45 et 46 du décret n° 91-739 du 18 juillet 1991 modifié disposent que le règlement intérieur énonce les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'organisme consulaire et qu'il doit être homologué par le préfet.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a présenté en cours d'instruction deux règlements intérieurs dont les modifications ont été approuvées par l'assemblée générale. Celui de 2004 uniquement a été formellement homologué par le préfet de l'Hérault le 10 septembre 2004. Le règlement intérieur actuel ne paraît pas avoir été homologué. La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué que les modifications ont été adoptées en présence du préfet et que les comptes rendus des assemblées générales avaient été transmis au préfet.

Dès lors que l'article 46 du décret n° 91-739 du 18 juillet 1991 modifié dispose que « l'absence de réponse dans les deux mois qui suivent la réception du règlement intérieur vaut homologation de celui-ci », la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier devrait faire parvenir au préfet le règlement intérieur modifié sous une forme appropriée (envoi recommandé). A la suite des observations provisoires, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a fait savoir à la juridiction que cette recommandation avait été suivie d'effet.

5-2 Le fonctionnement des assemblées générales

Pendant la période examinée, la compagnie consulaire a été renouvelée à trois reprises et soumise à deux régimes de mandats différents. Les élections des 17 décembre 1997 et 7 décembre 2000 étaient soumises au régime des mandats de six ans renouvelables par moitié tous les trois ans. Les élections du 10 décembre 2004 obéissent au nouveau régime qui limite le mandat des élus à cinq ans.

Depuis 2004, la compagnie consulaire se compose de 50 élus. C'est le maximum de sièges dont une chambre de commerce et d'industrie, ayant une circonscription inférieure à 30 000 électeurs, peut disposer, au regard de l'article L. 713-6 du code de commerce. Ces élus sont répartis, selon les catégories professionnelles, en 18 sièges pour le commerce, 12 sièges pour l'industrie et 20 sièges pour les services.

5-2.1 La participation des élus et les dispositions formelles des assemblées générales

La participation des élus, caractérisée par un absentéisme significatif a déjà conduit à l'absence du quorum (assemblée générale du 25/04/03) et à la convocation d'une autre assemblée. La lecture des procès verbaux révèle une participation peu active des élus. La réduction du nombre des assemblées générales annuelles de six à quatre a été décidée en 2006 pour pallier cet absentéisme.

L'application des règles formelles concernant les assemblées générales est parfois éludée. Les séances d'installation ont donné lieu à la possibilité, pour les membres élus absents, de donner des pouvoirs à d'autres élus. Cette possibilité n'est pas prévue par le règlement intérieur (articles 2.2 et 2.6). Le règlement intérieur prévoit que les absences des élus et leurs motifs sont indiqués au président, que l'absence est consignée au registre des délibérations et qu'un registre des présences est émargé par les présents. Il a été relevé que si le registre des présences est signé par les élus présents, il comporte irrégulièrement l'indication des absents excusés. En outre, les procès verbaux mentionnent les membres élus présents et absents excusés mais n'indiquent pas les absents non excusés (article 2.9 du règlement intérieur). Il semble que le suivi de l'assiduité des élus devrait être rationalisé pour préserver le droit du préfet de mettre en œuvre, le cas échéant, le dispositif de mise en demeure d'un élu qui, pendant six mois consécutifs, ne se serait pas rendu aux assemblées générales.

Les sujets inscrits sont généralement adoptés à l'unanimité. Toutefois, la soumission systématique des points débattus au vote des élus n'est pas retracée dans les procès verbaux (assemblée générale du 28/06/02 pages 12, 15, 21, 26). En outre, les conditions des votes ne sont pas toujours précisées, en contradiction avec les dispositions de l'article 2.9 du règlement intérieur. Ces constats pourraient sembler formels en cas d'unanimité. Ils peuvent néanmoins amoindrir le caractère substantiel du vote et les responsabilités qui en découlent.

Ce risque existe, comme le révèlent les deux exemples suivants : la proposition faite par un élu d'augmenter les tarifs du parking comédie comme ceux de l'aéroport (assemblée générale du 28/06/02) et la création d'un poste de secrétaire général (assemblée générale du 04/02/05), toutes les deux soumises au débat des élus mais apparemment conclues sans vote.

Les articles 2.15 et 2.17 du règlement intérieur disposent que le vote est secret à la demande d'un membre et que les procès verbaux des délibérations sont soumis à l'approbation de l'assemblée suivante. Ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, les assemblées des 2 février 2001 et 4 février 2005 ont procédé à l'approbation de deux précédents procès verbaux (27 octobre et 7 décembre 2000 ; 8 octobre et 10 décembre 2004) et le vote secret demandé par un élu (« souhaiterait à bulletin secret ») à l'assemblée du 2 février 2001 n'a pas été suivi (« on a décidé qu'on votait à mains levées »). Enfin, les procès verbaux des délibérations ne sont pas signés par le secrétaire membre de séance contrairement au règlement intérieur (article 2.16).

L'organisme consulaire a indiqué à la chambre qu'il serait tenu compte des observations relatives aux modalités de suivi de l'assiduité des élus, aux défaillances dans les modalités de votes aux assemblées générales et à la carence de signature du secrétaire de séance. En ce qui concerne la création du poste de secrétaire général, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a reconnu qu'aucun vote formel n'était intervenu mais a précisé qu'un large débat a eu lieu sur ce sujet et qu'il n'avait soulevé aucune opposition de principe.

5-2.2 Le dispositif de prévention de la prise illégale d'intérêts

Les dispositions en matière de prévention de prise illégale d'intérêt, retenues en 1999 par le groupe de travail créé par la chancellerie, ont été incluses dans le règlement intérieur, notamment, sous la forme d'un principe fondamental fondant l'action des élus (abstention de contracter avec la chambre et production d'un rapport par la chambre pour toute opération menée avec un de ses membres). L'organisme a fait part de ce qu'aucun contrat ou marché n'a été passé au cours de la période examinée avec les élus, la direction et le personnel.

Le règlement intérieur prévoit à l'article 1.13 que les élus produisent, dans le mois qui suit l'élection, « l'ensemble des intérêts » détenus personnellement directement ou non et ceux détenus sous les mêmes formes par son conjoint et ses enfants mineurs. On constate toutefois que les déclarations établies pour l'élection de 2004 ne mentionnent pas les intérêts détenus par les conjoints et les enfants. En outre, certaines ne sont pas signées et datées ou semblent avoir été établies un an auparavant.

L'efficacité du dispositif actuel pourrait être réévaluée en introduisant une actualisation annuelle des déclarations.

La commission de prévention des conflits d'intérêts a peu fonctionné sur la période. Selon le règlement intérieur, elle comprend quatre membres, l'un deux, au moins, ayant voix délibérative étant choisi en dehors de la chambre parmi des personnes qualifiées. La composition de cette commission entre 2001 et 2004 ne répondait pas à cette disposition puisqu'elle ne comportait pas de personne qualifiée. Il est également prévu que les membres sont choisis en dehors du président. Sur ce point, les annexes 5 et 6 du dernier règlement intérieur sont contradictoires puisque l'une des deux mentionne le président comme membre.

La commission s'est réunie à trois reprises. Elle s'est toujours assemblée en présence, voire sous la présidence, du directeur général et du directeur général adjoint, qui ne sont pas membres de la commission. Ce fonctionnement est contraire à l'esprit de l'institution et pourrait être de nature à altérer son indépendance.

Enfin, la commission devrait établir un règlement intérieur qui pourrait prévoir un dispositif d'auto saisine qui n'existe pas.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué à la juridiction qu'une plus grande attention sera apportée aux informations contenues dans les déclarations d'intérêts. Elle précise toutefois que la suggestion consistant à réévaluer annuellement les déclarations est contraignante à mettre en œuvre. Enfin elle prend note de ce que la commission de prévention des conflits d'intérêts doit être réunie sans la présence du directeur général des services.

5-3 La composition et le fonctionnement du bureau

Le règlement intérieur prévoit que le bureau assiste le président, arrête les documents budgétaires, veille à l'exécution des délibérations de l'assemblée générale et oriente l'activité des services avec le directeur général. Le bureau est élu après chaque renouvellement de l'assemblée consulaire. Il comprend un président, deux vice-présidents, un trésorier, un trésorier-adjoint, et un ou deux secrétaires. L'existence d'un nombre plus important de vice-présidents et de secrétaires est soumise à l'autorisation du préfet (article 10 du décret n°91-739 du 18 juillet 1991 modifié).

Entre les élections de 1997 (8 membres) et de 2004 (12 membres) l'effectif du bureau a progressé de 50 %. Le nombre des élus a augmenté de 47, 05 %.

La composition actuelle comprend le président, 3 vice-présidents, le trésorier et son adjoint ainsi que 6 secrétaires. Il ne semble pas qu'une autorisation formelle de la tutelle ait été obtenue pour procéder aux désignations supplémentaires conformément à l'article 10 du décret modifié du 18 juillet 1991. En réponse, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier précise que le représentant de l'Etat aurait été présent lors des désignations supplémentaires des secrétaires et que la demande d'homologation de cette modification faite auprès du préfet le 27 avril 2005 serait restée sans réaction. La chambre relève que la correspondance du 27 avril 2005 ne constitue pas une demande d'homologation des modifications apportées mais une transmission de l'extrait du registre des délibérations relatif à cette modification. Il demeure donc qu'aucune demande d'autorisation n'a été formulée auprès du représentant de l'Etat.

Le règlement intérieur ne prévoit pas de registre de présence comme pour les assemblées générales. La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a fait valoir que « le procès-verbal des bureaux comporte systématiquement l'état des présences des élus ». Cette situation devrait être corrigée puisque le registre des présences a précisément pour fonction de corréler les comptes rendus avec les présences effectives, et d'attester que les règles de quorum ont été respectées (article 3.10 du règlement intérieur). La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué en réponse qu'un registre des présences serait mis en place.

L'article 54 du décret n°91-739 du 18 juillet 1991 modifié prévoit que « les fonctions des membres des compagnies consulaires sont gratuites. Toutefois, cette gratuité ne fait pas obstacle à l'attribution, le cas échéant, d'indemnités ou de remboursements de frais (...)» ainsi que « d'une indemnité globale de mandat ». Conformément à cet article, le règlement intérieur de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier dispose à l'article 3.12 que « l'assemblée générale peut (...) attribuer aux membres du bureau une indemnité pour frais de mandat ».

L'assemblée générale du 7 décembre 2001 a voté une indemnité de 600 points indiciaires (2 655,96 €), conforme aux dispositions de l'arrêté du 11 juin 1992. Cette indemnité a été intégralement attribuée au président par le bureau. Selon la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, les autres membres du bureau ne perçoivent aucune indemnité.

Les membres du bureau sont remboursés des frais engagés pour l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, l'organisme paraît avoir limité à quelques élus la prise en charge de ces frais. Globalement, ces coûts ont progressé de 41 % entre 2001 (41 607 €) et 2005 (58 685 €). Dans le même temps le résultat annuel a diminué de 86,11 %.

Selon la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier la progression des coûts de 41 % s'expliquerait par le versement au président de l'organisme consulaire de l'indemnité pour frais de mandat.

La juridiction précise que les montants indiqués ci-dessus pour 2001 et 2005 ainsi que la progression de 41 % ont été déterminés en excluant l'indemnité de mandat, et les charges sociales correspondantes, du président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (133 964 € sur la période) et en ne conservant que les frais divers remboursés aux membres du bureau (déplacements, réceptions, téléphone, entretien et assurance de véhicule, etc...).

5-4 Les fonctions de direction et de secrétariat général

5-4.1 Le recrutement de l'actuel directeur général

Le directeur général en poste depuis 1996 a pris sa retraite à la fin 2005. Le recrutement d'un directeur général adjoint a été réalisé au mois de septembre 2005 pour préparer ce changement et a nécessité une création de poste.

Conformément à l'article 39 du titre II du statut des personnels des chambres de commerce et d'industrie, « le présent statut s'applique aux directeurs généraux (...) ». Selon l'article 4 du statut des personnels des Chambres de commerce et d'industrie, ce poste devait être proposé prioritairement aux agents de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, puis à ceux des autres compagnies consulaires, par une publicité dans le réseau des chambres consulaires qui est prévue pour les contrats à durée déterminée d'un an minimum et les contrats à durée indéterminée, avant de faire l'objet d'un recrutement extérieur.

Selon la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, une « information-consultation » des directeurs aurait été réalisée et la pratique des publicités dans le réseau n'était pas formalisée à cette époque.

L'information de la commission paritaire locale sur les recrutements effectués chaque année et la nécessité de recueillir son avis sur l'application de l'article 4 du statut des personnels paraissent avoir fait défaut.

Ces obligations avaient été rappelées dans le compte rendu de la commission paritaire locale du 16 décembre 2003 (« les représentants du personnel souhaitent qu'un appel à candidature soit lancé avant l'embauche d'un intérim ou d'un contrat à durée déterminée»). Il est ici précisé que cette observation porte sur la seule intervention de la commission paritaire locale quant à l'information sur les vacances ou créations de postes.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a rappelé qu'une consultation des membres de la direction avait été réalisée et qu'aucun de ces membres ne se serait déclaré candidat. Elle ajoute que la commission paritaire locale n'a émis aucune observation sur cette nomination. La juridiction précise que son observation doit être replacée dans le cadre de l'application du statut des personnels et de l'information qui doit être donnée à la commission paritaire locale sur les vacances ou les créations de postes.

En outre, ce recrutement était soumis à une période probatoire d'un an permettant de « vérifier l'adéquation au poste », avant titularisation effective et soumission de plein droit au statut du personnel des compagnies consulaires. Or, le directeur général adjoint a été nommé directeur général par intérim, à compter du 1^{er} janvier 2006, par une décision du 20 décembre 2005 du président. Cette décision constitue une modification substantielle de la nature des fonctions initiales et une remise en cause de la période de probation. Même si cette probation s'est poursuivie en la forme jusqu'au 1^{er} septembre 2006, il ne s'agissait plus des mêmes fonctions. Il est observé que la vacance du poste de directeur général, à compter du 1^{er} janvier 2006, n'a pas non plus été soumise au régime de l'article 4 du statut des personnels des Chambres de commerce et d'industrie.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier souligne que la période de probation était plus longue que celle en usage dans le secteur privé mais que cette contrainte de statut avait été acceptée par le directeur général de même que les rapports de stage ont tous été déposés. La juridiction précise que l'observation porte sur l'application des dispositions du statut qui prévoient que les postes vacants fassent, tous, l'objet d'une procédure d'information.

Enfin, la convention de recrutement, conclue entre le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier et le directeur général, conformément à l'article 41 du statut des personnels des Chambres de commerce et d'industrie suscite deux remarques.

La définition des fonctions (assister et conseiller le président, le bureau et les commissions) prévue à l'article 3 de la convention ne semble pas conforme à l'article 47 du décret n°91-739 du 18 juillet 1991 (« le directeur... assure le secrétariat général du président, de l'assemblée générale, du bureau, des commissions »). Cette définition diffère aussi de celle de la fiche du poste du directeur général. Elle pourrait être amendée pour être conforme au texte réglementaire.

Le cumul de fonctions prévu à l'article 6 de la convention de recrutement semble contraire à l'article 1 du statut des personnels qui interdit le cumul d'emploi. L'article 1 bis de ce statut qui précise les règles du cumul pourrait être inscrit dans la convention pour en rappeler les limites.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué à la chambre que la convention de recrutement sera modifiée afin de tenir compte des observations de la juridiction sur la définition des fonctions du directeur général et sur le cumul des fonctions.

5-4.2 La création du poste de secrétaire général

Jusqu'en 2005, le directeur général assurait les missions du secrétariat général (préparation des assemblées générales, bureaux) avec son assistante de direction. L'augmentation du nombre des élus en 2004 et la perspective de son départ à la retraite ont conduit à créer un poste spécifique de secrétaire général. Ce poste est actuellement occupé à plein temps par une personne chargée des tâches relatives à la vie sociale et aux dossiers juridiques.

La création de ce poste a été soumise au débat de l'assemblée générale du 4 février 2005, sans qu'elle semble avoir fait l'objet d'un vote positif, formellement retracé dans le procès verbal. Cette création semble contraire à l'article 47 du décret n° 91-739 du 18 juillet 1991 devenu l'article R. 711-70 du code de commerce.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier reconnaît que la création de ce poste n'a pas fait l'objet d'un vote formel positif mais qu'il n'y avait pas d'opposition de principe de l'assemblée générale. Elle ajoute que la dénomination du poste sera modifiée.

5-4.3 Les postes de direction et l'évolution salariale

L'examen de l'organigramme des services indique une relative concentration des postes de direction. Cette concentration n'est pas toujours conforme à la description des tâches figurant dans les fiches de poste des titulaires.

Ainsi, le directeur de la concession aéroportuaire est aussi responsable du service d'Eurogare et du service de développement. La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué, en cours d'instruction, que la charge confiée au directeur de la concession aéroportuaire devrait être réévaluée.

Généralement, si des spécificités peuvent expliquer des cumuls de postes de direction, il convient de veiller à ce que cette situation ne soit pas perçue comme un frein à la progression hiérarchique et à la mobilité interne. La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a fait part de ce que la direction générale était attentive à la mobilité interne.

Rubriques	2001	2002	2003	2004	2005	%
Masse salariale (a)	7 851 518	8 495 989	9 373 832	9 632 494	9 960 804	26,86
Effectif Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier	304	336	339	347	348	14,47
Dix plus fortes rémunérations (b)	734 667	759 984	824 142	828 654	920 076	25,24
Rapport b/a (%)	9,36	8,95	8,79	8,60	9,24	
Résultat annuel	3 076 595	880 891	245 268	533 826	427 290	- 86,11
CA net	22 140 652	27 604 080	29 730 037	29 677 681	29 784 234	34,53

Les effectifs ont augmenté de 14,47 % sur la période. Les dix plus fortes rémunérations ont cependant enregistré une progression très proche de celle de la masse salariale. La part relative des dix salariés les mieux rémunérés s'est réduite entre 2002 et 2004, avant d'augmenter de 7,44 % en 2005. En 2005, le chiffre d'affaires net de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a augmenté de 0,35 % et le résultat net a baissé de 20 %.

6 – LA SITUATION FINANCIERE ET LA GESTION BUDGETAIRE

6-1 La gestion budgétaire

6-1.1 La procédure d'élaboration et d'exécution des budgets

L'appréciation de la gestion budgétaire et financière de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier repose sur les dispositions du code de commerce (L. 712-1 à L. 712-3), du décret n° 91-739 du 18 juillet 1991 modifié, des arrêtés des 3 et 26 décembre 1991 (plan comptable des Chambres de commerce et d'industrie et modification de diverses règles budgétaires et comptables) et de la circulaire n°1111 du 30 mars 1992 modifiée.

Certaines prescriptions relatives à la présentation des documents budgétaires ne sont pas complètement appliquées. L'arrêté du 26 décembre 1991 dispose dans ses articles 8, 9 et 10 que la nécessité d'individualiser certaines activités implique de prévoir dans « les budgets et les comptes » les services budgétaires et les sections comptables correspondants. L'annexe 1 de cet arrêté prévoit ainsi l'ouverture d'une section comptable « collecte et gestion de la taxe d'apprentissage » au sein du service budgétaire « formation ». A l'examen des documents budgétaires de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, il ne semble pas que cette obligation ait été respectée.

L'organisme consulaire a reconnu que l'individualisation de la collecte et la gestion de la taxe d'apprentissage n'étaient pas effectuées, en indiquant qu'elle avait été réalisée pour l'arrêté des comptes de 2006.

En application des articles 55 du décret de 1991 et 12 de l'arrêté du 26 décembre 1991, « les crédits inscrits au budget des compagnies consulaires ont un caractère limitatif, sous réserve des aménagements (...) pour tenir compte de leurs besoins spécifiques, notamment en matière industrielle et commerciale, ou pour faire face à des dépenses obligatoires ». Ces exceptions, qui concernent à la fois les dépenses et les recettes budgétaires en fonctionnement et investissement, sont détaillées à l'article 12 de l'arrêté.

Le tableau 1 placé en annexe au rapport récapitule les écarts relevés dans l'exécution des budgets sur la période examinée. Ces écarts sont significatifs en matière de fonctionnement, à partir de 2003.

Cette situation conduit à s'interroger sur la qualité des prévisions budgétaires initiales, notamment en matière de crédits de fonctionnement où les évolutions sont plus maîtrisables qu'en matière d'investissement.

L'adoption en cours d'exercice de budgets révisés conduit à inviter la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier à procéder à un examen de son dispositif de prévision et d'exécution budgétaires.

L'organisme consulaire a indiqué à la chambre que les écarts relevés étaient essentiellement imputables à la mise en place des amortissements de caducité. La juridiction précise que s'il est compréhensible que les amortissements de caducité n'aient pas été prévus lors du budget initial de 2003, il est difficile d'admettre que ce paramètre n'ait pas été précisément pris en compte lors des exercices ultérieurs. Une réévaluation de la procédure budgétaire semble donc utile.

6-1.2 Les aides financières allouées à divers organismes

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier octroie chaque année des aides supérieures à 1 500 € à plusieurs organismes. Le total de ces aides s'est élevé en 2005 à 132 539,47 € selon le détail remis en cours d'instruction.

Le traitement budgétaire et comptable de ces dépenses ne semble pas conforme à leur objet. Elles sont imputées aux comptes 6281 « concours divers » et 656 « contributions versées aux autres tiers ». Il semble qu'elles devraient être imputées au compte 6715 « subventions accordées » compte tenu de leur intitulé (voir notamment annexes du budget exécuté 2002 et délibérations de l'assemblée générale du 17/06/05) et de leur objet. L'organisme consulaire a indiqué en réponse que, s'il est exact que le compte 671 « subventions accordées et libéralités » est bien prévu par le plan comptable, il a été retenu d'imputer les subventions au compte 656 sans que ce choix ait été critiqué par les commissaires aux comptes et la tutelle.

Le principe d'octroi de ces aides n'appelle pas d'observations, dès lors qu'il s'inscrit dans le principe de spécialité de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. Cependant, la gestion de ces aides présente une certaine fragilité.

Ainsi, une aide de 32 000 € a été apportée en 2004 (comptes exécutés 2004, assemblée générale du 17/06/05) au MEDEF alors que ce syndicat patronal est représenté par une partie significative des élus de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. La chambre consulaire ne s'est pas prémunie d'une situation qui pourrait être interprétée sous la forme d'un conflit d'intérêt.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué que l'octroi de l'aide au MEDEF était motivé par l'action de ce syndicat patronal en faveur des entreprises et qu'il n'a pas été reconduit. Le cabinet conseil du MEDEF « Montpellier-Sète-Centre-Hérault », dans sa réponse du 1^{er} juin 2007, s'est attaché à démontrer que l'aide de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier ne s'inscrivait dans aucun conflit d'intérêt, en s'appuyant sur la notion de prise illégale d'intérêts. La juridiction précise que l'observation a pour objet d'attirer l'attention de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier sur une situation de nature à pouvoir être analysée comme une contradiction d'intérêts.

De même, les conventions prévoient souvent une prise en charge directe des dépenses alors qu'il ne devrait s'agir que d'apporter une contribution à une action précise. Elles ne prévoient pas de compte rendu sur l'utilisation faite des fonds alloués.

D'autres conventions (Université de Montpellier 1) s'apparentent plus au paiement d'une prestation rendue à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier qu'à une aide accordée à cet établissement. La convention de partenariat avec l'Université Montpellier 1 a conduit au versement de 7 500 €. Cette aide est de plus automatiquement reconduite, contrairement aux dispositions conventionnelles et au principe de l'annualité budgétaire qui s'applique à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier confirme que la subvention représentait la contrepartie d'une prestation rendue par l'université (« aide méthodologique (...) à l'élaboration d'un outil d'évaluation de notre système qualité »), ce qui est proche de l'objet décrit dans la convention de 2002 (article 1 « l'UFR est chargée par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier de réaliser des enquêtes socio-économiques et commerciales sur programme annuel ou à la demande afin de mettre en place un observatoire social et économique ») et que le recours à une prestation onéreuse se serait révélé plus élevé. Enfin l'organisme a pris note de ce que la reconduction de l'aide doit être soumise aux instances délibératives.

Dans un courrier du 5 juin 2007, l'Université de Montpellier 1 expose qu'il s'agit d'une véritable aide financière « destinée à développer des applications pratiques liées au diplôme universitaire économiste de projets - traitement de la recherche de l'information statistique ». En outre elle conteste le fait que l'aide ait été automatiquement reconduite en soulignant que deux versements sont intervenus en 2003 et 2005.

La juridiction constate que les parties n'ont pas la même lecture des dispositions conventionnelles. L'objet de la convention de 2002 semble toutefois clair, comme l'a rappelé la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. Quant à la reconduction automatique, la convention de 2002 ne prévoyant que deux versements, celui de 2005 ne peut découler que d'une prorogation de la convention existante. La chambre relève, au demeurant, que l'Université de Montpellier 1 n'a produit à l'appui de sa réponse, ni avenant à la convention de 2002, ni nouvelle convention.

Enfin, le suivi des aides consenties n'est pas organisé par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. Il ressort de l'instruction qu'il est limité à « la tenue d'une liste récapitulative mise à jour en fonction des délibérations de l'assemblée générale ».

En définitive, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier indique avoir pris note de la nécessité d'instaurer un suivi de l'utilisation des fonds alloués.

6-1.3 Les participations en capital de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier participe au capital social de diverses sociétés (société d'économie mixte, société anonyme, société civile immobilière), parfois extérieures à sa circonscription territoriale. Le niveau des participations individuelles est faible (entre 1 % et 8 %). Les montants globaux sont significatifs (290 301 € en 2005, 309 966 € en 2006 selon les états annexes aux comptes annuels). Ces participations ont été justifiées par le fait que ces sociétés ont pour objet social le développement économique et l'aménagement du territoire.

La chambre consulaire prend parfois des engagements complémentaires contraints. Ainsi, sa participation additionnelle (3 003 €) à la banque populaire du midi (assemblée générale du 22/06/01) semble avoir été imposée par cette banque en raison de ce que la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier y contracte des emprunts à des conditions favorables. Dans le cas du Centre de formation pour les pompiers d'aéroport (C2FPA), la participation détenue (15 000 €) s'est accompagnée de l'octroi de la garantie (198 000 € en 2005 pour la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier) des emprunts souscrits par cet organisme.

L'établissement public n'obtient pas régulièrement les comptes sociaux annuels de toutes les sociétés (Prodexport, Saporta, Centre de formation pour les pompiers d'aéroport. En outre, la lecture des tableaux annexés aux comptes sociaux perd tout intérêt lorsque les données (situation nette, résultats, chiffre d'affaires) ne comportent aucune référence à l'année des comptes sociaux.

Tous ces éléments fragilisent la gestion des participations. La seule considération de l'objet social ne semble pas matérialiser l'objectif recherché par la compagnie pour fonder ses prises de participation. Les perspectives poursuivies par la détention de ces participations, diverses et faibles, pourraient faire l'objet d'une réévaluation régulière.

L'organisme consulaire a souligné qu'il était difficile d'obtenir des sociétés la production des derniers comptes sociaux.

6-1.4 Les conventions transactionnelles

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a passé sur la période examinée des conventions de transaction dans le cadre de litiges avec des personnels. Ces conventions ont été conclues sur le fondement des articles 2044 à 2058 du code civil. La voie de la négociation a été privilégiée dans des conflits dont l'issue contentieuse était estimée aléatoire pour l'organisme. Ces conventions appellent deux remarques.

Pour les conventions conclues les 18 septembre 2001 et 23 juin 2003, l'examen des dossiers n'apporte pas la preuve que la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier avait intérêt à transiger plutôt que d'assumer un contentieux.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a indiqué à la juridiction que, de manière générale, le recours à la transaction était apparu comme la meilleure garantie des intérêts en présence.

Par ailleurs, conformément à l'article 2045 du code civil « les *communes et établissements publics ne peuvent transiger qu'avec l'autorisation expresse du Roi* », le premier ministre dans le cadre constitutionnel actuel. Au regard des textes en vigueur, la faculté de transiger n'appartient pas en propre aux établissements publics de l'Etat, ni en l'occurrence aux Chambres de commerce et d'industrie. Le fait que la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier ne paraisse pas disposer du pouvoir de transiger est confirmée par la disposition 035 de son règlement intérieur, intitulée « nécessité d'une autorisation préalable pour compromettre ».

6-2 La situation financière de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier

Les données chiffrées relatives à la situation financière de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier sont reproduites dans les tableaux 2 à 6 annexés ci-après.

6-2.1 L'évolution des conditions de l'exploitation

Les charges ont évolué plus rapidement (40,69 %) que les produits (28,18 %) sur la période examinée. L'organisme consulaire a indiqué en réponse que la croissance des charges était imputable à la mise en place des amortissements de caducité. La juridiction observe que la mise en place des amortissements s'est traduite par des mouvements comptables qui ont également influé sur les produits. Il en résulte que la progression différenciée, enregistrée par les charges et les produits, est un constat réel.

L'impôt additionnel à la taxe professionnelle (IATP) constitue la ressource fiscale des chambres de commerce et d'industrie. Elle est perçue, de manière additionnelle, à la taxe professionnelle. L'évolution du produit de cette taxe pour la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a été de 20,94 % sur la période, de 3,35 % en 2004 et de 2,08 % en 2005. La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a précisé qu'une partie de cette progression est imputable au prélèvement institué au titre de France Télécom.

La part de l'impôt additionnel à la taxe professionnelle dans les produits d'exploitation a varié selon les exercices (17,17 % en 2001, 10,58 % en 2003, 15,09 % en 2004). Selon les statistiques 2004 de l'Association des chambres françaises de commerce et d'industrie, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier se situe au dessus de la moyenne du groupe 2 (5,22 M€) pour le montant de l'impôt additionnel à la taxe professionnelle perçue (7,7 M€) mais en dessous de la moyenne (28,8 %) pour la part de l'impôt additionnel à la taxe professionnelle dans les produits. L'impôt additionnel à la taxe professionnelle (IATP) a représenté, en 2005, 311 € par ressortissant de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. Selon l'organisme (assemblée générale du 25/11/05), la pression fiscale (1,65 % en 2005) serait la plus faible des chambres consulaires de la région alors que le nombre de ses ressortissants est plus élevé.

Le chiffre d'affaires de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a augmenté de 34,52 % sur la période. Sa part dans l'ensemble des produits de fonctionnement a représenté 57,90 % en 2004 et 61,11 % en 2005.

La structure des charges de fonctionnement est restée stable sur la période, à l'exception de la valeur relative des charges calculées d'exploitation (14 % en 2001 et 8 % en 2005) et des charges financières calculées (2 % en 2001 et 10% en 2005). Ces variations correspondent à la comptabilisation des amortissements de caducité de la concession aéroportuaire.

L'augmentation globale des charges, constatée sur la période, a porté sur les dépenses de personnels (28,58 %) et sur les autres charges de fonctionnement (43,69 %).

L'écart entre l'évolution des produits et des charges a provoqué une baisse continue des résultats qui sont devenus négatifs en 2005 (- 113,89 % depuis 2001). Selon la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, l'évolution contrastée des paramètres de l'exploitation et la baisse des résultats aurait pour origine les besoins du pôle formation en matière de personnel (recrutements de professeurs chercheurs).

La capacité d'autofinancement brute (CAF) a décliné de 25,11 %. Après le remboursement de la dette, la capacité d'autofinancement nette diminue de 67,04 %. Elle représentait généralement quatre années et demi d'épargne jusqu'en 2004. Depuis 2005 elle est de six ans.

6-2.2 L'évolution de la situation patrimoniale

La valeur du patrimoine a progressé de 4,62 % en cinq ans. La structure d'ensemble du bilan a peu changé (60 % et 40 % au niveau de l'actif immobilisé et circulant, 50 % pour le passif long et court). L'actif net immobilisé représentait 64 % en 2001 et la trésorerie 10 %. Ces proportions sont passées à 60 % et 15 % en 2005. Les capitaux propres s'élevaient à 51 % et le passif circulant à 19 %. Ces pourcentages sont de 46 % et de 24 % en 2005. La part relative de l'endettement est restée inchangée autour de 28 %-29 %.

La concession aéroportuaire représente la plus grande part des éléments du patrimoine durable de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier: environ 60 % et 70 % du passif et de l'actif longs selon les exercices.

Les emplois du haut de bilan sont caractérisés par une diminution des investissements annuels de 58,13 % : le taux d'investissement a évolué de 21,46 % en 2001 à 9,35 % en 2005. Ils témoignent aussi d'une stabilisation des remboursements d'emprunts. Les flux annuels de subventions d'investissements et d'emprunts nouveaux ont diminué, respectivement de 99,83 % et 76,94 %. Le solde des opérations en capital est irrégulier selon les exercices (+ 3,6 M€ en 2004 et - 3,3 M€ en 2005).

Le fonds de roulement a baissé de 10,10 % entre 2001 et 2005. La couverture des charges nettes par le fonds de roulement est passée de 3,86 mois en 2001 à 2,52 mois en 2005. La réduction de 24,14 % du fonds de roulement en 2005 résulte de ce que le financement des investissements par l'emprunt a été contenu (0,8 M€).

L'endettement est resté stable sur la période (1,22 %). Les immobilisations nettes sont couvertes à hauteur de 46,93 % en 2005 par l'emprunt. Ce niveau de couverture limite la dépendance financière externe.

La diminution du fonds de roulement en 2005 n'a pas été accentuée par l'évolution du besoin en fonds de roulement qui a diminué de 4 M€, en raison d'une croissance des ressources circulantes de 5,1 M€.

La trésorerie a augmenté de 56,9 % sur la période et de 14 % en 2005. Elle se compose à 50 % de titres. Elle couvre 2,84 mois de charges nettes, cette couverture s'est améliorée depuis 2002 (1,56 mois).

7 – LA CONCESSION DE L'AEROPORT DE MONTPELLIER MEDITERRANEE

Créé en 1938 par l'Etat, et relevant de son domaine public, l'aéroport de « Montpellier Méditerranée », antérieurement « Montpellier-Fréjorgues », est implanté sur les communes de Mauguio et de Pérols, en bordure de l'étang de l'Or. Sa situation sur la plaine alluviale voisine de la mer, dans un site géographique dégagé, présente des caractéristiques favorables pour les mouvements des aéronefs, même lorsque la visibilité est faible.

C'est le plus petit des trois « aéroports millionnaires » en passagers de la façade méditerranéenne, avec Nice et Marseille. Il est situé au cœur de l'Arc Méditerranéen, entre Barcelone et Gênes, considéré comme l'un des territoires européens disposant d'un très fort potentiel économique et démographique.

L'aéroport est situé à moins de 10 kilomètres de Montpellier. Il est ouvert à la circulation aérienne publique (article R. 221-1 du code de l'aviation civile ce qui signifie que « tous les aéronefs présentant les caractéristiques techniques appropriées sont autorisés » à en faire usage. Il relève de la catégorie A de la classification des aérodromes retenue par l'article R. 222-5 du code de l'aviation civile et est inscrit sur la liste n° 1 des aérodromes ouverts à la circulation aérienne dont la création et la mise en service ont été autorisées en application de l'article D. 211-3 du code de l'aviation civile.

Il est principalement affecté au ministère de l'équipement, du transport et du logement pour les besoins du transport aérien et de l'aviation légère. Il est affecté, à titre secondaire, au ministère de la défense pour les besoins, notamment, du détachement aérien de la gendarmerie nationale et, à ce titre, il figure sur la liste des aérodromes de catégorie B annexée à l'article D. 222-1 du code de l'aviation civile.

Le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005, qui fixe la liste des aérodromes civils de l'Etat exclus du transfert aux collectivités territoriales, classe « Montpellier-Méditerranée » parmi les aéroports d'intérêt national. Il ne relève donc pas des dispositions de l'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Selon la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier concessionnaire, l'activité économique de la zone aéroportuaire peut être mesurée par les informations suivantes : 4 400 personnes vivent directement ou indirectement des ressources générées par la plateforme, 80 entreprises sont établies sur la zone et disposeraient de 100 emplois directs, l'impact économique direct, indirect et induit seraient respectivement de 52 M€, 111 M€ et 213 M€.

7-1 Les relations conventionnelles entre l'Etat et la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier

L'aéroport a été confié par un arrêté d'occupation temporaire du 3 mars 1964 à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier qui y a procédé à divers travaux et aménagements. L'Etat a confirmé la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier comme gestionnaire par un arrêté interministériel du 5 décembre 1973, pris en référence au cahier des charges type issu du décret du 6 mai 1955. La concession a été accordée à compter du 1^{er} janvier 1974, pour une durée de trente ans.

Au terme de ce contrat de concession en 2003, l'Etat a passé une seconde convention de concession avec la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier pour une durée de quatre ans. Cette convention qui a été signée le 22 décembre 2003 repose sur le cahier des charges type de 1997 (décret n° 97-547 du 29 mai 1997 modifié par décret n° 99-780 du 6 septembre 1999). Le cadre juridique actuel est celui d'une concession dite « aux risques et périls » pour la période 2004-2007. La concession prend fin le 31 décembre 2007.

Dans sa séance du 28 novembre 2003, l'assemblée générale de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a autorisé le président de la chambre consulaire à signer « les documents correspondants au renouvellement de la concession ». Toutefois, il ne ressort pas des actes qu'un débat approfondi sur les conditions de ce renouvellement ait eu lieu au sein de l'assemblée générale et du bureau. Il semble de plus que le bureau ne paraît pas avoir formellement décidé de présenter ce point à l'avis de l'assemblée générale, si l'on se fonde sur le compte rendu du bureau élargi du 18 novembre 2003.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a précisé que s'il est regrettable que le procès verbal ne retrace pas les « immanquables débats » qui ont eu lieu, les conditions formelles ont été respectées.

7-1.1 Le renouvellement de la concession et le droit européen

A l'échéance du contrat de concession consenti en 1973 à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, la question de l'octroi d'une nouvelle concession, même d'une durée plus courte, au même concessionnaire ne semble pas avoir été évoquée. Le « maintien du gestionnaire historique » paraissait s'imposer.

La concession d'outillage public de l'aéroport de Montpellier constitue une délégation de service public. Sa soumission aux procédures de publicité et de mise en concurrence doit être appréciée au regard du droit interne et du droit européen. Au regard du droit interne, il n'est pas contestable que le choix de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier n'était pas soumis aux dispositions de la loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993. La soumission au droit communautaire soulève des interrogations.

En effet, depuis l'arrêt «Telaustria» (Cour de Justice des Communautés Européennes - CJCE 7 décembre 2000), si les concessions de services publics ne relèvent pas du droit communautaire de la directive « services », la passation de telles conventions doit respecter les règles essentielles du Traité européen que sont le principe de non discrimination (en raison de la nationalité), de transparence (qui impose un degré adéquat de publicité) et d'impartialité.

Le cahier des charges de 1997 prévoit une clause de préférence en faveur du délégataire en place. Mais elle est limitée à « l'octroi d'une concession voisine » dans les limites géographiques précisées par la convention de concession. Ce droit s'apparente plus à une régulation de la concurrence sur le territoire du concessionnaire qu'à la reconnaissance d'une préférence en cas d'octroi d'une nouvelle concession. Il ne peut être assimilé à un droit préférentiel du concessionnaire à postuler à sa propre succession.

Le fait qu'aucune publicité européenne n'ait précédé le renouvellement de la concession aéroportuaire de Montpellier en 2004 ne paraît pas compatible avec les principes du Traité européen.

7-1.2 La position de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier a été modifiée d'un régime concessif à l'autre

Le passage d'un régime concessif à un autre n'a pas globalement modifié la position de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, le concessionnaire gérant une structure aéroportuaire appartenant à l'Etat, pour le compte de ce dernier, sous son contrôle et avec des financements publics. A l'examen, les nouvelles dispositions conventionnelles conduisent à un alourdissement de la situation de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier concessionnaire. C'est en définitive la logique qui sous-tend l'organisation des relations entre l'Etat et la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier qui a été modifiée.

- Objet et durée de la convention de concession du 22 décembre 2003

Aucun article de la convention de concession ne définit l'objet de la concession, contrairement à la convention de 1973, même si le titre I « objet et nature de la concession » pourrait le laisser penser. Cet objet est brièvement évoqué dans le préambule de la convention (« construction, entretien, et exploitation ») qui renvoie à l'article 1.2 du cahier des charges qui lui-même ne se rapporte pas à l'objet de la concession.

Le cahier des charges, auquel la convention du 22 décembre 2003 renvoie fréquemment, n'est référencé ni par sa date ni par ses décrets d'application.

L'objet de la convention de 2003 peut être cerné en se référant à l'article 1.1 du cahier des charges : « la réalisation, l'entretien, le renouvellement, l'exploitation, le développement et la promotion d'ouvrage, terrains, bâtiments, installations, matériels, réseaux et services nécessaires au fonctionnement de l'aérodrome. Le concessionnaire peut également prendre part à des activités connexes, avec l'accord du concédant. Le concessionnaire s'engage à exercer l'ensemble de ses missions à ses frais, risques et périls ».

Cet objet est plus limité que celui du cahier des charges de 1955 où le concessionnaire assurait « l'établissement, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des ouvrages, bâtiments, installations et matériels mentionnés à l'article 1^{er} ainsi que la création et le fonctionnement des services énumérés (fournitures de terrains, organisation générale des transports de personnes et de marchandises, exploitation des parcelles concédées non affectées à un usage aéronautique, location à des tiers de terrains, bâtiments et logements non indispensables à l'exploitation technique ou commerciale, gérance de logements réservés au personnel de l'Etat en service sur l'aéroport).

Dans l'ensemble, sous réserve de quelques exceptions (« exploitation de parcelles non affectées à un usage aéronautique », modalités financières à fixer pour la gérance de logements réservés aux personnels de l'Etat en service sur l'aéroport), le concessionnaire pouvait entreprendre ces activités, sans l'autorisation du concédant. Il ne paraît plus disposer de cette liberté de gestion dans la convention actuelle, puisqu'il résulte du nouveau cahier des charges que toute « activité connexe » est menée avec l'accord du concédant.

Enfin, la convention du 22 décembre 2003 ne mentionne pas que le concessionnaire exerce sa mission à ses « frais, risques et périls ». Or cette notion, introduite par le cahier des charges de 1997, constitue la novation majeure par rapport à la concession antérieure.

La publication au journal officiel sous la forme d'un arrêté interministériel « d'approbation des documents précités » ne semble pas être intervenue. Cette situation ne serait pas conforme à l'article 20 de la convention de concession de 2003.

La durée de la concession a été réduite de 30 ans à 4 ans à l'occasion du renouvellement de 2003. Cette durée semble peu compatible avec le temps nécessaire pour mettre en œuvre des décisions, de gestion courante et d'investissement, dont la rentabilité dans ce secteur économique n'est pas assurée à moyen terme.

Dans une lettre du 4 août 2000 aux présidents de certaines chambres de commerce et d'industrie, de l'Association des chambres françaises et d'industrie et de l'Union des chambres de commerce et de gestionnaires d'aéroport (UCCEGA), le ministre de l'équipement, des transports et du logement répondait, aux inquiétudes sur la fragilisation introduite dans les exploitations aéroportuaires, que « l'application du décret de 1997 est, à court terme, la seule voie possible pour stabiliser la situation actuelle. Elle seule permet d'éviter les situations de vide juridique préjudiciables à toutes les parties ». Il ajoutait que l'équilibre du cahier des charges de 1997 était admis et qu'il était conçu pour « maîtriser les risques pour l'Etat comme pour le concessionnaire », en favorisant « une gestion responsable » dans le cadre « d'une vision pluriannuelle partagée avec le concédant », et en évitant que « le concessionnaire ne prenne une part des éventuels déficits ».

Les apaisements apportés par le ministre sur la mise en œuvre des dispositions du cahier des charges de 1997 ne paraissent pas avoir levé toutes les interrogations sur la rentabilité de la concession de Montpellier-Méditerranée qui a été reconduite pour quatre ans, compte tenu, notamment, du poids croissant des dépenses de sécurité, dont la répartition entre le concédant et le concessionnaire est une source de difficultés (voir infra § 7.5.1).

- La modification apportée au régime subrogatoire du concessionnaire

Le cahier des charges de 1955 prévoyait que la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier était substituée à l'Etat, pour l'exercice de ses droits et obligations, du seul fait de la concession. A l'inverse la convention de 2003 ne contient aucune disposition sur le régime de subrogation du concessionnaire au concédant. L'article 3 se réfère à une liste annexée des contrats où la subrogation est mise en jeu et renvoie à l'article 6 du cahier des charges.

De prime abord, le régime subrogatoire est proche de celui de 1955, puisque le concessionnaire est « du seul fait de l'octroi de la concession » substitué dans les droits et obligations du précédent gestionnaire, de l'Etat, de l'occupant-gestionnaire. A l'examen, le régime du cahier des charges type de 1997 introduit une importante exception pour les « contrats d'emprunts et de crédit bail » pour lesquels la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier « reste liée à ses cocontractants ne pouvant prétendre qu'à une indemnité compensatoire, sauf dans le cas où le précédent acte de gestion prévoyait que l'autorité concédante reprendrait les annuités d'emprunt ».

Au terme de la convention de concession de 2003, la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, qui s'est succédée à elle-même, ne pourra pas faire valoir la reprise par « l'autorité concédante » des emprunts souscrits. Elle est, en quelque sorte, contrainte d'obtenir une nouvelle concession de la part de l'Etat ou d'accepter les aléas liés à un régime de compensation financière.

- L'inventaire des biens de la concession aéroportuaire

Le cahier des charges type de 1955 prévoyait que les biens concédés (figurant sur des listes annexées II et III à la concession de 1973) seraient soumis, pour les terrains, ouvrages, bâtiments et installations, à une procédure de récolement contradictoire (directeur départemental de l'équipement, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier et directeur de la région aéronautique) et pour les matériels et objets mobiliers, à l'inscription sur un registre d'inventaire tenu par le concessionnaire, mis à jour annuellement par la rédaction de procès verbaux de perte et d'usure des objets radiés établis contradictoirement (directeur départemental de l'équipement et président Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier) et visés périodiquement par le directeur de la région aéronautique. Ces procédures conditionnaient l'inclusion des biens concernés dans la concession.

Il ressort de l'instruction que ces modalités ne semblent pas avoir été mises en œuvre avant 2003, sous l'empire du précédent contrat de concession.

L'absence d'inventaire régulièrement actualisé a conduit à inclure tous les biens « appartenant au concessionnaire » (selon la terminologie de la liste des biens annexée à la convention de 2003) sous l'intitulé de « biens de retour », à l'occasion du passage à la convention du 22 décembre 2003. Le risque financier pour la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier est que la connaissance des biens exclusivement financés par le concessionnaire et qui n'auraient pas été utiles à l'exploitation de la concession, n'ait pas été retracée sous l'ancien contrat de concession.

Selon le gestionnaire, l'inventaire de 2003 ne retracerait que des biens financés sur des ressources propres, issues de l'exploitation du précédent contrat de concession. La chambre en prend note, en observant qu'en l'absence de procédure d'inventaire il est difficile d'en être assuré.

L'article 2 de la convention du 22 décembre 2003 différencie les biens de retour, de reprise et les biens propres, en reprenant la distinction du cahier des charges type de 1997. Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, cette distinction ne s'appliquerait qu'aux investissements réalisés depuis 2004.

Le cahier des charges type de 1997 retient une procédure de gestion des biens qui est proche de celle du cahier des charges type de 1955. L'article 4 dispose que « les listes sont établies sur la base de procès-verbaux d'incorporation s'il s'agit de biens de retour ou de procès verbaux de mise à disposition pour les autres biens. Ils sont établis contradictoirement et indiquent la date d'incorporation ainsi que l'origine des biens s'ils ont été incorporés avant la présente concession, la valeur des biens concédés et leur durée d'amortissement. L'établissement d'un bornage et d'un plan cadastral est prévu aux frais de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier afin d'être transcrit au tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE) ».

La convention du 22 décembre 2003 en fait application en prévoyant que les listes des biens sont tenues à jour, par la rédaction de procès verbaux d'incorporation ou de mise à disposition, et qu'elles sont soumises chaque année au visa du commissaire aux comptes.

Ces dispositions ne semblent pas avoir été mises en œuvre par le concessionnaire depuis 2004. En effet, depuis leur intégration dans la nouvelle concession, sous l'appellation de « biens de retour », la liste des biens incorporés sous l'ancienne concession ne comporte ni date d'incorporation, ni valeur d'origine, ni durée d'amortissement. La réalisation d'un bornage complet, d'un plan cadastral et la transcription détaillée sur le tableau général des propriétés de l'Etat ne semblent pas avoir été effectuées.

L'absence d'inventaire depuis 2002 expose au risque d'une méconnaissance des biens. Ainsi, l'incorporation dans la concession du terrain vendu par le service général de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, sur lequel un fonds de commerce est implanté, était prévue « en fin d'année 2003 ». La liste des biens remise en cours d'instruction ne semble pas faire mention de ce terrain. Dans sa réponse, le gestionnaire a précisé que le bien a été vendu après la réalisation de l'inventaire de 2003. La juridiction prend acte de cette précision en soulignant que, dans la mesure où, selon la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, l'inventaire de 2003 a permis la mise en place de contrôles internes permettant une mise à jour régulière, la liste des biens aurait dû être actualisée.

Le concessionnaire devrait procéder à des inventaires exhaustifs réguliers.

- Une liberté de mise en valeur économique de la concession encadrée par l'Etat

Les modalités de gestion de la concession aéroportuaire ont sensiblement évolué en restant encadrées par le concédant.

A divers égards proches de celles du précédent régime concessif (entretien, bon fonctionnement des terrains, ouvrages, installations et matériels et opérations immobilières et travaux neufs, enfin surveillance des installations), la mise en valeur économique de la concession est plus largement reconnue au concessionnaire.

Le concessionnaire peut autoriser la constitution de droits réels (articles L. 34-1 à L. 34-9 du code du domaine de l'Etat) sur l'emprise de la concession, sauf sur les pistes, voies de circulation, aérogares, aires de stationnement et bâtiments techniques. Cette reconnaissance allège les contraintes qui pèsent traditionnellement sur la mise en valeur du domaine public. Elle pourrait permettre au concessionnaire de favoriser l'implantation sur la concession aéroportuaire d'entreprise dont l'objet social n'est pas directement lié à l'activité aéronautique.

L'octroi par le concessionnaire d'autorisations ou de conventions d'occupation temporaire est soumis à l'accord préalable du concédant lorsqu'il porte sur des terrains et immeubles nécessaires à la continuité du service public. Ces droits ne peuvent entraver l'exécution du service public ni excéder le terme normal de la concession.

La liberté reconnue au concessionnaire de contracter plus librement est accentuée par la suppression de la disposition qui imposait de porter à la connaissance du concédant la souscription de tous contrats et engagements conclus par le concessionnaire. Dans la convention de 2003, si tous les actes juridiques doivent respecter la convention et le cahier des charges, seuls les actes qui excèdent le terme de la concession doivent obtenir l'accord préalable du concédant.

En matière de travaux, les contraintes sont allégées. La précédente convention nécessitait l'accord préalable du concédant avant la réalisation des projets d'opérations immobilières et des travaux neufs et d'entretien. La convention de concession de 2003 soumet les opérations projetées à l'unique établissement « d'un avant-projet sommaire conformément à une procédure interne dont l'autorité concédante est informée ».

Seuls les projets de travaux, dont le montant hors taxes excède 20 % du chiffre d'affaires prévu pour la concession l'année de l'engagement des travaux, requièrent l'élaboration d'un dossier d'investissement soumis à l'approbation de l'Etat.

- Le régime économique et financier de la concession est profondément révisé

La convention du 22 décembre 2003 a renchéri le coût de la gestion concessive pour la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. La convention de 1973 prévoyait le paiement par le concessionnaire d'une redevance domaniale de 1,52 € (10 F). Elle a été portée à 6 700 € et fait l'objet d'une réévaluation annuelle en fonction de l'indice INSEE du coût de la construction.

Le régime financier actuel repose principalement sur l'élaboration d'un plan quinquennal fixant les objectifs de développement, de qualité de service, financiers, de performance, de volume d'emprunts et la liste des principaux investissements à envisager (article 5 de la convention). Ce plan, présenté pour observations à la commission consultative économique et transmis pour avis au concédant, est actualisé chaque année sur la base de fiches financières, des budgets prévisionnels et de l'évolution des principaux ratios financiers (article 2 du cahier des charges). La gestion de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier est ainsi évaluée annuellement par l'Etat au travers de l'évolution de l'économie de la concession.

Le traitement comptable des biens de la concession est également modifié.

Le cahier des charges de la convention de 1973 ne comportait aucun paragraphe relatif à la comptabilité de la concession. Elle prévoyait uniquement que les « installations et matériels périssables de la concession » faisaient l'objet de « provisions » destinées à « couvrir les dépenses de renouvellement ». Ces provisions alimentaient la « section de renouvellement » du fonds de réserve destiné à permettre le remplacement des installations et matériels lorsque « ce remplacement ne peut être assuré au moyen des recettes d'un seul exercice ».

En 2003 par contre, le cahier des charges applicable à la concession de 2003 consacre deux articles à la comptabilité et aux amortissements des « biens incorporés à la concession ». La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier « doit assurer l'entretien, le renouvellement et l'exploitation des bâtiments, ouvrages, installations, matériels, réseaux et objets mobiliers incorporés à la concession ou mis à sa disposition » (article 21 du cahier des charges). Pour satisfaire cette obligation, le cahier des charges prévoit que « les biens incorporés à la concession font l'objet (...) d'amortissements ou de provisions ou des deux à la fois, visant à maintenir leur potentiel productif » (article 38). Il précise que le « concessionnaire pratique, notamment, s'il y a lieu, les amortissements de caducité ».

Par ailleurs, il est précisé que la comptabilité de la concession ne doit comporter que les opérations « relatives à la concession », « conformes à l'objet de celle-ci et aux dispositions du cahier des charges », et que la contribution du budget de la concession aux services généraux du concessionnaire doit correspondre « à la réalité des prestations fournies ».

Enfin, le régime financier de sortie de la concession actuelle est bouleversé.

Le cahier des charges de 1973 prévoyait une restitution de tous les biens à l'Etat (« tous les ouvrages, bâtiments, installations, matériels, outillages, objets mobiliers et approvisionnements appartenant à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier ou détenus par elle sur l'aéroport et qui seraient utiles pour l'exploitation de l'aéroport ») « sans indemnité et immédiatement ».

Il ajoutait que « l'excédent net du fonds de réserve déduction faite de l'arriéré des dépenses régulièrement engagées par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier dans l'administration de la concession revenait à l'Etat. L'Etat prenait à sa charge la dette en capital et intérêts, régulièrement contractée « pour l'équipement de la concession ou pour contribuer aux charges incombant à l'Etat » et remboursait les avances consenties et la valeur non amortie des installations réalisées si l'imputation sur le fonds de réserve n'avait pu être effectuée. Ce dispositif très avantageux pour le concessionnaire a cédé la place à un régime qui ne mentionne plus le fonds de réserve.

La convention de concession de 2003 énonce à l'article 4 que le « règlement des avances remboursables » est sans objet. Le régime de fin de la concession est celui de l'indemnité compensatoire qui repose, notamment, sur la détermination d'un coefficient multiplicateur lors de la signature de la convention. Ce coefficient est fixé à 5 pour la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier à l'article 13 de la convention de 2003. L'indemnité compensatoire serait due à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier par le concessionnaire poursuivant l'exploitation ou par l'Etat - concédant afin de contribuer au remboursement des seuls emprunts ayant servi au financement d'investissements et restant à la charge de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

Cette indemnité est déterminée en multipliant la capacité d'autofinancement moyenne (moyenne arithmétique des CAF des cinq derniers comptes exécutés sauf la plus élevée et la plus faible, corrigée des subventions d'exploitation et des éléments exceptionnels) par le coefficient retenu, et en y imputant le montant des emprunts restant à la charge du concessionnaire (diminué de la part des subventions et augmenté des intérêts courus non échus (ICNE)). L'indemnité ne peut excéder le montant des emprunts restant à la charge du concessionnaire. Si la valeur de la capacité d'autofinancement brute (CAF) moyenne est négative, l'indemnité est nulle.

- L'Etat renforce sa surveillance et transfère certaines tâches de gestion à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier

Les missions assurées par le concédant dans le régime de 1955 ont été globalement maintenues (police générale de la circulation dans la concession, contrôle de la réglementation de la navigation aérienne, du transport et du travail aérien, définition des caractéristiques et conditions d'emploi des aides visuelles, du balisage, des aires radioélectriques, des moyens de télécommunications, définition et coordination des activités aériennes par le contrôle de la circulation aérienne, assistance météorologique, établissement et contrôle des servitudes aéronautiques et radioélectriques).

Le concours du concessionnaire, pour la réalisation de ces missions, était prévu par le régime concessif de 1955 (« le concessionnaire apporte son concours en application de l'article R. 223-5 du code de l'aviation civile») et en application de l'article 7 de la convention de 1973. Cette contribution concernait les opérations d'aménagement et d'équipement incombant à l'Etat sur l'aéroport et ses dépendances (mise en place des aides diurnes, balisage lumineux, équipements de la centrale électrique de secours, équipements et véhicules du service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA)), les modalités étant renvoyées à des accords particuliers. Elle portait aussi sur une participation aux dépenses d'amélioration, réparation, entretien, renouvellement des installations relevant de l'Etat et aux frais de fonctionnement de ses services (une part de 16 % de la redevance d'atterrissage devait être affectée au paiement des indemnités des personnels techniciens de la navigation aérienne et de la météorologie nationale et une participation aux frais de fonctionnement du conseil supérieur de l'aviation marchande était prévue).

Le nouveau régime concessif de 1997 est plus précis puisqu'il opère une distinction dans les tâches aéronautiques entre ce qui relève du concédant (achat, installation et entretien des équipements nécessaires à la circulation aérienne comme le dispositif de commande du balisage lumineux, les aides radioélectriques à l'atterrissage et achat, installation des indicateurs visuels de pente d'approche, barres d'arrêt et panneaux d'obligation et d'interdiction) et ce qui revient au concessionnaire (aménagement et entretien des aires de trafic, postes de stationnement des aéronefs, zones de stockage de matériels, balisage lumineux, panneaux d'indication ; entretien seulement des barres d'arrêt, indicateurs visuels, panneaux d'indication ; fourniture d'énergie électrique au balisage lumineux, barres d'arrêt, indicateurs visuels, équipements nécessaires à la circulation aériennes, aides radioélectriques à l'atterrissage ; surveillance de l'état de la piste et des abords, l'accompagnement des tiers sur l'aire de manœuvre, les mesures de glissance) en application des articles 22 et 22-II du cahier des charges.

Enfin, l'Etat concédant transfère à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier le coût des missions de sécurité (sauvetage, lutte contre l'incendie des aéronefs et prévention du péril aviaire) et de sûreté (mise en œuvre des visites de sûreté prévues à l'article L 282-8-b du code de l'aviation civile, acquisition, entretien et renouvellement des équipements nécessaires à ces visites, adaptation des installations concédées aux dites visites et acquisition, maintenance et exploitation des équipements nécessaires au contrôle automatisé des accès sur l'aéroport), en application des articles 8 et 9 de la convention de concession.

Ce transfert dans la gestion de missions devenues très sensibles et coûteuses (voir infra § 7-5.1) illustre l'alourdissement de la situation de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. En effet si la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier pouvait, au terme d'accord à conclure, être conduite à participer aux dépenses du service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs sous diverses formes (personnel mis à disposition, fonds de concours ou les deux) il n'en avait pas la responsabilité directe et cette contribution était limitée aux dépenses de sécurité.

Dans le cadre de ces missions, l'Etat concédant conserve la délivrance des habilitations, contrôle les qualifications et l'aptitude professionnelle des personnels, fixe les normes des appareils, s'assure du maintien de la qualité des équipements et installations. Les articles 8 et 9 de la concession disposent que l'Etat apporte des moyens matériels (équipements de détection et équipements spécifiques de sauvetage) intégrés dans les biens de retour, fixe le tarif de la taxe d'aéroport perçue au profit du concessionnaire, la recouvre, la contrôle et peut accorder des subventions au concessionnaire dans les conditions de l'article 46 de la loi de finances pour 1995 (n° 94-1162 du 29 décembre 1994) modifié. Enfin, l'Etat peut contribuer aux missions du concessionnaire selon des modalités déterminées par un protocole. Il ne semble pas que cette dernière disposition ait été mise en œuvre jusqu'à présent dans les relations avec la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

7-2 La physionomie de l'aéroport de Montpellier Méditerranée

7-2.1 Les modalités d'accès à l'aéroport

L'accès le plus rapide à l'aéroport s'effectue par la sortie « Montpellier-Est Fréjorgues » de l'autoroute A 9 qui mène à la route départementale 66. Le giratoire d'entrée sur le site aéroportuaire est implanté sur cette route départementale. Le concessionnaire a précisé qu'une étude pour le doublement de la voie d'accès avait été réalisée il y a cinq ans, lorsque les prévisions laissaient envisager un trafic de deux millions de passagers.

Si le giratoire semble « correctement dimensionné pour absorber le trafic existant et à venir à moyen terme », selon une récente étude, le concessionnaire a indiqué que des discussions seraient en cours avec le conseil général, la commune de Mauguio et la direction départementale de l'équipement pour restructurer les accès à la zone de fret et au secteur dit du « Triangle d'entrée ».

L'aéroport est implanté à une dizaine de kilomètres de Montpellier. Il est situé à près de 55 kilomètres de Nîmes, 70 kilomètres de Béziers et 140 kilomètres de Marseille. Il faut environ 15 mn par la liaison routière la plus rapide depuis le centre de Montpellier pour rejoindre l'aéroport. Au départ de Nîmes, Béziers et Marseille, les durées sont respectivement de 40 mn, 50 mn et 90 mn.

Les liaisons directes entre l'aéroport et ces différentes villes doivent être effectuées par la route. Il n'existe pas de liaison intermodale sur le site aéroportuaire. Le projet d'implantation d'une gare TGV, évoqué il y a plusieurs années, n'est pas d'actualité. L'aéroport est accessible soit par des transports privés (voiture particulière et taxis), soit par un transport collectif (car public). Selon une étude de la direction régionale de l'équipement de 1992, près de 75 % de la clientèle de l'aéroport utiliserait la voiture.

Une flotte de 37 taxis exerce à l'aéroport. Le tarif moyen de la course entre le centre de Montpellier et l'aéroport est de 18 € le jour et de 24 € la nuit (2006).

Un car public appartenant au réseau départemental (ligne n° 120) effectue quotidiennement des navettes régulières dédiées à l'aéroport. Le délai d'acheminement est d'une vingtaine de minutes. Le tarif unique est de 4,8 € (2006). Le gestionnaire de ce réseau qui relève du conseil général de l'Hérault est depuis 2004 « Hérault Transport ». Le réseau de transport public par car ne serait pas actuellement saturé, selon le concessionnaire, qui a indiqué que dans ce cas « les fréquences de la navette peuvent être augmentées ».

Aucun lien juridique n'a été contracté entre Hérault Transport et le concessionnaire. Le concessionnaire n'apporte aucun financement à la ligne de transport.

7-2.2 La configuration de l'emprise aéroportuaire

L'emprise de l'aéroport de Montpellier est organisée en plusieurs zones d'activités : l'aviation commerciale, l'aviation non commerciale (générale, loisirs), la formation aéronautique, la maintenance, le fret, la zone d'approvisionnement en carburant, l'aire dédiée aux hélicoptères et la zone des activités tertiaires. La répartition et l'évolution des zones d'activités figure dans le tableau 7, annexé ci-après.

Le total des zones d'activités représente 769 914 m² en 2005, soit une croissance de 65,11 % sur la période (466 300 m² en 2001). Cette croissance est imputable à l'augmentation de la zone tertiaire en 2004 (aménagement confié à la société Praxis) et de la zone de fret en 2005 (aménagement de lots confié à la société Languedoc Terrains).

L'aéroport dispose de deux pistes et d'une zone réservée à l'activité des hélicoptères (gendarmerie et sécurité civile). La piste principale est longue de 2 600 mètres et large de 50 mètres. Elle reçoit l'aviation commerciale, d'affaire et les vols d'entraînement. Elle est ouverte à tous les types d'avion, à l'exception des gros porteurs voyageant sur longue distance (B 747 en pleine charge). La piste secondaire a une longueur de 1 100 mètres et une largeur de 30 mètres. Elle est destinée à l'activité des aéroclubs et des écoles de formation (Service d'exploitation et de formation aéronautique (SEFA) et Ecole supérieure des métiers de l'aéronautique (ESMA)). Elle n'est ouverte qu'aux avions d'une masse inférieure à 5,7 tonnes. Les deux pistes sont reliées à des voies de circulations («taxiway» 3 et 8) et à des bretelles qui permettent leur communication avec les aires de stationnement des diverses zones d'activités. La disposition d'une troisième piste n'est pas envisagée actuellement. Elle ne paraît nécessaire qu'à partir d'un trafic de 3 millions de passagers et compte tenu de la structure du trafic qui prévaudrait (compagnie basée, positionnement de l'aviation d'affaires et de loisirs, fret, etc..).

La zone commerciale et ses installations sont situées sur un front principal (470 m de l'axe de la piste 1) parallèlement à la première piste. L'aérogare commerciale, étendue en 1990, représente 14 ha et dispose depuis 1990 de trois passerelles télescopiques qui permettent le stationnement des avions au contact de l'aérogare. La surface du bloc technique (salle de contrôle radar, bureau de piste, tour de contrôle, services du District aéronautique ...) est de 5 900 m². Les surfaces des aires aéronautiques (A à D) affectées au stationnement de courte et de longue durée de l'aviation commerciale représentent 96 856 m².

L'aérogare présente des possibilités d'extension des salles d'embarquement de 1 000 m² et, dans son prolongement, une extension de 3 000 m² serait possible pour y établir une zone dédiée à une compagnie à bas coût. Ces extensions sont envisageables si le trafic atteint 2 millions de passagers ou s'il fallait envisager une gestion particulière pour une compagnie « basée » avec un traitement des vols sur des aires de stationnement précises.

Les parkings accessibles aux passagers comprennent 1 711 places réparties en plusieurs lots (le P2 parking de courte durée semi - enterré de 567 places, le P3 parking de courte durée de 214 places et le P4 parking de longue durée de 930 places. Un parking gardé (P0) de 130 places pour les véhicules passagers est confié à une société. Un parking (P6) de 341 places est réservé au personnel travaillant dans l'aérogare.

La structure d'accueil de l'aérogare d'affaire représente 1,5 ha. Elle est consacrée au traitement des vols d'affaires et privés ainsi qu'à la location de salles (réunions et manifestations).

La zone de l'aviation générale, qui comprend quatre hangars, correspond essentiellement à l'activité des aéroclubs.

A l'ouest de la zone aéroportuaire, des logements de service pour le personnel de l'aviation civile et de la gendarmerie, affecté à l'aéroport, sont implantés. Cette zone comprend un hôtel, une station service ainsi qu'une petite zone d'activité industrielle. En face de cette zone se situe celle de la formation aéronautique.

A l'entrée de l'aéroport, la zone dite du « triangle d'entrée » est en cours d'aménagement pour y créer un ensemble consacré à de l'immobilier d'entreprises. Certains services de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier y sont installés depuis la fin 2006.

La zone de fret, située au nord et à l'opposé de la piste principale, se compose d'une gare de fret de 2 000 m² et d'une aire de stationnement d'aéronefs qui est reliée par une bretelle à la piste principale. Cette zone est occupée par des sociétés de fret aérien, les services douaniers, et les services postaux qui assurent une relation quotidienne de nuit vers Paris.

A l'opposé de cette zone consacrée au fret aérien proprement dit, des sociétés ayant plutôt une activité de logistique sont implantées sur ce qui relève, non pas de la zone aéroportuaire, mais d'une activité de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier connue sous l'appellation «Eurogare». Conçue comme une plateforme intermodale rail-route, elle ne semble pas avoir eu le succès escompté.

Le concessionnaire a souligné en cours d'instruction qu'«Eurogare» constitue un service de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier distinct de l'aéroport et gestionnaire de biens immobiliers. Cette précision semble contraire à la définition que les rapports d'activités de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier en donne (« l'action du service est tournée vers le développement de la plate-forme aéroportuaire notamment la zone de fret »). Le voisinage d'une opération qui n'a pas répondu à ses objectifs avec la zone de fret contribue à troubler le périmètre de ce qui relève du développement propre à la zone aéroportuaire et de ce qui lui est étranger. Dans sa réponse, le gestionnaire a mentionné, à nouveau, que Eurogare et la zone de fret seraient distincts.

L'importante extension en cours de la zone de fret alimente ce flou. Cette dernière opération s'inscrit dans une perspective de valorisation d'ensemble de l'emprise aéroportuaire (triangle d'entrée et zone de fret). Une surface foncière de 30 hectares a été acquise dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique. Cet achat de 2,8 M€ a été financé avec le soutien de l'Etat à 50 % et des collectivités locales pour 0,1 M€. Les opérations d'aménagement et de commercialisation des terrains ont été confiées à la société « Languedoc terrains ».

La vocation et les objectifs retracés dans le dossier technique (« implantation d'entreprises - pôle de développement fret », page 1) font référence aux « activités logistiques, englobant l'ensemble des activités relevant de ce secteur en développement, depuis le stockage jusqu'au transport et la distribution en passant par toutes les activités intermédiaires, telles que le conditionnement ou toute prestation logistique liée. Le cahier des charges élaboré pour l'appel à candidature d'un aménageur-commercialisateur (« réalisation et commercialisation extension de la zone de fret – cahier des charges ») confirme la destination de ce secteur, destiné à « accueillir des entreprises dont les activités relèvent en tout ou partie de la logistique, du conditionnement à la distribution, (...) ou sont de nature à générer de la logistique ».

Les activités en relation avec le fret aérien sont présentées comme s'inscrivant dans la vocation de ce secteur, avec une prévision d'implantation sur les lots situés en bordure du parking avion. Il s'agirait de créer plusieurs lots dont quatre seraient réservés à des « grands prospects ».

L'examen de ce dossier appelle plusieurs observations.

Cette zone est géographiquement voisine de l'ancien périmètre foncier étudié pour Eurogare (secteur de « Vauguières-le-haut »).

Les objectifs poursuivis relèvent plus de la logistique que du fret aérien. En outre les faiblesses révélées par le projet « Eurogare », les multiples similitudes dans les objectifs entre ce projet et l'opération actuelle (répondre à une pénurie de foncier, favoriser les synergies entre les entreprises, assurer le développement du fret, jouer la « carte de la plurimodalité air/route) et l'analyse des indications contenues dans la liste des « prospects » approchés (les contacts sont anciens, les suites données ne sont pas actualisées, l'impact sur le fret aérien n'est pas évalué) conduisent à penser que ce projet constitue une résurgence « d'Eurogare » et surtout que le bénéfice pour l'économie de l'aéroport dans son activité de fret aérien n'a pas été précisément évalué.

Les réserves foncières, dont l'aéroport de Montpellier dispose, sont de 70 à 80 hectares au nord de la concession (dont 30 hectares ont été déjà achetés) et 50 hectares en bout de piste principale en vue d'une éventuelle extension de sa longueur. Ces réserves ont été étudiées, selon le concessionnaire, « dans le cadre du projet d'avant projet de plan de masse –APPM- et ont été basées sur l'emprise nécessaire à un éventuel doublé-rapproché », le doublé éloigné ayant été clairement abandonné ». Une réserve foncière supplémentaire de 100 hectares serait envisagée au-delà de 2007. Cette situation souligne la nécessité (voir infra § 7.2.3) de rendre publiques les perspectives de développement de l'aéroport. En effet, des propriétaires intéressés pourraient être lésés par l'absence de données fiables sur le devenir foncier de la structure aéroportuaire, et la construction de maisons individuelles disséminées pourrait réduire le foncier potentiel disponible et rendre plus difficile la gestion des nuisances.

7-2.3 La planification aéroportuaire

L'aéroport de Montpellier s'étend sur 450 hectares, selon les données fournies par le gestionnaire. Les installations proprement dites s'étendent sur 44 hectares. Les bassins de rétention d'eau existants couvrent 11 hectares. La composition et l'évolution de l'emprise aéroportuaire de Montpellier sont décrites dans le projet d'avant projet de plan de masse et le plan de composition générale qui en découle. Ces deux documents de planification ont été respectivement établis en octobre 1999 et septembre 2002.

Le projet d'avant projet de plan de masse de l'aéroport a pour objet de définir les orientations fondamentales de l'aérodrome dans son développement définitif (emprise, bandes d'envol, pistes, voies de circulation principales, zones d'installations, caractéristiques des dégagements aéronautiques et radioélectriques). Ce document est essentiel pour l'avenir de la plateforme dans la mesure où il « présente les conditions ultimes de développement de l'aéroport » en indiquant les volumes de trafic prévus et en justifiant les aspects positifs et négatifs de l'aérodrome sur le plan socio-économique. Il a été élaboré conformément au dispositif en vigueur en matière de planification aéroportuaire, notamment l'instruction n° 3719 du 17 décembre 1996 du service des bases aériennes (SBA).

Il est observé qu'en dépit de son importance pour l'avenir de la plateforme, il est demeuré à l'état de projet et n'a donné lieu à aucune approbation. Il n'a pas été « pris en compte par le ministre des transports » selon l'expression applicable. La Cour des comptes relevait dans son rapport de 1991 que « l'avant projet de plan de masse (est) actuellement en cours d'élaboration ». Le dernier document de planification approuvé dont dispose officiellement l'aéroport de Montpellier est l'avant projet de plan de masse (APPM) du 16 mai 1974.

Or, le besoin d'un document finalisé et public se justifie pour plusieurs raisons. L'actuel projet d'avant projet de plan de masse repose sur des paramètres qui sont dépassés. Les études sur les potentialités du site aéroportuaire ont été conduites en juillet 1995 par le service des bases aériennes (SBA) et le service technique des bases aériennes (STBA), la typologie de la clientèle qui y est analysée a pour origine une étude de juillet 1992 de la direction régionale de l'équipement Languedoc Roussillon, les perspectives d'évolution du trafic passager prennent appui sur des données qui datent du milieu des années quatre vingt dix (études conjointes du Bureau d'information et de prospective économique et de l'Institut du transport aérien ; trafic passager de 1,5 M en 1998). Enfin, certains aspects ne sont plus valides, compte tenu de la liquidation de la seule compagnie « basée » sur l'aéroport (Air Littoral) et de la cessation d'activité des compagnies Air Inter, AOM et Air Liberté.

Par ailleurs, ce document n'a été ni approuvé ni publié, ce qui prive les acteurs locaux (collectivités locales, associations intéressées, riverains, entreprises et usagers) d'informations précises et synthétiques sur les projections retenues et les orientations de la plate-forme aéroportuaire. Or, celle-ci constitue un équipement structurant mettant en jeu des moyens financiers importants pour la collectivité et induisant des effets divers sur son environnement. Enfin, l'absence de ce document ne permet pas de disposer d'un plan de servitudes aéronautiques actualisé qui est un document juridique opposable aux tiers.

Le document de planification le plus récent est le plan de composition générale (le précédent plan de composition générale du 24 juin 1987 avait été approuvé) qui a été établi en juillet 2000 et mis à jour en septembre 2002. Ce document entend « définir à moyen terme l'occupation du sol (...) le contenu et le dimensionnement des différentes zones de l'aéroport, en tenant compte des exigences ou contraintes locales ». Il porte également « sur le long terme, compte tenu de l'exiguïté des espaces potentiellement mobilisables pour faire face à la croissance prévisible ». Bien que plus récent, ce document n'a pas fait l'objet d'une approbation. Il ne serait selon la direction de l'aéroport, ni « contractuel ni opposable ». Selon l'aviation civile, il constitue un « code de bonne conduite ».

Pour le concessionnaire, ce document présente cependant deux avantages, celui de conforter l'abandon du projet de doublement de la piste principale sous la forme d'un « doublet éloigné » en retenant le projet d'un « doublet rapproché » et celui de permettre une planification du développement de la zone fret à l'est de la concession.

Il est observé, en premier lieu, qu'il présente tout de même le double inconvénient de s'appuyer sur le projet d'avant projet de plan de masse, dont il reprend les deux horizons de développement à moyen terme (2015-2020) et à long terme (2030) qui reposent sur des hypothèses devenues historiques, et de servir de base au développement actuel de l'emprise aéroportuaire.

En second lieu, l'article 8 du cahier des charges, auquel la convention de concession de 2003 est soumise prévoit que les documents de planification « sont approuvés par l'autorité concédante ». Compte tenu de l'absence d'approbation relevée, cette disposition n'est pas actuellement appliquée à l'aéroport de Montpellier.

Sur ce point, le gestionnaire a précisé que l'absence d'approbation de l'avant projet de plan de masse ne relève pas de sa mission mais de celle de l'Etat qui ne lui aurait donné aucune explication sur ce point. La juridiction prend note de cette précision. Le gestionnaire a également confirmé que les servitudes aéronautiques étaient bien opposables aux tiers, en soulignant qu'elles avaient été prises comme références pour la validation du plan d'exposition au bruit. La juridiction observe qu'il semble paradoxal de ne pas approuver l'avant projet de plan de masse et de prendre pour référence, dans un document contraignant, un plan de servitudes aéronautiques qui n'a pas été actualisé.

7-3 L'organisation et la gestion des services de l'aéroport

7-3.1 L'organisation des services

Les services du concessionnaire sont organisés à l'aéroport autour du directeur général de la concession. Ce directeur est désigné par le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, en accord avec le président de la commission aéroportuaire. Le directeur général est assisté d'un directeur général adjoint qui assure la responsabilité de la direction administrative et financière.

Une gestion par objectifs a été mise en place depuis 2004. Dans ce cadre, la direction générale de l'aéroport rend compte mensuellement au comité stratégique de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. Le directeur général s'appuie sur deux instances internes : le comité de direction (tous les directeurs et responsables de service) et le comité de direction restreint (directeur général adjoint et directeurs technique et d'exploitation). Le comité stratégique de l'aéroport réunit autour du président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, le président de la commission aéroportuaire, le directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier et le directeur général de l'aéroport pour débattre du compte rendu mensuel de la direction générale de l'aéroport.

Les services de l'aéroport comprennent une direction générale, une direction des affaires administratives et financières, une direction de l'exploitation et de la sûreté, une direction des services techniques et une direction du développement. Les titulaires des postes de direction sont désignés par le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, sur proposition du directeur de l'aéroport et après validation par le directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

La direction générale est chargée de la gestion et de la valorisation de la plate-forme aéroportuaire. Le service administratif et financier couvre les aspects financiers, personnels et informatiques. Dans ce cadre, il gère la facturation, la comptabilité, l'élaboration des budgets, du contrôle de gestion. Il met en œuvre la politique des ressources humaines définie par la direction générale de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier ainsi que la politique informatique définie par la direction générale tout en assurant le fonctionnement et le développement des systèmes informatiques de l'aéroport.

La direction technique garantit le bon fonctionnement opérationnel des installations techniques, l'amélioration et le développement des infrastructures aéroportuaires. Le service exploitation assure le traitement des aéronefs et des passagers, de leur arrivée sur la plate-forme jusqu'à leur départ de l'aérogare. L'effectif affecté aux activités aéronautiques serait de 32 salariés. Le service de la qualité et de l'environnement veille à l'amélioration des services aux usagers et à celui du fonctionnement interne, et assure la mise en œuvre du développement durable.

Le service de sécurité veille à l'application et au respect des procédures et consignes de sécurité au niveau des différentes activités de l'aéroport. Le service du développement assure la promotion de l'offre aérienne au départ de la plate-forme et la gestion du secteur extra-aéronautique de la plate-forme. Le service de la promotion gère la communication institutionnelle et commerciale.

Plusieurs services sont directement rattachés à la direction générale. Il en est ainsi du service de la qualité et de l'environnement, de la sécurité et de la promotion. Le directeur général assure également la responsabilité de la direction du développement qui se compose de la gestion domaniale et du développement des lignes.

La question de l'existence d'une direction du développement se pose puisque la direction générale a choisi de se rattacher directement certains services. Il pourrait être envisagé de rattacher les deux unités de gestion domaniale et de développement des lignes au bloc composé autour de la direction générale pour favoriser l'unité de traitement de tous les aspects relevant des services réunis autour du directeur général.

La scission des tâches de sécurité et de sûreté entre un rattachement à la direction générale (service sécurité et aspects comité hygiène et sécurité) et à la direction de l'exploitation (sûreté et lutte aviaire) a répondu selon le gestionnaire à des considérations d'aménagements internes temporaires. Il semble qu'une nouvelle organisation soit actuellement envisagée. Une réflexion en ce sens s'impose en effet, le maintien de l'éclatement actuel pouvant nuire à l'unité de conception et de gestion qui paraît s'imposer dans un domaine où les tâches, autrefois régaliennes, sont suivies de près par l'Etat. La mise en œuvre de la mission de sécurité et de sûreté est sensible et fait l'objet d'un financement dédié. Enfin, les missions de sûreté-sécurité sont prises en charge par trois personnes chez le gestionnaire. Or, l'une d'elle se consacre substantiellement aux questions du comité d'hygiène et de sécurité. Ce personnel ne semble pas en rapport avec la charge (audits des sous-traitants, gestion des personnels en charge de la lutte aviaire, relations avec l'Etat) qui résulte de l'exercice des missions de sûreté et de sécurité.

7-3.2 Les ressources humaines

L'évolution des effectifs au sein de l'aéroport a été importante sur la période examinée (2001-2005). Le tableau 8 annexé ci-après, retrace cette évolution ainsi que la décomposition par service et par statut juridique du personnel. Les directions et services y ont été réunis en trois groupes, le groupe des directions opérationnelles (direction exploitation et direction technique), celui de la sécurité-sûreté et celui des directions et services gestionnaires (direction générale, direction des affaires financières, développement, ressources humaines, informatique, promotion, qualité) sur la base des chiffres fournis par le gestionnaire. L'indication des intérimaires, même s'ils ne relèvent pas juridiquement de l'effectif du personnel de l'aéroport, permet de circonscrire les services qui y ont recours.

Indépendamment du statut juridique des personnels et des services concernés, la croissance des ressources humaines de l'aéroport a été de 21,17 % (avec intérim 15,21 %). Les services opérationnels ont crû de 7,57 % hors services de sûreté-sécurité et de 11,94 % en incluant cette dernière activité. Dans le même temps, les services de gestion présentent une croissance de 55,55 %. Au regard de l'analyse des statuts juridiques (contrat à durée déterminée (CDD), contrat à durée indéterminée (CDI)), il est relevé que les contrats indéterminés ont augmenté de 20,68 % pour les services opérationnels et de 154,54 % pour les services gestionnaires. Parallèlement, les contrats à durée déterminée ont fortement décru quel que soient les services.

Cette croissance des effectifs de l'aéroport, qui n'a pas porté sur les services opérationnels, doit être rapprochée de la baisse de l'activité que le gestionnaire reconnaît en indiquant que « depuis l'exercice 2000, le trafic passager de l'aéroport a baissé de plus de 25 % (soit plus de 430 000 passagers). Dans cette période, le trafic passager est redescendu sous le seuil de rentabilité des installations terminales existantes ». Le gestionnaire en déduit que cette baisse a « rendu impossible la mise en place de la structure opérationnelle planifiée fin 2000 » afin de répondre aux « attentes exprimées par les directions depuis plusieurs années ».

Cette structure visait à recruter cinq agents pour un poste de coordination aérogare (PCA), ce service existant dans les dix premiers aéroports français a pour mission le suivi des installations et équipements, localisés dans la zone publique, qui sont liés au service rendu aux clients de l'aéroport, deux agents pour une cellule dite de DAO/SIG au sein des services techniques, deux agents pour la création d'une direction du développement en charge de la gestion domaniale et du développement de ligne, un agent pour le suivi des dossiers de contentieux, d'assurance et de marché public, cinq agents pour la création de poste d'assistance à des cadres. Il s'agirait au total d'un renfort de quinze agents.

Il a été indiqué à la chambre que « compte tenu des conséquences financières liées aux chutes de trafic successives connues depuis 2000, ces renforts ont été ajournés et le sont toujours aujourd'hui limitant la réorganisation à la création de divers postes ». Ces postes ont porté sur la création du service qualité environnement en 2001, d'un service financier et de ressources humaines autonomes en 2002 et 2003, la création de postes de méthodes et moyens aux services technique et exploitation en 2003 et la création du service achat en 2004.

Le nombre de postes créés au total par rapport aux années 1999-2000 n'a pas été indiqué. Toutefois, compte tenu de ce que la planification de la fin 2000 portait sur un recrutement de 15 agents supplémentaires, le nombre de personnels ayant augmenté entre 2001 et 2005 de 18 agents, pourrait conduire à considérer que le gestionnaire a mis en place, à défaut du projet envisagé, le nombre de postes prévus.

L'importance des recrutements auxquels il a été procédé depuis 2001 est en sens contraire de l'évolution du trafic. En outre, les créations de postes ont porté à la fois sur des services qui existent déjà au sein des services généraux de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (service financier et de ressources humaines, service achat, service qualité) et sur une double création au sein de l'aéroport lui même (deux postes de méthodes et moyens l'un au service technique, l'autre au service exploitation) alors que la création d'un seul poste de méthodes et moyens paraissait envisageable.

Les arguments qui ont été avancés en cours d'instruction pour justifier ces créations (optimisation de la productivité de la masse salariale, fiabilité des informations comptables et financières, réactivité du service financier, élaboration de budgets conformes aux attentes de la direction, gestion de personnels privés et accord d'intéressement) ne sont pas au nombre de ceux qui peuvent être évalués. En effet, à l'exception des gains constatés sur les achats qui seraient « supérieurs aux objectifs fixés », le gestionnaire a souligné que « la mesure de l'efficacité porte plus sur la fiabilité des informations et sur la réactivité des services et du travail transversal ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE MONTPELLIER

Les différentes charges extérieures, au sens large, à la concession ont évolué à la baisse comme l'indique le tableau ci-dessous. La baisse générale est de 38,03 %. Dans le même temps, les frais de personnels de l'exploitant ont augmenté de 34,48 %. Ils représentent 35,80 % des produits d'exploitation, hors taxe d'aéroport, en 2005. Cette part était de 28,05 % en 2001. Ces mouvements traduisent une volonté d'internaliser la gestion de la concession aéroportuaire.

Rubriques	2001	2002	2003	2004	2005	%
Contributions interservices en €	629 342	635 974	685 570	500 950	500 047	- 20,54
Coût de sous-traitance ¹ en €	618 423	603 680	608 796	487 681	464 147	- 24,95
Personnel ext. à l'entreprise en €	610 647	432 311	462 101	247 334	187 489	- 69,30
Total en € (a)	1 858 412	1 671 965	1 756 467	1 235 965	1 151 683	- 38,03
Dépenses de personnel en k€ (b)	2 880	3 393	3 696	3 833	3 873	34,48
Total (a)+(b) en k€ (2)	4 738	5 064	5 452	5 068	5 024	6,03
Produits hors TA en k€ (3)	10 267	11 217	11 410	10 441	10 819	5,37
Rapport b/3	28,05 %	30,25 %	32,39 %	36,71 %	35,80 %	27,63
Rapport 2/3	46,14 %	45,14 %	47,78 %	48,54 %	46,43 %	0,63

L'évolution respective des charges externes et des frais de personnels décrite ci-dessus, n'a pas conduit à une diminution du poids total de ces charges : elles ont progressé de 6,03 % sur la période. Cette croissance est supérieure à celle des produits hors taxe d'aéroport de 5,37 %. Il est observé que le poids total des charges externes et de personnels, rapporté aux produits, hors taxe d'aéroport, a nettement progressé en 2003 (47,78 %) et 2004 (48,54 %) avant de rejoindre le niveau constaté en début de période (46,43 %).

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier confirme que les charges de personnels ont effectivement augmenté sur la période analysée. Toutefois elle indique que cette augmentation serait limitée à 10 % soit une augmentation annuelle moyenne de 2,5 %, qu'il convient de prendre en compte l'influence du glissement vieillesse technicité (GVT) et qu'enfin l'augmentation des charges de personnels n'existerait que jusqu'en 2003.

La juridiction précise que si le glissement vieillesse technicité (GVT) est, sans doute, pour partie, responsable de la croissance des coûts de personnels, le concessionnaire ne démontre pas que cette influence aurait eu pour effet de limiter à 10 % la progression effective des charges de personnels. De plus, le raisonnement suivi par la juridiction a consisté à cerner précisément les charges de personnels, en les distinguant des contributions interservices et de la sous-traitance, ce que ne fait pas le concessionnaire. Par ailleurs, il n'est pas exact que les frais de personnels aurait décré à partir de 2003 puisque les chiffres communiqués en cours d'instruction, et repris dans le rapport provisoire, font état d'une progression de ces frais (3696 k€ en 2003, 3833 k€ en 2004 et 3873 k€ en 2005).

Enfin, la croissance des coûts en personnels doit être mise en regard des charges assurées par le service général de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier au travers de la refacturation des « contributions interservices » (services rendus au sein de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier par la direction générale, les affaires financières, les ressources humaines et la communication) et des coûts de sous-traitance et de « personnels extérieurs à l'entreprise » du secteur commercial², toutes contributions qui devraient contribuer à favoriser une diminution des frais de personnels.

¹ Source « Etats financiers détaillés 2002, 2003 » et la réponse par mail sur « Sous traitance et personnel extérieur » du 31.10.2006

² Secteur comptable 511 dans le grand livre de la concession
 ROD 2 – CCIM –

7-3.3 L'accord d'établissement aéroportuaire, un régime spécifique pour le personnel hors statut

Selon l'assemblée générale du 28 novembre 2003, le personnel de l'exploitant se composait, tous contrats confondus, de 65 % de personnel statutaire et de 35 % de personnel soumis au droit privé (pour les recrutements réalisés depuis 1996).

Le statut du personnel des chambres de commerce et d'industrie ne paraissant plus adapté à la gestion d'un aéroport de la taille de Montpellier, des négociations avec les syndicats ont été conduites pour élaborer un accord collectif applicable au personnel hors statut et au personnel statutaire désireux de quitter le statut. Une corrélation entre les rémunérations et la qualité du travail a été établie par une valorisation des postes. Cet accord collectif de travail, conclu dans le cadre de l'article L. 131-1 et suivants du code de travail, a été signé le 8 janvier 2004. Il a été complété par un accord d'intéressement du 14 juin 2004 visant à associer les salariés non statutaires aux résultats de l'exploitation commerciale.

L'analyse du tableau ci-dessous souligne qu'entre 2002 et 2005, la croissance du personnel disposant de contrats à durée indéterminée a été de 11,11 %. Cette augmentation tient à la forte progression du personnel sous contrat de droit privé (47,37 %) plutôt qu'à la diminution du personnel statutaire qui est faible : 9 postes de moins entre 2001 et 2005.

Services de l'aéroport ³	2001	2002	2003	2004	2005	05/02 %
Directions opérationnelles						
agents hors statut	17	30	34	34	36	20
agents statutaires	41	37	36	37	34	- 8,10
Totaux DO (CDI)	58	67	70	71	70	4,48
Directions gestionnaires						
agents hors statut	0	6	8	14	18	200
agents statutaires	11	11	14	10	10	- 9,09
Totaux DG (CDI)	11	17	22	24	28	64,70
Services de sécurité et de sûreté						
agents hors statut		2	4	1	2	0
agents statutaires	1	4	4	2	0	- 100
Totaux SSS (CDI)	1	6	8	3	2	- 66,66
Totaux des non statutaires (CDI)	17	38	46	49	56	47,37
Totaux des statutaires (CDI)	53	52	54	49	44	- 15,38
Totaux de l'ensemble (CDI)	70	90	100	98	100	11,11
Totaux des CDD non statutaires	15	12	3	4	3	- 75

L'adoption d'un statut pour le personnel de droit privé devait permettre de favoriser un transfert progressif du personnel statutaire vers un statut de droit commun, ce transfert apparaissant comme une préparation à la mise en place d'une société aéroportuaire. Il est constaté que le rapport entre les statutaires et les non statutaires s'est inversé entre 2003 et 2005.

Cependant, les chiffres contenus dans le tableau ci-dessus montrent que le personnel statutaire n'a baissé que de 10,20 % entre 2004 et 2005 pour une croissance de 14,28 % des non statutaires. De plus, cette baisse a porté exclusivement sur les directions opérationnelles et de sécurité (- 12,82 %), les directions gestionnaires conservant un effectif stable (10 agents). A ce stade, l'accord d'établissement ne semble pas avoir atteint tous ses objectifs.

³ Données fournies par le gestionnaire
 ROD 2 – CCIM –

7-3.4 Les outils de gestion

L'aéroport de Montpellier est certifié ISO 9001 depuis 2002. Les procédures ont donc été formalisées et regroupées dans le système de gestion par la qualité. Le suivi du système est organisé par la réalisation d'audits, de revues des processus et d'actions visant à rectifier les défauts repérés.

La gestion budgétaire répond à des étapes définies. Les services sont responsables de leur budget, maîtres de l'identification des besoins et en soumettent fréquemment l'évaluation et la faisabilité à un « copilote ». Les délais d'examen des budgets rectificatifs et primitifs sont déterminés par la direction financière. Les budgets sont validés par la direction générale en fonction des objectifs du « business plan » et donnent lieu à l'émission d'une ligne budgétaire dont le service est responsable. Les dépenses communes de chaque direction sont imputées aux crédits budgétaires des charges de structure. La consommation des crédits budgétaires est annuelle. Le contrôle budgétaire mensuel se traduit par un rapport d'activité relevant les écarts.

Le tableau 9 annexé ci-après souligne que l'exécution budgétaire s'écarte dans des proportions significatives des prévisions initiales, pourtant rectifiées, sur toute la période. Les charges enregistrent des dépassements de plus de 10 % depuis 2002. Les prévisions d'investissements sont systématiquement exécutées en baisse avec des écarts élevés (entre 6 % et 40 %). Les conditions d'exécution des budgets de l'aéroport révèlent l'existence de défaillances dans les processus.

Dans sa réponse, le gestionnaire indique que les écarts significatifs, relevés dans l'exécution budgétaire, s'expliquent par les charges et les produits calculés ainsi que par la sensibilité des investissements, dans le cadre d'une concession à court terme, à l'octroi des subventions lequel ne serait connu qu'au troisième trimestre de l'exercice courant.

La juridiction souligne que, si les explications du concessionnaire sont exactes, elles constituent cependant des variables dont le degré d'incertitude doit être évalué pour être intégré dans les prévisions budgétaires.

La gestion de la trésorerie obéit à une planification mensuelle des besoins et des recettes des services. Elle correspond à une garantie d'exécution des prévisions. Les crédits prévus sont tenus pour dépensés ou acquis à la fin du mois, et intégrés dans le processus de facturation.

Les outils de gestion de l'aéroport sont dans l'ensemble satisfaisants. Il est toutefois observé que le concessionnaire ne dispose pas d'une comptabilité analytique qui permette de déterminer le coût des services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de service pour l'usage des terrains, infrastructures, installations, locaux et équipements aéroportuaires fournis. Le concessionnaire a indiqué que la mise en place de cette comptabilité était en cours avec l'objectif de l'appliquer aux comptes 2006.

Le gestionnaire a précisé que cette mise en place serait effective au 30 novembre 2007 et servirait de base aux augmentations tarifaires, dès la première année de la société aéroportuaire.

7-3.5 Les instances de concertation et les partenaires de l'aéroport

Elles sont au nombre de trois : la commission consultative économique, la commission consultative de l'environnement et le conseil de suivi de la charte de l'environnement.

La commission consultative économique comprend les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales (conseil général, communauté d'agglomération) et des principaux usagers de la plate-forme (Air France, GB Airways, IBM, Hertz)⁴. Ils sont réunis chaque année pour statuer sur les augmentations des redevances réglementées, les comptes exécutés et le budget prévisionnel.

La commission consultative de l'environnement a été créée en 1990. Elle est présidée par le préfet. Elle comprend l'Etat, les communes, les professionnels de l'aéronautique et les associations de riverains. Elle se réunit deux fois par an avec l'objectif d'anticiper les contraintes liées aux nuisances sonores pour ne pas pénaliser le développement du trafic.

Le conseil de suivi de la Charte environnement a été créé en 2003. Il est présidé par le délégué régional de l'aviation civile. Il réunit quatre fois dans l'année l'Etat, les communes, les professionnels de l'aéronautique et les représentants des associations de riverains afin de veiller à la bonne application de la Charte environnement.

Les collectivités territoriales prennent part également à la gestion de l'aéroport en participant aux séances destinées à réunir les financements des investissements projetés par le concessionnaire.

7-4 L'activité du service public aéroportuaire et l'activité extra - aéronautique

7-4.1 Les caractéristiques du service public de l'aéroport

L'aéroport de Montpellier n'est pas « coordonné » au sens de l'article R. 221-12 du code de l'aviation civile⁵. Les installations aéroportuaires sont ouvertes de 5h30 à 23h30 tous les jours de l'année. Il n'est pas soumis à régime d'interdiction (vols de nuit, vols d'approche). Aucune permanence au sens de l'article R. 216-11 du code de l'aviation civile (CAC)⁶ n'a été instituée sur la plate-forme. Les installations actuelles permettent de traiter entre 1,8 et 2 millions de passagers. Le nombre maximal de mouvements quotidiens s'est élevé à 58 en 2005.

Selon le concessionnaire, la plate forme présente plusieurs avantages par rapport aux aéroports les plus proches, qu'il s'agisse de grands aéroports (Toulouse, Marseille) ou d'aéroports plus petits (Nîmes, Béziers, Perpignan). C'est le seul aéroport international de la région. Il n'atteindrait pas son seuil de saturation avant quinze ans. Il disposerait de réserves foncières permettant de développer ses infrastructures. Les droits de trafic ne seraient pas limités. La capacité de «turnaround»⁷ serait de vingt-cinq minutes. Ses trois aires de stationnement permettraient l'accueil simultané de onze appareils. Enfin, les contraintes de « slot »⁸ seraient négligeables.

⁴ assemblée générale du 29/11/02 p 25

⁵ Un aéroport est coordonné lorsque l'attribution de ses créneaux horaires est fixée en considération d'autres aéroports voisins

⁶ Article R 216-11 du code de l'aviation civile « (...) le ministre (...) peut confier au gestionnaire de l'aérodrome ou à un prestataire de services la mission d'assurer la permanence des services d'assistance en escale. Sur tout autre aérodrome mentionné au 1° de l'article R 216-2, cette même faculté échoit au préfet qui y exerce les pouvoirs de police ».

⁷ Difficile à traduire précisément en français, sinon par rotation, elle évalue le temps minimal nécessaire à un avion pour débarquer ses passagers, se ravitailler et repartir après embarquement

⁸ La contrainte de « slot » est le retard moyen constaté par vol commercial. En 2005, toutes causes confondues, il était de 7 minutes.

7-4.2 Le trafic de l'aviation commerciale

Le trafic de l'aviation commerciale sur la période examinée est retracé dans le tableau ci-dessous en distinguant les vols réguliers de ceux qui ne le sont pas, la répartition géographique des vols sur lesquels voyagent les passagers, le sens des voyages des passagers et le nombre des passagers en transit.

Les données sur le trafic, essentielles, se sont révélées différentes selon les documents examinés (y compris pour le fret voir infra), qu'il s'agisse de ceux établis par le concessionnaire (rapport d'activité et réponses aux questionnaires d'instruction) ou de ceux figurant dans d'autres bases de données (direction générale de l'aviation civile, Union des aéroports français (UAF⁹)).

Les chiffres des années 2001 et 2002 restent incertains, malgré les rectifications produites en cours d'instruction. Les passagers de 2001 auraient été de 1 541 959 ou 1 542 002 alors que l'Union des aéroports français et la direction générale de l'aviation civile indiquent 1 542 020. Le nombre de 2002 a été rectifié en cours d'instruction, passant de 1 559 463 à 1 559 023, l'Union des aéroports français mentionnant 1 559 463 comme la direction générale de l'aviation civile. Ces divergences influencent les analyses selon la nature des vols et la répartition géographique.

Trafic passagers et mouvements	2001	2002	2003	2004	2005	05/01%
Passagers						
Vols réguliers	1 511 569	1 530 161	1 538 286	1 302 676	1 259 897	- 16,65
Vols non réguliers	30 390	29 302	26 382	21 974	43 605	43,48
Totaux (hors transit)	1 541 959	1 559 463	1 564 668	1 324 650	1 303 502	- 15,46
Répartition géographique des vols						
Nationaux	1 458 580	1 310 278	1 270 516	1 049 526	1 004 568	- 31,12
Européens	73 566	236 464	261 307	260 393	258 925	251,96
Internationaux	9 813	12 721	32 845	14 731	40 009	307,71
Totaux (hors transit)	1 541 959	1 559 463	1 564 668	1 324 650	1 303 502	- 15,46
Sens						
Arrivées	770 049	781 022	785 592	662 157	653 914	- 15,08
Départs	771 953	778 001	779 076	662 493	649 588	- 15,85
Totaux (hors transit)¹⁰	1 542 002	1 559 023	1 564 668	1 324 650	1 303 502	- 15,49
Transit (compté une fois)	4 193	6 292	3 714	2 730	7 411	76,74
Totaux (avec transit)	1 546 195	1 565 315	1 568 382	1 327 380	1 310 913	- 15,26

Le trafic de l'aviation commerciale a baissé d'environ 15,46 % sur la période. Cette baisse est due au trafic régulier. La forte croissance du trafic non régulier a permis de limiter la diminution du trafic régulier. Le trafic régulier est représenté sur la période par le groupe Air France (Air France, Régional et Britair), Air Liberté, Air Littoral, British Airways, la compagnie à « bas coûts » Ryanair et Air Horizons (en faillite en novembre 2005). Le trafic non régulier est assuré par les compagnies aux fréquences non régulières (Air Algérie, Royal Air Maroc), les vols charters (Air Excel, Cimair Air, Sterling, Norwegian, Luxair, Buzz) et les programmes spécifiques des voyagistes (Erzog, Fram, Midi-Libre voyages).

La structure du trafic commercial a changé sur la période. Les passagers des vols nationaux représentaient 94,61 % du trafic en 2001 : le taux est de 77,05 % en 2005. La baisse du trafic domestique a été atténuée par la très forte augmentation des vols européens (4,77 % des passagers transportés en 2001 pour 19,86 % en 2005) et internationaux (0,64 % des passagers transportés en 2001 pour 3,07 % en 2005).

⁹ Union des aéroports français (UAF)

¹⁰ Les totaux 2001 et 2002 présentent des écarts selon les regroupements qui n'ont pas pu être résolus en cours d'instruction, le concessionnaire ayant reconnu l'existence d'inexactitudes (email du 13/12/06)

L'arrêt de l'activité des compagnies Air Liberté (juin 2001) et Air Littoral (février 2004) a pesé sur le trafic. Selon le gestionnaire, avant l'arrêt d'Air Littoral, l'aéroport enregistrait près de 1,8 million de passagers, dont 250 000 relevaient du « hub »¹¹ de cette compagnie.

La perte de cette compagnie « basée », conjuguée à l'arrivée du TGV Méditerranée (juin 2001) et à son succès commercial expliquent l'importante baisse du trafic domestique sur la période (- 31,12 %). Divers facteurs cumulés expliquent aussi la baisse du trafic certaines années. Ainsi, la diminution des passagers en 2005 (- 1,6 %) résulte d'une « perte » de clientèle de 5,1 % sur la ligne vers Paris d'Air France, de l'arrêt de certaines lignes de Régional Airlines, et du dépôt de bilan de Air Horizons. Les causes conjoncturelles (conflits internationaux, chocs pétroliers, conflits sociaux, conditions météorologiques) ont également exercé une certaine influence sur cette évolution.

L'augmentation de 76,74 % constatée sur les passagers en transit doit être relevée puisqu'elle contribue à ralentir la baisse du trafic en faisant de l'aéroport de Montpellier une étape sur une destination plus longue.

La part de marché des compagnies majeures de la plate forme est retracée dans le tableau suivant :

Compagnies	2001	2002	2003	2004	2005
Air France	72	71	66	78	78
Air Littoral	14	14	14		
Air Liberté	8				
British Airways	4	3	4	4	4
Ryanair		11	12	15	16
Autres	2	1	4	3	2

La répartition actuelle du trafic (77 % de passagers domestiques, 20 % de passagers européens et 3 % de passagers internationaux) révèle la prépondérance du groupe Air France (78 % de la plate-forme en 2005) et de la compagnie Ryanair (16 % des lignes européennes desservies par l'aéroport en 2005). Le poids de ces deux compagnies s'est renforcé sur la période compte tenu de la cessation d'activité de certains opérateurs.

La géographie des destinations desservies depuis l'aéroport de Montpellier couvre la France, l'Europe et le Maghreb. Ces destinations sont reliées en lignes directes (Paris, Clermont Ferrand, Lyon, Rennes, Nantes, Londres, Copenhague, Oslo, Francfort, Casablanca, Oran, Alger) et indirectes par les « hub » de Paris et de Lyon (trente trois destinations européennes en aller retour journée) et celui de Casablanca (desserte de nombreuses capitales africaines).

La durée du voyage pour les cinq principales destinations en 2005 peut être décomposée comme il suit :

Destinations	Enregistrement et contrôles	Vol bloc	Voyage centre ville	Total
Paris CDG	1h	1h 20	0h 45 (bus)	2h 65
Paris Orly	1h	1h 20	0h 30 (bus)	2h 50
Londres Stansted	2h	1h 10	0h 45 (train)	3h 55
Londres Gatwick	2h	1h 10	0h 30 (train)	3h 40
Francfort Hahn	2h	1h 35	1h 15 (bus)	4h 45

La politique de développement de la plateforme, mise en œuvre par le concessionnaire pour favoriser l'ouverture de nouvelles lignes, qu'il s'agisse de vols réguliers européens (Ryanair) et de vols internationaux non réguliers (Air Algérie, Royal air Maroc), a contribué à freiner le ralentissement de l'activité aéroportuaire généré par la baisse du trafic national.

¹¹ Hub : une plateforme d'échanges qui permet à tous les aéroports qui lui sont reliés de démultiplier leurs destinations finales.
 ROD 2 – CCIM –

7-4.3 Les mouvements et le trafic aérien non commercial

Les mouvements des avions sont commerciaux ou non commerciaux selon que les aéronefs effectuent du transport public, et sont exploités par des entreprises autorisées à cet effet, ou non. L'aviation commerciale retrace l'activité des compagnies aériennes et de l'aviation d'affaire (entreprises d'avions taxis). L'aviation non commerciale correspond à l'activité de l'aviation générale (sociétés privés, particuliers, aéroclubs) et à divers mouvements (avions commerciaux à l'entraînement, officiels en déplacement, militaires, école d'aéronautique).

Le trafic non commercial revêt une importance significative sur l'aéroport de Montpellier. Les données qui suivent manifestent que l'évolution des mouvements non commerciaux a accusé une légère baisse de 1,86 % qui, par contraste, souligne la forte diminution des vols commerciaux (- 39 %) sur la même période.

Mouvements	2001	2002	2003	2004	2005	05/01 %
Vols non commerciaux (a)	66 917	60 806	65 777	68 606	68 161	- 1,86
Vols commerciaux	24 598	24 492	23 847	15 510	15 018	- 38,95
Totaux (b)	91 515	85 298	89 624	84 116	83 179	- 9,11
Rapport (a) / (b) %	73,12	71,29	73,39	81,56	81,94	12,06

La prépondérance structurelle des vols non commerciaux s'est accentuée sur la période puisque sa part relative est passée de 73,12 % à 81,94 %, soit une progression de 12 %.

Le poids des vols non commerciaux doit être apprécié au regard de trois considérations. D'abord, les produits aéronautiques sont moins élevés que ceux de l'aviation commerciale (tarification forfaitaire retenue¹² et abonnements¹³). Ensuite, les conditions de facturation sont plus contraignantes puisque la facturation porte sur un grand nombre de petites factures dont les données, transmises par l'aviation civile¹⁴, peuvent être contestées¹⁵.

Si le paiement au comptant des redevances est la règle, les paiements différés sont acceptés rendant la gestion du recouvrement plus compliquée. Enfin, compte tenu des coûts d'entretien de la seconde piste réservée exclusivement à l'aviation non commerciale, la rentabilité de l'exploitation des vols non commerciaux ne paraît pas assurée.

Le gestionnaire a indiqué à la chambre que « l'existence d'une deuxième piste pour les aéroclubs et les écoles de formation avec des mouvements non commerciaux très supérieurs aux mouvements commerciaux ne permet pas d'avoir des redevances au regard de leur activité et des coûts liés à l'entretien du secteur concerné. L'aviation civile considère que les deux pistes font partie d'un système économique indissociable. Dans le cadre des évolutions en cours liant un certain nombre de redevances au coût du service rendu, la question peut se poser ».

¹² Tarif forfaitaire pour les appareils de moins de 6 tonnes de 12,20 € HT à 76,22 € HT applicable à chaque touché, comprenant deux balisages, un jour de stationnement gratuit, l'assistance opérationnelle et une navette

¹³ Abonnement annuel appareils privés et aéroclubs, hors taxe balisage, de 744,87 € HT (1t) à 2 369, 29 € HT (6t)

¹⁴ Conditions générales de vente Aéroport de Montpellier article 1.1 « les données nécessaires à la facturation des redevances aéronautiques sont communiquées par les services locaux de l'aviation civile et de la météorologie et sont donc à ce titre opposable à tous exploitants d'aéronefs utilisant les ouvrages, installations, bâtiments et outillages de l'Aéroport »

¹⁵ La plupart du temps ces vols sont réalisés en VFR (vol à vue) sans plan de vol alors que les vols commerciaux sont effectués en IFR (vol aux instruments avec plan de vol)

7-4.4 Le fret aérien à l'aéroport de Montpellier Méditerranée

L'examen des données relatives au fret aérien a révélé des différences entre les documents examinés (rapports d'activité et réponses aux questionnaires d'instruction). Ces différences proviendraient, selon le concessionnaire, de la « prise en compte ou non selon les documents du fret avionné et du fret camionné ». Or, les premiers chiffres conduisaient à des conclusions différentes de celles qui sont présentées ci-dessous. De plus, le site de l'Union des aéroports français (UAF) indique que pour Montpellier les données du fret camionné seraient « nulle ou non significative » alors que les éléments transmis par le concessionnaire mentionnent le contraire (1 717 tonnes en 2004, 1 201 tonnes en 2005).

La juridiction prend acte de la réponse apportée, sur ce point, par le concessionnaire qui a confirmé les chiffres contenus dans le tableau ci-dessous et indiqué que l'Union des aéroports français (UAF) les aurait sans doute mal interprété.

Le fret aérien se compose du trafic postal et du fret non postal. Le trafic postal correspond à la liaison quotidienne de nuit vers Paris. Globalement, l'activité de fret a légèrement progressé sur la période de 2,07 %. La part du fret postal dans le fret « aérien » est prépondérante au regard du fret non postal. Cette proportion a diminué sur la période (- 15,15 %) en raison d'une croissance du fret non postal depuis 2004.

Fret aérien (en tonnes)	2001	2002	2003	2004	2005	05/01 %
Trafic postal (a)	4 143	4 563	4 004	3 602	3 587	- 13,42
Fret hors poste ¹⁶	2 760	2 831	1 903	2 962	3 459	25,32
dont fret avionné	2 760	2 831	1 903	1 245	2 258	- 18,19
dont fret camionné ¹⁷	-	-	-	1 717	1 201	- 30,05
Totaux (b)	6 903	7 394	5 907	6 564	7 046	2,07
Rapport (a) / (b) %	60	61,71	67,78	54,87	50,91	- 15,15

Le concessionnaire a indiqué que les avions ne disposant plus de capacité de fret disponible, le fret aérien s'effectuerait sous la forme du fret camionné sous lettre de transport aérien. Il s'agit pour un transporteur aérien de faire voyager le fret selon les tarifs et les conditions, notamment d'assurance, du transport aérien. Les intervenants sont des transporteurs et des transitaires.

La faiblesse du volume du fret aérien à Montpellier correspond à la situation nationale sur ce secteur. Cependant, le recours fréquent au fret camionné (57,96 % en 2004), alors qu'il est généralement réservé à des distances inférieures à 1 500 kilomètres et au transport de fin de semaine (samedi 22h à dimanche 22h), doit être relevé.

Compte tenu de la faible progression du volume total du fret traité, sur la période, de ce que le volume du fret aérien ne rapporte pas de ressources spécifiques à l'aéroport et de ce que les investissements portant sur la zone de fret n'entraînent généralement aucune économie d'échelle pour les installations aéroportuaires, principalement conçues pour le transport des passagers, la question se pose de la rentabilité de l'opération d'extension de la zone de fret de l'aéroport de Montpellier.

Enfin, la perception de redevance commerciale, assise sur le volume du fret traité par les entreprises installées sur la zone de fret, pourrait être étudiée.

¹⁶ Annexe 1 communiquée par l'aéroport en réponse au questionnaire 2 et email du 13.12.2006

¹⁷ Le fret camionné n'est distingué que depuis 2004

La juridiction prend acte de la réponse du concessionnaire qui souligne que, dans un secteur étroit et concurrentiel où les redevances sont peu appliquées, cette mise en place pourrait entraîner une évasion de chiffre d'affaires.

7-4.5 L'activité domaniale de l'aéroport de Montpellier Méditerranée

L'activité domaniale retrace les produits obtenus par la mise en valeur économique du domaine aéroportuaire. Elle couvre la gestion des zones de stationnement, de l'octroi d'autorisations d'occupation du domaine public et de la perception de redevances commerciales assises sur l'activité développée par les prestataires de services sur l'aéroport.

Selon le concessionnaire, quatre vingt entreprises exercent leur activité sur la zone aéroportuaire. Les relations juridiques avec ces entreprises reposent sur des autorisations d'occupation temporaires quand elles disposent d'espaces (bureau, hangar, comptoir) et d'effectifs salariés sur le site. Ces conventions prévoient essentiellement des redevances domaniales (61 en 2005 soit 1,9 M€) qui se cumulent parfois avec des redevances commerciales (30 en 2005 soit 1,5 M€). Les compagnies qui utilisent la plate-forme sans y disposer de salariés n'ont pas de lien juridique avec l'exploitant. Les effectifs employés par les entreprises sur la zone aéroportuaire ne sont pas connus de l'exploitant à l'exception de celui du groupe Air France (206 salariés).

Au regard de l'activité aéronautique, les prestations d'assistance en escale¹⁸ aux compagnies sont assurées marginalement par l'exploitant lui-même, puisque cette activité ne concerne que les opérations de « car de piste ». Cette activité est en baisse de 64,86 % sur la période, le chiffre d'affaires étant passé de 185 k€ en 2001 à 65 k€ en 2005. Cependant, en application de l'article R. 216-6 du code de l'aviation civile¹⁹, le système de tri des bagages a été confié au gestionnaire de l'aérodrome.

L'exploitant a fait le choix de l'intervention sans restriction des sociétés d'assistance en escale comme la société Air France (auto-assistance et assistance à d'autres compagnies sur demande) et divers prestataires (Air Assistance, Catair, Swissport France Air Total, Air Oroc, Aviapartner, MAS, Catair, Gimmas, SAT). Les prestations d'assistance aéroportuaire assurées par ces entreprises sont étendues (assistance administrative au sol et supervision, assistance passagers, assistance bagages, assistance fret et poste, assistance opération en piste, assistance nettoyage et service de l'avion, assistance carburant et huile - uniquement pleins huiles et d'autres ingrédient liquides-, assistance entretien en ligne, assistance opérations aériennes et administration des équipages, assistance transport au sol, assistance service commissariat).

Ces sociétés acquittent uniquement des redevances domaniales comme les entreprises de la zone de fret. Les recettes de ces dernières ont progressé de 45,14 % sur la période (132 k€ en 2001 et 192 k€ en 2005). Certains prestataires n'acquittent aucune redevance (Communauté d'agglomération « promotion espace méditerranée », société C. « stockage de carburant »).

La juridiction prend acte des réponses apportées, sur ce point, par le concessionnaire. La société C. aurait accepté d'accomplir la mission demandée et de réaliser les investissements correspondants, à la condition d'être exemptée de redevance, ce que le concessionnaire a consenti compte tenu de qu'aucune autre société n'avait souhaité réaliser les investissements nécessaires. Quant à la situation de la Communauté d'agglomération, l'accord de gratuité aurait été validée par le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

¹⁸ Les services d'assistance en escale (articles R 216-1 et suivants du code de l'aviation civile (CAC)) sont définis comme les services rendus à un transporteur aérien sur un aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique

¹⁹ Article R 216-6 du code de l'aviation civile « (...) la gestion des infrastructures servant à la fourniture des services d'assistance en escale dont la complexité, les conditions techniques d'exploitation, le coût ou l'impact sur l'environnement ne permettent pas sur cet aérodrome, la division ou la duplication. Le gestionnaire peut rendre obligatoire l'usage des infrastructures considérées pour les prestataires des services et pour les transporteurs aériens ».

La politique de tarification de l'activité domaniale pourrait être réévaluée : d'une part, l'exonération de certains prestataires pourrait constituer une atteinte au principe de libre concurrence, et, d'autre part, les raisons conduisant parfois à n'appliquer que des redevances domaniales ne sont pas explicites.

Les résultats de l'activité de stationnement sont suivis attentivement par l'exploitant. La grille tarifaire est différenciée selon la localisation du parking : les plus proches de l'aéroport (P2 et P3) sont plus coûteux (stationnement inférieur à une heure 2,10 € TTC et 1,6 € TTC) que le plus éloigné (P4 - moins d'une heure 1,5 € TTC). L'adaptation de la politique tarifaire a conduit à l'adoption de deux mesures significatives : la suppression de la première demi-heure gratuite en octobre 2003 et la mise en place d'un tarif forfaitaire longue durée de 18 € TTC pour quinze jours afin de répondre, notamment, aux besoins exprimés par les agences de voyage.

L'examen de l'activité de stationnement montre que l'exploitant a pallié la forte diminution de la fréquentation des parkings (610 528 entrées en 2001 et 366 858 entrées en 2005) de 39,91 % sur la période par une politique tarifaire qui a conduit à une croissance de 24 % du chiffre d'affaires et de 11,87 % du résultat de cette activité. Le poids croissant des charges sur la période de 33,77 % doit être souligné pour une activité qui est directement gérée par l'exploitant au sein de la cellule « parc auto » et où les coûts d'exploitation sont généralement faibles. La rentabilité de cette activité est de 40 % en 2005.

7-5 La situation financière de l'aéroport de Montpellier Méditerranée

7-5.1 Les conditions de l'exploitation de l'aéroport

Les tableaux 10 et 11, concernant les soldes intermédiaires de gestion et sur les principaux résultats de l'aéroport, sont annexés ci-après.

Le résultat d'exploitation s'est fortement redressé sur la période. Il était négatif sous l'ancien contrat de concession. A partir de 2003, il progresse de 8,28 % (2004) et de 32,21 % (2005). La progression élevée des charges externes (32,98 %), comparée à celle des produits incluant la taxe d'aéroport (30,15 %), n'a pas freiné l'augmentation de la valeur ajoutée de 27 % (6 497 k€ en 2001 et 8 252 k€ en 2005) grâce à la proportion des produits d'exploitation (212 % en 2005) dans la valeur ajoutée.

L'approfondissement du déficit des opérations financières (- 548 k€ en 2001 et - 4 625 k€ en 2005) est imputable à la comptabilisation des amortissements de caducité²⁰, conformément au plan comptable des concessions, à partir de 2003. Les dotations correspondantes se sont élevées à respectivement 5 272 k€, 4 736 k€ et 4 191 k€ entre 2003 et 2005.

Les résultats exceptionnels restent à un niveau élevé sur la période examinée en raison de diverses reprises sur provisions pour risques et litiges et de l'impact des écritures concernant la mise en place des amortissements de caducité à partir de 2003.

Le résultat net de l'aéroport a très fortement progressé sur la période (314 %). Ces résultats sont plus élevés que ceux qui ont été retenus dans le « business plan » qui a servi de base à la conclusion du contrat de concession de 2003. L'évolution des résultats nets ne doit pas dissimuler qu'ils résultent des excédents des mouvements exceptionnels. Hors opération exceptionnelle, l'exploitation courante de la plate-forme est sérieusement déficitaire. Ce déficit s'est accentué sur la période de 94,93 %.

²⁰ Les amortissements de caducité sont comptabilisés pour les biens non renouvelables au terme de la concession
ROD 2 – CCIM –

Le concessionnaire indique que, si les concessionnaires d'aéroports ont fait le choix d'imputer dans la partie exceptionnelle, les reprises sur subventions d'investissement, l'intégration de ces mouvements dans le résultat courant le fait progresser de 497 % sur la période. Il est également souligné que le résultat d'exploitation progresserait de 172 %.

La juridiction précise que les reprises sur subventions d'investissement sont traditionnellement imputées dans les opérations exceptionnelles, qu'il s'agisse ou non de concession, et qu'il serait curieux de procéder différemment. En outre, s'il est vrai que le résultat d'exploitation progresse de 172 %, il doit être souligné qu'il s'agit d'un approfondissement du déficit d'exploitation (le tableau de l'annexe 18 produit par le concessionnaire en appui à sa réponse fait état de - 814 236 € en 2001 et de -2 220 832 € en 2005).

- Les produits de l'exploitation de l'aéroport

La production de l'aéroport résulte de la perception de redevances aéronautiques et de redevances extra aéronautiques. La décomposition et l'évolution des produits de l'aéroport sont retracées dans le tableau 12, et les ratios relatifs à l'exploitation figurent au tableau 18, tous deux annexés ci-après.

Les redevances aéronautiques sont perçues, conformément à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile, en rémunération des activités qui sont directement nécessaires à l'activité aérienne (installations aéroportuaires de toute nature permettant le mouvement des aéronefs et le déplacement des passagers). Le gestionnaire tient compte de l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée dont les clients bénéficient en application de l'article 262 du code général des impôts (compagnies aériennes dont plus de 80 % des services exploités sont à destination de l'étranger ou des départements et territoires d'outre-mer).

Les redevances extra aéronautiques rémunèrent l'usage d'installations qui ne sont pas facturées sous la forme de redevances aéronautiques (passerelles, car de piste, système « crew », banques d'enregistrement et portes d'embarquement), les activités qui sont indirectement liées à l'activité aérienne (boutiques, restauration, location de véhicules, hébergement) et celles qui lui sont étrangères (activités diverses sur l'emprise aéroportuaire).

Les redevances aéronautiques perçues sur l'aéroport de Montpellier sont les quatre redevances fixées par le code de l'aviation civile (atterrissage, balisage, stationnement et passager). L'augmentation annuelle de ces redevances est décidée au sein de la commission consultative économique, sur la base des prévisions de trafic, du programme d'investissement et de l'autofinancement prévisionnel. La procédure de détermination des redevances est conforme aux articles R. 224 et suivants du code de l'aviation civile (CAC).

Il ressort de l'instruction que la redevance « passager » est appliquée par l'exploitant aux passagers transportés de l'aérogare vers l'avion tandis que les passagers qui sont accueillis à l'arrivée des aéronefs ne sont pas soumis à cette redevance. La prise en charge du coût des passerelles et des bus mis en place pour la réception des passagers à l'atterrissage des avions s'effectue sous la forme d'une facturation extra aéronautique de droits d'usage. Cette différenciation ne paraît pas fondée dès lors que le code de l'aviation civile prévoit que la redevance « passager » couvre les coûts relatifs à l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers.

Selon le gestionnaire, cette situation résulterait de l'usage, qui se serait établi depuis la mise en place des redevances, de traiter en facturation extra aéronautique la mise à disposition de passerelles et cars de piste.

Le produit des redevances aéronautiques a baissé par rapport à 2001, l'indice se situant à 93,40 en 2005. Cette diminution s'applique à toutes ses composantes mais surtout aux redevances atterrissage (- 8,66 %) et balisage-stationnement (- 14,14 %) ce qui reflète la baisse des mouvements d'aéronefs (voir supra). A l'inverse, les redevances extra aéronautiques ont évolué positivement sur la période (indice de 111,57 en 2005). Cette progression ne doit pas dissimuler qu'une baisse existe depuis 2003 et qu'elle a pour principale origine les refacturations pour usage (- 10,69 %). Toutes redevances confondues, la progression est de 105,37 sur la période avec une rupture à partir de 2003 (indice de 111,13 cette année). Ces évolutions confirment la chute du trafic passager de 15,34 % depuis cette année là.

- La gestion des missions de sûreté et de sécurité

Le concessionnaire est responsable de la mise en œuvre des missions définies à l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile²¹. Il s'agit, sous le contrôle de l'Etat, de veiller à la sécurité du transport aérien (lutte contre l'incendie des aéronefs, sauvetage, lutte contre le péril aviaire), à la sûreté du voyage des passagers (inspection filtrage des voyageurs, de leurs bagages à main et en soute) et de réaliser les mesures relatives à la protection de l'environnement (mesure de bruit, suivi des trajectoires des aéronefs).

La taxe d'aéroport, instituée par la loi de finances pour 1999, finance ces missions. Elle est appliquée à chaque passager et tonne de fret ou de courrier transporté. Le montant de la taxe est déterminé annuellement par arrêté ministériel. Il a été sur l'aéroport de Montpellier (classe 3) pour les passagers de 4,43 € en 2001, de 8,30 € en 2002, de 9,50 € de 2003 à 2005. Au niveau du fret, il s'est élevé à 0,60 € en 2001 et 2002, 1,50 € en 2003, 2004 et 2005.

Le montant de la taxe s'ajoute au prix du billet. Il est acquitté par le passager, collecté par les compagnies aériennes qui en restituent le montant à la direction de l'aviation civile. Celle-ci attribue à chaque plate-forme le montant de la taxe qui lui revient en fonction du nombre de passagers embarqués dans l'année.

Le caractère régalien des tâches de sécurité et de sûreté a conduit le concessionnaire à distinguer dans sa comptabilité deux secteurs (511 « secteur commercial » et 512 « secteur taxe aéroport ») l'un correspondant au service industriel et commercial rémunéré par les redevances de l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile²² et l'autre relatif aux dépenses couvertes par la taxe d'aéroport.

Selon le concessionnaire, les comptes annuels sont « impactés des écarts existants entre les divergences de traitement de la comptabilité taxe aéroport section 512 de la concession, les coûts déclarés et les recettes perçues liés à l'application du guide par la direction générale de l'aviation civile ». La comptabilité retracerait les coûts dont l'Etat assure la couverture (coûts d'exploitation, dotations aux amortissements financiers, frais généraux de 15 %) dans la mesure où divers coûts et recettes (charges et produits financiers, charges d'amortissements des immobilisations quelles que soient les méthodes linéaire, dégressif ou de caducité, les quotes-parts de subventions, les régularisations sur immobilisations) ne sont pas pris en compte par le guide de la taxe de la direction générale de l'aviation civile.

²¹ Article L 213-3 du code de l'aviation civile « Les aérodromes assurent le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, ainsi que la prévention du péril aviaire. Ils participent à l'organisation des visites de sûreté (...) l'exploitant d'aérodrome assure l'exécution des services en cause »

²² Article R 224-1 du code de l'aviation civile « sur tout aérodrome ouvert à la circulation aérienne publique, les services rendus aux usagers et au public donnent lieu à une rémunération, sous la forme de redevances perçues au profit de la personne qui fournit le service (...) »

Jusqu'en 2004, les comptes de cette activité étaient présentés à l'Etat concédant après retraitement extra-comptable, pour les rendre conformes aux dispositions du guide de la taxe d'aéroport. Ce processus a généré des divergences avec le traitement comptable classique, compte tenu des « nombreux désaccords sur les coûts enregistrés dans (la) comptabilité et les coûts retenus par la direction de l'aviation civile a posteriori ». Le concessionnaire comptabilise depuis 2004 l'intégralité des coûts pour lesquels il a obtenu a priori de l'aviation civile « lors de l'établissement du budget de la taxe pour chaque année » en constatant dans le même temps une créance sur l'Etat.

Le traitement différencié des imputations liées à la taxe d'aéroport conduit à constater des résultats divergents pour cette activité de sûreté et de sécurité comme l'indique le tableau 13 annexé ci-après dont les données (présentées ici depuis 1999 pour mieux cerner les écarts) sont issues des documents établis par le concessionnaire et par la direction de l'aviation civile sud est (DAC Sud Est).

Mis à part les écarts relatifs aux résultats, des différences existent dans les données qui retracent cette activité selon qu'elles sont traitées par le concessionnaire ou par l'Etat (lettre du 30 novembre 2005 du service de gestion de la taxe d'aéroport (SGTA)²³ de la direction de l'aviation civile sud est (DAC Sud Est) au concessionnaire et le tableau transmis par la direction de l'aviation civile sud est (DAC Sud Est) comme le tableau 14 annexé ci-après en témoignent.

Au niveau des recettes, le concessionnaire a inscrit dans ses comptes depuis 2001 des montants plus élevés que les versements de la direction de l'aviation civile sud est (DAC Sud-Est), alors que le changement de comptabilisation dont il fait état serait de 2004. Il en ressort un écart cumulé de 3 187 k€ sur la période à la fin 2005. Cette différence paraît tenir à l'inscription provisionnelle des recettes de la taxe d'aéroport. Une évaluation plus précise des recettes prévisionnelles pourrait être recherchée.

Au niveau des subventions, le concédant fait figurer 30 k€ qui n'ont pas été comptabilisés sous cet intitulé par le concessionnaire. Il s'agit de la cession d'un bien dont le traitement en « subvention » ou « autre recettes » devrait être clarifié.

Les écarts relatifs aux coûts qui devraient être imputés sur la taxe d'aéroport s'élèvent à 648 k€ en cumulés à la fin 2005. Enfin, les déficits cumulés depuis 1999, tels qu'ils sont retracés par les parties, ne sont pas identiques. Selon la direction de l'aviation civile sud (DAC Sud Est), le bilan de la gestion de la taxe, estimé à la fin 2005, serait de 200 k€, tandis que les comptes de l'aéroport font état d'une créance sur le concédant de 1 525 k€ fin 2005²⁴.

Un montant de 310 k€ a été relevé par le commissaire aux comptes en 2004. Il s'agirait de dépenses imputées sur la taxe d'aéroport qui seraient « officieusement » contestées par la direction générale de l'aviation civile à la suite d'un audit de 2003. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) n'aurait pas répondu à la « circularisation » réalisée par le commissaire aux comptes dans le cadre de la certification des comptes 2005.

Le concessionnaire, qui n'a pas eu connaissance des résultats de l'audit financier de la direction générale de l'aviation civile réalisé en juillet 2003, malgré les remarques apportées au projet de rapport, a souligné l'existence de positions divergentes entre les échelons et services de l'aviation civile chargés du suivi technique et financier de la taxe d'aéroport (délégation régionale, direction territoriale sud-est et direction générale). L'exploitant a fait valoir que la validation annuelle du budget des investissements et de l'excédent ou du déficit de la taxe, à laquelle il est procédé avec les services de la direction de l'aviation civile du sud-est, ne devrait pas être remise en cause ultérieurement.

²³ SGTA : service de gestion de la taxe d'aéroport

²⁴ Budget exécuté et comptes 2005 p133, confirmation par mail du 13 décembre 2006

La taxe d'aéroport représente, depuis 1998, la principale source de financement des dépenses de sécurité et de sûreté. Selon le concessionnaire, cette ressource ne permettrait pas la prise en charge du coût effectif des missions assurées. La progression du taux de la taxe, caractérisée par une stabilité en 2004 et 2005 et une croissance de 4,10 % en 2006, n'apparaît pas suffisante.

Cette situation semble nécessiter un subventionnement régulier de l'Etat²⁵. Le concessionnaire a fait valoir qu'il a dû « supporter un cumul de déficit de cinq exercices avant d'obtenir le versement attendu ». Les difficultés de trésorerie ont conduit à demander en 2003 à la tutelle l'autorisation de souscrire un emprunt à court terme de 1,7 M€, pour lequel l'accord n'a été obtenu qu'en avril 2004.

Il est observé que le suivi du financement des dépenses de sécurité et de sûreté par le concessionnaire et par l'aviation civile repose essentiellement sur la taxe d'aéroport (TA). Or, les dépenses correspondantes sont aussi financées par des subventions d'investissement des collectivités locales. Ces subventions ne semblent pas être prises en compte si l'on se réfère aux documents transmis pendant l'instruction (« Financement des missions de sûreté/sécurité » tableau B du questionnaire annuel taxe d'aéroport (TA) de la direction de l'aviation civile (DAC) et « taxe d'aéroport historique au 31/12/2005 sur linéal » de l'exploitant).

Ainsi, le conseil régional et le conseil général de l'Hérault ont subventionné des investissements de ce type en 2003 (le poste d'inspection et de filtrage, le poste central de sécurité, l'installation du portique de comptage sur poste d'inspection, l'aménagement provisoire de sûreté, les bâtiments et matériels de contrôle de bagages de soute, système de réconciliation de bagages de soute, aviation générale, portail zone de fret) et en 2004 (équipement et bâtiment contrôle de bagages de soute, aménagements sûreté suite audit de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), fermeture zone d'enregistrement et sécurisation tapis).

Les divergences entre le concessionnaire et l'Etat ont des répercussions sur la réalisation des investissements et l'application des mesures de sécurité et de sûreté. Sur la période examinée, le concessionnaire a fait l'objet de près de sept audits et inspections (audit financier, audit national de sécurité, tests inopinés, audit de la zone réservée). Dans l'ensemble, la mise en œuvre des mesures de sécurité et de sûreté a été jugée satisfaisante. Les mesures correctives, les investissements complémentaires et les manquements notifiés ont incontestablement favorisé l'amélioration du dispositif et l'implication de tous les acteurs concernés de l'aérodrome de Montpellier.

Il reste deux difficultés qui n'ont pas été résolues.

La première, un peu ancienne, concerne la clôture de l'enceinte aéroportuaire. En application de la réglementation nationale et européenne²⁶, sur un aérodrome de plus de 500 000 passagers commerciaux tout le périmètre devrait être clos, sans tenir compte des frontières « naturelles ». La clôture actuelle, qui couvrirait 50 % de la longueur nécessaire, a été jugée « très incomplète » à la suite de l'audit du 22 décembre 2005. Selon le concessionnaire, l'achèvement de la clôture n'est pas réalisable dans la mesure où l'aviation civile estimerait que 50 % seulement du coût correspondant serait éligible à la ressource de la taxe d'aéroport contrairement aux dispositions du guide de la taxe.

La seconde, plus récente, est relative à la mise en œuvre du règlement européen²⁷ concernant la zone critique de l'aéroport. Cette zone inclut au minimum toutes les parties de l'aéroport où des passagers inspectés et filtrés ainsi que leurs bagages de cabine peuvent passer ou avoir accès. La mise en œuvre de la zone critique pose le problème des mesures à appliquer aux parties de l'aéroport qui appartiennent à la zone réservée sans relever de la zone critique. C'est le cas de l'emprise réservée à l'aviation générale qui, sur l'aéroport de Montpellier, est étendue, indépendante de la zone de l'aviation commerciale et n'est soumise qu'à des mesures de sécurité privées.

²⁵ Avant sa suppression en 2005, le Fonds d'intervention pour les aéroports et les transports aériens assurait ce subventionnement

²⁶ Article 11.a de l'arrêté du 1^{er} septembre 2003 et article 2.4 de l'annexe au règlement (CE) 2320/2002

²⁷ Règlement n° 1138/2004 du 21/06/2004 sur les parties critiques des zones de sûreté à accès réglementé (PCZSAR)

- L'évolution des principales charges pesant sur les résultats de l'aéroport

La décomposition et l'évolution des charges de l'aéroport sont retracées dans le tableau 15 annexé ci-après. Les ratios relatifs aux dépenses d'exploitation hors dépenses calculées figurent au tableau 17 annexé. La progression des charges a été forte sur la période puisqu'elle est d'environ 38 % pour une croissance de 5,37 % de la production vendue (voir supra) et de 30,15 % de la production totale (avec la taxe d'aéroport).

L'effet induit par la très forte croissance de 63,39 % des charges calculées doit être relativisé puisqu'il correspond à la mise en place des amortissements de caducité à partir de 2003. L'ampleur des indices de 2003 et 2004 souligne les mouvements comptables qui ont été constatés ces deux années. La comptabilisation de ces amortissements prend en compte les modalités financières de sortie de la concession. Les charges calculées d'exploitation ont diminué de 52,71 % sur la période. Elles reflètent la baisse des amortissements techniques compte tenu de la comptabilisation des amortissements de caducité. Les dotations aux provisions évoluent à un rythme constant (485 k€ en 2001 et 628 k€ en 2005).

La politique de provisionnement et d'amortissement est assise sur le principe de prudence résultant du plan comptable général. En pratique, les décisions en matière de provisions et d'amortissements sont prises par la direction financière qui s'appuie sur les indications des avocats en cas de contentieux. Il est observé que ces décisions sont des décisions de gestion qui relèvent de la compétence des organes élus de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. Une modification des pratiques sur ce point apparaît nécessaire.

Le concessionnaire a choisi de ne pas provisionner le litige avec le service départemental d'incendie et de secours de l'Hérault (SDIS) qui réclame le paiement d'une indemnité compensatoire de 5,8 M€ à la suite de la rupture de la convention passée en 1998 pour assurer le service de sécurité, incendie et sauvetage sur l'aéroport. A ce montant s'ajoute le coût du commandement de payer de 174 040 €. La décision de ne pas provisionner aurait été prise sur l'avis circonstancié de l'avocat du concessionnaire. Il est observé que l'absence complète de provisionnement s'écarte du principe de prudence, qui implique de provisionner une quote-part du risque présenté par ce contentieux.

L'augmentation des charges externes et de personnels sur la période examinée, de respectivement 32,9 % et 20,48 %, doit être soulignée. Les consommations externes ont décliné de 16,63 % à partir de 2003 ce qui indique une certaine maîtrise de ces dépenses grâce à un plan d'économie. Tous les postes sont concernés : frais généraux (- 8,33 %), achats (- 11 %) et charges externes (- 41,75 %). A l'inverse, les dépenses de ressources humaines ont régulièrement augmenté d'au moins 3 % à 4 % l'an à l'exception de l'année 2004 (- 3 %).

- Les soldes intermédiaires et la capacité d'autofinancement de l'aéroport

L'évolution des principaux soldes intermédiaires et de l'autofinancement de l'aéroport est retracée dans le tableau 16 et le calcul de l'autofinancement figure au tableau 19 annexés ci-après.

La valeur ajoutée et l'excédent brut d'exploitation ont enregistré des évolutions heurtées. Ils ont baissé en 2003 de respectivement 3 % et - 16 %. La valeur ajoutée a baissé en 2004 de 3,8 %. Ils retrouvent en 2005 des niveaux supérieurs à ceux de 2001 : 16,8 % pour la valeur ajoutée et 24,32 % pour l'excédent brut.

Ces mouvements se sont répercutés sur la capacité d'autofinancement brute qui régresse de 88,93 % en 2003 et de 33,36 % en 2005. Les évolutions de la capacité d'autofinancement nette sont irrégulières. L'amortissement des emprunts est globalement constant sur la période.

7-5.2 La situation patrimoniale de l'aéroport de Montpellier Méditerranée

L'évolution des données du bilan de l'aéroport est retracée dans le tableau 20 annexé ci-après.

Le bilan de l'aéroport enregistre sur la période une diminution de sa valeur de 8 %. Cette baisse est imputable à l'exercice 2005 (- 10,33 %) où les emplois ont été moins élevés. Ainsi, les immobilisations brutes telles qu'elles figurent au bilan ont augmenté de 3,55 % alors que les taux de croissance étaient auparavant d'environ 5 % à 7 %.

Les investissements réalisés sont passés de 6 149 k€ en 2001 à 2 590 k€ en 2005 (- 57,88 %). Leur évolution apparaît irrégulière sur la période (3 392 k€ en 2002, 4 947 k€ en 2003 et 1 890 k€ en 2004).

Les emplois circulants ont nécessité moins de ressources en 2005 au regard de la baisse du besoin en fonds de roulement qui est évaluée à 1, 5 M€. En 2004, le besoin en fonds de roulement avait augmenté de 4,2 M€.

Les ressources propres se sont amenuisées sur la période examinée (- 20,64 %). Les mouvements engendrés par la mise en place des amortissements de caducité ont conduit à retracer au passif du bilan les « droits du concédant » qui relèvent de la catégorie des « autres fonds propres ». Cette spécificité mise à part, la baisse des ressources sur la période est imputable à la permanence d'un report à nouveau négatif (- 857 k€ en 2001 et - 406 k€ en 2005) et à la forte diminution des subventions d'investissements inscrites au bilan (- 69 %).

Le concessionnaire a disposé de plusieurs sources de subventions d'investissements sur la période examinée. Le tableau 21 annexé ci-après retrace les données communiquées. Les subventions demandées par le gestionnaire aux collectivités locales reposent sur les prévisions annuelles d'investissements soumises au comité des investissements à sa session d'automne. Les collectivités sont généralement sollicitées à hauteur de 20 %²⁸. La part respective est négociée par le concessionnaire selon la valeur du programme et la nature des opérations. Le conseil général de l'Hérault vote une autorisation de programme suivie de crédits de paiements. Le conseil régional vote un taux de participation aux opérations déclarées éligibles. Chaque collectivité s'engage par une convention de financement.

Les capitaux permanents sont à des niveaux constants satisfaisants (76,81 % en 2001 et 81,87 % en 2005). La part de l'endettement dans les capitaux permanents qui était de 41,76 % en 2001 s'établit à 48, 87 % en 2005. La trésorerie se maintient autour de 2,5 M€.

L'évolution du fonds de roulement de l'aéroport est retracée dans le tableau 22 annexé ci-après. Le fonds de roulement net (hors provisions) a évolué irrégulièrement sur la période. Sa croissance en 2004 s'explique par le montant de la capacité d'autofinancement obtenue de cette année (+ 3 315 k€ par rapport à 2003), la diminution des remboursements d'emprunts (- 424 k€) et la baisse des investissements (- 2 870 k€) projetés.

La convention de concession étant aux « risques et périls » du concessionnaire, il peut être observé que la concession est gérée depuis 2004 en veillant à ce que le rapport de l'endettement sur la capacité d'autofinancement n'excède pas le coefficient de 5. A partir de 2004, les investissements et l'endettement sont en effet orientés à la baisse.

²⁸ Pour le conseil général de l'Hérault, la participation a été de 15,63 % du montant total HT des investissements en 2002-2003, de 20 % en 2004

7-6 L'implantation de la compagnie Ryanair

Depuis mars 2002, la compagnie Ryanair dessert l'aéroport de Montpellier. Elle opère sur deux lignes européennes (Francfort et Londres). La première ligne sur Francfort Hahn a été ouverte le 7 mars 2002, la seconde sur Londres Stansted le 31 mars 2002. Dès les premières semaines d'exploitation, le nombre de passagers empruntant la ligne de Francfort était élevé (5 600 passagers en trois semaines). A la fin de l'année 2004 (compte rendu assemblée générale du 04/02/2005) cette compagnie avait transporté 199 525 passagers, représentait 15 % des parts de marché de la plate forme de Montpellier et enregistrait une progression de son activité de 7,1 % par rapport à 2003.

7-6.1 Les dispositions juridiques et financières des contrats passés avec Ryanair et Leading Verge

L'implantation de Ryanair relève de deux contrats de trois ans conclus dans les mêmes conditions les 7 novembre 2002 et 8 mars 2005.

Le premier contrat a été signé après sa date d'effet fixée au 7 mars 2002, date du premier vol. La compagnie s'est engagée à assurer avec des appareils B 737-800 (configurés pour 189 sièges économiques) un vol quotidien vers Francfort et à ouvrir une nouvelle ligne avant 2005. Les déroutements et annulations pour force majeure (problèmes techniques, mauvais temps, grèves, réductions de service pour jours fériés) ont été considérés comme faisant partie du standard d'un vol quotidien.

Le point « C » de ce contrat précise que « la société Leading Verge a été choisie après appel d'offre pour réaliser la promotion des lignes opérées par Ryanair ». Cette disposition constitue un élément substantiel du contrat. L'avenant du 7 novembre 2002 au contrat entre la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier et la société Leading Verge a été annexé à ce contrat du 7 novembre 2002 ainsi qu'une lettre du 27 novembre 2002 de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier à Leading Verge qui précise : « les budgets de promotion marketing qui vous sont alloués concernent en exclusivité les activités de Ryanair sur la plate-forme de Montpellier ».

Les redevances aéronautiques (atterrissage, balisage, stationnement) sont fixées à 183 € par rotation. La redevance « passager » établie à 2,75 € est plafonnée à 3,20 € pour les trois années de l'accord. La taxe d'aviation civile est de 3,92 €. La taxe d'aéroport s'élève en 2002 à 8,30 €.

Au niveau tarifaire, il est observé que les redevances aéronautiques ont été forfaitisées pour Ryanair alors que les autres compagnies qui desservent la plateforme de Montpellier sont soumises aux dispositions des guides tarifaires qui ne prévoient le régime forfaitaire que pour les aéronefs non commerciaux de moins de six tonnes. La redevance « passager » a été fixée en 2002 à un niveau inférieur à celui du guide tarifaire applicable de 2,78 € HT. Elle a été plafonnée alors que le guide tarifaire ne prévoit pas une telle disposition. Enfin, le contrat ne précise pas si les tarifs sont hors taxes ou taxes incluses.

La juridiction prend acte de ce que, selon le concessionnaire, le tarif de la redevance passager, indiqué dans le contrat avec Ryanair, résulterait d'une erreur d'arrondi et de ce que la facturation aurait été de 2,78 € au lieu de 2,75 €.

De son côté, le concessionnaire s'est engagé à « prendre en charge » les services mentionnés aux annexes A, B et C. Ces annexes prévoient de faire bénéficier les vols de Ryanair d'une pluralité d'avantages (stationnement prioritaire de l'avion au plus près de l'aérogare, couverture incendie de niveau 7, inspection de la sûreté à 100 % des bagages à main, espaces publicitaires au niveau de l'enregistrement, de l'embarquement et de la collecte des bagages). Elles permettent également à la compagnie de s'assurer d'un soutien constant du concessionnaire en matière de promotion commerciale et de relation avec la presse. Ce soutien est de nature logistique, incluant l'hébergement, les repas et le transport des participants aux manifestations de relations publiques organisées annuellement par Ryanair.

L'exploitant a indiqué en cours d'instruction que les services visés par ces annexes correspondraient à des prestations rendues à toutes les compagnies opérant sur la plate-forme.

On observe que les guides tarifaires en vigueur ne prévoient pas ces prestations et qu'elles ne devraient pas donner lieu à contractualisation si elles étaient habituelles. Il faut enfin relever que les coûts pris en charge pour Ryanair par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (service général ou concessionnaire) au titre de l'application de ces annexes n'ont pu être ni évalués ni justifiés en cours d'instruction.

Sur ce point, le concessionnaire a réitéré le fait que ces prestations seraient fournies à toutes les compagnies. La juridiction en prend acte.

Le second contrat a été signé le 8 mars 2005 pour trois ans. La compagnie s'est engagée à opérer un vol quotidien vers Francfort et Londres et à ouvrir une nouvelle ligne avant fin 2006. Les déroutements et annulations pour force majeure sont traités comme dans le premier contrat. De même, le point C stipule que « la société Leading Verge a été choisie après appel d'offres pour réaliser la promotion des lignes opérées par Ryanair ». La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier s'est engagée, comme pour le premier contrat, à apporter à Ryanair son soutien logistique et commercial.

Ce contrat n'était pas encore signé au début de janvier 2007, soit presque deux ans après. Dans sa réponse à la demande de production du contrat signé par les présidents des personnes morales contractantes, le concessionnaire a fait valoir que « le contrat a été envoyé à Ryanair pour signature qui nous a demandé une première modification (...) cette modification a été acceptée. Malgré cette modification, le contrat n'a toujours pas été signé (...) ».

Le concessionnaire a indiqué que ce dernier contrat aurait été égaré par Ryanair. Un nouveau contrat, à effet du 1^{er} janvier 2007, a été produit mais ce document n'est ni daté ni paraphé en sa dernière page. La juridiction prend acte de cette réponse en observant que les relations contractuelles entre mars 2005 et décembre 2007 ne reposent sur aucun contrat signé.

Les redevances aéronautiques (atterrissage, balisage, stationnement) sont fixées à 197 € par rotation. La redevance « passager » établie à 2,97 € est plafonnée à 3,20 € pour les trois années de l'accord. La taxe d'aviation civile est de 4,48 €. La taxe d'aéroport s'élève en 2005 à 9,50 €.

Au regard du régime tarifaire, le second contrat appelle des observations identiques à celles du premier contrat (il est précisé que la redevance « passager » de 2,92 € en 2005 est de 3,01 € en 2006). En ce qui concerne le respect par Ryanair du nombre de vols opérés, il a été relevé en cours d'instruction que le programme de l'hiver 2005 pour les vols desservis au départ de Francfort ne prévoyait que quatre vols par semaine, sans qu'aucune pénalité n'ait été mise en œuvre par l'aéroport. Le concessionnaire a reconnu ce fait en indiquant qu'une modification du contrat serait apportée sur ce point, tant pour la ligne Francfort que pour celle de Londres.

En réponse, le concessionnaire a indiqué que le contrat de 2007 prévoit un allègement des vols pendant la saison hivernale, tant pour Francfort que pour Londres. La juridiction observe, qu'en tout état de cause, aucune pénalité n'est prévue pour le cas où Ryanair ne respecterait pas cet engagement.

L'examen, en cours d'instruction, des facturations adressées par l'aéroport à plusieurs compagnies, entre 2003 et 2005, révèle que Ryanair a été facturée comme les autres compagnies pour les redevances d'atterrissage et de passager, conformément aux conditions des guides tarifaires pour chaque type de redevances (par exemple modulation de la redevance atterrissage par groupe acoustique et par tranche de poids).

Cependant la facturation des autres redevances aéronautiques (la redevance balisage et la redevance stationnement) ainsi que celle des droits d'usage des installations aéroportuaires (bus, passerelles) a été soit omise soit appliquée dans des conditions différentes de celles des guides tarifaires. Le tableau suivant retrace certains des constats opérés.

Constats facturation à Ryanair
Redevance balisage facturation au « tarif unique à l'utilisation » et non au « tarif à la tonne/heure »
Usage des passerelles réduction à 100%
Usage des bus réduction à 100%
Usage du stationnement compté partiellement (au regard du seul poids sans prise en compte du temps passé)

Dans sa réponse, le concessionnaire a fait valoir que la redevance atterrissage et la redevance balisage auraient fait l'objet d'une facturation globale, et que le montant de la facturation n'aurait pas excédé le recours à une facturation différenciée de chaque redevance. Sur ce point, la juridiction indique qu'aucun exemple de facturation n'a été joint par le concessionnaire pour étayer cette assertion. En outre, le concessionnaire n'expose pas les raisons qui ont conduit à appliquer à Ryanair une facturation forfaitaire alors que la facturation est individualisée pour les autres usagers de la plateforme.

Le concessionnaire a également fait valoir qu'en ce qui concerne la redevance stationnement, le guide tarifaire prévoirait une exonération de deux heures. La juridiction souligne cependant que, lorsque cette facturation est établie, elle ne l'est qu'en prenant en considération le seul poids de l'avion.

Enfin, sur l'utilisation des bus et des passerelles, le concessionnaire a reconnu qu'une mise à disposition gratuite des passerelles avait été accordée jusqu'en 2005.

7-6.2 Le soutien à Ryanair et la promotion des flux touristiques

L'ouverture des lignes de Ryanair s'est accompagnée de la nécessité pour la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier de recourir à un prestataire, la société Leading Verge, qui assure la promotion publicitaire des vols de cette compagnie vers Montpellier. Le siège de cette société, filiale de Ryanair, est situé sur l'île de Man. La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier n'aurait pas d'autres précisions sur la teneur des liens entre Ryanair et Leading Verge. Le soutien au développement des vols de Ryanair a pris deux formes successives, à la suite des défaillances constatées dans les contributions financières publiques « promises » dans le cadre de la première formule.

- La promotion des lignes de Ryanair vers Montpellier

La première formule a consisté à faire de la publicité pour les lignes aériennes elles-mêmes (« communication produit »)²⁹, pour favoriser la « diffusion de l'image et la promotion des ventes de la compagnie aérienne » avec la volonté d'atteindre un volume minimum de 60 000 passagers par ligne au départ d'aéroports européens vers Montpellier³⁰. Dans cette perspective, l'aéroport a organisé un appel d'offres de prestations de services en vue de conclure un marché négocié³¹ concernant des « services de communication et de promotion de lignes » dont l'avis a été envoyé le 4 mars 2002 au journal officiel des communautés européennes (JOCE) et le 14 mars 2002 au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP).

Un marché négocié a été conclu, en application des articles 82 et 84 du chapitre VII « dispositions spécifiques aux marchés des opérateurs de réseaux » du code des marchés publics 2001 qui permettent aux personnes publiques agissant en tant qu'opérateurs de réseaux (au nombre desquels figurent ceux qui ont pour activité « la construction et l'exploitation des aéroports ») de passer un marché négocié après publicité « pour les prestations de services directement liées à leur activité ».

Il a été conçu sous la forme d'un marché à bons de commande sans minimum ni maximum de l'article 72-I-2^{ème} du code des marchés publics, au motif que le volume des besoins et leur survenance n'auraient pas pu être précisés par le concessionnaire (« la conjoncture économique de l'époque et particulièrement la crise que traversait le transport aérien ne permettaient pas de déterminer la quantité de lignes pouvant être créée sur de nouvelles destinations »).

Deux candidatures, dont celle de la société Leading Verge, ont été déposées et retenues. Les offres ont été ouvertes par la commission d'appel d'offres du 9 juillet 2002. Le rapport d'analyse comparative des offres, favorable à la société Leading Verge, a été présenté à la commission des marchés du 10 septembre 2002 qui a émis un avis conforme. Le marché a été approuvé par l'assemblée générale du 27 septembre 2002³².

L'acte d'engagement a été signé, au titre de la notification du marché, le 1^{er} octobre 2002 par le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

Par la suite, un avenant du 7 novembre 2002 a été conclu, pour une durée de trois ans à compter du 7 mars 2002, afin de concevoir des campagnes de promotion en anglais notamment sur Internet. Deux périodes ont été prévues : la première du 1^{er} mars 2002 au 28 février 2003, et la seconde à compter de janvier 2003. Les paiements semestriels correspondants ont été, pour la première période de 57 930 € et 76 225 € « par destination opérée et au prorata des vols quotidiens effectivement opérés » et se sont élevés pour les périodes suivantes aux mêmes montants payés d'avance.

Enfin, une lettre du 27 novembre 2002 a été adressée à Leading Verge pour établir clairement le lien direct entre le marché passé et les lignes de Ryanair.

²⁹ Rapport d'analyse des offres de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier

³⁰ Avis d'attribution de marché envoyé au Journal officiel des communautés européennes le 27/11/2002

³¹ Articles 66, 67, 82 et 84 du code des marchés publics

³² Délibération assemblée générale du 27/09/02 page 27

Cet avenant a été justifié en cours d'instruction par le fait que le marché passé le 1^{er} octobre 2002 ne précisait pas les modalités de paiement. La lettre du 27 novembre a été présentée comme destinée à préciser « que la seule compagnie qui développait ces nouveaux flux touristiques sur la plate-forme était Ryanair ».³³

Ces derniers documents, et notamment l'avenant, apparaissent comme une remise en cause de la procédure de publicité et de mise en concurrence à laquelle il a été procédé. Il est observé que l'avenant est passé avec une rétroactivité au 7 mars 2002, ce qui est également contraire à la procédure de marché public qui a été mise en œuvre.

Dans les pièces qui ont été consultées en cours d'instruction, il a été relevé que l'acte d'engagement signé le 21 juin 2002, au nom de Leading Verge, ne comporte pas en annexe les prix de l'offre avec leur décomposition pour chaque élément de mission. La page correspondante de l'acte d'engagement (4/5) a cependant été visée le 9 juillet 2002 par le président de la commission d'appel d'offres de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

Le règlement particulier de la consultation indiquait précisément que les candidats devaient remettre une proposition comprenant « un acte d'engagement et annexes (décomposition de la rémunération par élément de mission et prestations) ».³⁴ L'absence de prix annexé à l'acte d'engagement rendait l'offre irrecevable et elle aurait dû être rejetée par la commission d'appel d'offres.

Le concessionnaire a indiqué que l'acte d'engagement aurait été accompagné de la décomposition du prix de l'offre. A l'appui de cette indication, il a communiqué la copie d'un document mentionnant la page 12. La juridiction observe que ce document n'est ni daté, ni paraphé, ni référencé comme constituant une annexe de l'acte d'engagement du 21 juin 2002. Il est précisé que l'acte d'engagement forme un tout avec ses annexes.

Les conditions de paiement retenues sont défavorables à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier dès lors que les montants de 57 930 € et 76 225 € sont payables la première fois dès la signature du contrat et, par la suite, d'avance tous les semestres. Les paiements sont calculés « par destination opérée et au prorata des vols quotidiens opérés ».

Les prestations ci-après de Leading Verge ne sont pas quantifiées, lui laissant une totale autonomie d'appréciation et ne sont soumises à aucune pénalité : concevoir des campagnes de promotion en anglais, entreprendre toute action marketing jugée appropriée, être l'arbitre final du choix des médias du contenu et de la période, informer une fois par an la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier.

Enfin, aucun bon de commande n'a été émis par le concessionnaire pour demander à Leading Verge l'exécution des prestations décrites dans le marché et en déterminer la quantité³⁵. Cette situation est contraire à l'article 11 du code des marchés publics 2001 « (...) les marchés publics sont des contrats écrits. L'acte d'engagement, les cahiers des charges et, le cas échéant, les bons de commande, en sont les pièces constitutives ».

Le concessionnaire a fait valoir que les bons de commandes ont été établis à partir de 2005. La juridiction en prend acte.

³³ Réponse par courrier électronique du 8 janvier 2007

³⁴ Règlement particulier de la consultation page 4/4

³⁵ Réponse par courrier électronique du 8 janvier 2007 au point A.g (« pas de bons de commandes émis »)

L'annexe 7 du compte rendu de l'assemblée générale du 18 juin 2004 fait la synthèse de l'application de ce premier contrat. Le dispositif reposait sur un « financement de lignes »³⁶ de 1 800 000 € sur trois ans pour deux lignes. Le conseil général de l'Hérault par l'intermédiaire du comité départemental du tourisme aurait accepté de participer à la moitié de ce financement, mais n'en aurait versé que le quart en 2003 (150 000 €). L'aéroport a versé pour la période du 7 mars 2002 au 31 mars 2005 un total de 863 158 €. Les factures adressées par Leading Verge à l'aéroport ne font aucune référence à des prestations publicitaires ; elles visent des contributions par vols et par ligne (« support per destination » et « support per flight »). A la fin mars 2005, il restait 750 000 € à devoir à Leading Verge.

Le concessionnaire a indiqué que la facturation de Leading Verge correspondait à des supports promotionnels. La juridiction en prend note et observe que toute facturation doit comporter la décomposition des prestations commercialisées avec l'indication des coûts unitaires et globaux. Or, dans le cas des factures établies forfaitairement par Leading Verge, les prestations prévues (consultation du site Internet de Ryanair, campagnes promotionnelles, campagnes publicitaires dans la presse écrite, par affichage ou par moyens audio-visuels) n'apparaissent pas. Cette facturation ôte tout contrôle du service fait par le concessionnaire.

- La fidélisation touristique par « marketing » électronique

La seconde formule de soutien aux vols de Ryanair a consisté en une « fidélisation de la clientèle touristique » ayant pour objet de « louer » des adresses de passagers figurant dans le fichier de la clientèle anglaise et allemande de Ryanair, afin de leur envoyer des courriers électroniques destinés à promouvoir la région et les inciter à revenir.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 27 juillet 2003 au journal officiel des communautés européennes (JOCE) et le 5 août 2003 au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP). Le marché a été passé sous la forme d'appel d'offres ouvert, en application des articles 33, 58 à 60 du code des marchés publics 2001. L'objet porte sur une prestation de services "d'emailing" pour un prix variant de 300 k€ à 900 k€. La durée du marché, prévue du 16 septembre 2003 au 31 mars 2005, a été prorogée par simple avenant du 21 mars 2005, signé du seul président de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier sans l'accord préalable du contractant, jusqu'au 31 décembre 2006. Un vote favorable de l'assemblée générale a été obtenu sur ce point le 25 novembre 2005³⁷. L'acte d'engagement a été signé par le seul candidat ayant répondu à l'appel d'offres, Leading Verge. La commission d'appel d'offres a ouvert l'offre le 16 septembre 2003, en conditionnant l'attribution du marché aux « accords de financement correspondants à cette opération ».³⁸ Après examen du rapport d'analyse de l'offre, la commission d'appel d'offres s'est prononcée favorablement le 21 octobre 2003. L'approbation par l'assemblée générale est intervenue le 26 septembre 2003, sous réserve « des participations financières des collectivités ».³⁹

Le marché ne paraît pas régulier, puisque son exécution ne peut pas dépendre de conditions de financement extérieures aux parties.

³⁶ Compte rendu assemblée générale du 18/06/04 page 14

³⁷ Compte rendu assemblée générale du 25/11/2005 page 39

³⁸ Compte rendu commission d'appels d'offres du 16/09/2003 page 9

³⁹ Compte rendu commission d'appels d'offres du 26/09/2003 page 21

Le « financement » de ce marché fait en effet intervenir divers participants (collectivités publiques et professionnels du tourisme⁴⁰) qui versent des contributions financières au service général de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier. Les participations financières des collectivités locales (communes de Mauguio, La Grande-Motte, Palavas-les-Flots, office du tourisme de Palavas-les-Flots, communauté de communes du Lodévois) ont été allouées sans convention.

La Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, au titre du service général, a versé au titre des bons de commandes adressés à Leading Verge pour la location d'adresses électroniques 300 000 € en 2004, 382 000 € en 2005 et 298 757,50 € en 2006 (682 000 € pour la période d'examen), soit un total de 980 757,50 €. Au coût de « location » des adresses électroniques s'ajoutent les honoraires dus à l'agence Campus Insider Agency pour la réalisation technique de l'opération. Cette dépense a été supportée par le budget de l'aéroport qui a versé à cette société, établie en France, le montant de 19 979,18 €.

La première opération de « marketing » électronique a eu lieu en avril 2004. Elle a coûté 108 970 € TTC (100 000 € de location d'adresses à raison d'1 € l'adresse et 8 970 € d'honoraires). Les résultats de cette opération ont été retracés dans le compte rendu de l'assemblée générale du 18 juin 2004. Il en ressort que 54 000 envois électroniques ont été ouverts par leurs destinataires, soit un taux de 54 %. Les retombées potentielles de cette opération ont été estimées par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier à 162 000 voyageurs-clients futurs.

7-6.3 Les liens de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier avec Ryanair ont les caractères d'une aide directe

La politique commerciale d'implantation de Ryanair sur les aéroports européens a donné lieu à divers contentieux⁴¹, prises de positions⁴² et décisions⁴³ sur la compatibilité de cette politique avec le droit européen de la concurrence. Sa compatibilité avec le droit interne ne doit pas être passée sous silence.

Au niveau du droit européen, les articles 87 et suivants du Traité de Rome prohibent les aides d'Etat (précisément tout versement par une personne publique) susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre Etats membres. La compatibilité de ces aides avec le droit européen est déterminée par la commission européenne. Afin de déterminer cette compatibilité, les aides doivent être notifiées à la commission européenne. A défaut de cette notification, les aides sont illégales. La détermination des caractères de l'aide est du ressort des juridictions nationales en cas de défaut de notification.

Plusieurs éléments conduisent à penser que le soutien multiforme, apporté par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier et l'aéroport de Montpellier directement ou indirectement au travers des marchés avec Leading Verge, pourrait constituer une aide directe à la compagnie irlandaise Ryanair. L'analyse qui suit résulte tant des décisions de la commission européenne que des jurisprudences administratives nationales.

⁴⁰ Collectivités territoriales (Mauguio, La Grande Motte, Palavas), locale (communauté de communes du Lodévois) et professionnels du tourisme (hôtels, golfs, châteaux)

⁴¹ Conseil d'Etat 27 février 2006 « Compagnie Ryanair Ltd, Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas Rhin (BJCL n°6/06 p. 409) ; CAA Nancy 18 décembre 2003, CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE de Strasbourg et du Bas Rhin (AJDA 2004 p. 396) ; TA Strasbourg 24 juillet 2003 société Brit Air c/ CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE de Strasbourg et du Bas Rhin ; TA Pau 8 mai 2005 Air méditerranée

⁴² Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports » JOUE n°C 312, 9 décembre 2005

⁴³ Décision de la commission européenne CE n° 2004/393/CE 12 février 2004 sur les avantages consentis par la région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair Europe

Le recours à une tarification forfaitaire n'est pas autorisé par le droit communautaire de la concurrence si elle ne bénéficie pas à toutes les compagnies qui desservent la plate forme. Les soutiens apportés au niveau « marketing » et en matière de publicité ne paraissent pas destinés à couvrir les frais de première installation à Montpellier de la compagnie irlandaise puisque ceux-ci ne sont ni évoqués ni détaillés.

Les soutiens mis en place n'ont pas été conçus pour être dégressifs, ni limités dans le temps nécessaire pour atteindre le nombre de passagers attendus ou le niveau de viabilité des lignes opérées par Ryanair en direction de Montpellier. Ils ne répondent pas davantage à l'ouverture d'une nouvelle ligne ou à la mise en place d'une nouvelle fréquence de Ryanair.

Ces soutiens ne semblent pas avoir été accordés à Ryanair de manière transparente et non discriminante, dès lors que ces divers avantages n'ont donné lieu à aucune publicité, ni avant ni après leur octroi à Ryanair, en direction de toutes les compagnies aériennes opérant ou susceptibles d'opérer sur la plate forme. Aucun mécanisme de sanction n'a été prévu, dans les contrats passés avec Ryanair et Leading Verge, sous la forme d'une pénalité ou d'une récupération des aides. Aucun dépôt de garantie n'a été prévu pour inciter au respect des engagements souscrits. L'absence de signature du contrat de 2005 par Ryanair n'a pas mis fin à son intervention.

Le recours à la procédure des marchés publics avec Leading Verge ne permet pas d'éviter la qualification de l'aide directe. En effet, l'examen de ces procédures a révélé des défaillances importantes qui les invalident. Par ailleurs, les dispositions retenues, pour autant qu'elles aient été valides, n'instaurent pas un véritable équilibre dans les prestations réciproques dès lors qu'elles ne prévoient ni un suivi des prestations par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, ni leur validation, ni aucune pénalité, résiliation ou restitution des montants payés en cas de défaillance constatée dans les prestations. Les versements opérés s'apparentent en définitive à une aide « détournée » plutôt qu'à un prix de marché.

Au niveau du droit interne, l'intervention financière des collectivités territoriales autres que les régions, sous la forme d'aide directe, donc de subvention, était prohibée avant la loi du 13 août 2004. Depuis cette loi, en application de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales, l'octroi de subventions par ces mêmes collectivités reste soumis à l'existence au niveau de la collectivité régionale d'un régime définissant ces aides et à la signature d'une convention entre les collectivités qui financent et la région. Il ne semble pas que ces conditions aient été appliquées aux subventions versées par les collectivités locales dans le cadre des relations nouées avec les sociétés Ryanair et Leading Verge.

A ce sujet, le concessionnaire a souligné que le soutien économique apporté aux lignes aériennes de Ryanair n'était pas dicté par la politique commerciale de cette dernière, qu'il aurait veillé à segmenter les objectifs poursuivis au travers des contrats passés avec Ryanair et Leading Verge (le développement aéroportuaire en 2002, le développement de l'économie touristique en 2003) et que les lignes directrices européennes de 2005 sont postérieures aux conventions passées.

La juridiction observe que la distinction entre le soutien à l'économie aéroportuaire et le soutien à l'économie locale paraît artificielle, dès lors qu'en tout état de cause, ce sont des lignes aériennes qui font l'objet de financements publics. En outre, le soutien financier apporté à Ryanair n'a pas été proposé aux autres usagers de la plateforme et apparaît discriminant. Enfin, la juridiction n'a pas mentionné que le soutien à Ryanair devait être apprécié à la lumière des lignes directrices de 2005, mais au regard de l'ensemble du dispositif européen sur les aides d'Etat.

7-6.4 Les incidences économiques du trafic généré par Ryanair

L'évolution du trafic de Ryanair sur l'aéroport est retracée dans le tableau 23 annexé ci-après.

Depuis qu'elle dessert l'aéroport de Montpellier Méditerranée, la compagnie Ryanair a vu son trafic local progresser de manière constante. Cette progression n'est toutefois significative que les deux premières années qui ont suivi le lancement des lignes en 2002. Une nette stagnation se manifeste en 2005 et semble concerner également 2006.

Le concessionnaire tient à conserver la desserte de Montpellier par Ryanair et y consacre les efforts financiers et commerciaux nécessaires. La compagnie irlandaise ne fait pas, pour ce qui la concerne, mystère de ce qu'en l'absence d'une aide apportée à l'économie de ses lignes, elle se retirerait de la plate forme⁴⁴. Le coût de ce soutien pouvant excéder les capacités de la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, elle s'efforce de convaincre les professionnels du tourisme et les collectivités locales de la région d'y prendre une part décisive. Ces derniers seraient les véritables bénéficiaires du trafic de passagers drainé par les lignes aériennes de Ryanair.

L'impact économique des vols de Ryanair a été évalué par un cabinet privé⁴⁵, au terme d'une enquête réalisée en 2002 auprès des passagers ayant voyagé vers Montpellier en provenance de Londres et de Francfort et résidant durant leur séjour dans un rayon d'une centaine de kilomètres de Montpellier.

Il en ressortait que ces passagers sont constitués à 55 % de catégories socioprofessionnelles disposant de revenus confortables (retraités, cadres et professions libérales), les étudiants n'en représentant que 10 %. La majeure partie avait déclaré résider à moins d'une heure de l'aéroport. Enfin, le volume des passagers transportés par Ryanair étant apparu constant sur l'année, la contribution régulière ainsi apportée à l'économie du tourisme de la région contrastait avec le caractère saisonnier de ce secteur.

La clientèle de Ryanair dépenserait sur place en moyenne 555 € pour un séjour d'une durée de l'ordre 8,4 jours. La dépense quotidienne exposée serait de 66 €. Elle ne prend pas en compte les débours qui ont été acquittés avant le séjour sous la forme de réservations hôtelières et de transport. Les clients hébergés dans une structure commerciale (hôtel, location de résidence, autres) représenteraient près de 140 000 nuitées. Une ligne de Ryanair « produirait » a minima, sous la forme de dépenses locales, près de 19 M€. Il est estimé que l'impact sur la fiscalité locale est de l'ordre de 10 % de ces dépenses.

Ces chiffres permettent à la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier de souligner les bénéfices économiques des lignes de Ryanair et solliciter l'intérêt des collectivités et des professionnels du tourisme de la région. Il doit être observé que ces données sont un peu anciennes et qu'elles devraient donner lieu à une actualisation régulière. Elles pourraient aussi être complétées par un recueil d'information auprès des professionnels du tourisme eux-mêmes (hôtels, loueurs, camping, offices du tourisme).

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, le 9 octobre 2007.

⁴⁴ Voir compte rendu assemblée générale du 18/06/2004 page 16 (donc Ryanair dit « c'est pas grave j'arrête les lignes à moins que vous fassiez jour la solidarité régionale »), page 17 (elle dit « j'ai besoin d'une aide d'une façon comme une autre pour m'aider à remplir les avions »)

⁴⁵ CSP (Conseil stratégies publiques) « Synthèse de l'impact économique de la création de lignes aériennes low-cost entre l'aéroport de Montpellier et deux régions européennes »

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application
de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières**

**Réponse de M. Louis RABAUD, Président de la Commission Provisoire de la
chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, en date du 07 janvier 2008.**

Réponse de l'ancien ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières : l'ancien ordonnateur n'a pas fait parvenir de réponse à joindre au présent rapport.