



Le 10 février 2017

Le Premier président

à

Madame Ségolène Royal

Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer,
chargée des relations internationales sur le climat

Monsieur Michel Sapin

Ministre de l'économie et des finances

Objet : Examen de la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé

En application des dispositions de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France a examiné la gestion de l'aéroport de Beauvais-Tillé, qui implique trois organismes distincts : le syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé (SMABT), propriétaire de l'infrastructure depuis 2007, la société de gestion et d'exploitation de l'aéroport de Beauvais (SAGEB), gestionnaire de l'infrastructure, et la société par actions simplifiée unipersonnelle de transport Paris-Beauvais (SASU TPB), gestionnaire du transport par bus entre Paris et Beauvais.

Au regard des observations définitives, la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France m'a fait part, en application des dispositions de l'article R. 241-26 du code précité, des conditions dans lesquelles le SMABT, la SAGEB et sa filiale TPB exercent leurs compétences respectives.

En application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, je porte à votre connaissance les observations et les recommandations correspondantes qui concernent ces organismes.

L'aéroport de Beauvais-Tillé est un aéroport civil de 215 ha situé dans le département de l'Oise sur la commune de Tillé, à 3 km au nord de Beauvais et à environ 90 km de Paris. Il est ouvert au trafic international commercial. Sa capacité théorique maximale est de 45 000 à 50 000 mouvements par an. À moins d'une heure de la région parisienne, il est en concurrence directe avec les aéroports de la région d'Île-de-France.

La fréquentation de l'aéroport est passée d'environ 500 000 passagers en 2001 à plus de 4 millions de passagers en 2014 (soit 2,28 % du trafic national) grâce au développement de l'activité des compagnies aériennes à bas coûts, dites compagnies *low-cost* qui représentent 99,35 % de son trafic total. Il se situe à la 10^{ème} place des aéroports métropolitains pour le nombre de passagers et à la 4^{ème} place des destinations proposées.

La compagnie Ryanair, qui a ouvert une première liaison aérienne entre Beauvais et Dublin en 1997, représente 83 % du trafic passager sur l'aéroport et 82 % des mouvements d'aéronefs en 2014. 42 % du trafic passagers de cette compagnie en France transitent par l'aéroport de Beauvais-Tillé selon le bulletin statistique de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Exploité en concession par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de l'Oise depuis 1960, l'aéroport a fait l'objet, le 1^{er} mars 2007, d'un transfert de propriété, pour une durée illimitée, de l'État au profit du syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé (SMABT). Créé le 24 octobre 2006 par arrêté préfectoral, ce syndicat mixte est composé du département de l'Oise, de la région Picardie (à laquelle s'est substituée, le 1^{er} janvier 2016, la région Nord – Pas-de-Calais, Picardie, devenue depuis la région Hauts-de-France) et de la communauté d'agglomération du Beauvaisis.

Le 25 février 2008, par un contrat de délégation de service public de type concessif d'une durée de 15 ans, le SMABT a attribué l'exploitation de la plateforme de l'aéroport et de la ligne de transport de voyageurs entre Paris et Beauvais à la société aéroportuaire de gestion et d'exploitation de Beauvais (SAGEB). Cette société est composée majoritairement de la CCI de l'Oise (CCIO – 51 % du capital), ancien gestionnaire de la plateforme depuis 1960, et de la société Transdev Groupe Véolia (49 % du capital). Cette attribution a été décidée sur la base d'une limitation du trafic aérien à 21 000 mouvements par an et de la réalisation d'un programme d'investissement de 68,2 M€ HT, consacré notamment à l'extension de l'aérogare et à l'installation d'un système d'atterrissage tous temps.

Dans le cadre de cette même délégation de service public, la gestion de la ligne d'intérêt national de transport de voyageurs par bus entre Beauvais-Tillé et Paris-Porte Maillot a été confiée à la SAGEB, qui l'exploite à travers sa filiale TPB, qu'elle détient à 100 %.

Une comparaison technico-économique entre l'aéroport de Beauvais-Tillé et les plateformes aéroportuaires similaires¹ en France démontre que la performance financière est en retrait par rapport à celle des autres aéroports. La structuration de ses produits est atypique avec plus de 50 % de ses recettes provenant de l'activité de la ligne de bus et des produits aéronautiques perçus auprès des compagnies aériennes particulièrement faibles. En neutralisant les produits et les charges relatifs à l'activité de transport de voyageurs par bus, les recettes aéronautiques et extra aéronautiques ne permettent pas de couvrir les charges de fonctionnement de l'aéroport. Les usagers de la ligne de bus entre Paris et Beauvais financent donc les services aéroportuaires, à la place des compagnies aériennes. Il en résulte que les tarifs des redevances aéroportuaires et d'assistance en escale ne sont pas établis conformément aux dispositions du code de l'aviation civile.

¹ Sur la base des données du rapport d'activité des aéroports français 2012, les aéroports de Bâle-Mulhouse et Bordeaux-Mérignac font partie des aéroports nationaux dont le trafic passager est quantitativement similaire à celui de Beauvais et celui de Lille-Lesquin, aéroport de la même région.

Malgré l'évolution importante du trafic aérien et du nombre de passagers, bien au-delà de l'équilibre initial du contrat, la rentabilité de l'exploitation de la plateforme aéroportuaire n'a pas progressé dans les mêmes proportions. La faiblesse des recettes aéronautiques est liée aux remises consenties notamment à Ryanair et à l'absence de rémunération des prestations d'assistance en escale réalisées par la SAGEB. Entre 2008 et 2014, la SAGEB s'est ainsi privée d'environ 85 M€ de produits, dont 91 %, soit 78 M€, au bénéfice de la seule compagnie Ryanair.

La SAGEB accorde ces remises commerciales à Ryanair, sans aucune autorisation du syndicat propriétaire et délégataire, le SMABT. Celles-ci constituent des avantages importants et injustifiés, accordés en dehors du cadre réglementaire national et des directives européennes de 2005 et 2014 sur les redevances aéroportuaires. Ces pratiques contreviennent aux règles de gestion des délégations de service public et au principe fondamental d'égalité entre les usagers du service que constituent les autres compagnies aériennes.

Le transfert de charges ainsi opéré du service public aéroportuaire vers le service public de transport de voyageurs altère le modèle de développement économique de la plateforme ; il conduit la SAGEB et le SMABT à ne pas définir des tarifs des redevances aéroportuaires conformes au prix du marché.

Les processus comptables mis en œuvre au sein de la SAGEB sont inutilement complexes. Ils ne respectent pas diverses obligations du code de commerce relatives à la facturation et permettent de masquer la politique de remises pratiquée de manière discriminatoire au profit de certaines compagnies aériennes. La comptabilité analytique est incomplète et non conforme aux dispositions de l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile, empêchant la détermination du véritable coût des différentes activités aéroportuaires et notamment de l'assistance en escale qui est facturée à perte aux compagnies aériennes.

I. DES TARIFS DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES ET D'ASSISTANCE EN ESCALE NON CONFORMES À LA RÉGLEMENTATION

1. LES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES

1.1. Le cadre réglementaire des redevances aéroportuaires

Le cadre général des relations entre les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes est défini par le code des transports² et le code de l'aviation civile³ qui retranscrivent les dispositions de la directive européenne 2009/12/CE du parlement européen et du conseil du 14 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires et les lignes directrices 2005⁴ et de 2014⁵ de la Commission européenne relatives aux aides d'État pour la construction des infrastructures et celles octroyées aux compagnies aériennes pour le démarrage de nouvelles liaisons aériennes.

L'article L. 6325-1 du code des transports établit notamment que les services aéroportuaires rendus par les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus, fixées conformément au deuxième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce.

² Article L. 6325-1.

³ Articles R. 224-1 à R. 224-6.

⁴ Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) du 9 décembre 2005, fascicule C 312.

⁵ JOUE n° 2014/C99/03.

Le code de l'aviation civile⁶ énumère par ailleurs la nature des redevances à mettre en œuvre par le gestionnaire de l'aéroport et/ou son exploitant (redevances d'atterrissage, de stationnement, passager). Il fixe les modalités de calcul de celles-ci à l'article R. 224-3-1 ainsi que le processus de concertation avec les usagers au sein d'une commission consultative économique de la plateforme aéroportuaire.

Des modulations de tarif à amplitude et durée limitées sont autorisées par l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile, pour motif d'intérêt général, dans le but de réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, ou encore favoriser la création de lignes nouvelles. Les critères d'attribution doivent être pertinents, objectifs et transparents. Ces modulations sont accessibles à toute compagnie remplissant les conditions d'octroi. Elles doivent être proportionnées à l'objectif d'intérêt général qu'elles entendent satisfaire et explicitement prévues dans la grille tarifaire de l'aéroport.

Les grands principes d'établissement des redevances sont la non-discrimination, la transparence dans la fixation des tarifs et leur application aux différents usagers de l'aéroport. Elles peuvent être modulées pour des motifs d'intérêt général. Les taux des différentes redevances sont fixés sur une base annuelle. Le principe de la stricte compensation entre les coûts des services publics et le montant des redevances impose que le produit global des redevances aéroportuaires n'excède le coût des services rendus sur l'aéroport. Ce principe s'applique de manière globale et non redevance par redevance.

1.2. Les tarifs des redevances aéroportuaires sur l'aéroport de Beauvais

Une grille tarifaire annexée au contrat en 2008 fixait les tarifs des redevances aéronautiques, de l'assistance en escale, des redevances d'occupation du domaine public aéroportuaire et de tarification de la ligne de transport de voyageurs.

Cette grille tarifaire a ensuite été approuvée annuellement depuis le début du contrat par l'autorité délégante (SMABT) sans respecter les dispositions d'actualisation des tarifs fixées dans le contrat de délégation et sans satisfaire à l'obligation réglementaire de concertation préalable avec les usagers du service au sein de la commission consultative économique. Les différentes grilles tarifaires ont toujours exclu toute modulation ou remise sur les redevances aéronautiques.

Jusqu'en 2013, la fixation des tarifs des différentes redevances proposées par le gestionnaire (la SAGEB) n'a pas été justifiée par des calculs économiques conformes aux prescriptions du code de l'aviation civile.

À partir de 2013, les tarifs ont été justifiés en incluant des produits de l'activité de la ligne de bus Paris-Beauvais pour couvrir les charges du service aéroportuaire. Or, en l'absence d'autorisation explicite du SMABT, les recettes de la ligne de transport de voyageurs par bus, relevant d'un autre service public, ne pouvaient entrer dans le calcul des redevances aéroportuaires selon le principe de la caisse unique mentionnée à l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile.

En effet, les recettes du service de transport de voyageurs n'ont pas vocation à équilibrer les déficits de l'activité aéroportuaire résultant du faible montant des redevances aéroportuaires. Enfin, les tarifs des redevances doivent être fixés proportionnellement aux charges du service. Les produits de la ligne de bus auraient donc dû être exclus du périmètre d'activité, conformément à l'arrêté du 16 septembre 2005, modifié le 17 décembre 2009, relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes.

⁶ Articles R. 224-1 et R. 224-2.

Les tarifs de redevances aéroportuaires de l'aéroport de Beauvais-Tillé sont, par conséquent, bien moindres que ceux constatés sur les aéroports de trafic analogue en France⁷.

1.3. Les remises sur les redevances aéroportuaires accordées aux différentes compagnies sans accord de l'autorité déléguée

Le calcul théorique des recettes liées aux redevances aéronautiques et à la taxe de sûreté à percevoir auprès des trois principales compagnies fréquentant l'aéroport de Beauvais-Tillé a été contrôlé au moyen des grilles tarifaires en vigueur et de la fréquentation de l'aéroport sur la période 2008 à 2014.

Sur cette période, les recettes provenant des redevances aéronautiques et de la taxe de sûreté sont respectivement de 18,4 M€ et 80,9 M€, soit un montant total de 99,3 M€. Selon les calculs de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, ces recettes, inférieures de près de 25 % au montant attendu, auraient dû atteindre 129,9 M€ (127 M€ selon la SAGEB), soit 30,6 M€ de plus (28 M€ selon la SAGEB). Cette situation témoigne de l'existence de remises non prévues par la grille tarifaire de l'aéroport au bénéfice de compagnies aériennes fréquentant l'aéroport de Beauvais-Tillé et non notifiées à la Commission Européenne ou à la DGAC du ministère des Transports.

2. L'ASSISTANCE EN ESCALE

2.1. Le cadre réglementaire

Les services d'assistance aéroportuaire recouvrent « l'ensemble des services qui sont nécessaires pour un avion de ligne entre son arrivée sur un aéroport et son départ »⁸. Leur périmètre est défini aux articles R. 216-1 à R. 216-16 du code de l'aviation civile et concerne les prestations rendues sur les pistes (maintenance, avitaillement, guidage, transport du fret, etc.), celles rendues dans les aérogares (assistance passagers, contrôle des billets, enregistrement, traitement des bagages, etc.) et la représentation de la compagnie (services de représentation et de liaisons avec les autorités locales).

Ces services peuvent être assurés par le gestionnaire de l'aéroport, qui perçoit alors les recettes afférentes, par des sous-traitants sélectionnés par appel d'offres sur les aéroports de plus d'1 million de passagers et par les compagnies aériennes qui pratiquent alors l'auto-assistance.

L'article R. 216-13 du code de l'aviation précise que « le gestionnaire d'un aérodrome, le transporteur aérien ou le prestataire de services, qui fournissent des services d'assistance en escale » doivent « opérer une stricte séparation comptable entre les activités liées à la fourniture de ces services et leurs autres activités. [...] L'existence de cette séparation comptable et la régularité des comptes font l'objet, chaque année, d'une vérification spécifique par le ou les commissaires aux comptes.

Dans le cas d'un gestionnaire d'aérodrome, les commissaires aux comptes [...] doivent également vérifier que le produit des redevances perçues auprès des transporteurs aériens pour l'usage des installations aéronautiques ne contribue pas au financement de son activité d'assistance en escale. »

⁷ Les tarifs des redevances passagers sont ainsi 4,5 fois inférieurs à ceux pratiqués à Roissy Charles de Gaulle, 2 fois inférieurs à ceux pratiqués sur Lille et sur Nantes et 1,5 fois inférieurs à ceux de Bordeaux.

⁸ Conseil de la concurrence avis n°s97-A-12 et 97-A-24.

2.2. L'absence de couverture des charges d'assistance en escale induisant une vente à perte

Sur l'aéroport de Beauvais-Tillé, la SAGEB assure pour le compte des compagnies l'ensemble des prestations d'assistance, sauf celle relative à l'avitaillement qui est opérée par la société Avitair. Aucune compagnie ne pratique l'auto-assistance pour des raisons de coûts et d'obligation d'emploi de personnel au sol, selon la SAGEB.

Les différentes grilles tarifaires en vigueur indiquent les tarifs d'assistance en escale applicables sans clauses de remise ou de modulation. À partir de 2014, la grille tarifaire a évolué en supprimant les tarifs d'assistance en escale et en laissant libre la négociation commerciale entre la SAGEB et chaque compagnie aérienne.

Il n'existe pas de rapport spécial des commissaires aux comptes au sein de la SAGEB sur ce sujet ; les commissaires aux comptes successifs soulignent ne pas avoir été mandatés à ce titre par la SAGEB. Cette dernière a confirmé ne pas tenir de comptabilité commerciale séparée des prestations d'assistance en escale. Elle a indiqué tenir une comptabilité analytique qu'elle ne soumet pas à la certification des commissaires aux comptes. De plus, elle fait état de l'absence de publication d'arrêté d'application de l'article R. 216-13 du code de l'aviation civile pour s'exonérer de l'obligation de certification de ses comptes d'assistance en escale⁹.

Les produits perçus au titre de cette activité n'atteignent que 5 M€ sur la période 2008-2014 en dépit d'une forte progression du trafic de 17 832 mouvements en 2008 à 26 649 mouvements en 2016.

L'analyse de la comptabilité analytique de l'aéroport, menée pour les années 2008 à 2014 à partir des données fournies par la SAGEB, montre l'existence d'un déficit annuel de l'assistance en escale compris entre 4,7 M€ et 7,8 M€. Il s'établit à 11,13 M€ sur la période 2008-2009 et à 38,061 M€ sur la période 2010-2014, soit au total à 49,1 M€ de 2008 à 2014. Cette situation n'est pas conforme à la réglementation qui dispose que « le produit des redevances perçues auprès des transporteurs aériens pour l'usage des installations aéronautiques ne contribue pas au financement de son activité d'assistance en escale. »¹⁰

Les activités d'assistance en escale pour le compte des compagnies aériennes sont donc des prestations assurées à perte par la SAGEB, ce qu'elle conteste.

II. LES AVANTAGES CONSENTIS À LA COMPAGNIE RYANAIR

1. DES ACCORDS COMMERCIAUX AVEC RYANAIR IRRÉGULIERS

Seule une télécopie tient lieu de contrat entre la SAGEB et la compagnie Ryanair de 2002 à 2012, alors que cette compagnie représente 85 % du trafic de la plateforme. Ainsi, la contractualisation entre les parties se résume en de simples échanges de consentement. Ce type de contractualisation, juridiquement fragile, ne correspond pas aux pratiques observées avec les autres compagnies ou dans le secteur d'activité. Cette insécurité contractuelle, préjudiciable à la SAGEB, ne permet pas de garantir une continuité d'exploitation sereine.

Ce document a instauré, dès 2002, des remises importantes portant sur une réduction de la taxe de sûreté aérienne par passager à partir de 410 000 passagers, sur le montant des redevances aéronautiques à l'atterrissage en fonction du nombre de vols et de passagers et sur l'absence de facturation de la redevance de balisage. Ce document prévoyait enfin de remettre l'ensemble des frais d'assistance en escale à la compagnie.

⁹ Or, un arrêté d'application antérieure a bien été pris selon la Direction générale de l'aviation civile le 7 novembre 2001 et publié au Journal officiel du 27 novembre 2001. Cet arrêté précise les dispositions relatives à la tenue de la comptabilité d'assistance en escale.

¹⁰ Article R. 216-13 du code de l'aviation civile.

De 2010 à 2012, les parties ont modifié leur accord initial, ce qui a conduit à augmenter les remises accordées à Ryanair. À partir de 2010, un intéressement d'accroissement de trafic d'1,50 € par passager au départ a été accordé à Ryanair par échange de courrier. En 2011, une réduction de la taxe de sécurité de 0,50 € et la suppression de 0,12 € de la redevance « personne à mobilité réduite » ont été négociées par passager au départ. Une réduction de 2 € par passager supplémentaire, par rapport à 2010, a également été mise en œuvre à son profit.

En 2012, le « contrat cadre » de 2002 est devenu caduc. En mars 2013, un accord entre les parties est intervenu pour le paiement forfaitaire à Ryanair de 400 000 € d'intéressement hors TVA, au titre de l'accroissement de trafic 2012. Par la suite, la compagnie a réclamé le paiement d'un forfait d'intéressement à l'accroissement de trafic de 650 000 €.

À partir de 2014, les échanges de courriers font état d'une négociation triennale pour la période 2014 à 2016. Les derniers accords ont porté sur la modification de la structure des redevances aéronautiques. La redevance atterrissage a été fixée à 0,48 € par passager au départ pour l'année 2014, les prestations d'assistance en escale ont été remises à 100 % ainsi que la redevance « personne à mobilité réduite ». La redevance « passager » a été fixée à 1,20 € au lieu de 2,13 €, soit une économie de plus de 40 % et la taxe de sûreté à 7,70 € par passager au départ, conformément au tarif officiel. La taxe sur les nuisances sonores et acoustiques a été totalement remboursée à la compagnie par la SAGEB (0,14 €/passager au départ).

Les tarifs issus de ces accords ne correspondent pas aux grilles tarifaires officielles des redevances aéroportuaires. Un intéressement marketing supplémentaire fixé à 0,40 € par passager au départ a été remboursé sous la forme d'un avoir chaque mois, sous l'appellation « *incentives* ».

Pour l'année 2015, les parties ont reconduit les accords de l'année 2014 avec un refus de Ryanair de prendre en compte l'inflation des charges aéroportuaires. La compagnie a alors amorcé des discussions en vue de percevoir un intéressement sur les recettes de la ligne de bus et de la vente de places de parking sur son site internet qui demeureraient inabouties.

Ces accords commerciaux n'entrent pas dans le cadre du dispositif de modulation des redevances aéroportuaires pour accroissement de trafic défini par l'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile puisqu'aucune modulation tarifaire n'a été validée par la commission consultative économique et autorisée par le syndicat délégataire, le SMABT. Ils ne respectent pas davantage les critères des lignes directrices européennes de 2005 et 2014 sur les aides au démarrage de nouvelles liaisons aériennes à partir d'aéroports régionaux. La durée des « rabais et ristournes » est discrétionnaire et ne concerne au surplus que la compagnie Ryanair¹¹.

Les divers accords sur une période de plus de 12 ans contreviennent donc à la réglementation en vigueur et notamment à la durée du dispositif d'aides qui doit être limité à trois ans.

La SAGEB a confirmé l'existence des remises accordées sur les redevances aériennes pour service public à la compagnie Ryanair. Elle a évalué le montant de celles-ci à 22,2 M€ sur la période 2008 à 2014. En se basant sur les accords successifs conclus entre la SAGEB et Ryanair, les remises auraient dû s'établir à 29,8 M€. Ce montant est sous-évalué au regard des écritures dans la comptabilité de l'entreprise, les remises s'élèvent plutôt à 35,2 M€¹². La SAGEB n'a donc encaissé que 14,101 M€ sur la période, soit 27,55 % du montant initialement facturé à Ryanair de 51,1 M€.

¹¹ Cf. analyse ultérieure des relations avec les autres compagnies aériennes.

¹² Ceci est également attesté par l'analyse des écritures de remise du compte client en classe 4.

Les dispositions mises en œuvre ne font l'objet d'aucune notification à l'autorité délégante, à la Direction générale de l'aviation civile, au représentant de l'État ou encore à la Commission européenne. Le délégataire (SAGEB) devait donc tarifier les services rendus conformément à la grille tarifaire en vigueur. Ces dispositions commerciales, non autorisées par le SMABT, ont été accordées au bénéfice de la seule compagnie Ryanair.

Les accords entre les parties ne sont pas compatibles avec le cadre réglementaire national et le cadre réglementaire européen. Ils ne respectent pas le principe d'égalité de traitement des usagers du service public. Ils ne peuvent se justifier par un « *comportement d'investisseur avisé en économie de marché* » comme le soutient la SAGEB.

2. L'ABSENCE DE FACTURATION DE L'ASSISTANCE EN ESCALE A RYANAIR

La compagnie Ryanair bénéficie de la gratuité totale des prestations en escale en dehors de tout accord du syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais (autorité publique délégante), ce qui contrevient à la réglementation sur la tarification de celles-ci fixée par le code de l'aviation civile.

Jusqu'en 2014, les tarifs des différentes prestations en escale étaient détaillés dans les grilles tarifaires validées par l'autorité délégante, le SMABT. Leur application aux compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport s'imposait donc à la SAGEB qui n'était pas autorisée à renoncer à leur facturation.

Sur la base du trafic passagers et du nombre de mouvements d'aéronefs de la compagnie Ryanair, les prestations fournies gratuitement à cette seule compagnie représentent au minimum 42,9 M€. Ce montant peut se décomposer en 24,3 M€ de prestations non facturées conformément aux grilles tarifaires et de 18,6 M€ de vente à perte.

Cette somme minimale de 42,9 M€, évaluée par la chambre régionale des comptes, s'ajoute au montant des remises évoquées précédemment comprises entre 29,7 M€ (base contrat) et 35,2 M€ (base comptabilité). Sur la période 2008 à 2014, Ryanair a ainsi bénéficié de remises exceptionnellement élevées et de prestations à titre gratuit pour un montant total compris entre 72,7 M€ et 78,1 M€.

La SAGEB a donc accordé ces remises et libéralités sans y être autorisée par le contrat de délégation, indépendamment des grilles tarifaires en vigueur et en contradiction avec la réglementation relative aux redevances aéroportuaires et aux prestations d'assistance en escale.

III. LES LACUNES DES TUTELLES EN CHARGE DU CONTRÔLE ET DE LA RÉGULATION

1. UNE COMPTABILITE COMPLEXE QUI MASQUE LES AVANTAGES OCTROYES A LA COMPAGNIE

De nombreuses anomalies ont été relevées dans la facturation des prestations aéroportuaires auprès de plusieurs compagnies aériennes. Cette pratique a été justifiée par la SAGEB par l'existence d'accords commerciaux, en dehors du cadre tarifaire présenté en commission consultative économique de la plateforme et validé par le SMABT.

L'analyse du processus de facturation à la compagnie Ryanair permet de constater que les factures sont initialement établies selon un quantitatif de prestations et un prix unitaire conformes au guide tarifaire annexé au contrat de délégation.

Les accords commerciaux conduisent ensuite la SAGEB à n'encaisser qu'une partie des montants facturés, parfois en l'absence d'un réel contrat commercial, sur la base d'une simple lettre ou de courriels échangés, et à maintenir ainsi des sommes dues en compte client de façon injustifiée au regard des délais de paiement.

Le recouvrement des créances de ces compagnies se limite à la comptabilisation d'un nombre de passagers au départ de l'aéroport multiplié par un prix par passager validé entre les deux parties. Cette modalité de tarification n'est ni validée par l'autorité délégante, le SMABT, ni reprise dans la grille tarifaire de la plateforme ; elle correspond à une redéfinition des redevances aéroportuaires entre les parties.

L'écart entre le montant de la facture émise initialement et les sommes dues au titre des accords commerciaux fait l'objet d'un avoir annuel de plusieurs millions d'euros chaque année, dont la SAGEB indique s'assurer du suivi à travers le contrôle du compte client concerné dans sa comptabilité.

Aucun document ne justifie cependant, au regard des tarifs fixés par le délégant, l'avoir annuel de 3 233 404,17 € consenti à Ryanair au titre de l'exercice 2013 et celui de 3 107 589,54 € consenti au titre de l'exercice 2014.

Pour l'année 2014, seul un courrier électronique entre la compagnie aérienne et la SAGEB atteste d'un accord entre les parties. L'avoir annuel pour l'année 2014 de Ryanair ne comporte aucune justification quantitative ou tarifaire des remises accordées qui sont forfaitaires.

L'analyse des échanges entre Ryanair et la SAGEB démontre l'intention délibérée des parties de déroger à l'application de la grille tarifaire de la délégation aéroportuaire. Le système comptable de facturation mis en place est adossé à un processus d'émission d'avoirs qui permet de réconcilier la facturation officielle avec la facturation officieuse, en fonction des paiements effectifs de la compagnie Ryanair.

La forme de la facture doit correspondre aux dispositions du code de commerce définies dans ses articles L. 441-3, L. 441-4 et L. 441-5. Les factures doivent faire mention de « toute réduction de prix acquise à la date de la vente ou de la prestation de service », ce qui n'est pas le cas.

Or, les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur dans une convention de délégation de service public relèvent de la responsabilité de la personne publique délégante (SMABT) et s'imposent donc à la SAGEB et aux usagers (compagnies aériennes et passagers).

Le principe d'égalité devant le service public signifie que toutes personnes se trouvant dans une situation identique vis-à-vis du service public doivent bénéficier du même traitement. Ce principe conduit à ne pas pouvoir faire varier les tarifs contractualisés dans la convention de délégation de service public en fonction de la politique commerciale du délégataire, ni à s'affranchir des règles fixées par le code de l'aviation civile.

2. LES RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS

Ni le syndicat, ni aucun de ses partenaires n'ont contrôlé efficacement l'activité du gestionnaire de la plateforme et ses relations commerciales avec les compagnies aériennes.

Les lacunes dans l'élaboration et le suivi des grilles tarifaires relevant de la responsabilité du SMABT traduisent une gestion insuffisante de l'autorité délégante.

À la fin 2014, soit durant le premier tiers de la période contractuelle, la SAGEB a déjà octroyé aux compagnies aériennes 85 M€ de remises non prévues au contrat de délégation, dont 77 M€ uniquement pour Ryanair sans autorisation du syndicat propriétaire de l'infrastructure.

En fait, le SMABT n'est ni en capacité d'appréhender la rentabilité effective du contrat de délégation, ni de mener les contrôles pour s'assurer de la bonne facturation du service aux différentes compagnies aériennes.

Par ailleurs, le code de l'aviation civile dispose que les aéroports transférés par l'État aux collectivités territoriales relèvent de l'article L. 6321-3 du code des transports. Les tarifs en vigueur sur ces aéroports ne sont soumis au contrôle de l'autorité administrative (ministre chargé de l'aviation civile) ou de l'autorité de supervision indépendante qu'au-delà du seuil de 5 millions de passagers par an¹³.

En deçà, les tarifs de la plateforme sont simplement transmis selon les dispositions de l'article R. 224-5 au représentant de l'État dans le département.

Or, celui-ci ne semble pas avoir interpellé le délégant et son délégataire sur les modalités de détermination des tarifs des différentes redevances aéroportuaires.

Les dispositions réglementaires actuelles ne permettent ni le contrôle, ni l'homologation des tarifs appliqués dans les aéroports décentralisés (c'est-à-dire transférés par l'État aux collectivités territoriales) dont le trafic peut pourtant être conséquent et en concurrence directe avec celui d'aéroports nationaux ou régionaux non décentralisés ; alors que pour ces derniers les tarifs doivent être homologués par l'autorité administrative même en-deçà de 5 millions de passagers par an.

Cette situation conduit à fausser la concurrence entre les différents gestionnaires d'infrastructures et les compagnies aériennes et peut conduire des collectivités à laisser attribuer des avantages commerciaux aux compagnies aériennes susceptibles d'une requalification en aides d'État irrégulières par la Commission européenne.

Les commissaires aux comptes responsables de la certification des comptes n'ont pas plus contrôlé les rapports entre la SAGEB et les compagnies aériennes. En effet, ils estiment, pour leur part, qu'ils n'avaient pas à émettre une opinion sur le contenu des relations commerciales entre la SAGEB et les compagnies aériennes et « que la difficulté de contractualiser avec Ryanair a toujours été parfaitement connue par les actionnaires ».

Par ailleurs, ils confirment l'absence de certification de la comptabilité de l'assistance en escale par leur soin, prétextant l'absence de mission confiée par la SAGEB, et ce en méconnaissance de leurs obligations professionnelles.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : modifier les dispositions du code de l'aviation civile, par voie réglementaire, afin de soumettre les redevances et tarifs appliqués aux compagnies aériennes au contrôle et à l'homologation de l'autorité administrative et/ou de l'autorité de supervision indépendante pour les aéroports décentralisés dont le trafic est supérieur, par exemple, à 2 millions de passagers par an ;
- **Recommandation n° 2** : préciser les modalités d'application de l'article R. 216-3 du code de l'aviation civile relatives à la tenue d'une comptabilité séparée des prestations d'assistance en escale ;
- **Recommandation n° 3** : étendre le dispositif des sanctions financières et administratives prévues à l'article R. 224-3-6 du code de l'aviation civile à tous les exploitants d'aéroports enfreignant les dispositions réglementaires nationales et européennes relatives aux redevances aéroportuaires, quel que soit leur trafic annuel ;
- **Recommandation n° 4** : analyser les impacts fiscaux des accords illicites entre la compagnie Ryanair et le gestionnaire de l'aéroport, notamment en raison de la vente à perte des prestations d'assistance en escale.

-o0o-

¹³ Article R. 224-7 du code de l'aviation civile.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication¹⁴.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle, via *Correspondance JF* <https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/> (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr.