



Le président

Bordeaux, le 22 octobre 2018

à

Monsieur le président
de la chambre de commerce et d'industrie
de Limoges et de la Haute-Vienne
16 place Jourdan
87000 LIMOGES

Dossier suivi par :
Myriam LAGARDE, greffière de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 29
Mèl. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2017-0364

Objet : notification du cahier du rapport d'observations
définitives relatif à la gestion de l'aéroport de Limoges-
Bellegarde

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi en recommandé avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de l'aéroport de Limoges-Bellegarde concernant les exercices 2013 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

AÉROPORT DE LIMOGES- BELLEGARDE (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 mai 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN TRAFIC EN BAISSÉ DANS UN ENVIRONNEMENT TRÉS CONCURRENTIEL..	8
1.1 Un équipement appartenant à un syndicat mixte dont la gestion a été déléguée à la CCILHV.....	8
1.2 Le caractère relatif de l'enclavement du département	10
1.2.1 La concurrence des autres modes de transports.....	10
1.2.2 La concurrence des autres aéroports, une offre importante à proximité de l'aéroport de Limoges-Bellegarde.....	12
1.3 Un trafic en baisse et en mutation.....	16
2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AÉROPORT : UNE ACTIVITÉ DE PLUS EN PLUS SOUTENUE PAR LE CONTRIBUABLE LOCAL	19
2.1 Une évolution des comptes de résultat traduisant un concours croissant du syndicat mixte	19
2.2 La taxe d'aéroport.....	21
2.3 Des redevances aéronautiques trop faibles compte tenu de l'évolution de l'activité ...	22
2.4 L'assistance en escale, un service quasiment offert à la compagnie RYANAIR	26
2.4.1 Des redevances extra aéronautiques en hausse malgré la baisse de trafic	29
2.5 La participation de l'aéroport aux coûts de structure de la CCI	30
2.6 Les opérations en capital.....	31
3 LES PARTICIPATIONS VERSEES A DES COMPAGNIES AÉRIENNES OU A LEURS FILIALES	34
3.1 Les contrats passés avec RYANAIR et sa filiale Air Marketing Service (AMS)	34
3.2 Les contrats passés pour la ligne Limoges-Paris Orly avec les sociétés TWIN JET et AIRLINAIR (HOP ! AIR-FRANCE)	37
3.3 Les contrats passés pour la ligne Limoges-Lyon avec la compagnie CHALAIR	40
3.4 Comparaison du coût des lignes aériennes subventionnées par le syndicat mixte de l'aéroport en 2016	41
4 LES PARTICIPATIONS VERSEES AUX COMPAGNIES AÉRIENNES AU REGARD DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIC ET DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE.....	41
4.1 Les contrats marketing et de publicité ont été conclus en violation du droit de la commande publique	42
4.2 Sur la réglementation européenne relative aux aides d'État.....	45
4.2.1 Les aides octroyées aux compagnies aériennes	45
4.2.2 Les aides octroyées aux aéroports	49
4.2.3 Les conséquences pour l'aéroport de Limoges-Bellegarde	50
5 LE PERSONNEL DE L'AÉROPORT	54
5.1 Les effectifs.....	54
5.2 L'accord collectif de travail de l'aéroport international de Limoges.....	55

6	LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA PLATEFORME.....	56
6.1	Des retombées économiques mal évaluées	56
6.2	Les scénarii de développement envisagés par le gestionnaire	58

SYNTHÈSE

Un environnement concurrentiel et un trafic en baisse

L'aéroport de Limoges-Bellegarde appartient au syndicat mixte homonyme, constitué en 1994 entre la CCILHV, la ville de Limoges et le département de la Haute-Vienne, le conseil régional l'ayant rejoint ultérieurement. La représentation de la CCILHV au conseil syndical est passée de cinq sièges en 2011 à une représentation symbolique d'un seul siège après la révision des statuts du 23 mars 2015, avant de se retirer complètement du conseil syndical en 2017. En vertu d'une convention d'affermage du 14 octobre 1994, la CCILHV a été désignée pour gérer la structure, pour une durée de 33 ans.

L'aéroport de Limoges est concurrencé par d'autres modes de transports, notamment la route et le rail. Sa part de marché est relativement faible puisqu'elle s'établissait à 5 % en 2013 pour les déplacements en provenance ou vers Paris. L'aéroport de Limoges se situe par ailleurs dans la zone de chalandise d'autres aéroports proposant également des liaisons vers Paris ou le Royaume-Uni. Cette situation préjudicie à la rentabilité de la structure dans la mesure où la clientèle régionale potentielle se disperse sur plusieurs plateformes, comme celles de Brive ou de Périgueux, compte-tenu de la superposition des zones de chalandises.

Au cours des années 2000, le trafic a fortement évolué, passant d'une spécialisation dans les vols affaires à un usage principalement orienté vers le tourisme porté par les compagnies à bas coûts depuis 2002-2003. Malgré ces dessertes, le trafic a connu une baisse de 18 % entre 2009 et 2016, après avoir fortement augmenté au cours des années 2000. Le trafic commercial s'établissait à environ 291 000 passagers en 2016 contre près de 356 000 en 2009 et le chiffre d'affaires (CA) généré par les redevances et taxes aéronautiques est passé de 3,4 M€ en 2009 à 3 M€ en 2016 et la compagnie RYANAIR était à l'origine de 78 % des recettes aéronautiques. En 2017, l'aéroport a enregistré une hausse de 6 % du trafic total par rapport à 2016 avec près de 310 000 passagers.

Une activité de plus en plus prise en charge par le contribuable local

Compte-tenu de la baisse d'activité constatée au cours des années 2010, la situation financière de l'aéroport est supportée de façon croissante par le contribuable local qui finance indirectement les interventions du syndicat mixte. Si le chiffre d'affaires, redevances extra-aéronautiques comprises, est quasiment stable sur la période, les subventions d'exploitation versées par le syndicat ont augmenté de 116 % depuis 2012. Depuis 2016, elles représentent plus de 50 % des recettes d'exploitation de l'aéroport. Parallèlement, et pour soutenir le trafic, les charges externes incluant les participations versées aux compagnies aériennes ont augmenté de 87 % et s'établissaient à 5,6 M€ en 2016.

Cette faiblesse du chiffre d'affaires s'explique en partie par l'existence de mesures incitatives, anciennes et irrégulières accordées aux compagnies, à l'instar du rabais de 60,6 % sur le montant de la redevance d'atterrissage. Ces mesures constituent un manque à gagner important. C'est également le cas pour les services d'assistance aéroportuaire qui recouvrent « *l'ensemble des services qui sont nécessaires pour un avion de ligne entre son arrivée sur un aéroport et son départ* », qui sont eux aussi sujets à sous facturation, voire absence de tarification.

En 2016, si l'aéroport avait facturé les services d'assistance en escale au tarif public applicable, les recettes auraient pu s'établir à 1 435 322 €. Compte tenu de la réduction très significative accordée à la compagnie RYANAIR, le montant total des frais d'assistance perçus s'est finalement établi à 522 688 €. L'assistance en escale n'est donc pas financée par la compagnie utilisatrice mais par les redevances ou taxes aéroportuaires, ce qui est totalement proscrit, ou par les contributions des membres du syndicat mixte qui n'en ont jamais délibéré.

Les participations versées à des compagnies aériennes constituent des aides d'États qui pourraient être jugées irrégulières à l'instar des aides apportées à l'aéroport lui-même

Pour soutenir son trafic en attirant des compagnies aériennes, l'aéroport leur a versé 19,7 M€ de 2010 à 2016. En valeur, la principale bénéficiaire est la société RYANAIR, via sa filiale AMS (8,7 M€). Rapporté au nombre de passagers, c'est la compagnie CHALAIR, effectuant notamment les liaisons vers Lyon, qui bénéficie du montant le plus élevé : 2,2 M€ en 2016 pour 18 000 passagers transportés. La société TWIN JET opérant les vols vers Paris est également soutenue par le biais d'un contrat publicitaire.

Les participations de l'aéroport sont versées sur le fondement de contrats dits de service marketing ou de publicité. En contrepartie de la promotion de la ville de Limoges sur le site internet des compagnies ou sur un magazine de bord, l'aéroport s'acquitte d'une somme de plusieurs millions d'euros, financée par le syndicat mixte. Or, ces contrats ne sont pas des contrats autonomes mais sont explicitement liés aux engagements de fréquentation des lignes. Le coût pour l'aéroport d'un passager transporté par RYANAIR s'établissait ainsi à 14,8 € en 2016, celui d'un passager de CHALAIR à 116 € et celui d'un passager de TWIN JET à 119 €.

En omettant de procéder, pour les contrats dits de marketing ou de publicité conclus avec ces compagnies, aux procédures de passations prévues par le code des marchés publics et l'ordonnance du 23 juillet 2015 alors en vigueur, la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne (CCILHV) a méconnu les principes et règles du droit de la commande publique. Ces versements qui pourraient être qualifiés alors d'aides d'Etat incompatibles et illégales au sens du droit communautaire, seraient, en cas de recours auprès de la Commission européenne, susceptibles de donner lieu à récupération auprès des compagnies concernées.

Enfin, les aides attribuées par le syndicat mixte à l'aéroport de Limoges, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement, sont aussi susceptibles de contrevenir à la réglementation des aides d'État précisée par les lignes directrices de 2014 de la Commission européenne, à moins qu'il ne soit démontré que l'aéroport relève d'un service d'intérêt économique général. Dans le cas contraire, il serait nécessaire que le syndicat mixte diminue ses contributions financières à l'aéroport en modifiant si nécessaire sa stratégie pour l'infrastructure.

Les perspectives de la plateforme pour l'avenir

Le coût du billet d'avion supporté par les contributions des collectivités publiques membres du syndicat mixte elles-mêmes financées par le contribuable local, est en forte augmentation sur la période (21,5 € en 2016, + 127 % depuis 2009) alors qu'il avait déjà été multiplié par six entre 2001 et 2006. Plus précisément, considérant que l'investissement financier accordé par le syndicat vise surtout à augmenter le nombre de passagers arrivant sur le territoire, l'effort financier par passager arrivant s'établit donc à plus de 40 €. Cet effort financier important nécessite que les retombées économiques de l'aéroport soient sérieusement évaluées, ce qui n'a pas été le cas

jusqu'à présent. Deux études ont en effet évalué les retombées économiques à 385 M€ et 174 M€, sans que l'importance de l'écart ne soit méthodologiquement expliqué.

Trois *scénarii* de développement ont été envisagés : l'un prévoit une forme de *statu quo*, le second un maintien des lignes à bas coûts et une fermeture des lignes vers Paris et Lyon. Le dernier prévoit un développement plus important encore des lignes à bas coûts, la fermeture de la liaison vers Paris et le maintien de celle de Lyon. Ces projets mériteraient sans aucun doute d'être débattus par le syndicat mixte de l'aéroport sans le soutien duquel l'activité de l'aéroport n'est pas viable.

RECOMMANDATIONS

Les juridictions financières examinent les suites réservées à leurs recommandations de régularité et de performance et les évaluent en fonction du niveau de mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS AU SYNDICAT MIXTE DE L'AEROPORT, PROPRIETAIRE

Recommandation n° 1 : engager la procédure de notification à la Commission européenne de tout projet d'aide à des compagnies aériennes sous forme de contribution marketing et toutes les aides apportées à l'aéroport, en investissement et en fonctionnement [*Régularité-relation avec les tiers*] - **Recommandation à mettre en œuvre**

RECOMMANDATIONS À LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE LIMOGES ET DE LA HAUTE-VIENNE, CONCESSIONNAIRE DE L'AEROPORT

Recommandation n° 1 : ajuster le montant des redevances aéroportuaires à la hausse afin de couvrir la baisse de l'activité et mettre fin au rabais accordé sur la redevance d'atterrissage [*Régularité-situation financière*] - **Recommandation en cours de mise en œuvre**

Recommandation n° 2 : faire approuver tous les ans par le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde les tarifs de l'aéroport [*Performance-relation avec les tiers*] - **Recommandation à mettre en œuvre**

Recommandation n° 3 : facturer aux compagnies les services d'assistance en escale en fonction des coûts effectivement supportés par l'aéroport [*Régularité-situation financière*] - **Recommandation à mettre en œuvre**

Recommandation n° 4 : solliciter l'accord préalable du syndicat mixte en cas de réduction consentie sur les tarifs d'assistance [*Performance-relation avec les tiers*] - **Recommandation à mettre en œuvre**

Recommandation n° 5 : enjoindre au commissaire aux comptes de certifier la comptabilité analytique des différentes redevances perçues par l'aéroport, notamment la redevance d'assistance en escale [*Régularité-comptabilité*] - **Recommandation à mettre en œuvre**

Recommandation n° 6 : transmettre annuellement au concédant le détail de la contribution de l'aéroport au service général de la CCI et ne la percevoir qu'après sa validation explicite [*Performance-relation avec les tiers*] - **Recommandation à mettre en œuvre**

Recommandation n° 7 : appliquer des procédures conformes aux règles de la commande publique pour acheter des prestations dites de « services marketing » [*Régularité-achats*] - **Recommandation à mettre en œuvre**

INTRODUCTION

Le rapport d'observations provisoires relatif à l'aéroport de Limoges-Bellegarde a été établi à la suite du contrôle des comptes et de la gestion :

- du syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde (SMALB) jusqu'à la période contemporaine, ouvert par lettre du 16 janvier 2017 à sa présidente en fonctions, Mme Andréa BROUILLE, et à son prédécesseur, M. Célestin THOUZEAU, président jusqu'au 10 juillet 2015 ;
- de la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne (CCILHV) jusqu'à la période contemporaine, ouvert par lettre du 16 janvier 2017 à son président en fonctions, M. Pierre MASSY, et à son prédécesseur, M. Jean-Pierre LIMOUSIN, président jusqu'au 2 novembre 2016 ;

S'agissant du propriétaire concédant, le SMALB, l'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 23 janvier 2017 avec la présidente et le 27 janvier 2017 avec son prédécesseur. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 2 août avec la présidente et le 9 août avec son prédécesseur.

S'agissant du concessionnaire exploitant, la CCILHV, l'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 26 janvier 2017 avec le président et le 23 janvier 2017 avec son prédécesseur. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 22 juin avec le président et le 23 juin avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 29 août 2017, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à la présidente du SMALB et à son prédécesseur ainsi qu'au président de la CCILHV et à son prédécesseur.

Un extrait des observations les concernant a été adressé aux présidents du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, de la société TWIN JET, de la société CHALAIR et aux directeurs exécutifs des sociétés RYANAIR et AMS. Une communication a été faite au préfet de la Haute Vienne.

La présidente et l'ancien président du SMALB, le président de la CCILHV, le président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, les dirigeants ou représentants des sociétés AMS, CHALAIR, RYANAIR et TWIN JET et le préfet de la Haute-Vienne ont répondu.

Un extrait complémentaire a été adressé aux sociétés CHALAIR, RYANAIR et TWIN JET.

La société TWIN JET a adressé deux réponses supplémentaires et son président a été entendu en audition le 5 mars 2018.

Lors de sa séance du 15 mai 2018, la chambre a formulé des observations définitives qui ont été adressées à l'ordonnateur et à l'ancien ordonnateur du syndicat mixte, autorité délégante, et au président ainsi qu'à l'ancien président de la CCILHV, délégataire.

1 UN TRAFIC EN BAISSSE DANS UN ENVIRONNEMENT TRES CONCURRENTIEL

1.1 Un équipement appartenant à un syndicat mixte dont la gestion a été déléguée à la CCILHV

Le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde (SMALB) a été créé par arrêté préfectoral du 3 juin 1994, entre le département de la Haute-Vienne, la ville de Limoges et la chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne (CCILHV). Aux termes de l'article L. 5721-1 du CGCT, le syndicat mixte est un établissement public et a été constitué pour une durée de 33 ans renouvelable. Depuis la modification statutaire du 15 mars 2015, l'article 4 des statuts dispose que « *Le syndicat mixte durera aussi longtemps que son objet l'exige.* »

Lors du conseil syndical du 10 juillet 2015, Mme Andréa BROUILLE, alors représentante de la région Limousin, a été élue présidente du syndicat mixte.

La CCILHV s'est désengagée du syndicat mixte au cours de ces dernières années. La représentation de la chambre au conseil syndical est ainsi passée de cinq sièges en 2011 à une représentation d'un seul siège à la suite de la révision des statuts du 23 mars 2015. Ce désengagement a été compensé par une participation plus importante de la région Limousin puis de la région Nouvelle-Aquitaine. Les statuts du syndicat mixte adoptés en 2017 ont acté le retrait de la CCILHV comme membre du syndicat mixte et la substitution de la ville de Limoges par la communauté d'agglomération de Limoges Métropole. Le tableau *infra* détaille la composition du syndicat mixte depuis sa création et la contribution financière de ses membres.

Tableau n° 1 : Répartition de la représentation et des participations

	Membres	Contribution financière
1994		
Région Limousin		/
Département de la Haute-Vienne	9	9/20ème
Ville de Limoges	6	6/20ème
Chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne	5	5/20ème
	Membres	Contribution financière
2001		
Région Limousin	10	10/30ème
Département de la Haute-Vienne	9	9/30ème
Ville de Limoges	6	6/30ème
Chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne	5	5/30ème
	Membres	Contribution financière
2015		
Région Limousin	14	14,9/30ème
Département de la Haute-Vienne	7	7,5/30ème
Ville de Limoges	7	7,5/30ème
Chambre de commerce de Limoges et de la Haute-Vienne	1	0,1/30ème
2017		
Région Nouvelle-Aquitaine	9	49,6 %
Département de la Haute-Vienne	5	25,2 %
CA de Limoges Métropole	5	25,2 %

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

L'activité de la plateforme aéroportuaire est régie par six conventions répartissant la gestion, l'aménagement et l'entretien entre l'État, la CCI de limoges et de la Haute-Vienne et les collectivités du territoire. En dehors des statuts, les textes fondateurs sont :

- la convention du 15 mars 1995 qui confie la gestion du syndicat mixte à la CCI ;
- la convention d'affermage entre le syndicat mixte et la CCI pour la période 1994 – 2027 ;
- la cession des biens et des terrains d'emprise de l'aéroport conclue entre la CCI, le département de la Haute-Vienne, la ville de Limoges et le syndicat mixte ;
- la convention répartissant les compétences entre l'État et le gestionnaire de l'aéroport, la CCI, de 1996 à 2016 ;
- le mandat de maîtrise d'ouvrage entre le syndicat et la CCI.

Schéma n° 1 : Les conventions organisant la gestion, l'aménagement et l'entretien de l'aéroport



L'aéroport de Limoges appartient au syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, constitué en 1994 entre la CCILHV, la ville de Limoges et le département de la Haute-Vienne. La représentation de la chambre au sein du conseil syndical est passée de cinq sièges en 2011 à une représentation symbolique d'un seul siège après la révision des statuts du 23 mars 2015, avant de se retirer complètement du conseil syndical en 2017. En vertu d'une convention d'affermage du 14 octobre 1994, la CCILHV a été désignée pour gérer la structure, pour une durée de 33 ans.

1.2 Le caractère relatif de l'enclavement du département

1.2.1 La concurrence des autres modes de transports

Au cours de l'instruction, le président et le directeur de la chambre de commerce ont régulièrement mis en avant la mission de désenclavement de l'aéroport. Le commissariat général à l'égalité des territoires, dans un rapport sur le maillage aéroportuaire français présenté en janvier 2017, a établi sept types d'aéroports à partir d'une analyse multicritère établie par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). L'aéroport de Limoges a été intégré dans la catégorie n° 5 « aéroports locaux de désenclavement pour lesquels la liaison avec Paris et les hubs régionaux est essentielle et s'inscrit dans la multimodalité ».

Pour autant, l'analyse des différents modes de transports à disposition des habitants du département montre que pour accéder à Paris, la voie aérienne est loin d'être la plus efficace, même si elle se traduit par un gain de temps pour le voyageur. L'intérêt stratégique majeur d'une liaison aérienne avec Paris consiste surtout à pouvoir prendre un autre vol en utilisant le « hub » de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle pour toute autre destination nationale, européenne ou mondiale. Cependant, l'aéroport de Limoges n'est relié qu'à l'aéroport de Paris-Orly qui propose un nombre plus limité de destinations internationales. Selon le rapport d'enquête publique réalisé en 2013 pour les travaux de construction de la ligne grande vitesse (LGV) Poitiers-Limoges, la part de marché du secteur aérien dans la région est très faible, quel que soit le type de liaison.

Tableau n° 2 : Parts de marchés des modes de transport dans la région par type de liaison en %

Parts modales	Rail	Route	Aérien
De/vers Paris	37 %	58 %	5 %
Province/Province	8 %	88 %	4 %
Interrégional	7 %	92 %	1 %

Source : Rapport d'enquête publique réalisé pour la construction de la LGV Poitiers-Limoges

Tableau n° 3 : Comparaison des modes de transports de Limoges au quartier d'affaires de La Défense

Mode	Durée(*)	Prix	Fréquence
Aérien (Orly)	2h40	305,75 € dont 50 € de taxi	Un aller par jour en semaine (départ à 6h45)
Rail (Paris-Austerlitz)	4h05	87 € dont 35 € de taxi	Neuf allers par jour en semaine (de 5h03 à 20h08)
Route (A20)	3h52	89 € dont 19,60 € de péage, 46 € de carburant et 24 € de parking	/

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données de la compagnie TWIN JET, de voyages-scnf.com et viamichelin.fr

*Pour l'aérien et le rail, la durée prend en compte les temps d'attentes estimés et le temps de transports moyens en taxi vers La Défense

NOTA : les prix simulés ont été obtenus à partir d'une requête formulée sur internet le 12/06/2017 pour un trajet le 26/06/2017

Tableau n° 4 : Comparaison des modes de transports de Limoges au quartier d'affaires de La Part-Dieu (Lyon)

Mode	Durée(*)	Prix	Fréquence
Aérien (Saint-Exupéry)	2h25	196 € dont 50 € de taxi	Deux allers par jour en semaine (départs à 6h35 et 17h50)
Rail (Lyon Part-Dieu)	5h50 (passage par Paris)	114 €	Six allers par jour (de 5h03 à 17h06)
Route	4h12	99 € dont 32 € de péage, 47 € de carburant et 20 € de parking	/

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données de la compagnie CHALAIR, de voyages-scnf.com et viamichelin.fr

*Pour l'aérien et le rail, la durée prend en compte les temps d'attentes estimés et le temps de transports moyens en taxi vers La Part-Dieu

NOTA : les prix simulés ont été obtenus à partir d'une requête formulée sur internet le 12/06/2017 pour un trajet le 26/06/2017

Un projet d'envergure, qui illustre que l'aéroport de Limoges-Bellegarde ne constitue pas une solution suffisante à l'éloignement du département des grands centres urbains de décisions économiques, devait mettre un terme à cette situation mais son aboutissement est désormais incertain. Le projet de ligne à grande vitesse (LGV) entre Poitiers et Limoges aurait permis de relier Limoges à Paris en deux heures et dix minutes après sept ans de travaux. La construction a

fait l'objet d'une enquête publique de juin à juillet 2013 et a été déclarée d'utilité publique le 10 janvier 2015. La déclaration d'utilité publique a ensuite été annulée par le Conseil d'État le 15 avril 2016 aux motifs que l'évaluation économique et sociale présentait des insuffisances de nature à vicier la procédure d'adoption du décret et que les inconvénients du projet l'emportaient sur ses avantages.

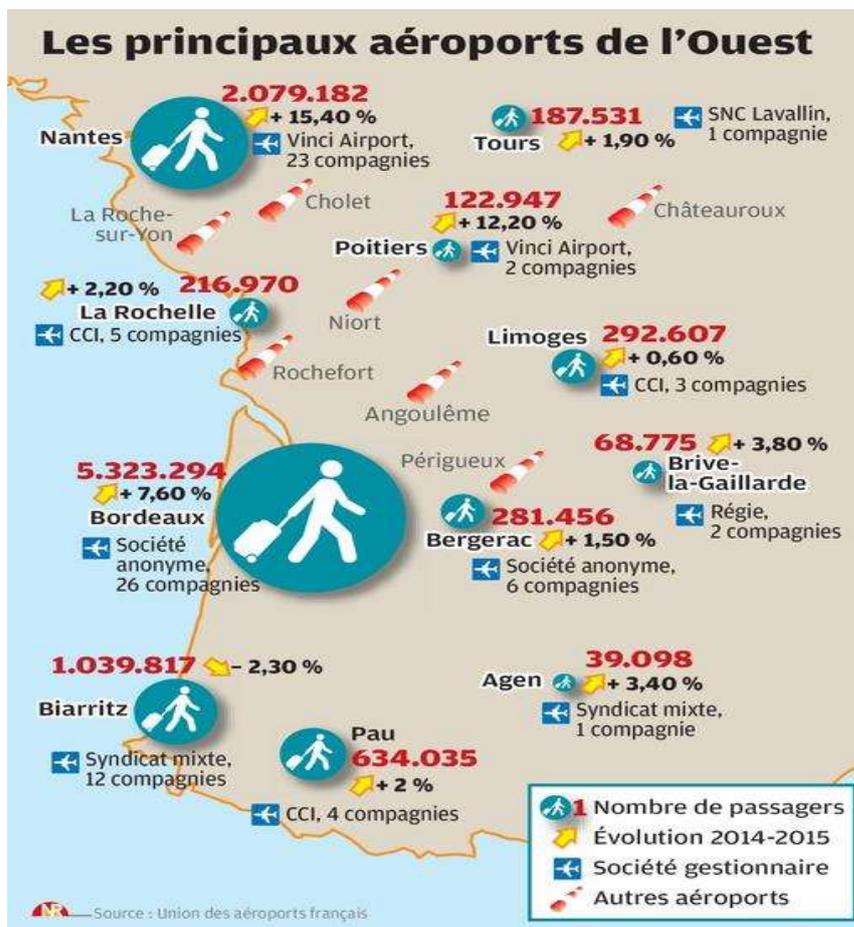
Le meilleur raccordement de la ville de Limoges et du département de la Haute-Vienne pourrait cependant être amélioré par la rénovation de la ligne ferroviaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT) pour laquelle l'État a décidé d'engager 500 M€ sur la période courant de 2015 à 2020 en doublant son rythme d'investissement par rapport aux années 2005 à 2014. À cet effort de régénération pourrait s'ajouter près de 120 millions d'euros d'investissements inscrits dans les contrats de plan 2015-2020 conclus entre l'État et les régions traversées, qui permettront d'améliorer la fiabilité et la régularité des temps de parcours. Enfin, le matériel roulant sera renouvelé d'ici 2025. L'appel d'offres en vue d'acquérir un matériel au confort adapté aux parcours de moyennes et longues distances a été lancé à la demande de l'État par SNCF Mobilités le 21 décembre 2016 et l'avis de marché a été publié au Journal officiel de l'Union européenne le 24 décembre.

Pour les déplacements nationaux, l'aéroport de Limoges est concurrencé par d'autres modes de transports, notamment la route et le rail. Sa part de marché est donc relativement faible puisqu'elle s'établissait à 5 % en 2013 pour les déplacements de ou vers Paris.

1.2.2 La concurrence des autres aéroports, une offre importante à proximité de l'aéroport de Limoges-Bellegarde

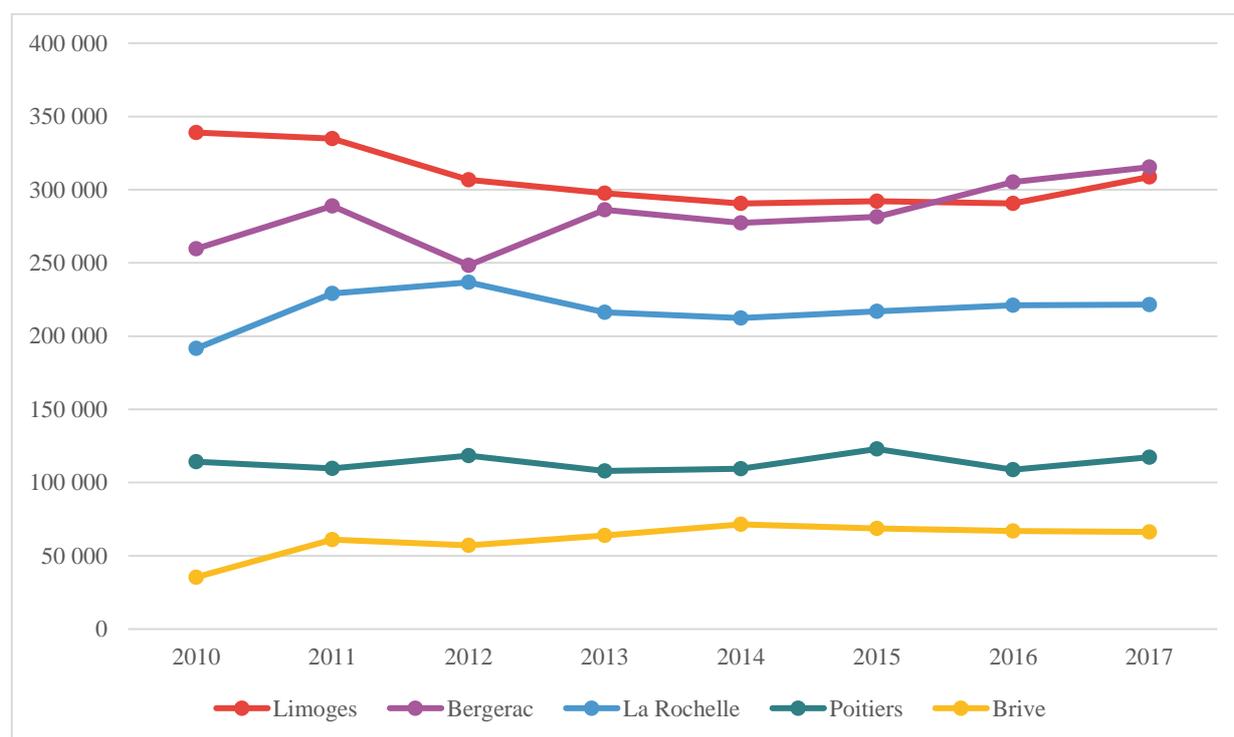
L'aéroport de Limoges-Bellegarde est l'une des onze plateformes aéroportuaires que compte la région Nouvelle-Aquitaine. Son trafic annuel oscille autour de 300 000 passagers, ce qui le place loin derrière les aéroports de Bordeaux, Biarritz et Pau, mais au même niveau que l'aéroport de Bergerac. La carte suivante montre que le trafic de l'aéroport a été stable en 2015 par rapport à 2014 alors que le trafic de la plupart des aéroports de l'Ouest était en forte augmentation.

Carte n° 1 : Les principaux aéroports de l'ouest en 2015



Source : Union des aéroports français

Graphique n° 1 : Trafic passagers des aéroports de l'ouest en 2010



Source : Étude CAT'SUD, février 2011

Dans son rapport thématique de 2008 intitulé « *Les aéroports face aux mutations du transport aérien* », la Cour des comptes avait souligné « *l'absence de coordination entre les collectivités, voire leur concurrence, [qui] s'est traduite par un saupoudrage des investissements préjudiciable à la réalisation d'équipements de plus grande envergure et réellement rentables. C'en est ainsi par exemple pour l'ouverture en 2009 d'un aéroport à Brive-Souillac, en remplacement de l'aéroport de Brive-La Roche, en concurrence directe avec l'aéroport de Limoges-Bellegarde, situé à 100 km et structurellement déficitaire.* »

Il apparaît en effet que l'ex-région Limousin présentait le taux d'équipement aéroportuaire le plus élevé de France, après celui de la région Corse desservie par deux aéroports pour une population d'environ 740 000 habitants. S'il est établi que les régions disposant d'un accès, ferroviaire ou routier, moins rapide à la capitale possèdent un nombre d'aéroports supérieur à la moyenne nationale, cette situation peut également s'expliquer par l'absence de coordination de la politique d'offre au niveau local.

En l'occurrence, l'aéroport de Limoges-Bellegarde se situe à une distance raisonnable d'infrastructures proposant des destinations identiques, comme le montre le tableau *infra*, ce qui conduit à une superposition des zones de chalandise de l'aéroport de Limoges et des aéroports de Brive et Périgueux pour des destinations identiques. Les délais d'acheminement entre ces aéroports sont les suivants :

- 1h13 entre Limoges et Brive ;
- 1h20 entre Limoges et Périgueux ;
- 2h13 entre Limoges et Bergerac.

D'ailleurs, dans son rapport d'activité 2015, la CCILHV écrivait qu'un des facteurs d'explication de la baisse du volume de passagers est « *un environnement concurrentiel plus fort avec l'ouverture d'une ligne sur Londres en 2014 à Brive.* ».

Tableau n° 5 : Les destinations identiques opérées par les aéroports de Limoges, Brive et Périgueux

Aéroports	Gouvernance	Destinations communes	Fréquence des vols	Nombre de passagers en 2015	Distance de Limoges
Limoges-Bellegarde	Syndicat mixte : Région NA 49 % Département 20 % Limoges 20 % CCILHV 1 %	Paris Orly opéré par TWIN JET Londres Stansted opéré par RYANAIR et British Airways Ajaccio opéré par CHALAIR	Paris Orly : un A/R par jour du lundi au vendredi Londres Stansted : au moins un A/R par jour Ajaccio : un A/R le samedi de mai à septembre	291 564	-
Brive Vallée de la Dordogne	Syndicat mixte : CA Brive 42,04 % Département de la Corrèze 33,81 % Région NA 10 % Département du Lot 5,65 % CCI Corrèze 4,67 % CCI Lot 2,12 % Ville de Souillac 1,41 % Ville de Terrasson : 0,3 %	Paris Orly opéré par HOP ! Air France Londres Stansted opéré par RYANAIR	Paris Orly : 3 vols par jour du lundi au vendredi ; 1 vol le dimanche Londres Stansted : 2 vols hebdomadaires le mercredi et le samedi	68 775	94 km
Périgueux-Bassillac	CCI Dordogne	Paris Orly Opéré par TWIN JET	2 A/R par jour	5 861	96 km

Source : Chambre régionale des comptes

Un projet de charte entre l'aéroport de Limoges et l'aéroport de Brive a été adopté le 28 juin 2010 pour limiter la concurrence et développer une complémentarité entre les deux structures mais cette initiative n'a pas produit de résultats tangibles. La coopération se heurte en effet à la concurrence d'organismes devant supporter les coûts importants liés à leur infrastructure et qui sont donc soumis à la nécessité d'augmenter leurs recettes en attirant plus de voyageurs, au détriment d'autres aéroports ou modes de transport.

La mise en commun d'un trajet Brive – Limoges – Paris a également été évoquée pour rééquilibrer les négociations avec les compagnies aériennes et obtenir une desserte sur l'aéroport de Roissy. Cette solution « *de ligne Brive Limoges Paris a été envisagée à la demande du conseil régional mais le supplément demandé par les compagnies aériennes était tel que cette éventualité a été abandonnée* » a souligné le président de la CCILHV lors de l'assemblée générale du 24 mars 2014.

Au regard de la baisse du trafic exposée *infra*, il apparaît pourtant nécessaire de renouveler cette recherche de complémentarité avec l'aéroport de Brive, en lien avec le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine qui participe au financement des deux infrastructures.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président du conseil régional a indiqué que la région Nouvelle-Aquitaine a fixé un nouveau cadre d'intervention approuvé lors de la séance plénière du 23 octobre 2017 afin de mieux coordonner les offres de transport et les stratégies de chaque aéroport. Cette stratégie donnera notamment lieu à une conférence annuelle des aéroports de Nouvelle-Aquitaine et, à terme, à la création, le cas échéant, d'un établissement public administratif chargé de conduire et coordonner l'action publique aéroportuaire régionale.

Outre la concurrence d'autres modes de transports, l'aéroport de Limoges se situe à une distance raisonnable de plusieurs aéroports proposant des liaisons identiques, vers Paris ou le Royaume-Uni. Cette situation est préjudiciable à la rentabilité de la structure dans la mesure où la clientèle régionale potentielle se disperse sur plusieurs plateformes, comme celles de Brive ou de Périgueux, compte-tenu de la superposition des zones de chalandises.

1.3 Un trafic en baisse et en mutation

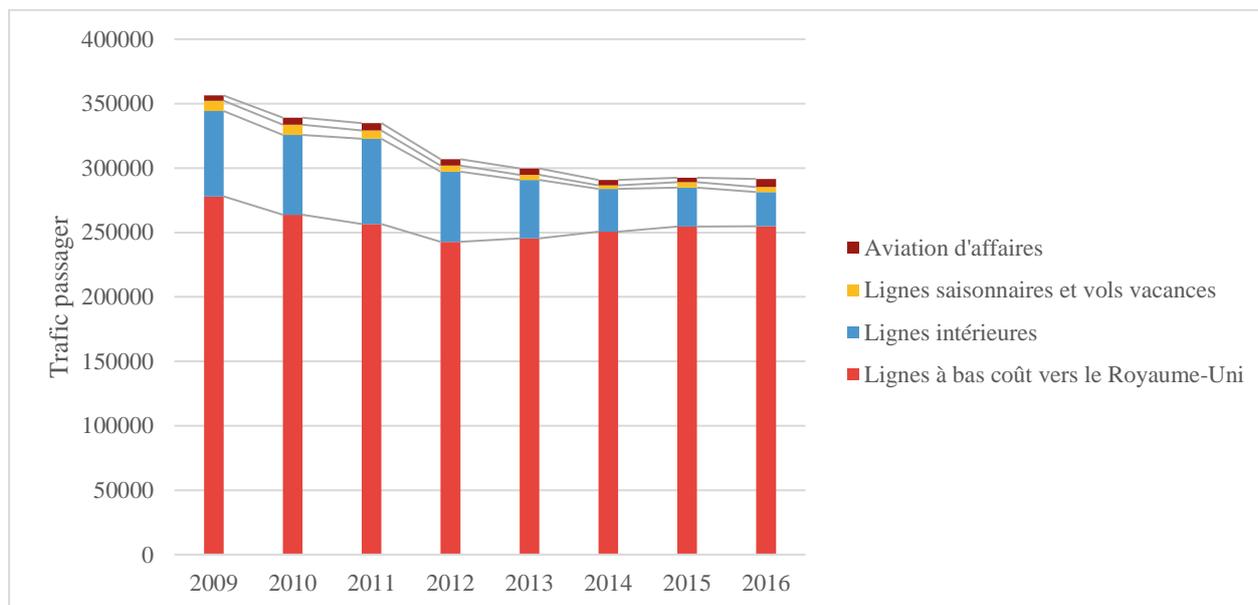
Au cours des années 2000, le trafic de l'aéroport a fortement évolué passant d'une utilisation à vocation commerciale à un usage orienté vers le tourisme depuis l'arrivée des compagnies à bas coûts en 2002-2003. Cette nouvelle augmentation de l'offre a fortement développé le trafic passager de l'aéroport. En effet, au début des années 2000, le nombre de passagers ne dépassait pas plus de 100 000 personnes et concernait presque exclusivement des vols internes. Or, le trafic commercial a atteint 356 000 personnes en 2009, soit une augmentation de près de 250 %, constitué de 78 % de vols à bas coûts vers le Royaume-Uni et seulement 19 % de vols internes vers Paris, Lyon ou Nice.



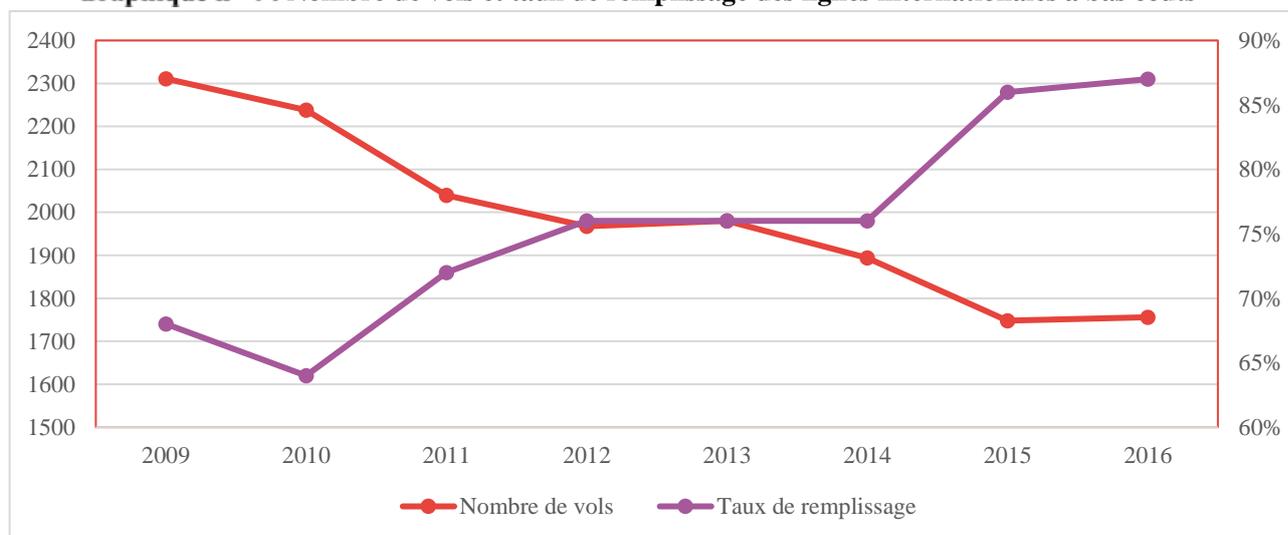
Graphique n° 2 : Évolution du trafic de l'aéroport de Limoges depuis 2000

Source : rapport d'activités 2015 de la CCILHV

De 2009 à 2016, le trafic a cependant connu une baisse de 18 %, comme détaillé dans le diagramme *infra*. Sur la période, les lignes à bas coûts qui avaient fortement soutenu la demande au cours des années 2000, sont en baisse de 8 %, passant de 278 000 à 255 000 passagers. Les lignes intérieures ont connu une baisse encore plus accentuée en diminuant de 60 % (26 000 passagers en 2016, 66 000 en 2009). Les lignes saisonnières sont elles aussi en baisse de plus de 50 % (3 800 passagers en 2016, 8 000 en 2009). Seule l'aviation d'affaires présente une évolution positive (+ 56 % sur la période), sachant que ses utilisateurs ne représentaient que 2,7 % des passagers totaux sur l'année.

Graphique n° 3 : Évolution du trafic par types de lignes aériennes

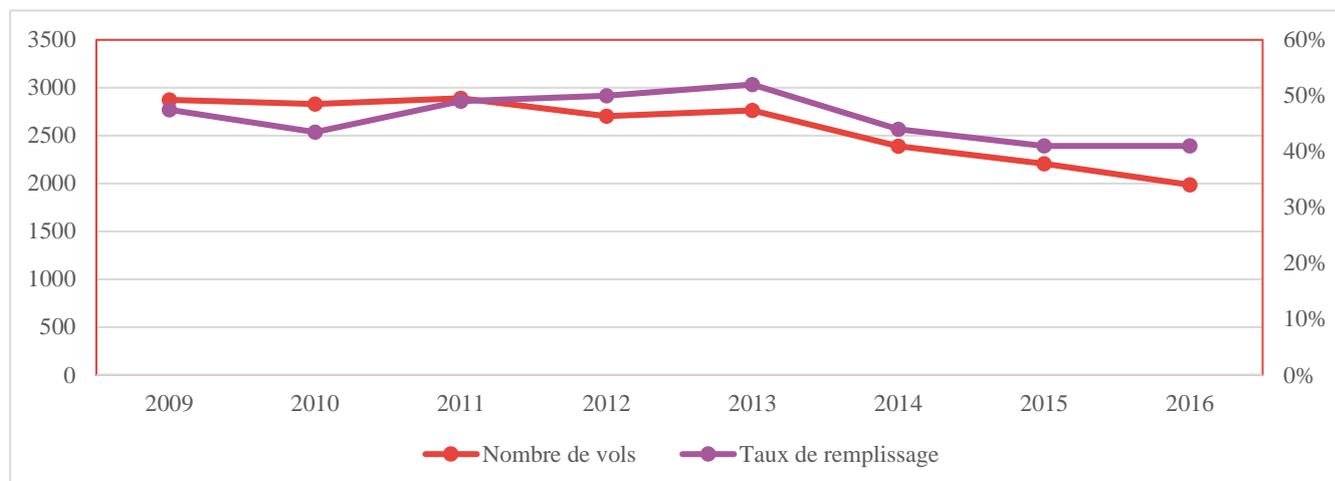
Source : Chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par la CCI et le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde

Graphique n° 4 : Nombre de vols et taux de remplissage des lignes internationales à bas coûts

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par la CCI et le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde

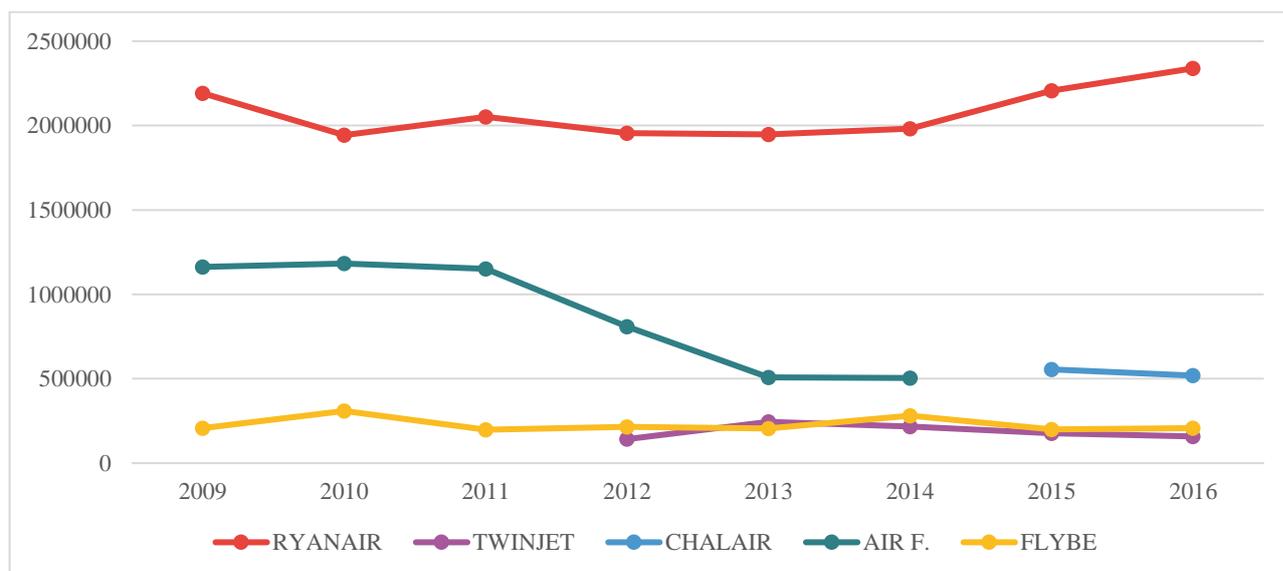
On observe également une stratégie de remplissage de la compagnie RYANAIR qui s'exerce au détriment de l'aéroport. En effet, alors que pour les lignes intérieures l'évolution du nombre de vols et du taux de remplissage est similaire, celle des lignes internationales à bas coûts, presque exclusivement opérées par cette compagnie, traduit un effet ciseau : le nombre de vols diminue (2 311 en 2009, 1 756 en 2016, soit une baisse de 24 %) et le taux de remplissage augmente (68 % en 2009, 87 % en 2016). Cette stratégie est profitable à la société qui augmente ainsi la rentabilité économique de ses liaisons vers Limoges mais diminue une partie des recettes de l'aéroport, notamment celles perçues par avion et non par passager (redevance d'atterrissage et de balisage notamment).

Graphique n° 5 : Nombre de vols et taux de remplissage des lignes intérieures (surtout Paris et Lyon)



Source : Chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par la CCI et le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde

Graphique n° 6 : Le chiffre d'affaires généré par compagnie aérienne de 2009 à 2016



Source : Chambre régionale des comptes d'après les données transmises par la CCILHV

NOTA : Le chiffre d'affaires *supra* ne prend pas en compte les recettes extra aéronautiques.

Au cours des années 2000, le trafic de l'aéroport a fortement évolué passant d'une utilisation d'affaires à une offre principalement orientée vers le tourisme depuis l'arrivée des compagnies à bas coûts en 2002-2003. Le trafic a cependant connu une baisse de 18 % entre 2009 à 2016, après avoir fortement augmenté au cours des années 2000. Le trafic commercial s'établissait à environ 255 000 passagers en 2016 contre près de 280 000 en 2009 et le chiffre d'affaires (CA) généré par les redevances et taxes aéronautiques est passé de 3,4 M€ en 2009 à 3 M€ en 2016. Cette année, la compagnie RYANAIR était à l'origine de 78 % des recettes aéronautiques.

2 LA SITUATION FINANCIERE DE L'AEROPORT : UNE PRISE EN CHARGE CROISSANTE PAR LE CONTRIBUABLE LOCAL

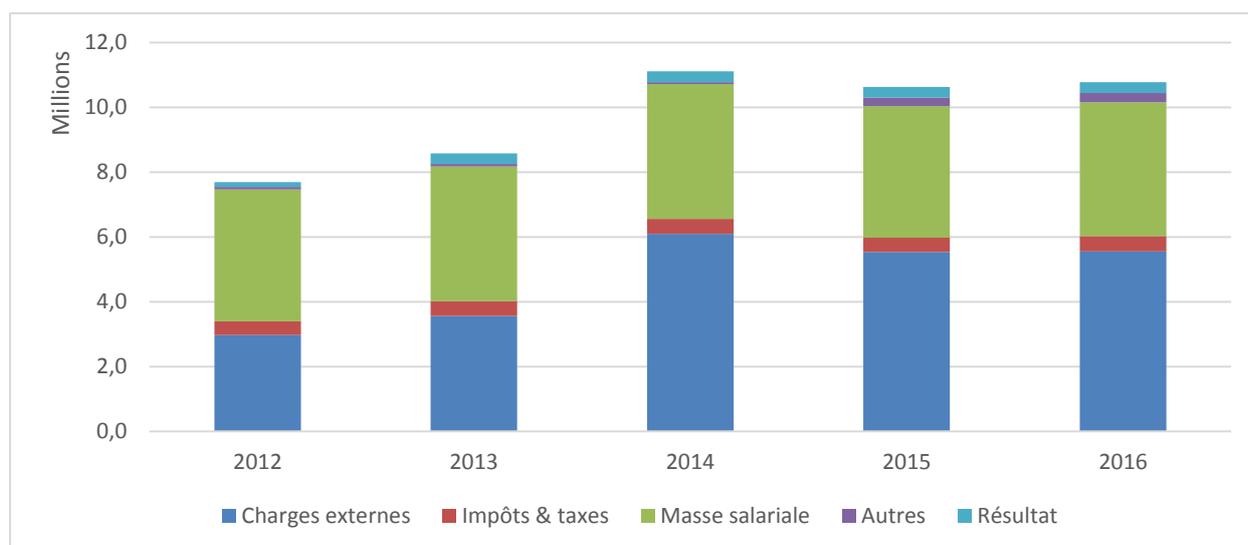
2.1 Une évolution des comptes de résultat traduisant un concours croissant du syndicat mixte

Les produits d'exploitation de l'aéroport ont augmenté de 39 % au cours de la période 2012-2016, soit à peu près au même rythme que les charges d'exploitation (+ 38 %). Le résultat d'exploitation, qui était négatif en 2012 (- 8 159 €), s'est légèrement amélioré au cours de la période en s'établissant à 22 044 €. S'agissant des recettes d'exploitation, alors que le chiffre d'affaires est quasiment stable sur la période (5 228 486 €, + 0,4 % depuis 2012), les subventions d'exploitation perçues par le syndicat mixte de l'aéroport sont en très forte augmentation (5 331 055 € en 2016, + 116 % depuis 2012). Si ces dernières ne constituaient « que » 32 % des recettes d'exploitation de l'aéroport en 2012, elles ont atteint le seuil de 50 % en 2016. Concernant les charges d'exploitation, le poste « *autres achats et charges externes* » qui comprend toutes les subventions versées à des compagnies aériennes, s'établissait à 5 554 721 € en 2016, soit une augmentation de 87 % depuis 2012. Les charges de personnels (salaires, traitements ainsi que charges sociales) sont restées quasiment stables (4 129 411 € en 2016, + 1,5 % depuis 2012), tout comme les impôts, taxes et versements assimilés (471 276 € en 2016, + 12 % depuis 2012).

Ni le résultat financier, ni le résultat exceptionnel n'ont d'incidence sur la situation financière de l'aéroport, leurs soldes étant négligeables par rapport à celui du résultat d'exploitation. Comme le résultat d'exploitation, la capacité d'autofinancement (CAF) a un profil stable sur la période : 72 368 € en 2012 pour 90 792 € en 2016, soit une augmentation de 25 %. Sur tous les exercices, le résultat net est nul puisque le montant de la subvention versée par le syndicat mixte a pour objet d'équilibrer la situation financière de l'activité.

L'activité de l'aéroport a progressé en trois paliers dans la période récente. L'équilibre des charges et des produits n'a pas été bouleversé, mais les volumes concernés ont évolué, comme l'indique la répartition des charges présentée dans le tableau *infra*.

Graphique n° 7 : Répartition des charges d'exploitation de l'aéroport, 2012 – 2016 en M€



Source : Comptabilité analytique de la CCILHV

Le volume des charges a franchi un premier palier à 8 M€ entre 2012 et 2013, puis un second l'année suivante avant de se stabiliser en 2016 à 10,7 M€. En quatre ans, les charges ont augmenté d'un tiers, alors que la production vendue qui correspond au chiffre d'affaires directement issu des activités n'a quasiment pas évolué (de 5,2 M€ en 2012 à 5,22 M€ en 2016). Comme évoqué *supra*, la variation du poste achats et charges externes de l'aéroport provient en partie du financement de la ligne Limoges-Lyon après l'abandon de son exploitation par le groupe Air France et sa reprise par la compagnie CHALAIR.

Tableau n° 6 : Évolution des charges externes entre 2013 et 2014

	<i>En €</i>	
<i>Compte 623 « PUB.PUBLIC.RELAT.PUBLIQ. »</i>	2013	2014
623000 Publicité	20 750,61	46 240,05
623100 Annonces & Insertions		6 802,00
623200 Promotion limousin en GB	1 424 150,00	1 460 238,03
623210 Promotion ligne Lyon Hop Air-France	273 463,00	600 000,00
623230 Promotion TWIN JET	830 750,00	757 875,00
623240 Promotion CHALAIR		2 172 252,22
623300 Foires & Expositions	4 567,02	16 083,82
623400 Cadeaux à la Clientèle	1 609,94	3 489,81
623600 Catalogues & Imprimés	925,60	2 582,50
623700 Publications	2 731,00	90,00
623800 Divers (pourboires, dons)	18,00	63,00
Sous-Total.....	2 558 965,17	5 065 716,43

Source : Budgets exécutés de la CCILHV

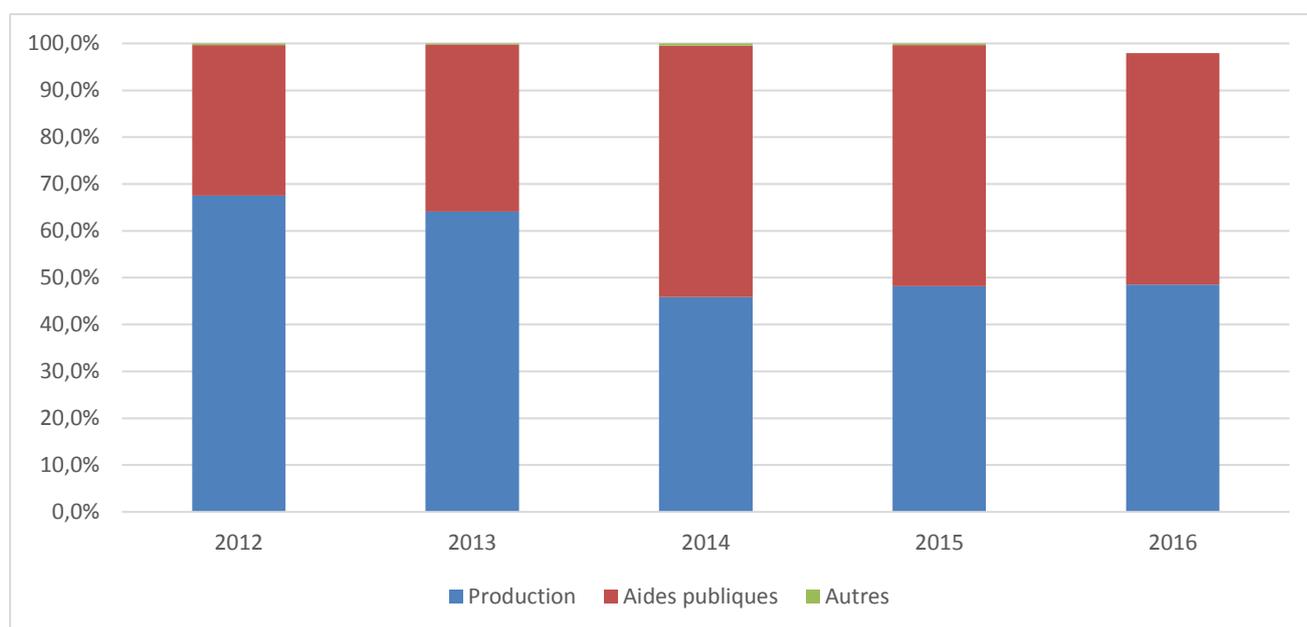
Comme souligné par le bureau de la CCILHV du 22 mai 2015 relatif au budget exécuté 2014 : « pour l'aéroport, la subvention d'équilibre diminue de 116 K€ par rapport aux prévisions mais augmente de 94 % par rapport à 2013. Le financement de la ligne de Lyon sur l'année complète ; 600 K€ pour HOP ! AIR FRANCE et 2 172 K€ pour CHALAIR ainsi que le soutien de la ligne de Paris pour 758 K€ versé à TWIN JET expliquent cette très forte progression. ».

Les recettes issues directement de l'activité ne progressent pas suffisamment pour couvrir ces nouvelles charges. Les collectivités territoriales ont donc été appelées à augmenter leurs contributions qui passent, globalement, de 2,4 M€ en 2012 à près de 6 M€ en 2014 et 5,4 M€ en 2015. La baisse des subventions d'équilibre de 492 K€ constatée entre 2014 et 2015 est liée à la diminution des postes de charges liés à la promotion des lignes aériennes et principalement le financement temporaire de la liaison vers Lyon exploitée par la compagnie Hop ! Air France.

Cette stagnation du chiffre d'affaires et la croissance du financement public des lignes conduisent à l'inversion de la répartition des produits : jusqu'en 2013, l'activité était majoritairement financée par les revenus directs de l'activité, ce qui n'est plus le cas depuis.

Graphique n° 8 : Répartition des produits publics et privés de l'aéroport

En €



Source : Comptabilité analytique de la CCI

La baisse d'activité a eu pour conséquence que la situation financière de l'aéroport est de plus en plus supportée par le contribuable local au travers de l'intervention du syndicat mixte. Si le chiffre d'affaires, redevances extra aéronautiques comprises, est quasiment stable sur la période, les subventions d'exploitation du syndicat ont augmenté de 116 % depuis 2012. Depuis 2016, elles représentent plus de 50 % des recettes d'exploitation de l'aéroport. Parallèlement et pour soutenir le trafic, les charges externes incluant les participations versées aux compagnies aériennes ont augmenté de 87 % et s'établissent à 5,6 M€ en 2016.

2.2 La taxe d'aéroport

La taxe d'aéroport, codifiée à l'article 1609 quater du code général des impôts, est due par toute entreprise de transport aérien public, à raison des passagers et de la masse de fret et de courrier embarqués. Elle est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes et son produit est affecté au financement des services de sécurité, incendie et sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Elle contribue aussi, dans une proportion fixée annuellement par

arrêté, au financement des matériels de contrôle par identification biométrique installés dans les aéroports.

Les tarifs sont déterminés par arrêté ministériel suivant des limites inférieures et supérieures variant en fonction de la classe d'aérodromes ou groupements d'aérodromes ; pour un aéroport de la taille de celui de Limoges (classe 3, de 5 001 à 5 000 000 unités de trafic), le tarif peut varier de 2,6 € à 12 € (cette borne supérieure a été passée à 13 € à compter de janvier 2015 par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014). Le tableau *infra*, issu des données produites par la CCILHV, retrace le coût de la mission régalienne de sécurité et de sûreté et son financement par la taxe d'aéroport.

Tableau n° 7 : Taux de couverture de la mission régalienne de sécurité et de sûreté par la taxe d'aéroport entre 2010 et 2016

En €

Mission régalienne de sécurité et de sûreté	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A- Dépenses de la mission régalienne	2 342 676	2 396 640	1 853 665	2 050 257	2 251 709	2 137 931	2 308 154
Nombre de passagers au départ	169 810	167 408	154 063	150 267	145 396	146 552	145 285
Dépense par passager au départ	13,8	13,0	12,03	13,64	15,49	14,59	15,89
B- Montant de la taxe d'aéroport perçue	1 908 865	1 925 802	1 806 900	1 688 754	1 740 933	1 881 725	2 010 858
Tarif de la taxe	11,50	11,50	11,78	11,14	12,00	13,00	14,00
Écart A - B	433 811	470 838	46 765	361 503	510 776	256 206	297 296
Rapport B/A	81 %	80 %	97 %	82 %	77 %	88 %	87 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

Les dépenses de la mission régalienne de sécurité et de sûreté sont stables sur la période puisqu'elles n'ont diminué que de 1,5 % entre 2010 et 2016 alors que le nombre de passagers au départ a baissé de plus de 14 % dans le même temps. L'augmentation du tarif de la taxe (+ 22 % entre 2010 et 2016) a permis de conserver un taux de couverture tout à fait satisfaisant de ces dépenses.

2.3 Des redevances aéronautiques trop faibles compte tenu de l'évolution de l'activité

Le cadre général des relations entre les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes est défini par le code des transports¹ et le code de l'aviation civile², 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 2005³ et 2014⁴ 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.

¹ Article L. 6325-1.

² Articles R. 224-1 à R. 224-6.

³ Journal officiel de l'Union européenne (JOUE) du 9 décembre 2005, fascicule C 312.

⁴ JOUE n° 2014/C99/03.

L'article L. 6325-1 du code des transports dispose 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.

Le code de l'aviation civile⁵ 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. 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 pas le coût des services rendus sur l'aéroport. Ce principe s'applique de manière globale et non redevance par redevance.

Le tableau suivant, issu des données produites à l'instruction par la CCI, retrace l'évolution 2006-2013 des différentes redevances aéronautiques perçues par l'aéroport.

Tableau n° 8 : Redevances aéronautiques perçues de 2010 à 2016

En €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution totale
<i>Redevance d'atterrissage</i>	248 700	277 597	242 993	222 999	211 227	247 888	249 186	0 %
<i>Redevance de balisage</i>	85 616	102 290	73 119	72 035	52 411	54 970	54 934	- 36 %
<i>Redevance de stationnement</i>	157 772	119 080	145 294	110 161	68 539	29 804	29 804	-81 %
<i>Redevance passager</i>	690 539	690 421	646 987	649 095	633 533	649 326	649 326	-6 %
<i>Nombre de passagers</i>	339 047	334 816	306 837	299 669	290 792	292 607	291 553	-14 %
TOTAL	1 182 628	1 189 390	1 108 395	1 054 292	965 711	981 990	983 251	-16,9 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

⁵ Articles R. 224-1 et R. 224-2.

Tableau n° 9 : Tarifs des redevances aéronautiques de 2010 à 2016

Redevance d'atterrissage en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution totale
ATR 42-300 (CHALAIR)	12,11	12,11	12,41	12,72	12,72	13,04	13,04	7,7 %
Beechcraft 1900 D (TWIN JET)	3,12	3,12	3,20	3,28	3,28	3,36	3,36	7,7 %
Boeing 738 (RYANAIR)	138,40	138,40	141,82	145,37	145,37	149,00	149,00	7,7 %
Redevance de balisage	35,53	35,53	36,42	37,33	37,33	38,26	38,26	7,7 %
Redevance de stationnement	0.50/T/H	0.52/T/H	0.53/T/H	0.54/T/H	0.54/T/H	0.55/T/H	0.55/T/H	10 %
Redevance passager/	4,12	4,12	4,22	4,33	4,33	4,44	4,44	7,8 %
Redevance de carburant	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,21	0,21	10,5 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

Depuis 2003, l'aéroport met en œuvre une mesure incitative sur le montant de la redevance d'atterrissage alors qu'elle doit normalement être calculée par l'exploitant en fonction des coûts du service livré. Un rabais de 60,6 % est accordé à l'ensemble des compagnies aériennes depuis 1999, date de création de la taxe d'aéroport. Ainsi, alors que l'atterrissage d'un avion de la compagnie RYANAIR devrait rapporter à l'aéroport une recette de 378,26 €, le produit prélevé n'atteint en réalité que 149 €. Le manque à gagner pour l'aéroport sur la période s'établit à 2 615 633 €, comme détaillé dans le tableau *infra*.

Tableau n° 10 : Manque à gagner pour l'aéroport du rabais accordé sur la redevance d'atterrissage

En €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Redevance d'atterrissage	248 700	277 597	242 993	222 999	211 227	247 888	249 186
Redevance d'atterrissage sans rabais	631 218	704 561	616 736	565 989	536 109	629 160	632 452
Manque à gagner	382 518	426 964	373 742	342 989	324 882	381 272	383 266
Manque à gagner total	2 615 633						

Source : Chambre régionale des comptes

Conformément à l'article R. 224-3 du code de l'aviation civile, la fixation des tarifs par l'exploitant a bien donné lieu, sur tous les exercices, à une consultation de la commission consultative économique de l'aéroport, représentant les usagers de l'aéroport, notamment les compagnies aériennes. Pour autant, aux termes de l'article R. 224-3-1 du code de l'aviation civile : « *Les tarifs des redevances sont fixés en tenant compte des prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aérodrome ou les aérodromes considérés ainsi que des éléments suivants :*

- *les objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ;*
- *les prévisions d'évolution des recettes ;*
- *les programmes d'investissements et leur financement.*

Il peut être aussi tenu compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant autres que les services mentionnés à l'article R. 224-1.

L'exploitant d'aérodrome reçoit, compte tenu de ces éléments, une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre d'activités mentionné à l'alinéa suivant. »

La chambre de commerce aurait donc dû réajuster plus fortement à la hausse les montants de ces redevances afin de compenser la baisse de trafic mentionnée *supra*. Sont notamment concernées la redevance de stationnement dont le produit est en baisse de 81 % entre 2010 et 2016 et la redevance passagers dont le produit est en baisse de 6 %.

Par ailleurs, si aux termes de l'article L. 6325-1 du code des transports, l'exploitant d'un aéroport peut moduler à la baisse le montant des redevances perçues pour un motif d'intérêt général comme par exemple favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire, ces modulations doivent être limitées dans le temps. Or, la chambre de commerce applique un rabais important sur la redevance d'atterrissage sans discontinuer depuis 2003.

Le caractère irrégulier de cette situation est aggravé par l'absence d'autorisation ou d'approbation annuelle du syndicat mixte des tarifs fixés par l'exploitant alors même que ces redevances ont partiellement au moins pour objet de rémunérer le montant des capitaux investis et d'anticiper les dépenses futures, notamment les constructions d'infrastructures ou installations nouvelles (article L. 6325-1 du code de l'aviation civile).

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué que le nombre de passagers connaîtrait une évolution positive en 2017 et que le gestionnaire proposerait une augmentation de 2 % des redevances aéronautiques à la COCOECO. Il convient cependant de préciser que la fixation des tarifs ne relève pas de la COCOECO, le gestionnaire de l'aéroport n'a donc pas vocation à lui « proposer » une augmentation des tarifs.

Le président de la CCILHV, en réponse à la recommandation n° 2, a ajouté que la transmission et l'approbation des tarifs par le syndicat mixte n'est pas prévue par la délégation de service public. Il résulte pourtant du droit en vigueur confirmé par une jurisprudence constante qu'il revient à la seule autorité délégante de fixer les tarifs et les modalités de leur évolution (voir par exemple : CAA de Nantes, 3 février 2012, n° 10NT00378 et CCA de Lyon, 20 mai 1999, n° 95LY00795) en vertu du principe, applicable aux EPCI, selon lequel « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Recommandation n° 1 : Ajuster le montant des redevances aéroportuaires à la hausse afin de couvrir la baisse de l'activité et mettre fin à la modulation à la baisse de la redevance d'atterrissage.

Recommandation n° 2 : faire approuver tous les ans par le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, propriétaire-concédant des infrastructures, la liste des tarifs de l'aéroport proposée par l'exploitant.

La faiblesse du chiffre d'affaires s'explique en partie par l'existence de mesures incitatives, anciennes et irrégulières, accordées aux compagnies comme le rabais de 60,6 % sur le montant de la redevance d'atterrissage, qui constitue un manque à gagner important pour l'infrastructure. Or si, selon le code de l'aviation civile, l'exploitant d'un aéroport peut moduler temporairement une redevance à la baisse il ne peut cependant le faire de manière permanente. Cette situation est d'autant plus irrégulière que les tarifs et ces rabais ne sont pas approuvés annuellement par le syndicat mixte de l'aéroport.

2.4 L'assistance en escale, un service quasiment offert à la compagnie RYANAIR

Les prestations d'assistance fournies aux compagnies aériennes sont présentées dans le tableau *infra*, accompagné de la politique de facturation en vigueur au sein de l'aéroport, compagnies par compagnies.

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* »⁶. 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.), 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'un 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.* »

Au sein de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, la chambre de commerce assure, pour le compte des compagnies, l'ensemble des prestations d'assistance, sauf celle relative à l'avitaillement opéré par la société BP. Les différentes grilles tarifaires ne présentent pas de modulation des prix en fonction des compagnies aériennes. Cependant, l'examen des contrats d'assistance montre qu'aucun service n'est facturé au prix affiché, les compagnies bénéficiant toutes de remises plus ou moins importantes. Notamment, la société RYANAIR bénéficie de remises disproportionnées au regard du service effectivement reçu et des tarifs imposés aux autres compagnies. Même si cette compagnie apporte, de loin, le plus grand nombre de passagers à l'aéroport, une telle différence entre le tarif affiché et le prix perçu pourrait s'apparenter à une aide d'État, soumise à une notification préalable. La Commission européenne pourrait alors examiner les conditions d'une éventuelle qualification de ces rabais en aides d'État au regard notamment des critères de sélectivité et de l'avantage économique consenti.

⁶ Conseil de la concurrence avis n° 97-A-12 et 97-A-24.

Il n'existe pas d'observations dans les rapports du commissaire aux comptes sur ce point. La chambre de commerce tient une comptabilité analytique qui permet d'isoler cette activité de celles qui sont soumises à une redevance obligatoire ou à la taxe d'aéroport, mais la clé de répartition des dépenses de cette comptabilité n'a pas été certifiée par le commissaire aux comptes. Par ailleurs, ces réductions tarifaires n'ont pas été autorisées par le syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde qui, en tant que propriétaire et autorité concédante, comble le déficit d'exploitation.

Tableau n° 11 : Comparaison entre les prix facturés et affichés des prestations de services en escale proposées aux compagnies aériennes

	Prestations (liste non limitative)	Prix facturé en 2016	Tarif public applicable	Écart par avion	Écart globale
RYANAIR	<ul style="list-style-type: none"> • Représentation • Services aux passagers Information des passagers sur les vols, horaires, retards ; Gestion des bagages à l'arrivée et au départ ;	76 €	1 438,50 €	1 362,5 €	Remise x nombre de touchées (711) = 968 738 €
TWIN JET	Gestion des pertes de bagages ; Procédures d'enregistrement; Billetterie ; Gestion de l'embarquement et du contrôle des documents nécessaires pour le vol ;	138,50 €	252 €	113,50 €	Nombre de touchées : 502 ; Remise = 56 977 €
CHALAIR	<ul style="list-style-type: none"> • Service de piste Gestion des bagages à leur sortie ; Fournir et installer le matériel de tractage à l'arrivée et au départ ; Fournir un parking ; Gestion du chargement et du déchargement des passagers et des bagages ; Enlever et détruire les poubelles des vols arrivant ;	Deux tarifs : Ligne Limoges-Lyon : 240 € Ligne saisonnière : 520 €	Ligne Limoges-Lyon : 252 € Lignes saisonnières : 546 €	Lyon : 12 € Lignes saisonnières : 26 €	Lyon : 456 touchées ; Remise = 5 472 € Lignes saisonnières : 75 touchées ; Remise : 1 950 €
Flybe	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion du contrôle du chargement, communications et opérations de vol ; • Services d'assistance • Avitaillement des appareils ; • Sécurité • Autres services 	500 €	546 €	46 €	Nombre de touchées : 167 ; Remise : 7 682 €

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les contrats conclus entre la CCILHV et les compagnies aériennes
 NOTA : la colonne « prix facturé en 2016 » présente la tarification des prestations forfaitaires délivrées au compagnies, hors prestations supplémentaires susceptibles d'être facturées en sus.

Durant les exercices 2010 à 2016, le montant perçu par la chambre au titre de l'assistance en escale ne s'établit qu'à 5 711 796 €. Sur l'exercice 2016, en facturant les services d'assistance en escale au montant affiché dans la brochure tarifaire de l'aéroport, les recettes de ce poste auraient pu s'établir à 1 435 322 €. Du fait des rabais accordés et tout particulièrement de la réduction très conséquente accordée à la compagnie RYANAIR (54 036 € facturés au lieu des 1 022 774 € normalement prévus), le montant total des recettes estimées s'établit à 355 503 €, sans prendre en compte les éventuelles surfacturations liées à des services spécifiques, fournis sur demande. Au total, le montant des frais d'assistance perçus au cours de l'année 2016 ressort à 522 688 €.

Le déficit de cette prestation est récurrent et représente, de 2011 à 2016, près de 1 M€. Cela signifie que cette prestation est financée par les autres recettes d'exploitation de l'aéroport, c'est-à-dire les redevances ou taxes aéroportuaires, ce qui est formellement proscrit, ou les contributions des membres du syndicat mixte, alors que le conseil syndical n'a pas délibéré sur ce point.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a justifié les rabais accordés aux compagnies aériennes par une augmentation de la taxe d'aéroport entre 2000 et 2016, celle-ci étant passée de 4 € par passager à 14,5 € du fait de l'intégration au sein des dépenses régaliennes couvertes par cette taxe des dépenses de sécurité incendie. Le président de la CCILHV admet que ces services d'assistance sont modulés à la baisse pour diminuer le coût total, pour les compagnies aériennes, de l'exploitation d'une ligne à partir de cet aéroport.

A propos de la recommandation tendant à solliciter une autorisation du syndicat mixte en cas de réduction consentie sur les tarifs d'assistance, le président de la CCILHV a répondu que cette disposition n'est pas prévue au contrat d'affermage et qu'elle paraît difficile à mettre en œuvre. Pourtant, le déficit de cette activité, qui n'a pas été contesté par le gestionnaire, est nécessairement compensé soit par :

- une prise en charge du déficit par les autres produits de l'aéroport, notamment les redevances aéroportuaires, ce que le code de l'aviation civile proscrit formellement (article R. 216-13) ;
- une prise en charge du déficit par une subvention récurrente du syndicat mixte par principe irrégulière s'agissant d'un service public industriel et commercial et d'une activité s'exerçant dans un domaine concurrentiel (article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales) ; un syndicat mixte pourrait cependant décider de verser une telle subvention si les exigences du service public conduisaient la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou que le fonctionnement du service exigeaient la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne pourraient être financés sans augmentation excessive des tarifs. La décision de prise en charge devrait cependant faire l'objet d'une délibération motivée, ce qui sous-entend que le motif invoqué ne peut être que l'une des raisons précitées. Enfin la délibération devrait fixer, les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la collectivité ou l'établissement, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. La jurisprudence est stricte sur l'exigence de motivation. Si les motifs de la prise en charge et ses règles de calcul ne sont pas suffisamment précisés, la participation versée au concessionnaire est illégale (CE 20 mars 1998, *SEM de sécurité active et de télématique*).
- une compensation du déficit de ce service par les autres recettes de l'aéroport, notamment les recettes extra-aéronautiques ; mais en l'espèce il apparaît que ces recettes ne sont pas importantes et que l'aéroport génère un déficit d'exploitation pris en charge par le syndicat mixte, hors contributions versées aux compagnies aériennes.

Dans ce cadre, il apparaît que la prise en charge du déficit de ce service d'assistance en escales par le versement d'une subvention du syndicat mixte n'est actuellement pas conforme aux normes législatives et réglementaires en vigueur.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la compagnie TWIN JET a indiqué que sa compagnie bénéficie d'un tarif inférieur au tarif affiché du fait qu'elle a recours à des prestations d'assistance moins nombreuses que le panel des prestations standards proposé. Pour autant, les tarifs publics de l'aéroport ne détaillent pas précisément les prestations correspondant au prix affiché mais font référence à une « *opération de traitement, d'embarquement des passagers, de chargement ou de déchargement des bagages et de nettoyage cabinet.* » En l'état, la chambre régionale des comptes n'est donc pas en mesure de constater que le tarif de base de 138,50 € facturé à cette compagnie couvre l'ensemble des prestations fournies.

Tableau n° 12 : Coût de l'assistance en escale de 2011 à 2016

En K€

Coût de l'assistance en escale	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évol. 2011-2016
Passage	678	658	740	710	671	735	8%
PCA	225	194	189	201	185	206	- 8 %
Piste	988	896	841	810	724	722	- 27 %
Total	1 891	1 748	1 770	1 721	1 580	1 663	- 12 %
Recettes de l'assistance	873	774	686	511	557	523	
Déficit	- 1 018	- 974	- 1 084	- 1 210	- 1 023	- 1 140	- 12%

Source : Chambre régionale des comptes, à partir de la comptabilité analytique de la CCILHV

NOTA : les données pour 2010 n'ont pas pu être retraitées.

Recommandation n° 3 : fixer un tarif effectif de redevance d'assistance en escale correspondant aux coûts effectivement supportés par l'aéroport.

Recommandation n° 4 : obtenir l'autorisation préalable du syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde en cas de réduction consentie sur les tarifs d'assistance affichés.

Recommandation n° 5 : enjoindre le commissaire aux comptes à certifier la comptabilité analytique des différentes redevances perçues par l'aéroport, notamment la redevance d'assistance en escale.

Les services d'assistance aéroportuaire qui recouvrent « l'ensemble des services qui sont nécessaires pour un avion de ligne entre son arrivée sur un aéroport et son départ » sont eux aussi sujets à une absence, voire une sous tarification. En 2016, en facturant les services d'assistance en escale conformément au montant affiché dans la brochure tarifaire de l'aéroport, les recettes de ce poste auraient dû s'établir à 1 435 322 €. Compte tenu de la réduction très conséquente accordée à la compagnie RYANAIR, le montant total des frais d'assistance perçus ne s'est établi qu'à 522 688 €. Cela signifie que cette prestation est financée par des redevances ou taxes aéroportuaires, ce qui est irrégulier, ou par les contributions des membres du syndicat mixte qui n'a jamais délibéré des rabais accordés.

2.4.1 Des redevances extra aéronautiques en hausse malgré la baisse de trafic

Les redevances extra aéronautiques participent de façon non négligeable aux recettes d'exploitation de l'aéroport. Le tableau suivant, issu des données produites par la CCILHV, retrace l'évolution 2010-2016 des différentes redevances extra aéronautiques perçues par l'aéroport dans le cadre de ses activités aéronautiques.

Tableau n° 13 : Évolution des redevances extra aéronautiques de 2010 à 2016

En €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Parking véhicules</i>	440 025	462 342	433 573	464 345	460 129	454 698	468 637
<i>Commissions et locations loueurs/restaurant</i>	179 321	199 842	198 706	202 444	216 367	253 235	216 064
<i>Commissions communication</i>	8 180	22 884	27 234	23 293	39 469	35 243	27 989
<i>Locations compagnies</i>	24 562	24 207	24 736	27 532	26 922	26 782	32 350
<i>Locations loueurs de voitures</i>							41 484
<i>Location bar/restaurant</i>							23 750
TOTAL EXTRA-AERONAUTIQUE	652 088	709 275	684 249	719 627	744 901	769 958	810 274

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la CCILHV

Malgré une baisse de trafic sur la période examinée, les services de l'aéroport sont parvenus à augmenter les recettes extra aéronautiques de manière substantielle. Celles-ci s'établissaient à 810 274 € en 2016, en augmentation de 24 % par rapport à 2010.

2.5 La participation de l'aéroport aux coûts de structure de la CCI

La tenue par la CCILHV (obligatoire en application des articles R. 712-15 et A. 712-26 du code de commerce) d'une section comptable « *service aéroport* » a pour objectif de pouvoir suivre précisément les dépenses et recettes de cette activité économique. Par ailleurs, la comptabilité analytique que doivent obligatoirement tenir les CCI en application de l'article L. 710-1 du même code, a notamment pour objectif de pouvoir justifier que les ressources publiques n'ont pas financé d'activités marchandes.

L'étanchéité comptable ainsi organisée, ainsi que la comptabilité analytique, doivent permettre de valoriser les activités réalisées par tel ou tel service de la CCI pour le compte d'un tiers à leur juste coût et de les ré-imputer, par voie de contributions, au service qui les génère.

Dans le cas de l'aéroport de Limoges-Bellegarde, comme l'indique le tableau *infra*, le compte de résultat comporte une ligne de charges intitulée « *contributions versées aux autres services* », dont le montant a fortement augmenté de 2012 à 2016 (de 150 000 € à 331 385 €). Cette contribution s'apparente à des frais de siège versés au profit du délégataire. En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué que cette augmentation s'explique par une facturation désormais complète des frais de siège au délégataire.

Tableau n° 14 : La participation de l'aéroport aux coûts de structure de la CCI

En € et %

	2012	2013	2014	2015	2016	Évol. 2012-2016
<i>Contributions versées au service général de la chambre</i>	150 000	332 094	334 058	327 092	331 385	121 %

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des comptes de la CCILHV

Le prélèvement de frais de siège n'a pourtant aucune base contractuelle et n'est donc pas conforme à la convention de gestion passée avec le syndicat mixte. En agrégeant les résultats issus de la gestion de l'aéroport d'une part et les contributions versées par la CCI au SMALB, comptabilisées en charges exceptionnelles des services généraux, d'autre part, l'activité de l'aéroport, financement

des investissements et gestion inclus, coûtait à la CCI 362 025 € en 2015 et lui ont « rapporté » plus de 310 K€ en 2016.

Il serait nécessaire, par mesure de transparence envers le syndicat mixte, que les frais de siège trouvent une base contractuelle et que la CCILHV transmette annuellement au conseil syndical le détail des charges justifiant la contribution attendue de l'aéroport par la chambre consulaire. Elle ne devrait être versée qu'après avoir été explicitement autorisée.

Recommandation n° 6 : transmettre annuellement au conseil syndical de l'aéroport de Limoges-Bellegarde le détail de la contribution de l'aéroport au service général de la chambre et ne la verser qu'après y avoir été explicitement autorisé.

Tableau n° 15 : Coût total de l'aéroport de Limoges-Bellegarde (gestion + participation) pour la CCI

En €

	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
<i>Contribution de l'aéroport au service général de la chambre</i>	150 000	332 094	334 058	327 092	331 385	1 474 629
<i>Contribution de la CCI au SMALB</i>	929 000	929 000	1 140 000	690 117	20 883	3 709 000
<i>Coût de l'aéroport pour la CCI</i>	779 000	596 906	805 942	363 025	- 310 502	2 544 873

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de la CCILHV

2.6 Les opérations en capital

Comme indiqué au tableau *infra* sur l'évolution du bilan de l'aéroport de 2012 à 2016, la CCILHV ne réalise pas d'investissements, ceux-ci relevant du syndicat mixte de Limoges-Bellegarde. Le bilan de l'aéroport est donc principalement constitué de dettes et de créances à court terme. A l'actif, les stocks, créances et charges constatées d'avances sont en forte augmentation sur la période (+ 530 %) alors que les liquidités sont stables (+ 2 %). Au passif, les dettes fournisseurs et comptes rattachés sont en augmentation de 195 % et les emprunts et dettes assimilés en hausse de 567 %. Le fonds de roulement net s'établissait à 214 609 € en 2016.

Tableau n° 16 : L'évolution du compte de résultat de l'aéroport de 2012 à 2016. En € et %

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012/2016
<i>Production vendue (biens et services)</i>	5 205 205	5 507 924	5 104 372	5 129 465	5 228 486	0,4 %
Chiffre d'affaires net	5 205 205	5 507 924	5 104 372	5 129 465	5 228 486	0,4 %
<i>Recettes externes et subventions d'exploitation</i>	2 471 966	3 060 617	5 960 704	5 468 350	5 331 055	116 %
<i>Reprises sur provisions et transferts de charges</i>	9 501	9 307	57 592	36 549	91 267	861 %
Produits d'exploitation	7 686 672	8 580 654	11 122 668	10 634 365	10 650 807	39 %
<i>Autres achats et charges externes</i>	2 976 790	3 569 162	6 093 969	5 534 863	5 554 721	87 %
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	420 228	448 274	468 344	449 244	471 276	12 %
<i>Salaires et traitements</i>	2 769 712	2 823 518	2 903 766	2 835 566	2 864 820	3 %
<i>Charges sociales</i>	1 296 232	1 340 364	1 254 084	1 216 858	1 264 591	-2 %
<i>Dotations aux provisions sur actif circulant</i>	81 869	63 450	56 172	36 183	16	-100 %
<i>Dotations aux provisions pour risques et charges</i>				156 825	141 955	
<i>Contributions versées aux autres services</i>	150 000	332 094	334 058	327 092	331 385	121 %
Charges d'exploitation	7 694 831	8 576 862	11 110 393	10 556 631	10 628 764	38 %
RESULTAT D'EXPLOITATION	-8 159	3 783	12 276	77 734	22 044	+370 %
Évolution annuelle		-146	225	533	-72	
<i>Autres intérêts et produits financiers</i>	4 824	4 336	1 248	65 000		
Produits financiers	4 824	4 336	1 248	65 000	0	
<i>Intérêts et charges assimilées</i>				65 000		
Charges financières	0	0	0	65 000	0	
RESULTAT FINANCIER	4 824	4 336	1 248	0	0	
<i>Produits exceptionnels sur opérations de gestion</i>	5 909	-79	2 005	1 502	128 519	
<i>Reprises sur provisions et transferts de charges</i>	542					
<i>Produits exceptionnels</i>	6 451	-79	2 005	1 502	128 519	
<i>Charges exceptionnelles sur opérations de gestion</i>	1 990	6 545	5 251	10 454	150 006	
<i>Charges exceptionnelles</i>	1 990	6 545	5 251	10 454	150 006	
RESULTAT EXCEPTIONNEL	4 461	3 783	-3 246	-8 953	-21 487	
Total des produits	7 697 946	8 584 903	11 125 921	10 635 867	10 779 327	40 %
Total des charges	7 697 946	8 584 903	11 125 921	10 635 867	10 779 327	40 %
RESULTAT NET	0	0	0	0	0	
<i>Capacité d'autofinancement</i>	72 368	54 153	36 269	242 529	90 792	25 %

Source : comptes de résultat de l'aéroport

Tableau n° 17 : L'évolution du bilan de l'aéroport de 2012 à 2016

En € et %

	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012/2016
ACTIF						
<i>Immobilisations financières</i>	45 203	57 919	70 519	82 725	94 981	110 %
<i>Reprises sur provisions et transferts de charges</i>	9 501	9 307	57 592	36 549	91 267	861 %
FONDS DE ROULEMENT (FR)	45 203	57 919	70 519	82 725	94 981	110 %
Évolution annuelle		12	30	-4	0	
<i>Stocks, créances, charges constatées et pertes</i>	- 286 352	76 114	1 702 463	2 006 639	1 230 857	530 %
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	420 228	448 274	468 344	449 244	471 276	12 %
<i>Liquidités</i>	826 233	1 657 027	585 672	822 299	840 503	2 %
<i>Charges sociales</i>	1 296 232	1 340 364	1 254 084	1 216 858	1 264 591	- 2 %
TOTAL ACTIF À COURT TERME	539 881	1 733 141	2 288 136	2 828 938	2 071 360	284 %
<i>Dotations aux provisions sur actif circulant</i>	81 869	63 450	56 172	36 183	16	- 100 %
TOTAL ACTIF NET	585 083	1 791 060	2 358 655	2 911 663	2 166 341	270 %
<i>Contributions versées aux autres services</i>	150 000	332 094	334 058	327 092	331 385	121 %
PASSIF						
<i>Apports</i>	1 989	1 989	1 989	1 989	1 989	0 %
RESULTAT D'EXPLOITATION	- 8 159	3 783	12 276	77 734	22 044	+ 370 %
<i>Provisions pour risques et charges</i>				216 825,03	307 600,90	
TOTAL CAPITAUX PERMANENTS	1 989	1 989	1 989	218 814	309 590	15468 %
<i>Dettes Fournisseurs et comptes rattachés</i>	386 472	929 216	1 475 081	1 762 022	1 141 504	195 %
<i>Autres emprunts et dettes assimilées</i>	171 182	715 596	669 316	760 641	1 141 504	567 %
<i>Autres dettes</i>	25 441	144 260	212 270	170 187	41 193	62 %
TOTAL DETTES À COURT TERME	583 095	1 789 071	2 356 666	2 692 849	2 324 200	+ 299 %
TOTAL PASSIF	585 083	2 358 655	2 358 655	2 911 663	2 633 790	350 %
TRESORERIE	826 233	1 657 027	585 672	822 299	840 503	2 %
FONDS DE ROULEMENT NET	- 43 214	-55 930	-68 531	136 088	214 609	597 %

Source : bilans de l'aéroport

3 LES PARTICIPATIONS VERSEES AUX COMPAGNIES AERIENNES OU A LEURS FILIALES

Le tableau suivant, issu des données transmises par la CCI, retrace l'évolution 2010-2016 des différentes participations versées par la CCI à des compagnies aériennes ou à des organismes chargés de la promotion ainsi que l'évolution au cours de la même période des aides publiques perçues par la CCI pour financer lesdites participations.

Tableau n° 18 : Les participations versées à des compagnies aériennes ou à leurs filiales de 2010 à 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
<i>A - Total des participations versées par la CCI à des compagnies aériennes</i>	1 245 179	1 472 435	1 921 751	2 528 363	4 990 365	4 514 025	4 486 387	19 686 070
<i>Dont RYANAIR</i>	1 245 179	1 472 435	1 427 751	1 424 150	1 460 238	1 505 554	1 589 347	8 652 219
<i>Nombre de passagers</i>	235 086	237 915	223 756	226 754	223 905	237 535	236 052	1 621 003
<i>Dont TWIN JET</i>			494 000	830 750	757 875	680 417	660 000	3 423 042
<i>Nombre de passagers</i>	31 873	32 828	20 287	14 537	12 188	11 131	8 272	131 116
<i>Dont CHALAIR</i>					2 172 252	2 328 054	2 237 040	6 737 346
<i>Nombre de passagers</i>					?	18 993	18 140	?
<i>Dont HOP - AIRLINAIR</i>				273 463	600 000			873 463
<i>Nombre de passagers</i>				30 930	?			?
<i>B - Total des subventions perçues par la CCI pour financer ces participations(*)</i>	?	2 085 327	2 471 966	3 060 617	5 960 704	5 468 350	5 331 055	

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

(*) Éléments transmis par la CCI ; la contribution du syndicat mixte vise à prendre en charge l'ensemble du déficit d'exploitation, en partie constitué des aides aux compagnies aériennes, mais pas uniquement.

NOTA : le détail du nombre de passagers n'est pas disponible pour CHALAIR et HOP ! AIR FRANCE en 2014, ces deux compagnies ayant exploité la ligne successivement durant le même exercice.

Pour soutenir le trafic en attirant des compagnies aériennes, l'aéroport leur a versé 19,7 M€ de 2010 à 2016. La principale bénéficiaire est la société RYANAIR, au travers de sa filiale AMS (8,7 M€). Rapporté au nombre de passagers, c'est la compagnie CHALAIR effectuant notamment les liaisons vers Lyon, qui reçoit le montant le plus élevé : 2,2 M€ en 2016 pour 18 000 passagers transportés.

3.1 Les contrats passés avec RYANAIR et sa filiale Air Marketing Service (AMS)

La compagnie RYANAIR dessert les aéroports de Liverpool, Manchester, Nottingham, Bristol, Leeds et Londres Stansted, soit 236 052 passagers transportés en 2016, et 81 % du trafic total de l'aéroport de Limoges, pour un total de 2 570 442 € de chiffre d'affaires pour l'infrastructure, dont 1,87 M€ de taxes d'aéroport payés par les voyageurs.

Les relations juridiques entre l'aéroport et la société RYANAIR sont organisées par deux types de contrat (en dehors du contrat relatif à l'assistance en escale) : le contrat de service marketing (signé en 2008 puis en 2009) et des avenants annuels. Ces contrats relèvent tous du droit anglais et une partie d'entre eux sont rédigés en langue anglaise.

Le président de la CCILHV a signé les contrats après y avoir été autorisé par délibération de la chambre consulaire. Il apparaît cependant que le syndicat mixte de l'aéroport n'a pas délibéré sur les ouvertures de lignes, ni sur les conditions financières attenantes, même si les membres ont ensuite accepté de voter les budgets prenant en charge cette participation.

Le contrat de service marketing signé le 1^{er} avril 2009 entre l'aéroport et la société AMS, filiale de RYANAIR, prévoit que RYANAIR opérera des liaisons entre Limoges et le Royaume-Uni pour un nombre total de 138 876 passagers par an. Le contrat, conclu pour une période initiale de cinq ans renouvelable une fois, prévoit que la société AMS fournira à la CCILHV les services suivants :

- la présence d'un lien dans la section « Limoges » du site britannique de RYANAIR vers un site choisi par la CCILHV (40 000 €) ;
- la présence d'un lien vers un site choisi par la CCILHV 160 jours par an depuis la section « Airports & Tourism » du site britannique de RYANAIR (1 184 198 €) ;
- la présence de Limoges dans les destinations mises en avant sur la page principale du site britannique de RYANAIR, deux semaines par an (309 514 €).

En contrepartie de ces prestations, la chambre de commerce doit s'acquitter de la somme de 1 597 000 €. Les avenants annuels (*side letters*, rédigés en anglais) réévaluent la valeur du contrat selon le trafic. Pour la période avril 2017–mars 2018, le montant est fixé à 1 386 346 €. Sur les six destinations anglaises desservies par RYANAIR en 2016 (Londres, Liverpool, Manchester, Nottingham, Bristol et Leeds), le montant versé représente 1 589 347 €. Ces contrats ne sont pas des contrats autonomes mais sont tous explicitement liés aux engagements de fréquentation des lignes concernées pris par RYANAIR. Les lettres d'accompagnement signées annuellement indiquent, après avoir présenté le contenu et le tarif du « package » marketing proposé par AMS, les objectifs de trafic de la compagnie pour l'aéroport de Limoges, lignes par lignes.

Il est donc logique de considérer que les prestations de marketing payées par la CCI à cette compagnie aérienne, et qui sont réalisées sous la forme de publicités sur le site internet de la compagnie aérienne pour orienter le choix des clients potentiels, ont aussi eu pour objet et pour effet de permettre à celle-ci de remplir ses propres engagements vis-à-vis de la CCI en termes de fréquentation minimale des lignes. En effet, même si le but affiché de ces prestations de marketing est de cibler des voyageurs supplémentaires pour promouvoir les attractions touristiques et commerciales de Limoges et de sa région, ces actions de communication, qui supposent que les internautes se soient déjà connectés au préalable sur le site internet de RYANAIR, ont surtout pour objet d'accroître les ventes de billets de ladite compagnie en faisant la promotion des lignes aériennes qu'elle exploite, et non pas de faire une promotion générale de Limoges auprès de l'ensemble des voyageurs potentiels.

La relation entre les prix payés par la CCI et la nature des prestations accordées par AMS semble fragile. En effet, les contrats passés par la CCILHV avec AMS prévoient le versement par la CCI de sommes qui apparaissent disproportionnées par rapport aux contreparties apportées par AMS, lesquelles se traduisent par la simple présence de mentions et de liens sur le site internet de RYANAIR.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la société AMS a développé plusieurs arguments pour démontrer l'utilité de ses services de marketing pour l'aéroport de Limoges :

- la publicité de l'aéroport sur le site internet de RYANAIR stimulerait spécifiquement les flux de passagers entrant, constitutif d'un intérêt particulier pour l'aéroport, ces voyageurs ayant tendance à dépenser plus que les voyageurs originaires de la région de l'aéroport pour les biens et services connexes offerts à l'aéroport ;
- elle attirerait des groupes internationaux spécialisés dans le commerce d'aéroport (*duty free*, restaurants) ;
- l'augmentation de la valeur d'entreprise de l'aéroport en tant que possible cible d'acquisition par l'augmentation de sa valeur marchande.

Cependant, ce n'est pas l'utilité des activités de marketing qui est en cause, sous réserve de leur coût, mais l'existence d'un lien indissociable et contractuellement établi entre les montants facturés à l'aéroport pour ces prestations et les objectifs de fréquentation des lignes aériennes opérées par la société mère d'AMS, la compagnie RYANAIR.

Les objectifs du contrat initial passé en 2008 prévoyaient que cette convention est ancrée « *sur l'engagement de RYANAIR d'opérer pour des liaisons entre l'aéroport de Limoges et les destinations mentionnées dans le tableau annexé au contrat pour un nombre total de 119 000 passagers arrivant à Limoges chaque année.* »

De plus, plusieurs avenants au contrat initial signé en 2009 font des prévisions de trafic, lignes par lignes, et indiquent le montant mensuel dépensé par l'aéroport pour chaque ligne aérienne exploitée par RYANAIR.

Dans sa décision du 23 juillet 2014 à propos d'une affaire similaire concernant notamment l'aéroport de Pau-Béarn, RYANAIR et AMS, la Commission européenne avait considéré que « *les prestations marketing [étaient] conçues essentiellement pour assurer la promotion des services de Ryanair entre Pau et Londres, et non, de manière indifférenciée, la fréquentation de Pau et de sa région (...) ce qui confirme là encore que ce n'est pas tant la fréquentation de Pau et de sa région en général qui est poursuivie en premier lieu par les prestations marketing mais, de manière bien plus spécifique, la maximisation du nombre de passagers sur les vols de Ryanair vers Pau* ».

Plus généralement, les retombées potentielles pour l'aéroport des prestations de marketing vendues par AMS doivent être relativisées :

- l'aéroport a enregistré un peu plus de 800 K€ de recettes extra aéronautiques liées au trafic en 2016 dont près de 500 K€ pour le parking alors qu'il a versé, la même année, près d'1,6 M€ de contributions marketing à la société AMS ;
- aucun groupe spécialisé dans le commerce aéroportuaire n'est implanté sur la plateforme de Limoges-Bellegarde ;
- la valeur de marché de l'aéroport souffre d'un déficit d'exploitation permanent, pris en charge par des personnes publiques ; les perspectives de bénéfices inexistantes, en l'état, grèvent par conséquent fortement la valeur commerciale actualisée de la plateforme.

Il apparaît qu'aucun autre contrat n'a été conclu entre la compagnie RYANAIR et la CCILHV, en dehors du contrat d'assistance en escale de 2008. Les relations commerciales de l'aéroport et de la compagnie aérienne sont donc, malgré leur importance, organisées de gré à gré, sans aucune sécurité juridique pour l'aéroport.

La rentabilité, des lignes opérées est détaillée dans le tableau *infra*. L'exploitation des lignes par RYANAIR génère un déficit global de 3 487 726 €, pris en charge par les membres du syndicat mixte de l'aéroport. Le coût par passager s'établit à 14,8 € et celui par passager arrivant à 29,6 €.

Tableau n° 19 : Rentabilité des lignes opérées par RYANAIR en 2016

En €

Recettes aéronautiques	2 570 442
Recettes extra aéronautiques	628 603
Total recettes	3 199 045
Contributions versées	1 589 347
Répartition des coûts fixes de l'aéroport selon le nombre de passagers	5 097 424
Total dépenses	6 686 771
Résultat global	- 3 487 726
Coût par passagers	14,8
Coût par passager arrivant	29,6

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la CCILHV

Les participations de l'aéroport à RYANAIR sont versées sur le fondement de deux types de contrats conclus avec la société AMS, filiale à 100 % de RYANAIR : un contrat dit de service marketing et des avenants annuels. En contrepartie de la promotion de la ville de Limoges sur le site internet de RYANAIR, la chambre de commerce doit s'acquitter d'une somme de plus d'un million d'euros. Les contrats dits de marketing ne sont pas des contrats autonomes mais sont explicitement liés aux engagements de fréquentation des lignes opérées par RYANAIR. Le coût pour l'aéroport d'un passager transporté par RYANAIR s'établissait à 14,8 € en 2016.

3.2 Les contrats passés pour la ligne Limoges-Paris Orly avec les sociétés TWIN JET et AIRLINAIR (HOP ! AIR-FRANCE)

Un Etat membre peut imposer une obligation de service public au titre de services aériens réguliers entre un aéroport situé au sein de l'Union européenne et un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement établie sur son territoire ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport situé sur son territoire, si cette liaison est considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport⁷.

Au cas où d'autres modes de transports ne peuvent assurer un service continu avec au moins deux fréquences quotidiennes, les États membres concernés peuvent prévoir, dans le cadre de l'obligation de service public, que tout transporteur aérien communautaire qui compte exploiter la liaison doit garantir qu'il l'exploitera pendant une certaine période, à fixer conformément aux autres conditions de l'obligation de service public.

L'Etat membre concerné peut alors lancer une procédure d'appel d'offres détaillée à l'article 17 pour l'obligation de service public et verser une compensation à un transporteur aérien sélectionné pour avoir respecté les normes découlant d'une obligation de service public imposée. Cette compensation ne doit pas dépasser le montant nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés,

⁷ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation des services aériens dans la Communauté.

en tenant compte des recettes relatives conservées par le transporteur ainsi que d'un « bénéfice raisonnable ».

La ligne Limoges-Paris est déclarée comme une obligation de service public depuis 2009 (arrêté du 13 octobre 2009 renouvelé par l'arrêté du 9 janvier 2013). Une convention de délégation de service public a été conclue entre l'État, le syndicat mixte de l'aéroport et la société AIRLINAIR qui a donné lieu à une participation de l'État à la ligne, à hauteur de 50 % de la compensation financière versée à la compagnie. La ligne a été exploitée sur le fondement de cette convention entre 2010 et 2012. La participation financière de l'État n'ayant pas été reconduite, la ligne a cessé d'être exploitée sur ce fondement à partir de 2013.

Depuis 2013, la ligne est exploitée par la compagnie aérienne TWIN JET, sans qu'une convention de délégation de service public ne soit conclue et alors même que la ligne est toujours qualifiée d'obligation de service public. Interrogés sur cette anomalie durant l'instruction du présent rapport, les services de la CCI ont déclaré ne pas avoir pu prendre le temps de renouveler cette procédure. Selon le président de la CCILHV, le SMALB s'est prononcé formellement dans le choix de la compagnie TWIN JET par une délibération du 14 mai 2012. Pour autant, la compagnie TWIN JET bénéficie toujours d'une participation financière du syndicat mixte de l'aéroport, mais sans mise en concurrence et sur le fondement d'un dispositif contractuel similaire à celui conclu avec la société AMS :

- un contrat d'assistance standard IATA⁸ qui engage l'aéroport de Limoges à fournir les services liés au transport (service passager, service piste, sûreté...), pour un coût fixé à 138,50 € au tarif en vigueur⁹ ;
- un contrat de prestations publicitaires par lequel TWIN JET s'engage à promouvoir la destination dans ses outils de communication. La rémunération de ce contrat est assise sur le taux de remplissage des appareils. Le tarif mensuel de base est de 55 K€ HT ; entre 14 et 15 passagers par vol, ce coût est abaissé à 45 K€ HT et entre 15 et 16, il est abaissé à 35 K€ HT. Au-delà de 16 passagers par vol, la publicité est gratuite. Avec 7 227 passagers en 2016 pour 1 004 mouvements, la moyenne de passagers par vol est de 7,2 et la contribution marketing s'établit donc au montant maximum fixé par le contrat.

Des liaisons temporaires ou saisonnières vers Nice, Marseille et l'aéroport Roissy Charles de Gaulle ont aussi été assurées par la compagnie. Comme pour RYANAIR, le président de la CCILHV a reçu une autorisation de l'assemblée consulaire pour signer le contrat mais le syndicat mixte ne s'est pas prononcé formellement.

⁸ IATA : International Air Transport Association.

⁹ Contrat du 1 avril 2016 au 31 mars 2017.

Tableau n° 20 : Rentabilité des lignes opérées par TWIN JET en 2016

En €

<i>Recettes aéronautiques</i>	165 125
<i>Recettes extra aéronautiques</i>	28 764
<i>Total recettes</i>	193 889
<i>Contributions versées</i>	660 000
<i>Répartition des coûts fixes de l'aéroport selon le nombre de passagers</i>	156 063
<i>Total dépenses</i>	816 063
<i>Résultat global</i>	- 622 175
<i>Coût par passagers</i>	86,1
<i>Coût par passager arrivant</i>	172,2

Source : chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la société TWIN JET a critiqué la répartition des produits et des charges effectuées en fonction du nombre de passagers (tableau *supra*), considérant :

- que les opérations de publicité réalisées par sa compagnie sous forme de plaquettes disponibles dans ses avions et dans certaines agences de voyages permettent de stimuler les recettes issues des autres lignes aériennes exploitées dans l'aéroport et des recettes extra aéronautiques (commissions sur les recettes du bar-restaurant);
- que la clientèle d'affaires de la compagnie TWIN JET générerait des recettes « *nécessairement plus importantes que celles générées par un client de la société RYANAIR ou CHALAIR* ».

Contrairement à ce qu'indique le représentant de la société TWIN JET, il est fort peu probable que les prestations de publicité réalisées par la compagnie TWIN JET sous forme de publication d'encarts dans la plaquette distribuée à ses passagers pour les vols Limoges-Paris stimule le trafic de la compagnie RYANAIR (90 % du trafic de l'aéroport) qui opère des vols entre le Royaume-Uni et Limoges selon un standard beaucoup moins haut de gamme que la compagnie française.

Par ailleurs, selon la commission européenne (décision du 23 juillet 2014 2015/1227), les recettes extra aéronautiques, « *sont en principe quasiment proportionnelles au nombre de passagers. En effet, l'activité des parcs de stationnement, restaurants et des autres commerces situés dans l'aéroport est fonction du nombre de passagers. Il en va ainsi des recettes perçues par le gestionnaire de l'aéroport en lien avec ces activités. L'approche la plus raisonnable pour déterminer les recettes extra-aéronautiques incrémentales prévues consiste donc à déterminer un montant de recettes extra-aéronautiques par passager, multiplié ensuite par le trafic incrémental prévu.* »

Le fait que les passagers de la compagnie TWIN JET présentent un pouvoir d'achat potentiellement plus important que les clients d'autres compagnies aériennes est donc sans incidence sur les modalités de répartition des recettes extra aéronautique pour le calcul de la rentabilité de la ligne. Dans le cas particulier de l'aéroport de Limoges, cette méthode est d'autant plus justifiée que l'aéroport ne dispose pas d'une offre commerciale importante à l'intérieur de la plateforme.

Bien que la ligne Limoges-Paris opérée par la société TWIN JET fasse l'objet d'une obligation de service public, la CCILHV n'a pas sollicité auprès du syndicat mixte l'ouverture d'une procédure de passation de délégation de service public. La ligne est exploitée selon un montage similaire à celui de la compagnie RYANAIR. Le coût pour l'aéroport d'un passager transporté par TWIN JET sur la ligne Limoges-Paris s'établissait à 86 € en 2016.

3.3 Les contrats passés pour la ligne Limoges-Lyon avec la compagnie CHALAIR

Alors que la desserte vers Lyon était assurée par la compagnie AIR FRANCE HOP ! jusqu'en mars 2014, cette dernière a décidé de cesser l'exploitation de la ligne du fait d'une baisse régulière et importante du trafic affaires. Le nombre de passagers de cette ligne s'établissait à 30 065 en 2010 et à 30 930 en 2014, mais le montant des contributions versées par l'aéroport à AIR FRANCE s'élevait à 273 463 € en 2013 et 600 000 € en 2015, soit un niveau très nettement inférieur à celui qui est dorénavant versé à la compagnie CHALAIR. Les conditions juridiques d'exploitation sont similaires à celles qui ont été exposées pour les compagnies RYANAIR et TWIN JET :

- un contrat de prestations publicitaires dont le montant est basé sur les recettes relatives à chaque vol ; sur la base d'un coupon à 118 € par passager, le contrat est équilibré pour un remplissage situé entre 42 et 43 passagers par vol ; au-delà, la société CHALAIR paie une prime à l'aéroport ; en deçà, la CCI est redevable à CHALAIR, jusqu'à un maximum de 196 420 € par mois ;
- le contrat d'assistance prévoit deux types de transports, un appareil de catégorie 1 de 1 à 19 sièges (240 € par touchée) et un appareil de catégorie 3 de 38 à 53 sièges (520 € par touchée).

La compagnie CHALAIR a également pu desservir de manière saisonnière ou temporaire les villes de Nice, Ajaccio, Bastia ou Barcelone.

Par une délibération du 13 février 2014, le syndicat mixte a donné son accord avant l'approbation du montage juridique et financier liant l'aéroport à la compagnie par le président de la CCILHV.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la présidente du syndicat mixte a indiqué avoir engagé, après une délibération du 8 décembre 2017, des démarches auprès du ministère des transports, afin que la ligne Limoges-Lyon fasse l'objet d'une déclaration d'obligations de services public, démarche préalable à l'organisation éventuelle d'une procédure de délégation de service public.

Tableau n° 21 : Rentabilité de la ligne Limoges-Lyon opérée par CHALAIR en 2016

En €

<i>Recettes aéronautiques</i>	463 230
<i>Recettes extra aéronautiques</i>	71 270
<i>Total recettes</i>	534 501
<i>Contributions versées</i>	2 234 040
<i>Répartition des coûts fixes de l'aéroport selon le nombre de passagers</i>	391 724
<i>Total dépenses</i>	2 625 765
<i>Résultat global</i>	- 2 091 264
<i>Coût par passagers</i>	115,3
<i>Coût par passager arrivant</i>	230,6

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

Les conditions de financement de la ligne Limoges-Lyon opérée par CHALAIR sont proches de celles de RYANAIR et TWIN JET. Le coût pour l'aéroport d'un passager transporté par cette compagnie, pour un trajet Limoges-Lyon, s'établissait à 115 € en 2016.

3.4 Comparaison du coût des lignes aériennes subventionnées par le syndicat mixte de l'aéroport en 2016

Bien que le montant de la contribution reçue par la société RYANAIR, par le biais de sa filiale AMS, soit nettement plus important que celui accordé à d'autres compagnies, ce constat doit être relativisé par le trafic généré par cette compagnie et par le montant de la contribution publique par passager transporté. Celui-ci s'établit à 14,8 € par passager contre 115 € pour Lyon (CHALAIR) et 86 € par passager en provenance ou en partance pour Paris Orly (TWIN JET).

Tableau n° 22 : Comparaison des coûts des lignes

En €

	RYANAIR	TWIN JET (Orly)	CHALAIR (Lyon)
Passagers	236 052	7 227	18 140
Résultat global	- 3 486 493	- 622 175	- 2 091 264
Coût par passagers	14,8	86	115
Coût par passager arrivant	29,6	172	231
CA généré par la compagnie par rapport aux CA total de l'aéroport	73 %	4 %	12 %

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par la CCILHV

4 LES PARTICIPATIONS VERSEES AUX COMPAGNIES AERIENNES AU REGARD DU DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE ET DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

Les contrats marketing en cours passés par la CCILHV avec les sociétés AMS, TWIN JET et CHALAIR sont susceptibles de relever de deux cadres juridiques :

- celui de prestations de services relevant de l'article 29 de l'ancien code des marchés publics et de l'article 5 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 en vigueur depuis le 1^{er} avril 2016 ;
- celui relatif à l'attribution d'aides pour le soutien de lignes aériennes relevant du champ des aides publiques aux activités économiques, régies par les règles communautaires et soumises en particulier aux lignes directrices définies par la Commission européenne pour de tels soutiens en matière aéronautique.

L'analyse retenue en 2013 par le Conseil d'Etat dans le cas des contrats passés entre l'aéroport d'Angoulême et la compagnie RYANAIR, qui l'a conduit à qualifier ce montage juridique de marché public, peut apparaître *a priori* contradictoire avec l'approche qu'il avait retenue en 2006 dans l'affaire concernant les contrats passés par la même compagnie aérienne avec l'aéroport de Strasbourg, dans laquelle il avait qualifié de type de montage contractuel de dispositif devant être notifié à la Commission européenne en vue de son examen au regard de la notion d'aide publique d'Etat.

Cependant, cette contradiction n'est qu'apparente. En effet, les deux cadres juridiques que constituent, d'une part, le droit de la commande publique et, d'autre part, la réglementation européenne relative aux aides publiques ne sauraient être considérés comme étant strictement exclusifs l'un de l'autre. Dès lors, la circonstance qu'un tel dispositif puisse être qualifié en droit interne de marché public ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse également faire l'objet d'une appréciation au regard des règles communautaires relatives aux aides publiques, les instances communautaires (Commission et Cour de justice de l'Union européenne) n'étant pas liées par les qualifications juridiques issues des droits nationaux.

Par ailleurs, selon la jurisprudence dégagée par la CJCE dans son arrêt *Altmark* en 2003, une compensation versée à une entreprise chargée par une collectivité publique d'un SIEG ne constitue pas une aide d'État si les quatre critères suivants sont remplis :

- l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de service public clairement définies ;
- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente ;
- cette compensation n'occasionne pas de surcompensation ;
- la mission de service public a été confiée à l'entreprise à l'issue d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité ou, en l'absence d'une telle procédure, le niveau de compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait réaliser une « *entreprise moyenne bien gérée* ».

Bien que la Commission considère que le moyen le plus simple pour les autorités publiques de respecter ce quatrième critère consiste à organiser une procédure de marché public ouverte, transparente et non discriminatoire conforme aux directives marchés publics de l'Union européenne, toutes les procédures de passation de marchés publics fixées par ces directives ne permettent pas de remplir cette condition.

Ainsi, une procédure de marché public n'exclut l'existence d'une aide que si elle permet de sélectionner le candidat capable de fournir ces services « *au moindre coût pour la collectivité* »¹⁰. Il n'y a donc pas d'incompatibilité générale et de principe entre la soumission de certaines activités au droit de la commande publique et le fait qu'elles puissent être qualifiées d'aides d'États par les instances de l'Union européenne.

4.1 Les contrats marketing et de publicité ont été conclus en violation du droit de la commande publique

En vertu de l'article 2 de l'ancien code des marchés publics et de l'article 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015, les CCI sont soumises au droit des marchés publics en tant qu'établissements publics de l'État autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial¹¹. Par ailleurs, aux termes de l'article 29 du code des marchés publics, les services de publicité étaient des services

¹⁰ Communication *Almunia*, points 63 à 68.

¹¹ Sur le caractère d'établissement public national d'une CCI voir notamment les décisions du Conseil constitutionnel n°87-239 DC du 30 décembre 1987 et n°98-17 I du 28 janvier 1999, ainsi que la décision du Conseil d'État en A n° N°68117, 68118, 114841, 115307 du 13 janvier 1995 et, plus récemment, la décision du CE en n°312700 du 8 juin 2011 qui qualifie explicitement une CCI d'établissement public administratif. Sur l'application par les CCI du code des marchés publics, voir la décision en A du Conseil d'État n°157304 du 3 novembre 1995. Au demeurant, plusieurs jurisprudences du Conseil d'État ont déjà été amenées à se pencher sur les modalités d'application du code des marchés publics par des CCI dans le cadre de travaux afférents à des aéroports gérés par elles (voir l'une des plus célèbres de ces jurisprudences, la décision d'assemblée en A n°291545 du 29 juin 2007 « Société Tropic travaux signalisation »).

soumis aux règles de passation du code des marchés publics et ne sont pas au nombre des services exclus des dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 (article 14).

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler à de nombreuses reprises que les contrats relatifs à l'activité aéroportuaire des chambres de commerce et d'industrie ne sont pas exonérés des procédures du droit de la commande publique¹². Dans une décision d'Assemblée récente (décision n°352750,362020 du 19 avril 2013 « *Syndicat mixte des aéroports de Charente* »), le Conseil d'Etat a eu à connaître des relations contractuelles entre le syndicat mixte des aéroports de Charente, la société RYANAIR Limited et la société Airport Marketing Services Limited, sa filiale à 100 %. Il a été jugé que « *les conventions qui ont été conclues par le syndicat mixte afin de répondre à un besoin de développement de l'aéroport dont il est propriétaire, qui n'accueillait alors qu'environ 10 000 passagers par an pour une capacité de 200 000 passagers ; que ces conventions, constitutives d'un même engagement contractuel conclu pour une durée de cinq ans, ont accordé à la société RYANAIR une réduction significative des redevances aéroportuaires et versé à sa filiale à 100 %, la société Airport Marketing Services, la somme de 925 000 euros au titre des trois premières années d'exécution du contrat ; qu'en contrepartie, le groupe RYANAIR a ouvert une liaison aérienne avec Londres de trois vols par semaine entre avril et octobre et s'est engagé à assurer une promotion de la Charente au soutien de sa propre offre aérienne ; que cet ensemble contractuel, conçu pour répondre aux besoins de la personne publique moyennant un prix versé à son cocontractant, est constitutif d'un marché public de services au sens de l'article 1er du code des marchés publics* ».

Les montants des contrats dits de marketing ou de publicité conclus avec les sociétés AMS, CHALAIR et TWIN JET dépassent tous les seuils de publicité et de mise en concurrence sous forme de procédure formalisée fixés par l'ancien code des marchés publics et l'ordonnance du 23 juillet 2015 (voir le tableau *infra*). Ces contrats auraient donc dû faire l'objet d'un appel d'offres avec publicité obligatoire au BOAMP¹³ et au JOUE¹⁴ d'autant plus qu'il s'agit d'une prestation homogène de publicité et de promotion de la ville de Limoges et de sa région.

Tableau n° 23 : Seuils de formalité et de publicité des marchés publics de 2010 à 2016

En € HT

Date d'applicabilité	Seuils de procédure formalisée et de publicité - Fournitures et services (État)
Du 1 ^{er} janvier 2010 au 1 ^{er} janvier 2012	125 000 €
Du 1 ^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014	130 000 €
Du 1 ^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015	134 000 €
Depuis le 1 ^{er} janvier 2016	135 000 €

Source : Normes législatives et réglementaires en vigueur

L'analyse, selon ce cadre juridique du code des marchés publics, des prestations de marketing et publicité confiées par la CCILHV à AMS, TWIN JET ou CHALAIR a mis en évidence plusieurs irrégularités.

¹² Voir par exemple Décision n°291545 du 29 juin 2007 "société Tropic travaux signalisation".

¹³ Bulletin officiel d'annonces des marchés publics.

¹⁴ Journal officiel de l'Union européenne.

Ces contrats ont été conclus de gré à gré, sans aucune procédure préalable de publicité alors que l'article 35 de l'ancien code des marchés publics disposait que ne : « *Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : / (...) / 8° [que] Les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité ; / (...)* ».

En outre, il apparaît que les contrats susmentionnés, relatifs à la gestion des lignes aériennes, ne font pas l'objet d'une procédure comparable à celle décrite dans les statuts de la chambre pour les autres marchés publics. Les contrats dits de services marketing ou de publicité passés avec les sociétés Airport Marketing Services Limited (AMS), CHALAIR et TWIN JET auraient dû faire l'objet d'un avis de la commission consultative. Le contrat AMS a fait l'objet de 11 « *side letters* », des avenants irrégulièrement rédigés en anglais¹⁵, dont le dernier en date fixe le coût de la promotion internet de la destination de Limoges à 1 386 346 € pour 2017.

Par ailleurs, le contrat initial signé au 1^{er} avril 2009 avec la société AMS, filiale de RYANAIR, est arrivé à échéance « *cinq ans après la date de lancement de la première opération* » (article 2.1 du contrat) et « *peut être étendu pour une période additionnelle de cinq ans. La reconduction est sujette à consentement mutuel écrit des deux parties, notifié au moins six mois avant l'expiration du terme initial* ». Le contrat aurait donc dû être renouvelé en 2014 puisqu'il est toujours en vigueur et une procédure d'appel d'offres aurait pu être lancée à cette occasion. La présidente du syndicat mixte de l'aéroport de Limoges-Bellegarde a confirmé cette analyse : « *D'après les éléments communiqués par la CCILHV, les contrats marketing avec RYANAIR n'ont jamais donné lieu à tacite reconduction. Les contrats font l'objet d'avenant (side letter) reprenant les termes du contrat même si ce dernier ne change pas fondamentalement sur le fond.* » La présidente du syndicat confirme, par ailleurs, que le conseil syndical est simplement informé des négociations et ne se prononce pas sur les ouvertures de lignes et les contrats associés : « *le syndicat mixte n'a pas délibéré pour approuver de nouvelles dessertes même si des discussions entre partenaires, notamment en bureau du comité syndical, peuvent avoir lieu. Dans la pratique, les ouvertures de lignes font suite aux négociations menées par l'exploitant de l'aéroport avec les compagnies aériennes.* »

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a précisé que ces contrats ont pour objet de financer des lignes aériennes et que dans le cadre de « *la discussion qui doit avoir lieu entre la CCI et le syndicat mixte pour réviser le contrat d'affermage* », les modalités de financement des lignes et de leur portage seraient abordées.

Contrairement à ce que soutient le président de la compagnie TWIN JET, l'absence de procédure de mise en concurrence ne pouvait se justifier par l'existence d'une situation d'exclusivité. En effet, pour justifier le recours à la procédure dérogatoire du marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalable¹⁶, l'acheteur doit démontrer que ses besoins ne pouvaient être satisfaits

¹⁵ Selon la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française (art. 5), « *quels qu'en soient l'objet et les formes, les contrats auxquels une personne morale de droit public ou une personne privée exécutant une mission de service public sont parties sont rédigés en langue française (...)* ».

¹⁶ Article 35 II 8° du code des marchés publics, en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016 : « *(...) Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : (...) 8° Les marchés et les accords-cadres qui ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité (...)* » ; article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : « *I. - Les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas suivants : (...) c) La protection de droits d'exclusivité, notamment de droits de propriété intellectuelle. Les raisons mentionnées aux b et c ne s'appliquent que lorsqu'il n'existe aucune solution alternative ou de remplacement raisonnable et que l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des caractéristiques du marché public ; (...)* ».

que par la prestation justifiée par un droit d'exclusivité, à l'exclusion de tout autre procédé et qu'un seul opérateur économique est en mesure de la fournir.

En l'espèce, l'exclusivité dont se prévaut le représentant de TWIN JET est une exclusivité de fait et non une exclusivité de droit, comme un brevet ou un droit de propriété intellectuelle : la société TWIN JET étant la seule compagnie aérienne opérant un vol entre Limoges et Lyon, ce qui impliquerait qu'elle serait la seule à pouvoir diffuser, auprès du public empruntant la ligne, une publicité pour ce vol ou d'autres vols au départ de Limoges.

Par ailleurs, la vente d'espaces publicitaires pour l'aéroport de Limoges-Bellegarde ou la région de Limoges est susceptible d'être proposée par un grand nombre de fournisseurs : c'est le cas des sociétés AMS et CHALAIR qui ont passé des contrats de service marketing ou de publicité avec l'aéroport ou de la presse nationale ou locale, généraliste ou spécialisée.

Recommandation n° 7 : Se conformer aux règles de la commande publique pour les contrats dits de services marketing.

En omettant de respecter, pour les contrats dits de marketing ou de publicité conclus avec des compagnies aériennes, les procédures de passation prévues par le code des marchés publics en vigueur et l'ordonnance du 23 juillet 2015, la CCILHV a enfreint les principes fondamentaux du droit de la commande publique.

4.2 Sur la réglementation européenne relative aux aides d'État

La communication 2014/C99/03 du 4 avril 2014 de la Commission européenne propose une nouvelle actualisation des lignes directrices sur l'aviation adoptées en 1994 et modifiées en 2005. Ces lignes directrices énoncent les conditions dans lesquelles certaines catégories d'aides d'État en faveur d'aéroports et de compagnies aériennes peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur de l'Union européenne.

L'analyse de la compatibilité des aides au marché intérieur diffère selon les catégories d'aides : aides aux compagnies aériennes, aides aux aéroports en fonctionnement et investissement.

4.2.1 Les aides octroyées aux compagnies aériennes

Aux termes de l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice, l'existence d'une aide d'État est caractérisée lorsque les quatre critères suivants sont réunis :

- *L'aide est accordée au moyen de ressources publiques.*

Selon la Commission européenne, le transfert de ressources d'État peut revêtir de nombreuses formes : subventions directes, abattements fiscaux, prêts bonifiés ou autres types de conditions financières préférentielles. Des ressources d'État sont également mobilisées dès lors que l'État confère un avantage en nature ou sous la forme de services subventionnés¹⁷, tels que les services aéroportuaires. Des ressources d'État peuvent être employées au niveau national, régional ou local.

¹⁷ Voir l'arrêt CJCE du 20 novembre 2003 dans l'affaire C-126/01, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO SA*.

En l'espèce, le président de la CCILHV et la présidente du syndicat mixte n'ont pas contesté, en réponse au rapport d'observations provisoires, le fait que ces prestations marketing ou de publicité étaient financées par des ressources publiques, la contribution du syndicat mixte au financement de l'activité aéroportuaire étant au demeurant de plus en plus importante.

Par ailleurs, les statuts du syndicat mixte prévoient, explicitement, que les contributions des collectivités publiques membres sont en partie affectées au financement des lignes aériennes.

- Elle affecte la concurrence.

L'article 107 § 1 TFUE déclare incompatibles avec le marché intérieur, les aides qui « faussent ou qui menacent de fausser la concurrence ».

Selon la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des Finances, la notion d'affectation de la concurrence est très large : elle peut être actuelle ou potentielle. Ainsi, peu importe qu'une mesure ne menace pas effectivement la concurrence, il suffit qu'elle soit, dans sa nature, susceptible de l'être pour que la mesure soit qualifiée d'aide.

- Elle affecte les échanges entre États membres.

Il ressort d'une jurisprudence constante que la condition d'affectation des échanges entre États membres et celle relative à la distorsion de concurrence, sont, en règle générale, indissociablement liées¹⁸.

L'affectation peut être actuelle ou simplement potentielle. Selon la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie et des Finances, ce critère est interprété de façon extensive, à tel point qu'il existe en ce domaine une « quasi-présomption d'affectation ».

- L'aide procure un avantage sélectif à une entreprise.

Ce point a été contesté par les compagnies RYANAIR et TWIN JET.

La Cour de justice de l'Union européenne a, de façon constante, défini les entreprises comme des entités qui exercent une activité économique, indépendamment de leur statut juridique et de leur mode de financement. Toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné constitue une activité économique. Selon les lignes directrices de 2014, « il est désormais évident que l'activité des compagnies aériennes consistant à fournir des services de transport à des passagers ou à des entreprises constitue une activité économique. »

Lorsqu'un aéroport bénéficie d'un financement public, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant cet aéroport peut en principe être exclue dès lors que les relations financières entre cet aéroport et cette compagnie aérienne sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché. Tel sera normalement le cas :

- si le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché ;

Selon la Commission, les aéroports publics sont traditionnellement considérés par les autorités publiques comme des infrastructures visant à faciliter le développement local, et non comme des entreprises exerçant des activités conformément aux règles du marché. Les tarifs pratiqués par ces aéroports sont donc généralement établis, non sur la base de considérations liées au marché, et notamment de perspectives de rentabilité ex ante satisfaisantes, mais en tenant compte pour l'essentiel de considérations de caractère social ou de politique régionale.

¹⁸ TPICE, 4 avril 2001, *Régione autonoma Friuli Venezia Giulia c/ Commission*.

Dans ces circonstances, la Commission doute sérieusement qu'il soit actuellement possible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix de marché fidèle pour les services fournis par les aéroports.

En tout état de cause, la Commission considère qu'une telle comparaison doit s'appuyer sur une mise en regard des redevances aéroportuaires, nettes de tous avantages accordés à la compagnie aérienne (aides à la commercialisation, remises, autres incitations), dans un nombre suffisant d'« aéroports de comparaison » appropriés, dont les gestionnaires se comportent comme des opérateurs en économie de marché. Or, l'analyse de la rentabilité des lignes exposée *supra* montre que les lignes sont actuellement déficitaires, même en l'absence de contributions marketing ou publicitaires.

Selon le président de la compagnie TWIN JET, le prix pratiqué correspond à une prestation économique réelle. Il justifie la valeur des prestations de publicités vendues à l'aéroport par les éléments suivants :

- l'impression de 1000 exemplaires de la revue de bord de la compagnie à l'usage direct de la CCI ;
- la mise à disposition des revues aux clients de la compagnie ;
- la distribution en agences de voyages lorsqu'ils les visitent ;
- une publicité de la CCI dans le journal de bord.

Pour démontrer l'absence de disproportion, il a fait état des tarifs d'une page de publicité dans les grands quotidiens nationaux suivants : Le Figaro, Le Monde, Les échos et de l'achat d'une page de publicité dans son journal par la société HAVAS dans le cadre d'une campagne de communication du groupe Aéroports de Paris.

Pour autant, la valeur des prestations publicitaires vendues par la compagnie TWIN JET doit être appréciée au regard de la diffusion de son magazine : la deuxième page du magazine de bord trimestriel est consacrée à l'aéroport de Limoges (une carte de France présentant les vols opérés depuis l'aéroport de Limoges) pour un tarif annuel de 660 000 € soit 165 000 € par page. Une comparaison des tarifs pratiqués avec d'autres revues trimestrielles montre que les tarifs publicitaires pratiqués par la compagnie TWIN JET sont très élevés, sachant que la compagnie n'a pas communiqué à la chambre régionale des comptes la diffusion en nombre d'exemplaires de son magazine. En outre, le prix de marché doit s'apprécier globalement, en prenant en compte toutes les relations financières entre l'aéroport et la compagnie aérienne. Or, comme cela a été montré *supra*, les transferts financiers opérés avec la compagnie sont déficitaires pour l'aéroport, même en prenant en compte les retombées extra aéronautiques par rapport au nombre de passagers, comme le préconise la Commission européenne.

- s'il peut être démontré, au moyen d'une analyse *ex ante*, que l'accord entre l'aéroport et la compagnie aérienne entraînera, pour l'aéroport, un apport marginal positif aux recettes.

La compagnie RYANAIR soutient que le déficit global des lignes ne signifie pas *de facto* que la personne publique a attribué un avantage à la compagnie aérienne. Dans les tableaux qui ont été présentés *supra*, elle conteste l'absence de prise en compte des recettes escomptées par l'aéroport au moment du versement des contributions.

La compagnie TWIN JET soutient un point de vue identique. Selon elle, la stratégie commerciale de l'aéroport de Limoges-Bellegarde est une stratégie cohérente qui remplit les critères de l'opérateur avisé en économie de marché car la publicité opérée par la compagnie TWIN JET permettrait à l'aéroport de développer son activité commerciale en attirant des investisseurs, les passagers de sa compagnie, relevant selon lui, de la « catégorie CSP ++ ».

La Commission considère que « *les arrangements conclus entre des compagnies aériennes et un aéroport peuvent être jugés conformes au principe de l'opérateur en économie de marché lorsqu'ils contribuent progressivement, d'un point de vue ex ante, à la rentabilité dudit aéroport. Ce dernier doit démontrer que, lorsqu'il passe un accord avec une compagnie aérienne (contrat individuel ou régime général de redevances aéroportuaires, par exemple), il est à même de supporter la totalité des coûts générés par l'accord pendant toute la durée d'application de cet accord, en dégagant une marge bénéficiaire raisonnable sur la base de perspectives satisfaisantes à moyen terme.* »

L'analyse de la situation financière de l'aéroport sur la période 2012-2016 montre que sa rentabilité n'a cessé de se dégrader : si le chiffre d'affaires, redevances extra aéronautiques comprises, est quasiment stable sur la période, les subventions d'exploitation publiques ont augmenté de 116 % depuis 2012. Depuis 2016, elles représentent plus de 50 % des recettes d'exploitation de l'aéroport.

Cette analyse qui ne peut se substituer à celle que pourrait effectuer la Commission européenne est tout de même significative au regard des relations commerciales anciennes de l'aéroport avec la compagnie RYANAIR.

Enfin, les conditions tarifaires accordées aux compagnies aériennes RYANAIR, TWIN JET et CHALAIR, notamment sur les services d'assistance en escale, et les contributions marketing ou publicitaires qui leur ont été apportées, l'ont été sur le fondement de dispositions contractuelles. Cela peut caractériser le caractère sélectif des mesures, notamment parce que d'autres compagnies opérant des vols au départ de cet aéroport n'ont pas bénéficié de telles dispositions.

Si ces quatre critères sont réunis, la Commission européenne pourrait qualifier les contributions publiques d'aides d'État. Il lui reviendrait ensuite d'analyser leur compatibilité au marché intérieur. Les aides aux compagnies aériennes peuvent être jugées compatibles lorsque :

- elles s'apparentent à une compensation d'un service d'intérieur économique général (SIEG) mais en l'espèce seule la ligne Limoges-Paris Orly avait fait l'objet d'une déclaration d'obligation de service public sur la période 2012-2016 ;
- les aides sont octroyées pour le démarrage de lignes aériennes, selon les critères de compatibilité détaillés *infra*.

Pour faciliter le développement des aéroports régionaux, la Commission européenne a défini un dispositif spécifique de soutien au démarrage des nouvelles lignes aériennes en 2005. Ce dispositif a été revu par les lignes directrices de 2014¹⁹. Ces aides sont compatibles avec le marché intérieur conformément à l'article 107 du TFUE pour les aéroports accueillant moins de trois millions de passagers par an (point 142) selon le critère de la nécessité d'intervention de l'État et pour 50 % des redevances aéroportuaires pendant les trois premières années de lancement d'une liaison au titre du critère de proportionnalité (point 149).

Le 23 juillet 2014, la Commission a adopté une série de six décisions sur des aides en faveur d'aéroports et de compagnies aériennes, concernant en particulier la compagnie RYANAIR qui, dans les cas de Pau, Angoulême et Nîmes, avait bénéficié d'aides d'État incompatibles avec les règles de l'Union européenne.

Dans le mémo détaillant les moyens requis dans le cas d'Angoulême, la Commission considère que « *les compensations reçues par l'aéroport d'Angoulême constituent des aides d'État illégales, mais compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Les*

¹⁹ Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (2014/C 99/03).

montants versés dans le cadre de la mise en œuvre des accords de 2008 au titre de l'activité de RYANAIR et d'AMS constituent en revanche des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur. »

4.2.2 Les aides octroyées aux aéroports

Les aides octroyées aux aéroports sont soumises aux mêmes critères d'analyses que les aides octroyées aux compagnies aériennes : après avoir examiné l'existence d'une aide d'État, la Commission analyse sa compatibilité au marché intérieur et peut également dégager l'existence d'un SIEG.

Les conditions de compatibilité des aides d'État versées pour le fonctionnement et l'investissement des aéroports ont été précisées dans les dernières lignes directrices de la Commission européenne, susmentionnées. Elles sont présentées dans le tableau *infra* :

Tableau n° 24 : Les conditions de compatibilité des aides versées en investissement et fonctionnement

Conditions de compatibilité	Aides à l'investissement octroyées aux aéroports	Aides au fonctionnement octroyées aux aéroports
<i>a) Contribution à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun bien défini</i>	- Accroître la mobilité en mettant en place des points d'accès pour les vols intra-Union - Lutter contre la saturation du trafic aérien dans les principales plateformes aéroportuaires - Faciliter le développement régional	
<i>b) Nécessité d'une intervention de l'« État »</i>	Moins de 3 millions de passagers ou plus dans des circonstances particulières ou très exceptionnelles	
<i>c) Caractère approprié de l'aide</i>	Prise en considération d'instruments d'aides entraînant moins de distorsions (garanties, prêts bonifiés...)	Ex ante sous la forme d'un montant fixe couvrant le déficit de financement escompté des coûts d'exploitation (déterminé sur la base d'un plan d'exploitation ex ante) durant une période transitoire de 10 ans
<i>d) Effet incitatif</i>	Présent, dans l'hypothèse où l'investissement n'aurait pas été réalisé ou l'aurait été dans une mesure différente (analyse contrefactuelle ou du déficit de financement, fondée sur le plan d'exploitation ex ante)	Présent, dans l'hypothèse où le niveau d'activité économique de l'aéroport serait fortement réduit en l'absence d'aide
<i>e) Proportionnalité de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire)</i>		
<i>Coûts éligibles</i>	Coûts liés aux investissements dans des infrastructures et équipements aéroportuaires, <u>à l'exception des coûts d'investissement dans les activités non aéronautiques</u>	Déficit de financement des coûts d'exploitation de l'aéroport
<i>Intensités d'aide maximales autorisées</i>	Pour les aéroports de moins d'un million de passagers, comme celui de Limoges : <u>75 % des dépenses d'investissement</u>	Pendant la période transitoire : <u>80 % du déficit de financement moyen initial des coûts d'exploitation</u> calculé comme la moyenne des cinq années précédant la période transitoire de cinq ans puis 50 % par an pendant cinq ans Après la période transitoire d'une durée de dix années : pas d'aides au fonctionnement autorisées
<i>Obligations de notification des régimes d'aides ou aides individuelles</i>	<u>Les aéroports de moins de 3 millions de passagers doivent notifier le régime d'aides mais ne sont pas obligés de notifier les aides individuelles sauf lorsque l'intensité d'aide excède 75 %</u>	Les aéroports de moins de 3 millions de passagers doivent notifier le régime d'aides Les notifications individuelles sont également une obligation pour les aéroports situés dans un rayon de 100 km ou nécessitant un temps de trajet de 60 minutes à partir d'autres aéroports

Source : Journal officiel de l'Union européenne du 4 avril 2014, C 99/31

Ce régime a été complété par le régime cadre national sur les aides d'État en faveur des aéroports mis en place par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) en 2015 et du régime d'exemption de la Commission européenne du 17 mai 2017 portant notamment sur les aides aux infrastructures aéroportuaires.

En ce qui concerne les aéroports, la Commission considère qu'il est possible, dans des cas dûment justifiés, de considérer la gestion d'un aéroport dans son ensemble comme constituant un SIEG. A la lumière des principes dégagés par l'arrêt Altmark, la Commission considère que tel ne peut être le cas que si une partie de la zone potentiellement desservie par cet aéroport serait, sans celui-ci, isolée du reste de l'Union dans une mesure qui serait préjudiciable à son développement social et économique. Une telle appréciation doit tenir dûment compte de l'existence d'autres modes de transport, et plus particulièrement de services ferroviaires à grande vitesse ou de liaisons maritimes par transbordeurs. Les autorités publiques peuvent, en pareil cas, imposer une obligation de service public à un aéroport de façon à ce qu'il reste ouvert au trafic commercial. La Commission constate que certains aéroports jouent un rôle important dans la connectivité des régions isolées, éloignées ou périphériques de l'Union. Une telle situation peut se produire notamment pour les régions ultrapériphériques, des îles ou d'autres régions de l'Union. Sous réserve d'une appréciation au cas par cas et compte tenu des spécificités de chaque aéroport et de la région qu'il dessert, il peut être justifié de définir des obligations de SIEG.

4.2.3 Les conséquences pour l'aéroport de Limoges-Bellegarde

4.2.3.1 La compatibilité des aides octroyées aux compagnies aériennes

Au cas d'espèce, il apparaît que les participations financées par le syndicat mixte et versées par la CCILHV sont susceptibles d'être qualifiées d'aides d'État incompatibles avec le marché intérieur car contraires à la réglementation européenne.

- Les conventions dites de marketing et de publicité liant l'aéroport et les compagnies aériennes RYANAIR, TWIN JET et CHALAIR ne sont pas autonomes et sont au contraire explicitement liées à la fréquentation des lignes concernées : le montant du package marketing est défini « *en accord avec les prévisions de trafic annuel de passagers arrivant à Limoges* »²⁰. L'objectif même du contrat est de permettre à ces compagnies de remplir leurs engagements vis-à-vis de la CCILHV. La présentation de l'aéroport ou de la ville de Limoges et de sa région sur leurs sites internet ou dans leurs magazines de bord a un motif auto promotionnel et ne saurait être assimilée à une vraie publicité. En effet, même si le but affiché de ces prestations publicitaires est de cibler des voyageurs supplémentaires pour promouvoir les attractions touristiques et commerciales de Limoges ou le trafic de l'aéroport, ces actions de communication, qui supposent que les internautes se soient déjà connectés au préalable sur le site internet des compagnies CHALAIR ou RYANAIR ou qu'ils soient en mesure de consulter le magazine de la compagnie TWIN JET, ont surtout pour objet d'accroître les ventes de billets de ladite compagnie en faisant la promotion des lignes aériennes qu'elle exploite, et non pas de faire une promotion générale de Limoges et/ou de son aéroport auprès de l'ensemble des voyageurs potentiels.
- En deuxième lieu, le lien entre les prestations réelles fournies par les cocontractants et les prix acquittés par la CCI semble assez mince. En effet, les contrats passés par la CCILHV avec les sociétés AMS, TWIN JET et CHALAIR prévoient le versement par la CCI de sommes qui apparaissent *a priori* disproportionnées par rapport aux contreparties apportées par ces

²⁰ « *According to the forecast of annual incoming passengers to Limoges* »

compagnies, lesquelles se traduisent par la simple présence de mentions et de liens sur des sites internet.

- En outre, les montants versés sont d'autant plus susceptibles d'être assimilés à des aides d'Etat qu'ils poursuivent une finalité de promotion touristique ou économique régionale qui dépassent les seuls intérêts de l'aéroport et que ces versements ont fortement contribué au déficit financier structurel de l'aéroport, à tel point que les subventions publiques en représentent désormais plus de la moitié des recettes d'exploitation. Dans ces conditions, il n'apparaît pas possible de considérer que le syndicat mixte et la chambre de commerce ont agi comme des investisseurs économiques avisés sur la base de plans d'affaires qui leur auraient permis de démontrer ex ante les perspectives, à terme, de rentabilité de la structure.

En définitive, et sous réserve de l'appréciation des juridictions administratives nationales ou des instances communautaires, il ressort de l'ensemble de ce qui précède que ces contrats doivent être regardés comme ayant eu pour objet de verser directement ou indirectement des aides publiques aux compagnies RYANAIR, TWIN JET et CHALAIR.

Or, s'ils sont juridiquement qualifiables d'aides publiques, les versements effectués par la CCI sur la base des contrats passés posent de nombreux problèmes de régularité au regard des lignes directrices établies par la Commission européenne.

Il peut en effet être observé que :

- ces aides n'ont pas été notifiées préalablement à la Commission européenne ;
- le projet de la CCI de verser de telles aides n'a pas été rendu public, à l'exception de l'aide versée au titre de la DSP Limoges-Paris, ce qui n'a donc pas permis à toutes les compagnies aériennes intéressées de proposer leurs services ;
- les compagnies aidées n'ont pas remis, avant chaque nouveau contrat ou avenant, un plan d'affaires démontrant la viabilité, pendant une période substantielle, de la ligne après l'extinction de l'aide ;
- les versements par la CCI des aides à la compagnie RYANAIR ou pour des destinations telles que Paris ou Lyon durent désormais depuis plus de dix ans, soit bien au-delà de la durée maximale de trois ans fixée par la Commission, et leur montant a au demeurant eu tendance à croître au cours de la période observée ;
- au vu de leurs montants très élevés, il est possible s'interroger sur le fait que les aides ainsi accordées ont été strictement liées aux coûts additionnels de démarrage de lignes aériennes ;
- aux termes du point 150 des lignes directrices de 2014, les aides au démarrage peuvent couvrir jusqu'à 50 % des redevances aéroportuaires pour une liaison donnée. Or, en l'espèce les montants versés excèdent très largement 50 % des redevances perçues ;
- il est également possible de douter du fait que les coûts de marketing et de publicité facturés correspondaient à des coûts réels qui auraient pu être obtenus dans les conditions normales de marché ;
- le fait que d'autres compagnies à bas coûts desservent certaines destinations identiques (notamment Londres) sans bénéficier d'un tel soutien permet également de douter du caractère nécessaire de ces aides pour rentabiliser ces liaisons et amène en outre à s'interroger sur le risque d'un caractère discriminatoire, de nature à fausser la concurrence.

Enfin, les versements opérés par la CCI auraient dû faire l'objet d'une procédure préalable de publicité en application du point 152 des lignes directrices établies en 2014, ce qui n'a pas été le cas.

La conséquence de ces irrégularités pourrait conduire, en cas de recours déposé auprès de la Commission européenne, à la récupération de ces aides illégales auprès des sociétés bénéficiaires.

Les contrats conclus entre la CCILHV et les sociétés RYANAIR, TWIN JET et CHALAIR doivent être regardés comme ayant eu pour objet de verser directement ou indirectement des aides publiques à ces compagnies. Ces versements posent de nombreux problèmes de régularité et seraient donc, en cas de recours auprès de la Commission européenne, susceptibles de donner lieu à reversement par les compagnies aériennes concernées.

4.2.3.2 La compatibilité des aides octroyées à l'aéroport

La Cour de justice a toujours défini les entreprises comme étant des entités qui exercent une activité économique, indépendamment du statut juridique de ces entités et de leur mode de financement. Par ailleurs, pour qualifier une aide d'État, il est nécessaire que la contribution versée à cette entreprise, en l'espèce l'aéroport, soit imputable une ressource publique ou imputable à des personnes publiques.

Or, il est constant que le syndicat mixte finance les investissements de l'aéroport et son déficit d'exploitation au moyen de contributions de collectivités territoriales et pas uniquement par les recettes d'exploitation de l'infrastructure insuffisantes à son équilibre.

Les dépenses d'investissements réalisées par un propriétaire sont donc susceptibles d'être qualifiées d'aides d'État si elles financées par des contributions publiques et non par des recettes d'exploitation.

Il apparaît que l'aéroport ne remplit pas les critères de compatibilité suivants :

- L'aide accordée ne possède pas un caractère approprié. En investissement, aucun outil alternatif ne générant pas de distorsion concurrentielle ne semble avoir été pris en considération. Le système contractuel sélectionné par le syndicat – le contrat d'affermage – laisse à la charge des personnes publiques l'ensemble des investissements alors que d'autres modalités contractuelles auraient pu permettre de répartir plus équitablement cette charge. En fonctionnement, le montant de l'aide accordée n'est pas fixé à l'avance mais déterminée tous les ans, *ex post*, en fonction du déficit d'exploitation constaté par le gestionnaire.

- L'aide n'est pas proportionnelle. Le syndicat prend en charge la totalité des investissements et du déficit d'exploitation de l'aéroport alors qu'au moins 25 % des dépenses d'investissements devraient pouvoir être financées par l'exploitation. S'agissant du fonctionnement, rien ne laisse apparaître que le syndicat ait eu l'intention de respecter la période transitoire de prise en charge de déficit d'exploitation (80 % du déficit d'exploitation pendant cinq ans, puis 50 % du déficit d'exploitation pendant cinq ans avant de ne plus apporter d'aides au fonctionnement de l'aéroport). Au contraire, la participation du syndicat mixte dans le fonctionnement de l'aéroport a structurellement tendance à s'accroître.

Le syndicat n'a procédé à aucune notification de régime d'aides et d'aides individuelles, en contravention avec les lignes directrices et le droit européen général.

Il n'est pas exclu que l'aéroport soit qualifié de service d'intérêt économique général et que les contributions publiques affectées à l'investissement et l'exploitation de l'aéroport soient assimilées à des compensations d'un SIEG. Dans l'affaire relative à l'aéroport d'Angoulême²¹, la Commission a pour la première fois considéré que le financement octroyé au gestionnaire de

²¹ Décision du 23 juillet 2014, Aéroport d'Angoulême, SA. 33963.

l'aéroport se limitait à compenser la prestation d'un SIEG. Les conditions posées par les instances européennes demeurent néanmoins très strictes et l'existence de SIEG a été rejetée dans les affaires relatives aux aéroports de Pau et de Nîmes.

Ainsi, il est nécessaire que le syndicat mixte établisse une stratégie claire et formalisée permettant d'enclencher le désengagement progressif des personnes publiques dans l'investissement et le fonctionnement de l'aéroport. À périmètre d'activité constant, cela pourrait passer par une augmentation des recettes annexes (parking, restaurants...) ou une augmentation des tarifs et redevances de l'aéroport mais nécessite que le syndicat encadre contractuellement la gestion de son concessionnaire. Cela pourrait se traduire par des réorientations stratégiques visant à fermer les lignes les moins rentables ou, au contraire, une concentration de l'activité sur les seules lignes relevant des obligations de services publics.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué que les lignes directrices de 2014 admettent la compatibilité, pendant une période transitoire de dix ans, des aides au fonctionnement pour les aéroports de moins de 700 K passages lorsqu'elles représentent moins de 80 % du déficit d'exploitation.

La période transitoire a en effet été fixée à dix ans à compter du 4 avril 2014 (point 127 des lignes directrices). Mais contrairement à ce que soutient le président de la CCILHV, pour les aéroports de moins de 700 K passagers, il existe une première période de cinq années (2014-2019) au cours de laquelle les aides au fonctionnement peuvent atteindre 80 % du déficit d'exploitation et une deuxième période (2019-2024) où les aides sont plafonnées à 50 %.

De 2012 à 2016, sans la contribution du syndicat mixte, l'aéroport aurait enregistré un déficit d'exploitation moyen de 4,8 M€. La contribution du SMALB devrait donc être plafonnée à environ 3,8 M€ pendant les cinq premières années de la période transitoire (80 % du déficit d'exploitation).

Il a par ailleurs souligné que le financement des lignes de Paris et Lyon pourrait ne plus être assuré par l'aéroport mais par le syndicat mixte directement. Dans cette situation, le déficit d'exploitation moyen de l'aéroport de 2012 à 2016 aurait été d'environ 2,8 M€. La contribution du SMALB devrait donc être plafonnée à environ 2,2 M€. La présidente du syndicat mixte a quant à elle déclaré que la volonté du SMALB est une recherche d'économies en attribuant à l'aéroport en 2016 et 2017 le même niveau de subvention d'équilibre soit 5,3 M€, ce qui ne sera probablement pas conforme aux lignes directrices.

Recommandation n° 8 : engager la procédure de notification à la Commission européenne de tout projet d'aide versée à des compagnies aériennes sous forme de contribution marketing et toutes les aides apportées à l'aéroport, en investissement et en fonctionnement.

Les aides attribuées à l'aéroport de Limoges par les collectivités territoriales au sein du syndicat mixte aussi bien en investissement qu'en fonctionnement, sont susceptibles de contrevenir à la réglementation des aides d'État de l'Union européenne, précisée par les lignes directrices de 2014 de la Commission européenne. Il est donc nécessaire que le syndicat mixte se désengage financièrement, au moins partiellement, de l'investissement et de la gestion de l'aéroport en clarifiant si nécessaire la stratégie de développement de l'infrastructure.

5 LE PERSONNEL DE L'AEROPORT

5.1 Les effectifs

Au 31 décembre 2015, la gestion de l'aéroport de Limoges-Bellegarde était assurée par 88,27 équivalents temps plein, employés par la chambre de commerce et d'industrie de Limoges et de la Haute-Vienne. En termes d'emploi, l'aéroport constitue le premier secteur d'activité de la CCI.

L'aéroport constitue juridiquement un service industriel et commercial de la CCILHV. À ce titre, les collaborateurs de l'aéroport sont des agents de droit privé à l'exception du directeur. Jusqu'au 31 décembre 2015, les règles applicables ont été celles inscrites au règlement intérieur social de l'aéroport mais l'application de la convention collective nationale du transport aérien a été mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2016.

Tableau n° 25 : Le personnel de l'aéroport

	2013	2014	2015
<i>Cadres statutaire</i>	1	2	1
<i>Cadres CDI</i>	9	10	10
<i>Non cadres statutaires</i>	1	1	1
<i>Non cadres CDI</i>	56	53,31	52,02
<i>Maîtrises statutaires</i>	1	0	0
<i>Maîtrises CDI</i>	26	24,5	22,68
<i>Non cadres CDD</i>	2	1,69	1,57
TOTAL	96	92,5	88,27
<i>Masse salariale</i>	4 163 882	4 157 850	4 052 424
<i>% Évol. personnel</i>		- 3,6 %	- 4,6 %
<i>% Évol. masse salariale</i>		- 0,1 %	- 2,5 %

Source : bilan social 2015 et comptabilité analytique de la CCI LHV

Le personnel est ventilé en dix services autour de ces deux activités principales. Le sauvetage et la lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA) et la sûreté constituent les deux principaux services en termes d'emplois (respectivement 17 et 19 personnes). À partir de 2013, dans un effort de rationalisation des coûts, la fonction sûreté a été internalisée, les effectifs ayant doublé en deux ans. Depuis cette date, par la mutualisation des fonctions entre les différents services, une baisse des effectifs a été engagée.

Tableau n° 26 : Répartition du personnel par activité

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Direction / administration</i>	5	5	5	5	3	3
<i>Vente</i>	7	7	7	7	7	7
<i>Qualité</i>	2	2	2	2	2	2
<i>Infrastructures</i>	10	8	7	7	6	6
<i>Piste/Carburant</i>	19	18	17	15	16	14
<i>SSLIA(*)</i>	19	17	17	17	17	17
<i>Passage</i>	16	14	13	14	12	11
<i>PCA(**)</i>	4	5	5	4	4	4
<i>Sûreté</i>	9	11	18	20	19	19
Total	91	87	91	91	86	83

Source : rapport d'activité 2015

NOTA : La contradiction apparente avec le bilan social de la CCI (86 et 88,25 ETP en 2015) résulte de la prise en compte, au bilan social, des deux agents statutaires, non répercutés dans le rapport du délégataire

(*) Service de sauvetage et de lutte contre les incendies des aéronefs ;

5.2 L'accord collectif de travail de l'aéroport international de Limoges

Le 20 mai 2016, la direction de la CCI et les membres de la délégation unique du personnel sont arrivés à un accord encadrant les conditions d'emploi des personnels de l'aéroport de Limoges-Bellegarde. Cet accord, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2016, détaille les conditions d'emploi :

- une grille de classification des emplois, dont la complétude n'était pas assurée au moment de la signature de l'accord ;
- les agents bénéficient d'une rémunération complémentaire selon leur ancienneté dès la 1^{ère} année (1 % du salaire de base) jusqu'au plafond de 15 % du salaire de base atteint à la 15^{ème} année ;
- un 13^{ème} mois égal au salaire du mois de décembre, prorata du temps travaillé sur l'année ;
- une "prime panier" pour les horaires de travail sur les plages 12-14h00 et/ou 19-21h00 de 6,10 € par repas ;
- une indemnité de servitude en cas d'absence de desserte de l'aéroport par les transports en commun (2.25 €) ;
- une prime d'entretien des uniformes de 25 € par mois ;
- une prime de rappel de 120 € bruts si le salarié est amené à revenir à l'aéroport en dehors de son temps de travail ;
- une prime d'astreinte de 120 € bruts si la période d'astreinte est de 7 jours consécutifs ;
- les agents bénéficient de 27 jours de congés payés, plus deux jours pour les pompiers ;
- l'employeur prend en charge 70 % du montant du contrat de la mutuelle de groupe, dans les mêmes conditions que pour les personnels de la CCI.

Avant le passage à la convention collective nationale du transport aérien, la rémunération des agents de l'aéroport était constituée de 3 indices :

- un indice de qualification correspondant à la classification de son emploi dans la grille des salaires ;
- un indice de résultat correspondant aux augmentations individuelles attribuées à l'agent au regard de ses résultats ;
- un indice d'expérience correspondant à la prime d'ancienneté prévue au règlement intérieur.

Désormais, la rémunération des agents est composée d'un salaire de base minimum déterminé par le poste qu'ils occupent dans la grille des salaires, qui peut être majoré en fonction de l'implication et des résultats. Le salaire de base est également majoré d'un taux d'ancienneté correspondant à l'ancien indice d'expérience. Chaque année, des entretiens d'évaluation sont réalisés par les responsables de service qui peuvent proposer soit un classement à l'indice de qualification supérieur si le salarié remplit l'ensemble des conditions liées au poste soit une augmentation individuelle au regard des résultats durables obtenus par le collaborateur. Le directeur de l'aéroport et le directeur général de la CCI passent en revue ces propositions et soumettent au président de la CCI les mesures salariales qui leur semblent justifiées tout en respectant une progression de la masse salariale de l'ordre de 1,2 % par an.

Les agents de l'aéroport, à l'exception du directeur, ne sont pas des agents de droit public sous statut consulaire, à l'instar des autres agents de la CCI. Ils sont soumis à un accord collectif particulier adopté le 20 mai 2016 avec effet rétroactif au 1^{er} juillet. Cet accord fixe les conditions de travail des agents ainsi que leurs droits et avantages sociaux.

6 LES PERSPECTIVES D'AVENIR DE LA PLATEFORME

6.1 Des retombées économiques mal évaluées

Par rapport aux montants des contributions versées par les membres du SMALB, la subvention par passager est passée de 9,47 € en 2009 à 21,49 € en 2016, avec un pic à 23,51 € en 2014. Le coût par passager supporté par le contribuable local est donc en très forte augmentation. Dans son rapport sur « *Les aéroports face aux mutations du transport aérien* »²², la Cour des comptes avait déjà constaté la nette hausse de la subvention d'équilibre versée à l'exploitant. Celle-ci a été multipliée par six entre 2001 et 2006, passant de près de 318 000 € à plus de 2 M€, soit 5,45 € par passager en 2006 contre 2,4 € en 2001. Plus précisément, considérant que l'investissement financier accordé par le syndicat vise à augmenter le nombre de passagers arrivant sur le territoire, l'effort financier par passager arrivant s'établit ainsi à plus de 40 €.

²² Rapport public thématique publié en 2008 : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-aeroports-francais-face-aux-mutations-du-transport-aerien>

Tableau n° 27 : Le coût supporté par le syndicat mixte par passager

En nombre de passagers et €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de passagers	339 047	334 816	306 837	299 654	290 792	292 607	291 564
Contribution des membres	5 223 000	5 576 845	5 573 979	5 573 979	6 837 362	6 538 639	6 264 977
Déficit par passager	15,40	16,66	18,17	18,60	23,51	22,35	21,49

Source : Chambre régionale des comptes, d'après les données transmises par le SMALB

Le calcul des retombées économiques de l'activité aéroportuaire demeure délicat à établir. Le syndicat a commandé une étude en 2011 auprès d'une société de conseil spécialisée dans le transport aérien, selon laquelle les retombées économiques se seraient élevées à 385 M€ pour 389 000 passagers. Selon cette étude, un visiteur d'un vol à bas coûts en provenance du Royaume-Uni entraînerait 2 000 € de retombées pour le territoire, un visiteur d'Europe du nord 1 500 €, un visiteur d'Europe du sud 700 €, un visiteur des liaisons domestiques traditionnelles 500 € et un visiteur utilisant l'aviation d'affaires 1000 €. Par ailleurs, les liaisons traditionnelles créeraient 3,6 emplois pour 1 000 passagers et celles à bas coûts 2,7 emplois.

Le chiffrage établi par cette étude a été réévalué par un cabinet d'audit en 2015 pour lequel, par référence à l'année 2014, un euro de subvention versé entraînerait 39 € de retombées économiques. Ces dernières s'élèveraient ainsi à 174 M€ dont 171 M€ imputables aux lignes à bas coûts. Les emplois directs, indirects et induits liés à l'activité de l'aéroport, se seraient établis à 807 en 2014.

Pour autant, rien ne permet de corroborer les conclusions des deux études précitées, la méthodologie d'évaluation n'étant d'ailleurs jamais précisée. Par exemple, les retombées économiques des visiteurs entrant par aviation d'affaires s'élèveraient à 1 000 ou 800 € mais il n'apparaît pas que la durée de séjour à Limoges ou dans sa région de ces visiteurs soit calculée par la CCI. Or, le montant des dépenses effectuées par ces voyageurs d'affaires dépend essentiellement de leur durée de séjour, un aller-retour journalier n'induisant pas les mêmes retombées qu'un aller-retour hebdomadaire.

Un élément de calcul tangible aurait par exemple été de retenir le montant :

- de la taxe foncière perçue pour des habitations détenues par des personnes résidant habituellement à l'étranger et devant nécessairement utiliser l'avion pour se rendre dans leur résidence secondaire ;
- des droits de mutations à titre onéreux perçus pour des transactions immobilières conclues par des résidents étrangers ;
- des actes de consommation moyens par personne et par jour réalisés par des touristes ou résidents occasionnels en l'étendant au nombre moyen de jours de séjour constaté par les personnes utilisant l'aéroport.

Il serait donc opportun que le syndicat obtienne de son délégataire une étude réaliste sur les retombées économiques de l'aéroport en prenant notamment en compte la durée moyenne de séjour par catégories de visiteurs et un panier moyen de consommation ainsi que le montant des impôts locaux perçus sur les personnes utilisant régulièrement l'aéroport.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président de la CCILHV a indiqué qu'une étude avait été réalisée en 2002 puis 2003-2004 évaluant la durée moyenne de séjours de 1 500 passagers britanniques à une semaine et les retombées à 1 160 € par personne, hors investissement immobilier. La CCI n'a cependant pas communiqué cette étude ancienne à la chambre régionale

des comptes ne lui permettant pas d'en analyser la méthodologie ainsi que la décomposition des retombées. Il a également fait référence à une autre analyse qui montre que les retombées économiques directes de l'aéroport de Bergerac s'établissaient à 9 M€ en 2014 pour 277 K passagers. L'impact indirect de cet aéroport était évalué à 67 M€ et se fondait sur un panier journalier moyen de dépenses de 68 € par passager. Ce type de comparaison possède néanmoins un caractère limité puisque les passagers de ces deux aéroports présentent peut-être des profils socio-économiques différents et les modalités de leur séjour peuvent être différentes d'une région à une autre.

Le coût du billet d'avion supporté par les membres du syndicat mixte, et en conséquence le contribuable local, est en forte augmentation sur la période (21,5 € en 2016, + 127 % depuis 2009) alors qu'il avait déjà été multiplié par six entre 2001 et 2006. Plus précisément, considérant que l'investissement financier supporté par le syndicat vise surtout à augmenter le nombre de passagers arrivant sur le territoire, l'effort financier par passager arrivant s'établirait donc à plus de 40 €. L'effort financier important ainsi consenti par les collectivités territoriales nécessite que les retombées économiques de l'aéroport soient sérieusement évaluées, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent. Deux études réalisées par des cabinets privés ont en effet évalué les retombées économiques à hauteur de 385 M€ et de 174 M€, mais sans explications méthodologiques cependant.

6.2 Les scénarii de développement envisagés par le gestionnaire

Le rapport d'activité de la CCILHV pour 2015 met en avant la stratégie du gestionnaire de l'aéroport pour les années à venir. Les axes stratégiques sont les suivants.

- Rationalisation du fonctionnement et maîtrise des coûts :
 - réduire la consommation électrique ;
 - réorganiser l'enregistrement des passagers pour n'ouvrir que le nombre de banques nécessaires ;
 - développer la polyvalence des agents.
- Afficher une politique commerciale volontariste tant sur le développement que la promotion :
 - diversifier l'offre aérienne au départ de Limoges (Bastia avec CHALAIR, Manchester avec RYANAIR et Birmingham avec Flybe) ;
 - ouverture d'une agence de voyage ;
 - lancement d'un service Duty free.
- Être un acteur référent en matière de sécurité aéronautique : obtenir les certifications ISO 9001 et 14001.
- Garantir des niveaux de compétences et de disponibilités élevés :
 - réalisation de deux ouvrages pour le traitement des eaux de pluie pour améliorer la continuité du service ;
 - améliorer la formation des agents.

Concernant le développement de la plateforme aéroportuaire, trois scénarii possibles ont été envisagés par un cabinet de conseil : le maintien des dessertes régulières vers Lyon et Paris (option 1), la réduction générale de l'activité régulière et low cost (option 2) et le développement du trafic via l'ouverture aux compagnies low cost (option 3). Ces trois options ont été étudiées en 2015 pour

aboutir à des options d'investissements comprises entre 11,8 et 14,8 M€. Un chiffrage plus récent aboutit à un besoin d'un nouvel investissement à hauteur de 20 M€.

Tableau n° 28 : Les scénarii de développement

	1 : Statu quo	2 : Réduction de voilure	3 : Ambition low-cost
<i>Invest.</i>	Réduits	Réduits au minimum	Adaptés aux perspectives de trafic
<i>Plage horaire d'ouverture</i>	24h/24, 7 jours/7	Journée + procédure d'urgence	Journée + procédure d'urgence
<i>Stratégie par lignes</i>			
<i>Paris</i>	Inchangée	Arrêt au regard de la concurrence route/train	Arrêt au regard du coût et de la concurrence route/train
<i>Lyon</i>	Inchangée	Arrêt au regard du surcoût	Recherche de nouveaux modes d'exploitation
<i>Low-cost existant</i>	Inchangée	Inchangée	Mise en concurrence des lignes existantes
<i>Nouvelles lignes low-cost</i>	Recherche nouvelles opportunités et mises en concurrence	Recherche nouvelles opportunités et mises en concurrence	Recherche nouvelles opportunités et mises en concurrence
<i>Impact financier</i>			
<i>Résultat d'exploitation</i>	- 6M€	- 2,5 M€	- 3,5 M€
<i>Invest.</i>	11,8 M€	11,8 M€	11,8 M€ ; 14,1 M€ avec l'extension de l'aérogare

Source : Cabinet d'audit, 2015

Un des éléments importants de la stratégie du gestionnaire pour les années à venir repose sur le développement des ressources propres. Selon la direction de l'aéroport, une étude sur la refonte des salles d'embarquement pour intégrer une activité de *duty free* est en cours. Pour le restaurant, la convention d'occupation prévoit une redevance fixe et une part du chiffre d'affaires prévisionnel. Depuis dix ans, une démarche d'optimisation des recettes extra-aéronautiques avec le soutien du syndicat mixte est organisée avec notamment :

- la mise en place du stationnement payant (469 K€ en 2016) ;
- l'optimisation des bâtiments mis à disposition de l'aéroport (378 K€ en 2016) ;
- la création en 2006 d'un restaurant ;
- la perception de redevances sur les distributeurs de boissons en salles d'embarquement ;
- la location de vitrines dans l'aérogare ;
- l'installation d'une agence de voyage dans l'aérogare en 2016 ;
- la mise en œuvre, en 2015, d'un moteur de recherche sur le site internet pour lequel la CCI perçoit une rémunération au clique.

Cette stratégie devra nécessairement faire l'objet d'un dialogue formalisé avec le syndicat mixte à qui il appartient de définir ses orientations pour les années à venir.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la président du syndicat mixte a indiqué que dans le cadre de la nouvelle composition du SMALB, de la stratégie régionale et d'un nouveau mode de fonctionnement permis par le recrutement d'un directeur du syndicat mixte, « *la stratégie est d'impulser une nouvelle dynamique* ».

Trois scénarii de développement ont été envisagés pour la plateforme : l'un prévoit une forme de statu quo, le deuxième le maintien des lignes à bas coûts mais une fermeture des lignes vers Paris et Lyon et le dernier prévoit un développement plus important encore des lignes à bas coûts, la fermeture de la liaison vers Paris mais le maintien de celle de Lyon.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

C.S. 33059

33064 BORDEAUX Cedex

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine