



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

## **SYNDICAT MIXTE DE L'AÉROPORT PAU-PYRÉNÉES**

**(Département des Pyrénées-Atlantiques)**

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 10 janvier 2023.







# TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....</b>	<b>7</b>
1 PRESENTATION DU SYNDICAT MIXTE .....	8
1.1 Création, statuts et composition du syndicat .....	8
1.1.1 Un syndicat créé à la faveur de la décentralisation de l'exploitation des aéroports.....	8
1.1.2 Une composition et des statuts stables depuis la création .....	8
1.1.3 La perspective d'une diminution de la participation de la région .....	9
1.2 Gouvernance et fonctionnement du syndicat .....	10
1.2.1 Les instances prévues par les statuts .....	10
1.2.1.1 Le comité syndical.....	10
1.2.1.2 Le bureau.....	10
1.2.1.3 Le président.....	11
1.2.1.4 Les autres instances.....	11
1.2.2 Fonctions administratives.....	12
1.3 Des méconnaissances de l'exclusivité de la compétence du syndicat.....	13
1.3.1 Des interventions de la CAPBP hors des instances syndicales dans le contexte de la crise sanitaire.....	13
1.3.1.1 Le subventionnement très contestable d'une compagnie aérienne lors du premier déconfinement.....	13
1.3.1.2 La conduite d'une étude sur les modes de gestion alternatifs à la DSP.....	14
1.3.2 La volonté de la région Nouvelle-Aquitaine de contractualiser avec le SMAPP.....	14
2 PRÉSENTATION DE LA PLATEFORME AÉROPORTUAIRE.....	15
2.1 Historique .....	15
2.2 Principales caractéristiques .....	16
2.2.1 Des infrastructures de qualité.....	16
2.2.2 Des vols essentiellement domestiques, majoritairement empruntés par une clientèle d'affaires .....	16
2.2.3 Un écosystème important au-delà des vols commerciaux .....	17
3 LA DELEGATION AEROPORTUAIRE ET SON SUIVI .....	18
3.1 L'économie générale de la délégation de service public.....	18
3.1.1 Le choix du mode de gestion et du délégataire .....	18
3.1.1.1 Les réflexions préalables au choix d'une gestion déléguée.....	18
3.1.1.2 L'importance de l'assistance à maîtrise d'ouvrage .....	18
3.1.1.3 Des critères de choix difficilement objectivables.....	18
3.1.2 L'économie du contrat initial .....	20

3.1.3 Des ajustements de la convention résultant en partie d'un manque de diagnostic en amont.....	22
3.1.3.1 Les avenants à la DSP intervenus avant la crise sanitaire .....	22
3.1.3.2 La faiblesse de la définition des besoins en amont.....	23
3.2 Le suivi de la délégation avant la crise sanitaire : des objectifs non atteints ...	24
3.2.1 Les modalités de suivi du délégataire .....	24
3.2.1.1 Les contrôles prévus dans la convention .....	24
3.2.1.2 Des carences du délégataire dans son obligation d'information du syndicat .....	24
3.2.2 Des résultats significativement inférieurs aux ambitions initiales .....	26
3.2.2.1 L'absence de développement de l'activité.....	26
3.2.2.2 Un important retard dans la réalisation du plan d'investissements.....	27
3.3 Le bouleversement de l'économie du contrat en raison de la crise sanitaire ...	27
3.3.1 La renégociation des termes financiers de la DSP .....	27
3.3.2 Une renégociation favorable aux intérêts du délégataire .....	28
3.3.2.1 L'indemnisation des pertes d'exploitation .....	28
3.3.2.2 La prise en charge par le SMAPP de la quasi-totalité des investissements .....	30
3.3.2.3 Une forme d'effet d'aubaine pour le délégataire .....	30
4 LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT .....	32
4.1 Fiabilité des comptes .....	32
4.1.1 La production et la tenue des documents budgétaires.....	32
4.1.2 La gestion patrimoniale .....	33
4.1.2.1 Les dispositions de la convention de délégation de service DSP .....	33
4.1.2.2 Les écritures comptables patrimoniales.....	34
4.1.3 Le respect du principe d'indépendance des exercices.....	35
4.2 Analyse financière .....	36
4.2.1 La formation de la capacité d'autofinancement .....	36
4.2.1.1 Des ressources en légère hausse .....	36
4.2.1.2 Des charges de gestion très inférieures aux ressources, en légère hausse .....	37
4.2.1.3 Une capacité d'autofinancement très élevée.....	38
4.2.2 Le financement des investissements .....	39
4.2.3 L'endettement et la situation bilancielle .....	40
4.2.4 La situation financière du syndicat à partir de 2022 .....	41
5 L'INSERTION DE L'AÉROPORT DANS L'OFFRE DE TRANSPORTS.....	45
5.1 Accessibilité, intermodalité et multimodalité.....	45
5.1.1 Une logique d'accès pensée essentiellement pour les véhicules privés .....	45
5.1.2 Complémentarité avec le réseau autoroutier et concurrence croissante avec le réseau ferré.....	46
5.2 Le maillage aéroportuaire environnant : la proximité sous-optimale de l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées .....	47
5.2.1 La proximité de cinq plateformes aéroportuaires commerciales .....	47
5.2.2 Redondance des liaisons radiales avec Tarbes-Lourdes : une situation sous-optimale sur tous les plans .....	50
5.2.2.1 Des plateformes en partie complémentaires .....	50
5.2.2.2 Une coexistence des liaisons pour Orly inutile, coûteuse et néfaste pour l'environnement .....	50

5.2.3 L'absence de solution politique quant à la coexistence avec la plateforme voisine .....	54
5.3 Le souhait du SMAPP d'accroître la place de l'aéroport dans l'offre de transports .....	55
5.3.1 Le financement d'actions de promotion de la destination.....	55
5.3.2 La volonté de créer une ligne aérienne par l'octroi d'une aide d'Etat illégale .....	57
5.3.2.1 Un marché de services annulé en raison de la crise sanitaire .....	57
5.3.2.2 Un marché qui s'apparente à une aide d'État illégale .....	58
5.3.2.3 Un marché dont l'efficacité et l'efficience sont également contestables.....	59
5.3.3 Les coûts financiers et environnementaux d'une stratégie centrée sur le développement du trafic .....	60

## SYNTHÈSE

Le syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées (SMAPP), qui rassemble la région Nouvelle-Aquitaine, le département des Pyrénées-Atlantiques et l'ensemble des intercommunalités du Béarn, a été créé en 2006 pour exercer une compétence d'aménagement, d'entretien et d'exploitation de l'aéroport de Pau.

Le SMAPP a confié l'exploitation de l'aéroport à la société Air'Py, par le biais d'une délégation de service public à ses risques et périls, pour la période 2017-2028. La société a été retenue du fait de ses objectifs très ambitieux de hausse du trafic et de diversification des destinations en accord avec la stratégie du syndicat, objectifs qui devaient de surcroît permettre un équilibre d'exploitation sans aide publique, la prise en charge par la société de 13 M€ d'investissements et le versement d'une redevance au SMAPP.

La plateforme est toutefois caractérisée sur le plan commercial par une stagnation du trafic, essentiellement composé d'une clientèle d'affaires utilisant l'avion pour se rendre à Paris, destination qui concentrait 75 % des 600 000 passagers en 2019.

Cette absence de croissance a conduit le syndicat et ses membres, attachés au développement du trafic depuis et vers l'aéroport, à tenter parfois d'atteindre cet objectif par des aides publiques. Ainsi en 2020, en méconnaissance de la compétence du syndicat, la communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées a versé 200 000 € à une compagnie aérienne pour assurer pendant deux semaines des liaisons vers Paris ayant transporté 255 passagers au moment du déconfinement. Un marché de services, non mis en œuvre en raison de la crise sanitaire, avait également été initié en 2020 par le SMAPP pour exploiter une liaison avec Madrid avec un taux de remplissage prévisionnel de 26 %, en contrepartie d'un versement de 1,1 M€ par an qui aurait constitué, selon l'analyse de la chambre, une aide d'État illégale.

Les prévisions établies par la société Air'Py dans le cadre de la délégation de service public, dont le réalisme paraît discutable, n'ont pas été atteintes entre 2017 et 2019, remettant en cause l'équilibre financier de la délégation. La renégociation du contrat rendue impérative par la survenue de la crise sanitaire a modifié les conditions financières initiales de la délégation, au profit du délégataire, au-delà de la seule prise en compte des conséquences financières de la crise. Le SMAPP devrait désormais prendre en charge jusqu'à 5,06 M€ de déficits d'exploitation d'ici à 2028 ainsi que la quasi-totalité d'un programme d'investissement entièrement repensé. À la suite de cette renégociation, une hausse de 62 % des contributions des membres du syndicat a été décidée pour les porter à 1,2 M€ par an. Toutefois, le niveau déjà élevé des contributions au regard des charges du syndicat depuis 2017 a entraîné l'accumulation d'une trésorerie particulièrement excédentaire. Celle-ci devra être sollicitée prioritairement avant tout nouveau recours aux contributions des membres ou à l'emprunt.

Le niveau de dépenses du SMAPP demeurera dans tous les cas faible par rapport à la moyenne des aéroports de sa catégorie. Ainsi, l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, séparé de la plateforme de Pau-Pyrénées par 30 minutes de route, connaissait avant crise un niveau de contributions des collectivités membres plus de sept fois supérieur résultant notamment du financement, compensant une obligation de service public (OSP), d'une liaison avec l'aéroport d'Orly. À partir de 2022, la contribution publique au titre de cette OSP devrait s'établir à 4,5 M€

par an, sur une liaison également proposée par l'aéroport de Pau mais sans aide publique, sans que le niveau ni la dynamique du trafic total ne justifient cette redondance.

En dépit des données objectives sur les coûts financiers et environnementaux significatifs de la double liaison vers Orly et des multiples initiatives politiques de rapprochement exprimées ces dernières années, aucune perspective de rapprochement volontaire entre les deux plateformes n'est plus ouverte à ce stade. Il existe par conséquent un risque réel de concurrence agressive entre les aéroports sur la liaison avec Orly, qui pourrait engendrer une forte baisse du trafic sur l'aéroport de Pau, en contradiction avec la réalité des besoins de mobilité dans les zones de chalandise de chaque plateforme et affecter durablement le modèle économique de la plateforme. Pour contrer ce risque, l'hypothèse que la liaison entre Pyrénées centrales et Paris-Orly s'effectue essentiellement depuis Pau-Pyrénées et cesse en tout ou partie de l'être depuis Tarbes-Lourdes-Pyrénées, dépendrait d'une volonté politique commune entre les deux aéroports dépassant les seules actions propres du SMAPP, et qui semble actuellement faire défaut.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1** : compléter les rapports d'orientations budgétaires et annexes aux comptes administratifs conformément aux instructions budgétaires et comptables.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 2** : comptabiliser les subventions versées au délégataire pour la réalisation d'investissements en tant que subventions d'équipement versées et procéder à leur amortissement, conformément à l'instruction comptable M14.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 3** : procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice, conformément à l'instruction comptable M14.

*[En cours de mise en œuvre]*

**Recommandation n° 4** : dans le cadre de l'avenant n° 3 au contrat de DSP, ne pas recourir au vecteur juridique du marché de prestations de services en méconnaissance du droit européen pour développer le trafic aérien sur la plateforme.

*[Mise en œuvre complète]*

## ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières, le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées est inscrit au programme 2022 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour la période courant du 1<sup>er</sup> janvier 2017 à la période la plus récente.

M. Nicolas Patriarche a été élu président du syndicat mixte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2019, succédant à M. Jean-Paul Brin, son prédécesseur en place depuis 2016, décédé.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courrier du 31 janvier 2022 au président, qui en a accusé réception le même jour.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 9 février 2022 avec M. Nicolas Patriarche, en présence du directeur du syndicat mixte M. Norbert Guichard.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé en visioconférence le 21 juin 2022.

Les observations provisoires ont été délibérées le 20 juillet 2022.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) a été transmis par voie électronique au président du syndicat mixte le 5 septembre 2022, dont il a accusé réception le même jour. Il a répondu par courrier enregistré à la chambre le 27 septembre 2022.

Des extraits de ROP ont été adressés le 5 septembre 2022 par voie électronique puis par courrier le 15 septembre à la société d'exploitation aéroportuaire Air'Py qui en a accusé réception le 19 septembre 2022, ainsi qu'à la communauté d'agglomération Pau-Béarn-Pyrénées qui en a accusé réception le 21 septembre 2022. La société d'exploitation aéroportuaire Air'Py et la communauté d'agglomération Pau-Béarn-Pyrénées ont répondu par courriers enregistrés à la chambre le 2 novembre 2022.

Des extraits de ROP ont également été adressés le même jour à l'agence d'attractivité et de développement touristique des Pyrénées-Atlantiques, au conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, à l'office de tourisme communautaire de Pau Pyrénées, au syndicat mixte Pyrénia et au syndicat mixte Pau-Béarn - Pyrénées mobilités.

Après avoir examiné la réponse au rapport d'observations provisoires de l'ordonnateur ainsi que celles adressées par l'agence d'attractivité et de développement touristique des Pyrénées-Atlantiques, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, l'office de tourisme communautaire de Pau Pyrénées et le syndicat mixte Pyrénia, la chambre a arrêté le rapport d'observations définitives suivant, le 10 janvier 2023.

# 1 PRESENTATION DU SYNDICAT MIXTE

## 1.1 Création, statuts et composition du syndicat

### 1.1.1 Un syndicat créé à la faveur de la décentralisation de l'exploitation des aéroports

Le syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées (SMAPP) a été créé par arrêté préfectoral du 22 décembre 2006, dans la perspective du transfert aux collectivités territoriales de la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'État. Son objet, tel que défini par l'article 5 de ses statuts, consiste à « *exercer une compétence générale [...] pour l'aménagement, le renouvellement, l'entretien des biens mobiliers et immobiliers et l'exploitation de l'aéroport de Pau-Pyrénées avec le souci de promouvoir, notamment, le développement du trafic civil au bénéfice de toutes les activités de sa zone d'influence* ».

Le transfert au syndicat mixte de la propriété de l'aéroport Pau-Pyrénées a été définitivement acté par convention du 8 mars 2007 entre le président du SMAPP et le ministre en charge de l'aviation civile dans les conditions prévues à l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile. La convention a prévu le transfert, à titre gracieux, de l'essentiel des 240 hectares de la plateforme, y compris, outre le foncier, les infrastructures, bâtiments, équipements aéronautiques, installations, matériels, à l'exception de quelques infrastructures abritant des services régaliens (tours de contrôle, gendarmerie du transport aérien notamment). Les infrastructures militaires, nombreuses sur le site, demeurent la propriété des armées.

### 1.1.2 Une composition et des statuts stables depuis la création

Depuis sa création, le syndicat mixte est composé de la région Nouvelle-Aquitaine, du département des Pyrénées-Atlantiques et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre du Béarn. Les seules évolutions intervenues concernant les membres du syndicat ont consisté :

- à tirer les conséquences de la réforme de la carte intercommunale ayant engendré une fusion de certains EPCI membres, par délibération du 7 décembre 2016 ;
- en l'intégration de la communauté de communes de La Vallée-d'Ossau, alors seul EPCI à fiscalité propre du Béarn non-encore adhérent au syndicat, par délibération du 27 septembre 2019.

A l'exception de l'évolution, à la marge, du nombre de délégués, de voix, et du pourcentage de financement entre les membres impliqués par ces deux changements, aucune autre modification des règles statutaires du syndicat n'est intervenue au cours de la période sous revue.

Dans la dernière version des statuts, les membres ainsi que leur poids respectif dans le financement et les organes de décision du syndicat sont présentés dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 1 : répartition du financement, des délégués et du nombre de voix entre collectivités membres du syndicat**

Collectivité membre	Part dans le financement	Nombre de délégués	Nombre de voix
<i>CR Nouvelle-Aquitaine</i>	30 %	6	18
<i>CD Pyrénées-Atlantiques</i>	19,4 %	4	12
<i>CA Pau-Béarn-Pyrénées</i>	24,7 %	5	15
<i>CC Lacq-Orthez</i>	13,85 %	4	8
<i>CC Oloron-et-Vallées-du-Haut Béarn</i>	3,25 %	1	2
<i>CC Luys-en-Béarn</i>	3,75 %	1	2
<i>CC Pays-de-Nay</i>	2 %	1	1
<i>CC Nord-Est-Béarn</i>	2,5 %	1	1
<i>CC Béarn-des-Gaves</i>	0,3 %	1	1
<i>CC Vallée-d'Ossau</i>	0,25 %	1	1

Source : statuts du syndicat

### 1.1.3 La perspective d'une diminution de la participation de la région

Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine a fait part en 2019 au SMAPP de sa volonté de diminuer sa participation au financement de 30 à 25 %, afin notamment d'homogénéiser le soutien de la région aux organes de gouvernance des aéroports de Nouvelle-Aquitaine dans le cadre de sa stratégie aéroportuaire approuvée en séance plénière le 23 octobre 2017 et visant à promouvoir « *un développement cohérent et concerté avec des possibilités nouvelles de synergie entre les aéroports, entre les territoires et avec les autres modes de transports* ».

La région souhaite accompagner la baisse de sa participation de l'instauration d'une majorité qualifiée à 76 % sur les décisions les plus stratégiques. Le département avait quant à lui fait part de son souhait de récupérer la part laissée par la région et porter ainsi sa participation à 25 %.

Ce point, abordé lors du comité syndical du 29 mai 2019, a été repoussé dans le contexte de la crise sanitaire qui a conduit, selon la région, à prioriser « *les actions liées au maintien puis à la reprise du service aéroportuaire* ». La baisse de la participation régionale a été évoquée de nouveau en décembre 2021, la région indiquant sa volonté de diminuer sa participation au cours du premier semestre 2022. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la région indique désormais viser une révision statutaire début 2023, à l'issue des réflexions en cours sur la refondation de sa stratégie aéroportuaire.

## 1.2 Gouvernance et fonctionnement du syndicat

### 1.2.1 Les instances prévues par les statuts

#### 1.2.1.1 Le comité syndical

Aux termes de l'article 8 de ses statuts, le SMAPP est administré par un comité syndical composé des 25 délégués désignés par les collectivités adhérentes. Celui-ci doit être convoqué par le président au moins une fois par semestre.

Organe délibérant du syndicat mixte, il délibère sur l'ensemble des questions qui concernent l'objet et le fonctionnement du syndicat, vote les orientations budgétaires, budgets et comptes administratifs. Les décisions y sont prises à la majorité simple des voix exprimées, à l'exception de celles concernant les adhésions, modifications des statuts et mesures budgétaires nouvelles (majorité qualifiée) et de la décision de dissolution (unanimité).

Au cours de la période sous revue, le comité syndical s'est réuni entre quatre et six fois par an, soit davantage que la périodicité semestrielle requise par les statuts. L'ensemble des documents supports et comptes-rendus de ces réunions témoignent, d'une part, d'un suivi administratif rigoureux de ces réunions syndicales, d'autre part, de la bonne tenue des débats au sein du syndicat.

La grande majorité des délibérations et rapports y sont en effet adoptés à l'unanimité. Au-delà des points de l'ordre du jour inscrits au vote, le comité syndical permet également des échanges de vues nourris entre les membres sur les différents enjeux stratégiques de la plateforme aéroportuaire.

#### 1.2.1.2 Le bureau

L'article 9 des mêmes statuts prévoit un bureau, composé de onze membres élus par les délégués du comité syndical selon la composition suivante :

- siège de droit pour le président du comité syndical ;
- conseil régional de Nouvelle-Aquitaine : trois membres ;
- conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques : deux membres ;
- communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées : deux membres ;
- communauté de communes de Lacq-Orthez : un membre ;
- autres communautés de communes : deux membres.

Les statuts prévoient que les compétences du bureau lui sont confiées par le comité syndical, et indiquent également que celui-ci se réunit « *sur décision du Président ou à la demande de la moitié au moins de ses membres* ». Dans les faits, aucune compétence ne lui a été déléguée, le bureau se réunissant généralement une semaine avant chaque réunion du comité syndical afin d'en préparer l'ordre du jour.

Outre le président et les vice-présidents élus par le comité syndical, il compte également un secrétaire, élu directement par le bureau parmi ses membres.

### 1.2.1.3 Le président

Élu pour trois ans au scrutin secret parmi les membres qui composent le comité syndical, le président est l'organe exécutif du syndicat mixte et son représentant légal. Il est assisté de cinq vice-présidents, également élus par le comité syndical.

Un certain nombre de prérogatives lui sont confiées par délibération du comité syndical. La dernière, en date du 25 août 2020, prévoit notamment la compétence du président :

- en matière d'emprunt : financement des investissements prévus au budget ;
- en matière budgétaire : virements de crédits à l'intérieur d'un chapitre ;
- en matière de marchés publics : préparation, passation, exécution, règlement des marchés de travaux ou de services, attribution des bons de commande, marchés ou contrats inférieurs à 120 000 € HT, dans la limite des crédits disponibles, avenants ;
- en matière d'actions en justice : ester, représenter, engager des actions devant toute juridiction ;
- en matière de gestion du domaine : appliquer les redevances d'AOT, COT, affectation, incorporation, modification, transfert, mise à disposition (domaine public), cessions et acquisitions meubles et droits (domaine privé) ;
- en matière d'exploitation aéroportuaire : contresignature de tous les contrats excédant la durée de la DSP.

Les vice-présidents ne disposent quant à eux d'aucune délégation.

### 1.2.1.4 Les autres instances

Le syndicat a instauré diverses commissions consultatives répondant à des obligations légales :

- la commission consultative des services publics locaux (article L. 1413-1 du CGCT) sollicitée notamment sur le principe d'une gestion par le biais d'une délégation de service public, réunie une fois par an ;
- la commission de délégation de service public (article L. 1411-5 du CGCT), composée du président du syndicat, de cinq membres et cinq suppléants, se réunit autant que de besoin. Son avis a été sollicité lors de l'attribution de la DSP et lors de la révision du contrat ;
- la commission consultative économique de l'aéroport (article R. 224-3 du code de l'aviation civile) composée de 17 membres, à savoir le président du syndicat, huit membres représentant les exploitants de l'aérodrome et huit représentants des usagers. Cette commission se réunit une fois par an, elle émet un avis sur les modalités d'établissement et d'application des redevances aéronautiques et extra-aéronautiques, sur les plans pluriannuels d'investissements ainsi que sur tout sujet économique relatif aux services rendus de l'exploitant.

Le règlement intérieur du syndicat<sup>1</sup> a également créé deux commissions de travail<sup>2</sup> qui ne se sont jamais réunies au cours de la période sous revue. La chambre invite sur ce point le syndicat mixte à mettre en cohérence son règlement intérieur et son fonctionnement effectif, en réunissant ces commissions ou en supprimant leur mention au sein du règlement intérieur. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le syndicat mixte a indiqué que la question du devenir de ces commissions serait soumise au comité syndical dans le cadre d'une révision plus globale du règlement intérieur.

### **1.2.2 Fonctions administratives**

Le syndicat mixte dispose à temps plein, pour l'exercice de ses missions, d'un directeur (catégorie A) et d'une assistante administrative et comptable (catégorie C). Le directeur jouit d'une délégation de signature accordée par arrêté du président du SMAPP en date du 12 juillet 2019, renouvelée le 25 août 2020, couvrant l'essentiel des actes de gestion courante du syndicat.

Le dimensionnement modeste des ressources humaines du syndicat est similaire aux pratiques observées dans d'autres syndicats mixtes ayant fait le choix d'une gestion aéroportuaire en DSP, le syndicat n'ayant vocation à exercer, sur le plan administratif, qu'une fonction de suivi de la délégation et de garantie de la bonne tenue des instances.

En raison de ces moyens humains limités, il est fréquemment fait appel à des expertises extérieures par le biais de marchés de prestations de services, notamment pour l'étude de questions juridiques ainsi que l'analyse financière et comptable des rapports transmis par le délégataire.

Sont également mises à contribution les ressources techniques et administratives des membres du syndicat à travers le comité technique, instance informelle de travail se réunissant autour du directeur du SMAPP et associant des représentants du conseil régional (chargé de mission « aéroports et transport aérien »), du conseil départemental, de la CAPBP et de la CCLO. Celle-ci effectue un travail technique et opérationnel afin de préparer les décisions du comité syndical.

La chambre attire l'attention du syndicat sur la possibilité, prévue à l'article L. 5721-9 du CGCT, de recourir à une convention afin de formaliser la mise à disposition du syndicat mixte des services des collectivités membres pour l'exercice de ses compétences.

---

<sup>1</sup> Créé par délibération du 9 juillet 2007.

<sup>2</sup> « administration générale, budget, développement de l'aéroport, Cocoéco » et « planification, déplacement et environnement ».

### 1.3 Des méconnaissances de l'exclusivité de la compétence du syndicat

#### 1.3.1 Des interventions de la CAPBP hors des instances syndicales dans le contexte de la crise sanitaire

##### 1.3.1.1 Le subventionnement très contestable d'une compagnie aérienne lors du premier déconfinement

Dans le contexte du déconfinement de juin 2020, Air France n'assurait qu'une reprise très progressive du trafic en proposant deux vols hebdomadaires vers Roissy. Afin de compléter cette offre et assurer une rotation quotidienne avec la capitale, le président de la communauté d'agglomération de Pau-Béarn-Pyrénées (CAPBP) a trouvé un accord avec la compagnie ASL Airlines, acté par une convention du 8 juin 2020 et une décision du 10 juin 2020 prévoyant que celle-ci exploiterait la liaison aérienne entre Pau et Roissy pour la période allant du 10 juin 2020 au 6 septembre 2020 à raison de cinq rotations hebdomadaires, en contrepartie d'une subvention couvrant le déficit d'exploitation dans la limite de 200 000 € (correspondant au seuil *de minimis* en matière d'aides d'État).

Cette décision, dont n'ont pas été informées les instances décisionnelles du syndicat mixte, méconnaît le principe d'exclusivité des compétences en vertu duquel les collectivités et leurs groupements qui ont transféré l'une de leurs compétences s'en trouvent entièrement dessaisis (CE, 16 octobre 1970, *commune de Saint-Vallier*). Seul le SMAPP était en effet compétent s'agissant de « *l'exploitation de l'aéroport Pau-Pyrénées avec le souci de promouvoir, notamment, le développement du trafic civil au bénéfice de toutes les activités de sa zone d'influence* » (art. 5 des statuts du SMAPP).

Le respect du principe d'exclusivité des compétences aurait de surcroît pu permettre, par le débat des instances compétentes, d'apporter une expertise et d'éviter les multiples écueils de la décision ainsi prise.

En effet, la décision a été actée sur le fondement de l'urgence, alors même que ses visas motivent la nécessité de cette liaison aérienne quotidienne à des fins d'« *augmentation de la fréquentation touristique et de retombées économiques locales* », motivations qui ne sauraient justifier l'attribution dans l'urgence d'une subvention en méconnaissance des principes régissant la répartition des compétences entre collectivités territoriales. Il est en effet constant que l'attribution d'aides aux entreprises relève de la compétence du conseil régional, en application de l'article L. 1511-2 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la CAPBP fait de nouveau valoir que « *le rétablissement d'une liaison aérienne régulière vers Paris pouvait légitimement apparaître comme un prérequis indispensable au redémarrage de l'activité économique* », et justifie cet accord par un contexte dans lequel « *Air France n'a factuellement opéré aucun vol au départ de Pau et à destination de Paris sur la période comprise entre le 10 juin 2020 et 26 juin 2020* ». Il a pourtant été établi par la chambre qu'Air France assurait bien deux rotations hebdomadaires à compter du 15 juin 2020.

L'urgence à assurer cette liaison peut être d'autant plus relativisée au regard de la fréquentation effective des vols ainsi subventionnés : entre le 10 et le 26 juin 2020, seuls 255 passagers ont été transportés sur les 10 allers/retours proposés, soit en moyenne moins de

13 passagers par vol. 35 % des trajets, réalisés par des aéronefs d'une capacité de 147 places, étaient ainsi utilisés par moins de 10 passagers.

Aussi, conformément aux termes de la convention qui prévoyaient un arrêt de l'exploitation en cas de fréquentation insuffisante, les liaisons n'ont plus été effectuées à partir du 26 juin 2020.

En revanche, il n'a pas été prévu de lier le montant de la subvention à la durée effective de l'exploitation. La CAPBP a donc versé à la compagnie une subvention d'un montant de 194 914 € en contrepartie de l'exploitation de liaisons aériennes ayant permis le transport de 255 personnes en deux semaines. Cette prise en charge représente une contribution publique de 764,37 € par passager transporté, qui apparaît largement infondée.

#### 1.3.1.2 La conduite d'une étude sur les modes de gestion alternatifs à la DSP

Concomitamment aux négociations entre le SMAPP et l'exploitant visant à étudier les suites à donner au contrat de DSP bouleversé par la crise sanitaire, la CAPBP a pris l'initiative de solliciter, à ses frais, une étude sur les modes de gestion alternatifs à la DSP (voir 3.3.1).

Selon la CAPBP, « l'urgence prévalait quant à la conduite d'une étude », « commanditée dans un contexte d'incertitude concernant la capacité du délégataire à maintenir la continuité du service public aéroportuaire du fait de ses saisines répétées évoquant la possibilité de cessation de paiement et de dépôt de bilan imminents ». Elle précise aussi que « ses conclusions ayant été partagées avec l'ensemble des membres du SMAPP, elle a permis d'éclairer rapidement la prise de décision des élus siégeant au syndicat mixte en leur présentant les options juridiquement et financièrement possibles et en objectivant les éléments constitutifs de l'avenant numéro 6 à la DSP, finalement conclu entre le SMAPP et Air'Py ».

Sans remettre en cause le bienfondé de cette étude, il convient de relever que, là encore, le financement et la conduite de cette étude auraient dû relever du pilotage du SMAPP, aucune des circonstances évoquées par la CAPBP ne justifiant que des membres du syndicat financent des études de leur propre initiative, en dehors du cadre de gouvernance du syndicat mixte.

### **1.3.2 La volonté de la région Nouvelle-Aquitaine de contractualiser avec le SMAPP**

Dans le cadre de sa stratégie aéroportuaire, le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine souhaite, concomitamment à l'harmonisation de sa contribution aux différents aéroports régionaux, conclure avec chacun d'eux des contrats pluriannuels d'objectifs afin d'établir une feuille de route pour le développement de chaque plateforme et d'encadrer les participations financières de la région pour disposer d'une programmation pluriannuelle de sa contribution.

La formalisation d'un document stratégique pluriannuel permettant d'établir les objectifs et moyens assignés à l'aéroport et l'insérant dans une vision régionale garantissant la complémentarité des différentes plateformes vise à assurer la cohérence du maillage aéroportuaire régional. Le recours à l'outil du contrat d'objectifs entre le SMAPP et la région, évoqué dès le comité syndical du 29 mai 2019 puis de nouveau en décembre 2021, pourrait toutefois entraîner des difficultés sur le plan juridique.

Le principe d'exclusivité implique en effet que le transfert d'une compétence à un syndicat mixte entraîne le dessaisissement corrélatif et total des collectivités ayant consenti à ce

transfert. Consécutivement au transfert, la région ne peut donc exercer sa compétence sur l'exploitation aéroportuaire de Pau qu'à travers ses représentants élus dans le cadre des instances prévues par les statuts du SMAPP, et non par un contrat par lequel elle entendrait fixer des obligations au syndicat. De surcroît, l'opposabilité juridique des stipulations naissant de tels contrats est fortement discutée, ce qui pourrait placer le syndicat et ses membres dans une situation d'insécurité juridique.

La signature d'un contrat d'objectifs pourrait également susciter des difficultés de gouvernance au sein du syndicat. Un tel contrat confèrerait par exemple un levier supplémentaire d'action pour la région par rapport à d'autres membres du syndicat apportant pourtant une participation financière équivalente, engendrant des déséquilibres. Les différentes instances se trouveraient en outre en situation de « compétence liée » sur certaines de leurs décisions afin de respecter les stipulations contractuelles.

La région conteste vouloir par ce contrat, déjà utilisé pour les aéroports de Biarritz, La Rochelle, Bergerac et Brive, imposer des obligations au SMAPP, et souhaite au contraire faire de sa rédaction un exercice de concertation associant l'ensemble des membres afin de fixer une feuille de route au syndicat. Pour autant, elle affirme dans le même temps que ce contrat a vocation à « *encadrer les engagements des différents membres, pris dans le cadre de leur participation au syndicat mixte* », et précise qu'il serait « *cosigné par les membres du syndicat mixte qui le souhaitent* », confirmant par là le risque juridique identifié par la chambre, dans l'état actuel du droit, d'une inégalité entre les membres du syndicat selon qu'ils soient ou non signataires.

Alternativement, un document stratégique pluriannuel cohérent avec la stratégie régionale pourrait ainsi être adopté directement et uniquement au sein du comité syndical en accord avec les règles régissant son fonctionnement statutaire régulier, ce qui permettrait d'assurer l'effectivité de la stratégie de la région sans susciter d'incertitude juridique. La région n'a, dans sa réponse à la chambre, pas apporté d'élément faisant valoir la plus-value du dispositif contractuel qu'elle envisage par rapport à cette alternative.

## **2 PRÉSENTATION DE LA PLATEFORME AÉROPORTUAIRE**

### **2.1 Historique**

Situé sur la commune d'Uzein, l'aéroport de Pau possède une forte identité historique dont témoignent encore plusieurs bâtiments et monuments. Il accueille, dès 1908, plusieurs des pionniers de l'aviation comme les frères Wright et Blériot, devenant « la plus ancienne école d'aviation du monde », selon une stèle commémorative.

Avec la création d'une première piste en dur, l'activité proprement commerciale de l'aéroport débute en 1948, sous l'impulsion déterminante du maire de Pau. Après avoir été exploité directement par l'Etat et les forces armées, l'aéroport voit sa gestion confiée à la CCI de Pau par un contrat de concession à partir de 1965 et pour une durée de 50 ans, reconduit pour un an par le syndicat mixte afin d'assurer une transition satisfaisante avec le nouvel exploitant. En 2016, un nouveau contrat de DSP a été conclu avec la société Air'Py, dont les actionnaires sont la CCI (51 % des parts) et les sociétés Egis (24,5 % des parts) et Transdev (24,5 % des parts),

pour la période 2017-2028. A compter de 2021, les parts de la société Transdev ont été rachetées par Egis, qui détient donc désormais 49 % d'Air'Py.

## **2.2 Principales caractéristiques**

### **2.2.1 Des infrastructures de qualité**

L'aéroport de Pau dispose d'une piste longue de 2,5 km lui permettant d'accueillir des gros porteurs, dont la structure a été rénovée pour la dernière fois en 2009. Dotée d'un système d'atterrissage aux instruments (Instrument Landing System - ILS) de catégorie 3 permettant l'atterrissage par tous temps, elle est conduite à accueillir fréquemment des vols déroutés des aéroports voisins de Biarritz et Tarbes-Lourdes.

Les infrastructures adossées à la plateforme lui permettent d'accueillir jusqu'à huit aéronefs en stationnement simultanément.

L'aéroport dispose aussi d'un contrôle aérien assuré 24h/24 depuis une tour de contrôle récente (2020), qui assure également les approches de l'aéroport de Tarbes-Lourdes.

Le terminal actuel de l'aéroport, inauguré en 2002, est doté d'une surface totale de 11 000 m<sup>2</sup> lui permettant d'accueillir jusqu'à un million de passagers par an, tandis que 1 279 places de stationnement payant sont accessibles aux voyageurs.

### **2.2.2 Des vols essentiellement domestiques, majoritairement empruntés par une clientèle d'affaires**

Actuellement, les lignes régulières opérées à l'année depuis l'aéroport de Pau sont exclusivement domestiques, à savoir :

- Orly ;
- Roissy Charles-de-Gaulle ;
- Lyon.

En sus, des liaisons saisonnières sont opérées vers la Corse à raison d'un vol par semaine vers Ajaccio et Figari durant l'été.

D'autres destinations ont été proposées avant ou depuis 2017 mais ont fermé faute d'une fréquentation suffisante et/ou à cause des effets de la crise sanitaire, comme Marseille, Nantes, Nice ou Marrakech.

Enfin, quelques avions charters, spécialement affrétés par des agences de voyage, proposent des liaisons dans le cadre de séjours organisés, vers des destinations comme l'Andalousie, le Monténégro, la Croatie ou Malte.

L'essentiel du trafic demeure néanmoins concentré sur les aéroports parisiens, qui représentaient 78 % des voyages effectués en 2018.

L'offre proposée par l'aéroport de Pau s'adresse donc principalement à une clientèle nationale, dans la mesure où 83 % des voyageurs étaient français en 2014, voyageant dans le

cadre de voyages d'affaires : les différentes études réalisées indiquent une proportion de 60 à 67 % de voyages professionnels. Cette prédominance s'explique par la présence de grandes entreprises dans la zone de chalandise de l'aéroport comme Total et Safran, qui comptent parmi les « grands comptes » clients de l'aéroport.

Pour autant, les enquêtes transmises à la chambre à l'occasion du contrôle ne permettent pas une connaissance fine du profil des passagers. Si la société Air'Py, à qui échoit la réalisation d'enquêtes auprès des passagers en vertu de l'article 5.2 de la délégation de service public, indique que cette enquête permet de connaître le sexe, l'âge, la répartition entre résidents et visiteurs, le lieu de résidence ou le lieu de séjour, les CSP, le secteur d'activité, le motif, la durée et la fréquence de voyage des passagers, ces données sont recensées sans distinguer la ligne aérienne empruntée par les personnes interrogées, ce qui serait pourtant utile à une meilleure appréhension des enjeux de développement de l'aéroport.

### **2.2.3 Un écosystème important au-delà des vols commerciaux**

En sus des 10 000 mouvements commerciaux enregistrés en 2019, l'aéroport accueille également de nombreuses activités militaires : école des troupes aéroportées, 5<sup>e</sup> régiment d'hélicoptères de combat, 4<sup>e</sup> régiment d'hélicoptères des forces spéciales, représentant près de 2 000 personnels et 20 000 mouvements par an. Est également présente sur la plateforme une base d'hélicoptères de la sécurité civile.

La vitalité de l'aéroport est aussi assurée par la présence de trois aéroclubs, de plusieurs entreprises assurant la maintenance de l'aviation légère, d'hélicoptères et de services d'approvisionnement. Plusieurs de ces entreprises portent des projets de développement de leur activité, impliquant la construction de nouveaux hangars qui témoigne du dynamisme économique du secteur.

Plus largement, l'aéroport s'insère dans une zone d'activité comptant plusieurs entreprises industrielles riches en emplois. Il n'existe toutefois aucune méthodologie solide permettant de chiffrer l'impact économique de l'activité aéroportuaire, les études habituellement produites comportant de nombreux biais dans la mesure où leurs commanditaires ont pour principal objectif de justifier l'importance de l'activité aéroportuaire pour l'économie locale<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pavau, J. : « *Quel est le vrai bilan socio-économique des aéroports français ?* », 30 novembre 2021.

### 3 LA DELEGATION AEROPORTUAIRE ET SON SUIVI

#### 3.1 L'économie générale de la délégation de service public

##### 3.1.1 Le choix du mode de gestion et du délégataire

###### 3.1.1.1 Les réflexions préalables au choix d'une gestion déléguée

L'exploitation de l'aéroport de Pau avait été confiée à la CCI Pau Béarn par le biais d'un contrat de concession conclu en 1965 pour une durée de 50 ans. Le choix du mode de gestion de l'aéroport pour la période suivante était donc le premier à être opéré par le syndicat mixte.

Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de l'engagement d'une procédure de délégation de service public a été publié dès le 29 octobre 2014, et attribué en janvier 2015.

Conformément aux articles L. 1411-1 et L. 1413-1 du CGCT, la commission consultative des services publics locaux a été saisie par délibération du 27 novembre 2014 afin de rendre un avis sur le principe d'une gestion par le biais d'une délégation de service public.

Cet avis favorable rendu le 11 décembre 2014, le conseil syndical a acté, par délibération du 5 mars 2015, le principe d'une délégation de service public sous forme d'affermage d'une durée de sept à douze ans.

Les échéances électorales entraînant le renouvellement d'une partie des membres du syndicat mixte en 2015, le contrat de concession à la CCI a été prolongé d'une année par délibération du 12 juin 2015, afin de conduire la procédure de choix du délégataire et de négociation du contrat dans les meilleures conditions.

###### 3.1.1.2 L'importance de l'assistance à maîtrise d'ouvrage

L'assistant à maîtrise d'ouvrage retenu par le syndicat mixte l'a accompagné sur l'ensemble de la procédure de sélection, des analyses préalables à la conduite et la finalisation de la procédure de sélection. Le prestataire retenu est également intervenu pour accompagner la clôture du contrat de concession à la CCI. Cette mission associant des experts financiers, juridiques et techniques a été conduite pour un montant total de 119 940 € TTC.

Le prestataire a ainsi eu un rôle-clef dans le déroulement de l'ensemble de la procédure, dans la mesure où les ressources et expertises internes du syndicat mixte sont structurellement limitées.

###### 3.1.1.3 Des critères de choix difficilement objectivables

Le règlement de consultation fixait, à son article 6, quatre critères de jugement des offres :

- montant ferme lié aux investissements proposés sur la durée de la délégation ;
- propositions en matière de développement et de promotion de la plateforme ;

- business plan prévisionnel sur la durée de la délégation et engagements du candidat quant à la redevance versée au délégant ;
- moyens humains, gestion et organisation des équipes du délégataire.

Ces critères, comportant une forte dimension qualitative, sont difficilement objectivables. Ils ne font l'objet d'aucune pondération, ni d'aucun découpage en sous-critères. L'analyse des offres avant négociation réalisée par le prestataire et adoptée par la commission de délégation de service public (CDSP) différait par exemple significativement de celle réalisée par le comité technique (cotech) du SMAPP, aboutissant à un classement différent des candidats. Pour le critère de développement et promotion de la plateforme, le candidat placé en tête par le cotech se classait ainsi en dernière position dans l'analyse faite par le prestataire.

**Tableau n° 2 : comparaison du classement des offres par le cotech et l'assistance à maîtrise d'ouvrage**

Classement sommaire du Cotech par critère :

Critères de jugement des offres	Société 1	Société 2	Société 3
Développement promotion	1	2	2'
Business plan	1	2	3
Moyens humains et organisation	1	1'	2
Investissements et maîtrise d'oeuvre	2	1	2'
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>9</b>
<b>Classement</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Classement des offres par l'AMO (Ernst & Young – Iénair)

Critères de jugement des offres	Société 1	Société 2	Société 3
Développement promotion	3	2	1
Business plan	1	2	3
Moyens humains et organisation	2	1	2'
Investissements et maîtrise d'oeuvre	2	1	3
<b>Total points</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>9</b>
<b>Classement</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

Source : rapport d'analyse sommaire des offres réalisé par le cotech

Outre le manque de clarté sur les critères de choix imputable au SMAPP, les difficultés liées à l'analyse des offres sont consubstantielles au modèle de délégation de service public. Au-delà d'engagements financiers fermes, objectifs et contractuellement opposables au délégataire, les différentes offres reposent sur des projections incertaines, par exemple en matière de croissance du trafic ou d'engagement des compagnies aériennes. Le délégant doit ainsi réaliser une analyse fine permettant de confronter l'attractivité des offres présentées au réalisme des hypothèses qui les sous-tendent. Le document d'analyse des offres réalisé par le cotech caractérisait ainsi l'offre d'Air'Py par l'expression « *trop beau pour être vrai* », appréciation qui a pu être confirmée au regard des conditions d'exécution du contrat (voir 3.2).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait valoir l'important travail réalisé par l'assistant à maîtrise d'ouvrage, sans apporter d'élément sur le fond des observations de la chambre.

### 3.1.2 L'économie du contrat initial

Le contrat de DSP confie au délégataire l'ensemble des missions liées à la gestion de la plateforme aéroportuaire, à savoir :

- aménagement, gestion, exploitation et entretien de l'ensemble des infrastructures ;
- développement de l'activité aéronautique, extra-aéronautique et domaniale ;
- exploitation des aires aéronautiques et assistance aux compagnies et passagers ;
- gestion du système documentaire ;
- homologation et certification ;
- opérations de communication et de promotion ;
- suivi qualité ;
- mesures environnementales.

Sur le plan financier, l'exploitation est assurée aux risques et périls du délégataire (art. 1 de la convention), sans financement du syndicat mixte. L'article 32 de la convention précise en outre que « *le syndicat mixte ne sera pas appelé par le délégataire à financer des aides aux compagnies* ».

Le délégataire assure également le financement d'un plan d'investissements d'un montant total de 15,7 M€ HT, dont 2,16 M€ d'investissements régaliens, financés par le produit de la taxe d'aéroport et donc neutres financièrement. Les 13,57 M€ restants sont répartis comme suit :

**Tableau n° 3 : programme pluriannuel d'investissement à la charge du délégataire, hors régalien**

<i>(En milliers d'euros)</i>	<b>Montants PPI initial</b>
<b>Investissements</b>	<b>8 046</b>
<i>Parking tout cargo et réfection taxiway NW</i>	3 910
<i>Taxiway E-fan</i>	345
<i>Mise en place d'escaliers mécaniques à l'arrivée</i>	200
<i>Réaménagement du hall public</i>	575
<i>Réaménagement de l'ancienne aérogare</i>	1 310
<i>PIF Équin</i>	300
<i>Extension du parc P2</i>	250
<i>Programme d'amélioration des parcs et accès</i>	255
<i>Véhicules d'assistance en escale</i>	750
<i>Véhicules de maintenance et de fonctionnement de l'aéroport</i>	151
<b>GER (gros entretien renouvellement)</b>	<b>5 524</b>
<i>Réfection de la piste et du balisage</i>	2 960
<i>Parking Delta (HéliBéarn)</i>	300
<i>Parking aéroclubs</i>	127
<i>Réfection du parking CGTM/Turboméca</i>	135
<i>Taxiway N entre M et C</i>	180
<i>Divers réseaux d'assainissement</i>	25
<i>Modernisation centrale électrique et régulateurs (GE et onduleurs)</i>	300
<i>Remplacement du PAPI seuil 13</i>	70
<i>Réfection des façades</i>	121
<i>Portes automatiques</i>	116
<i>Étanchéité</i>	150
<i>Climatisation</i>	315
<i>Production de chaleur</i>	113
<i>Production d'énergie</i>	23
<i>Sanitaires (restaurant, étage, RdC)</i>	60
<i>Circulations verticales mécaniques</i>	69
<i>Réfection du parc des loueurs</i>	220
<i>Provisions pour GERs</i>	240
<b>TOTAL PROGRAMME PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT</b>	<b>13 570</b>

Source : annexes au contrat de DSP

Enfin, le contrat prévoit le versement au syndicat mixte d'une redevance domaniale par la société d'exploitation, dont le montant s'est élevé en moyenne à 379 000 € par an sur la période 2017/2019.

La fréquentation de l'aéroport de Pau, qui atteignait environ 600 000 passagers en 2016, rend son équilibre économique structurellement précaire, selon les études les plus récentes<sup>4</sup>. Dans ces conditions, la délégation de service public faisant peser l'ensemble du risque d'exploitation sur un délégataire versant de surcroît une redevance annuelle a placé le syndicat mixte dans des conditions particulièrement favorables.

Au regard du contrat conclu avec la société Air'Py, le choix du recours à une délégation de service public par le syndicat mixte apparaissait ainsi pleinement justifié et avantageux pour l'organisme.

### **3.1.3 Des ajustements de la convention résultant en partie d'un manque de diagnostic en amont**

#### **3.1.3.1 Les avenants à la DSP intervenus avant la crise sanitaire**

Un premier avenant à la DSP a été conclu avec le délégataire le 26 octobre 2017 afin d'ajuster les modalités de calcul de la redevance domaniale pour tenir compte des conditions de clôture du contrat de concession avec la CCI.

Le deuxième avenant à la DSP, conclu le 20 décembre 2017, vise à faire réaliser par le délégataire un programme complémentaire d'investissement, non prévu par la convention, financé par des subventions d'investissement versées par le SMAPP. D'un montant total de 1,24 M€ sur la période 2017-2019, ce programme porte principalement sur la mise en conformité, la réhabilitation et la restructuration d'anciens bâtiments.

Signé le 5 avril 2018, l'avenant n° 3 (voir 5.3.2) a pour objet d'autoriser le SMAPP à financer l'ouverture de lignes aériennes, et n'a pas d'impact financier sur le contrat de DSP.

Enfin, le quatrième avenant, conclu le 29 mai 2019, opère plusieurs modifications du plan d'investissement :

- la ventilation des dépenses d'investissement prévues à l'avenant n° 2 entre les différents projets est revue, sans modification du montant total ;
- sans modification de l'enveloppe totale, le plan d'investissement initialement prévu à la DSP est largement remanié :
  - le projet de reconversion de l'aérogare, initialement doté d'une enveloppe de 1,31 M€, est abandonné. Seuls 285 000 € lui sont affectés pour assurer une mise en conformité *a minima* ;
  - le projet d'aménagement de la nouvelle aérogare, d'abord prévu pour un budget de 775 000 €, est renforcé afin de permettre le réaménagement d'ensemble du hall public, pour un total porté à 1,8 M€ ;

---

<sup>4</sup> Commission européenne, lignes directrices du 4 avril 2014 : « *dans les conditions actuelles du marché, les perspectives de rentabilité des aéroports commerciaux restent largement tributaires du niveau du trafic : les aéroports qui accueillent moins d'un million de passagers par an peinent généralement à supporter leurs coûts d'exploitation* ».

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET 2017) *rapport sur le maillage aéroportuaire français*, voir notamment p. 72 : « *En-dessous d'un million de passagers, l'équilibre apparaît plus précaire en raison des coûts fixes et des recettes limitées par un trafic plus faible. D'après les témoignages recueillis, l'équilibre budgétaire d'un aéroport commercial pourrait se situer autour d'une limite basse de l'ordre de 500 000 passagers annuels* ».

- la création d'un poste d'inspection frontalier (PIF) équin (300 000 €) et la réalisation d'un *taxiway* « e-fan », projet d'avion école électrique abandonné par Airbus (345 000 €) sont abandonnées ;
  - les 645 000 € ainsi dégagés sont réaffectés à la réalisation d'un taxiway reliant la piste à la zone d'activités Aérosite.
- la restructuration architecturale du restaurant estimée à 400 000 € lors de l'avenant n° 2 a été réévaluée à 480 000 € ;
  - une nouvelle subvention est apportée par le SMAPP pour la réalisation (non prévue dans la DSP) d'une salle d'arrivée internationale, pour un montant de 1 M€.

### 3.1.3.2 La faiblesse de la définition des besoins en amont

Certains des avenants conclus avant la crise sanitaire traduisent un manque d'analyse préalable des besoins d'investissement, au profit d'une logique de programmation des investissements au fil de l'eau.

Ainsi, s'agissant du programme d'investissement pris en charge par le SMAPP aux termes du deuxième avenant, les divers besoins de réfection et mise en conformité auraient pu être identifiés en amont et intégrés à la convention initiale de DSP.

L'avenant n° 4 traduit également la faiblesse des diagnostics initiaux, à l'image de l'abandon des projets de reconversion de l'ancienne aérogare et de création d'un PIF équin moins de 18 mois après la signature de la DSP, alors même que la réalisation de ces deux projets était citée parmi les points forts ayant conduit au choix du délégataire, dans le rapport au comité syndical du 12 juillet 2016 proposant sa désignation.

Ces abandons ont conduit à réaffecter les fonds au projet d'aménagement de la nouvelle aérogare. Si le projet d'origine a été révisé et complété, le montant initial de 775 000 € prévu à la DSP semblait manifestement sous-évalué.

L'élaboration d'un schéma directeur aéroportuaire à partir de 2019 afin de permettre un diagnostic plus précis des besoins d'investissement et d'établir un plan pluriannuel pour les 20 à 25 prochaines années constituait ainsi un levier bienvenu pour améliorer le pilotage du syndicat sur ses investissements. Après une élaboration retardée en raison de la crise sanitaire, le schéma directeur a été présenté au conseil syndical le 31 janvier 2022. Le diagnostic ainsi fait a identifié la nécessité de 4 M€ d'investissements supplémentaires non prévus dans le cadre de la DSP d'ici à son terme.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur fait tout d'abord valoir que le programme pluriannuel d'investissement conclu dans le cadre de la DSP « *n'a jamais prétendu à l'exhaustivité* ». Tout en reconnaissant une meilleure visibilité grâce à l'élaboration du schéma directeur, il souligne l'importante difficulté d'une programmation pluriannuelle des investissements qui dépend d'évolutions réglementaires en matière de sécurité aéroportuaire ainsi que de l'importance du trafic, qui détermine la fréquence de renouvellement des équipements comme la nécessité de nouveaux investissements pour développer l'activité et nécessiterait pour être exhaustive un diagnostic « *extrêmement fastidieux* ».

Si une programmation pluriannuelle comporte nécessairement une part d'incertitude et d'aléa, les candidats à la DSP ont, comme l'indique l'ordonnateur, « *focalisé leur attention sur l'exploitation et le trafic commercial* », aboutissant à des projets d'investissement incertains,

tandis que des investissements prévisibles et indispensables à la continuité de l'exploitation aéroportuaire n'ont pas été pris en compte et nécessitent de faire appel à la contribution du SMAPP. À titre d'exemple, la réfection de la piste, qui devait nécessairement être réalisée au cours de la DSP, n'a pas été intégrée au programme d'investissements obligatoires.

## **3.2 Le suivi de la délégation avant la crise sanitaire : des objectifs non atteints**

### **3.2.1 Les modalités de suivi du délégataire**

#### **3.2.1.1 Les contrôles prévus dans la convention**

Le titre VI de la DSP est consacré aux modalités de contrôle de la délégation.

En premier lieu, deux comités de suivi sont constitués :

- un comité de suivi technique (art. 33.1.2 de la DSP) : composé à parité entre représentants du délégant et du délégataire, il est réuni à une fréquence trimestrielle au minimum. Dans ce cadre sont notamment examinés les rapports semestriels de suivi de la délégation ;
- un comité annuel stratégique : également paritaire, il est réuni chaque année et porte notamment sur la mise à jour des plans prévisionnels d'exploitation et d'investissement du délégataire.

Le contrôle est également effectué par le biais des nombreux rapports devant être produits par le délégataire :

- rapport d'information mensuel sur le trafic et le chiffre d'affaires ;
- rapport semestriel portant sur l'exploitation, la maintenance, le développement de l'activité et la réalisation du programme d'investissement ;
- rapport annuel comprenant un compte-rendu technique et un compte-rendu financier (prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT), dont le contenu exhaustif est précisé à l'article 35 de la convention.

#### **3.2.1.2 Des carences du délégataire dans son obligation d'information du syndicat**

L'obligation d'information fixée dans la DSP n'apparaît que partiellement respectée par le délégataire. D'une part, les rapports d'information mensuels et semestriels n'ont pas été fournis au cours du contrôle. D'autre part, les supports et comptes-rendus des réunions des comités de suivi technique attestent de leur fréquence annuelle et non trimestrielle. La société a indiqué, en réponse aux observations de la chambre, que la fréquence des réunions et rapports était définie en accord avec le délégant afin de répondre au mieux à son besoin d'information.

Sur le plan qualitatif, étant donné le volume important de données transmises dans le rapport annuel, le syndicat a fait appel à deux reprises à un prestataire externe afin d'analyser les informations transmises. Dans son rapport portant sur les années 2017 à 2019, le prestataire a relevé : « *notre analyse des rapports du gestionnaire, et plus généralement des informations*

*transmises au délégant par le délégataire nous a conduits à constater des insuffisances majeures tant en termes de quantité (informations dues) que de qualité (notes et commentaires) ».*

Est également ajouté : *« Pour les avoir analysés avec soin afin d'en retirer autant d'informations que cela était possible, force-nous a été de constater que ces rapports sont loin de répondre pleinement à ce pour quoi ils sont faits, à savoir le devoir d'information du délégataire et le pouvoir de contrôle du délégant ».*

Cette situation n'a pas évolué l'année suivante, le même prestataire notant que *« le rapport 2020 apparaît toujours assez pauvre et souffre des mêmes critiques que les précédents ».* La majorité des éléments manquants, listés de façon détaillée, a toutefois été fournie dans un second temps par le délégataire à la demande du syndicat.

Air'Py considère toutefois que *« les demandes du prestataire [...] excèdent parfois les obligations contractuelles d'Air'py »*, et que le qualificatif d'*« insuffisances majeures »* paraît *« pour le moins excessif ».*

Le syndicat mixte doit, dans tous les cas, rester vigilant quant aux informations transmises par le délégataire et veiller au respect de ses obligations contractuelles, d'autant plus après les négociations intervenues postérieurement à la crise sanitaire qui prévoient notamment une contribution du SMAPP assise sur le résultat réel de l'exercice.

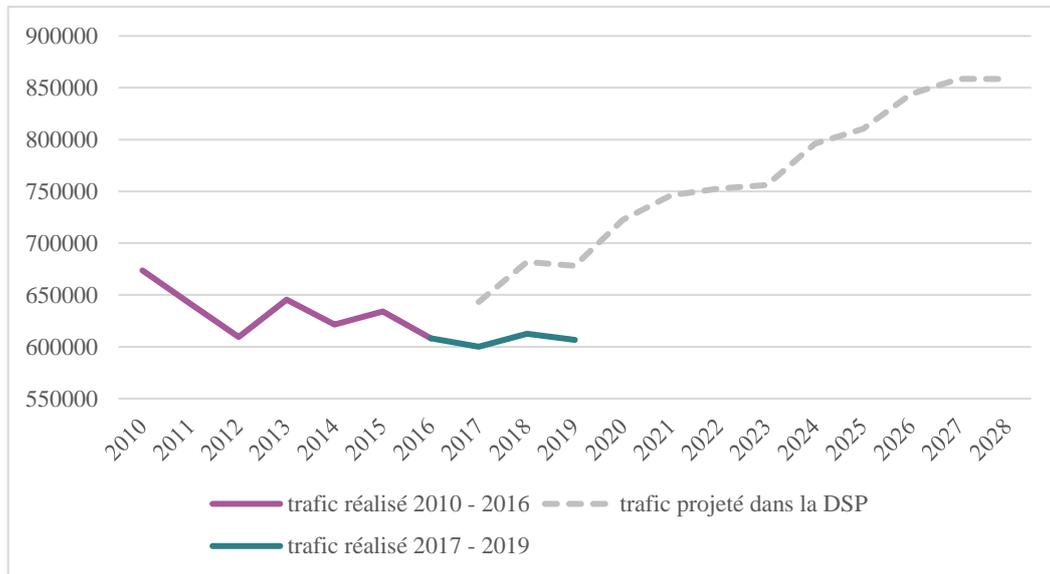
À ce titre, le recours à une expertise externe pour l'analyse des rapports transmis constitue une bonne pratique qui lui permet une analyse fine et critique de la gestion de la plateforme par l'exploitant, dont la reconduction annuelle est souhaitable. Les rapports établis dans ce cadre ont ainsi permis d'objectiver l'absence d'atteinte par le délégataire des objectifs fixés par la DSP.

Le syndicat confirme, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir *« engagé (...) les actions nécessaires auprès du délégataire pour qu'il se conforme à ses devoirs d'information »* permettant de constater de premières améliorations dès 2020, tandis que *« les travaux en cours sur le rapport 2021 du délégataire avec complément en tant que de besoin des rapports 2020 et 2021 sont porteurs d'améliorations plus importantes ».* Air'Py indique également être engagé dans une *« démarche permanente d'amélioration continue qui se poursuit en 2022 ».*

### 3.2.2 Des résultats significativement inférieurs aux ambitions initiales

#### 3.2.2.1 L'absence de développement de l'activité

**Graphique n° 1 : trafic réalisé (2010-2019), et trafic projeté dans l'offre d'Air'Py (2017-2028)**



Source : CRC d'après données UAF et annexe DSP

Entre 2017 et 2019, le trafic a connu une relative stagnation, l'exploitant attendant même seulement 570 000 passagers pour l'année 2020 avant la survenue de la crise sanitaire, loin des objectifs affichés dans la convention de DSP.

En matière de diversification des destinations, les nouvelles lignes proposées ont essentiellement consisté en des liaisons saisonnières différant en partie des cibles initiales de l'exploitant.

Le nombre de mouvements d'aéronefs commerciaux est également en retrait par rapport aux prévisions initiales. Dès 2018, 9 944 mouvements étaient enregistrés, soit une réalisation inférieure de près de 20 % à l'objectif de 12 356 mouvements fixé par la DSP.

Comme relevé plus haut par la chambre, le processus d'attribution d'une délégation de service public conduit ainsi souvent les candidats à afficher des hypothèses particulièrement optimistes de développement de l'activité confiée. Le manque de réalisme des objectifs annoncés tend d'autant plus à être confirmé au regard de l'évolution du trafic sur la période précédente. Si le syndicat justifie la hausse projetée du trafic par le fait que le développement de l'activité était précisément l'« *objectif majeur* » de la nouvelle DSP, l'offre ne justifiait pas la mise en œuvre de leviers nouveaux permettant d'accréditer le réalisme de cette projection.

### 3.2.2.2 Un important retard dans la réalisation du plan d'investissements

Le tableau suivant présente l'écart entre les investissements contractuellement prévus par la convention de DSP et ceux effectivement réalisés, sur le périmètre des seuls investissements dits « non-régaliens » (les investissements régaliens sont exclus car financés entièrement par le produit de la taxe d'aéroport).

**Tableau n° 4 : investissements hors-régaliens prévus à la DSP et réalisation effective (2017–2019)**

<i>Investissements</i>	2017	2018	2019	Total 2017-2019
<i>Investissements réalisés</i>	431 818 €	3 702 240 €	741 186 €	<b>4 875 244 €</b>
<i>Investissements prévus DSP</i>	4 786 390 €	1 951 451 €	2 071 420 €	<b>8 809 261 €</b>
<b><i>Écart réalisé - prévu</i></b>	<b>-4 354 572 €</b>	<b>1 750 789 €</b>	<b>-1 330 234 €</b>	<b>-3 934 018 €</b>

Source : audit des comptes et des rapports d'activité et rapprochement avec les dispositions et le prévisionnel de la convention de DSP de l'aéroport de Pau-Pyrénées, prestataire externe pour le compte du SMAPP

Si ces écarts ne signifiaient pas avant la crise sanitaire une remise en cause du plan d'investissements mais résultaient seulement de retards de mise en œuvre, ils traduisent là encore un manque de réalisme dans la conception de l'offre initiale.

Pour autant, ces retards ont permis d'éviter la réalisation de certains investissements pensés dans le cadre d'une trajectoire de forte hausse du nombre de passagers devenus peu pertinents dans un contexte de stagnation du trafic, avant son effondrement en raison de la crise sanitaire.

## 3.3 Le bouleversement de l'économie du contrat en raison de la crise sanitaire

### 3.3.1 La renégociation des termes financiers de la DSP

Avant même la crise sanitaire, la perspective d'une révision du contrat de DSP se dessinait en raison de résultats inférieurs aux prévisions qui avaient nécessairement une incidence sur la situation financière de l'exploitant. La société Air'Py affirmait pourtant dans son offre que « *la robustesse de notre modèle se matérialise par le maintien d'une performance positive y compris dans le cas de scénarios défavorables et non souhaités comme celui d'une croissance nulle* ».

L'effet immédiat de la pandémie sur la soutenabilité financière de l'aéroport a rapidement conduit le délégataire à solliciter le SMAPP.

Le risque d'une cessation de paiement et d'un dépôt de bilan a ainsi été évoqué par l'exploitant à plusieurs reprises. La trésorerie largement excédentaire d'Air'Py lui permettant en réalité de faire face à la chute des recettes d'exploitation pour plusieurs mois, le syndicat a souhaité tirer profit de ces marges de manœuvre afin de ne pas précipiter la signature d'un avenant.

Les négociations, étalées sur six mois, ont ainsi porté sur quatre leviers préalablement identifiés :

- révision et répartition du programme d'investissement de l'aéroport ;
- contributions du délégataire au redressement et à l'équilibre de la concession ;
- soutien du SMAPP à l'exploitation de l'aéroport ;
- allongement de la durée du contrat.

En parallèle des négociations a été signé un avenant n° 5 prévoyant une prise en charge par le SMAPP des travaux à caractère d'urgence non prévus dans le programme pluriannuel d'investissement du délégataire, pour les exercices 2020 et 2021. Une avance de 140 000 € a été versée par le SMAPP dans le cadre de cet avenant pour une subvention totale qui devrait atteindre environ 190 000 €, portant sur la réalisation de divers aménagements, travaux de mise en conformité et réfection de toitures.

La demande initiale de l'exploitant au début de la négociation portait sur une contribution totale de 14,5 M€ de la part du SMAPP sur la durée restante de la DSP. La CAPBP a dans le même temps sollicité un consultant externe pour estimer le coût d'une rupture de la DSP (cf. 1.3.1.2). Celui-ci a envisagé un scénario de rupture de la DSP et de mise en place d'une société publique locale (SPL) en substitution, qui aurait, selon cette étude, engendré un coût total de 17,53 M€ sur la même période. L'option d'une rupture de la DSP, de son initiative ou du fait de la défaillance du délégataire, a par conséquent été écartée par le syndicat.

L'accord trouvé avec l'exploitant et conclu par un avenant n° 6 à la DSP prévoit finalement une contribution de 9,67 M€ de la part du SMAPP, décomposés comme suit :

- PPI entièrement recentré sur des opérations essentielles prises en charge à hauteur de 4,615 M€ par le SMAPP, 850 000 € étant financés par l'exploitant ;
- contribution du SMAPP couvrant 84,66 % du déficit réel cumulé sur la période 2020-2024, plafonnée à 5,06 M€.

En contrepartie, une clause de retour à meilleure fortune prévoit le versement au SMAPP de 50 % du résultat net positif cumulé entre 2020 et 2028.

En sus, un nouveau programme d'investissements extracontractuels, dont la nécessité a été identifiée dans le cadre du schéma directeur de l'aéroport, est également pris en charge par le SMAPP à hauteur de 3,5 M€.

### **3.3.2 Une renégociation favorable aux intérêts du délégataire**

#### **3.3.2.1 L'indemnisation des pertes d'exploitation**

Le principe d'une prise en charge par le SMAPP d'une partie du déficit réel d'exploitation cumulé sur la période 2020-2024 répond aux conditions permettant de mobiliser la théorie de l'imprévision, dégagées par la jurisprudence<sup>5</sup> :

---

<sup>5</sup> Voir notamment CE, 21 octobre 2019, n° 419155, « *société alliance* »

- un évènement imprévisible, indépendant de l'action du cocontractant et de l'administration : la crise sanitaire entre pleinement dans ce champ ;
- un déficit d'exploitation qui en est la conséquence directe : la crise sanitaire a provoqué la chute du trafic (- 69,5 %), entraînant consécutivement une baisse des produits de 40,5 %, supérieure à la baisse des charges (- 25,6 %), dont il découle un déficit important ;
- la prise en charge d'une partie du risque d'exploitation par l'exploitant : la prise en charge de 84,66 % du déficit réel constaté dans la limite d'un plafond de 5,06 M€ laisse une partie du risque d'exploitation à la charge du cocontractant.

En revanche, il est constant que la prise en charge des déficits d'exploitation ne saurait être poursuivie une fois la situation normale rétablie. Si les échanges entre le SMAPP et Air'Py dans le cadre de la renégociation ont été nourris, aucune projection contrefactuelle permettant d'objectiver les perspectives financières de la DSP avant impact de la crise sanitaire n'a été produite. Cet exercice aurait pourtant permis de déterminer si l'intégralité des déficits résultait ou non de la crise, alors même que la dernière prévision budgétaire du délégataire avant crise tablait sur un résultat net de - 380 000 € en 2020.

Dans un contexte de forte incertitude, l'avenant à la DSP aurait ainsi pu prévoir une clause de revoyure afin de constater ou non la persistance d'un déficit d'exploitation et affiner la détermination de son origine. Le syndicat mixte a indiqué avoir envisagé une telle clause mais l'avoir finalement écartée au profit d'une prise en charge fondée sur le déficit réel et une clause de retour à meilleure fortune.

Au cas présent, le compte prévisionnel actualisé annexé à l'avenant n° 6 de la DSP montre une prévision de trafic établie à 350 000 passagers en 2028, soit seulement 57,7 % du niveau de trafic observé en 2019. Or, à la date de la conclusion de l'avenant, étaient déjà connues plusieurs estimations tablant sur un retour à la normale du trafic domestique à partir de l'année 2022 et du trafic international à horizon 2024<sup>6</sup>. Si, comme l'a fait remarquer le syndicat mixte, ces estimations ont depuis été démenties, le trafic intérieur atteint tout de même en septembre 2022 80 % de son niveau d'avant crise sur la même période, selon la DGAC. Les prévisions de la société Air'Py, si elles étaient avérées, traduiraient ainsi des difficultés d'exploitation étrangères à la crise sanitaire.

Air'Py a ainsi indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les hypothèses retenues pour l'élaboration du nouveau compte prévisionnel ne lui semblaient « *pas particulièrement conservatrices* » au vu des « *évolutions structurelles du transport aérien (baisse durable des voyages d'affaires, hausse des coûts, pression environnementale)* » ainsi que du devenir de la ligne Tarbes-Orly. Ces facteurs explicatifs confirment l'analyse de la chambre selon laquelle une partie des déficits projetés n'ont pas vocation à être pris en charge par la contribution publique au titre de l'imprévision liée à la crise sanitaire.

---

<sup>6</sup> Voir notamment <https://www.bienpublic.com/economie/2020/07/29/le-traffic-aerien-ne-reviendra-pas-a-la-normale-avant-2024-au-moins>

### 3.3.2.2 La prise en charge par le SMAPP de la quasi-totalité des investissements

Si la prise en charge d'une partie des pertes d'exploitation en raison de l'imprévision dans le cadre d'un contrat de DSP est juridiquement bornée (voir 3.3.2.1), il n'en va pas de même de la révision des engagements contractuels en matière d'investissements. Toutefois, dans la mesure où les investissements sont généralement financés au moins en partie par les excédents dégagés sur le cycle d'exploitation, il apparaît logique de réactualiser dans le même temps le programme d'investissement à la charge du délégataire.

L'avenant n° 6 fixe le cadre du plan pluriannuel d'investissement révisé. Celui-ci est recentré sur les investissements essentiels, un certain nombre de projets n'étant plus pertinents en raison du nouveau contexte (nouvelle salle d'arrivée internationale, réaménagement de l'aérogare, extension du parking etc.). Le volume d'investissements restants passe ainsi de 8,2 à 5,5 M€.

Surtout, le délégataire ne finance désormais que 850 000 € d'investissements, les 4,6 M€ restants étant financés par le SMAPP. Cette renégociation apparaît d'autant plus favorable à Air'Py que la société connaissait des retards d'investissements à hauteur de 3,9 M€ sur la période 2017-2019, dont l'absence de réalisation n'a été prise en compte ni dans la renégociation du programme d'investissement, ni dans la détermination de la prise en charge des déficits. Si Air'Py indique que les 850 000 € correspondaient aux « *investissements essentiels* » prévus avant la crise sanitaire et considère avoir « *honoré son engagement et assumé le retard pris dans leur réalisation* », l'engagement pris par la société dans le cadre de la DSP concernait bien un montant global d'investissements atteignant 8,8 M€ entre 2017 et 2019 dont près de 3 M€ n'ont finalement pas été assumés par la société.

De surcroît, il n'apparaît pas que le délégataire était dans l'impossibilité de financer davantage d'investissements, dès lors que, selon son offre, les flux financiers dégagés par l'activité aéroportuaire ne devaient représenter que 37 % des ressources financières destinées à l'investissement.

### 3.3.2.3 Une forme d'effet d'aubaine pour le délégataire

La chambre a établi un bilan financier sommaire de la renégociation post-covid-19 de la DSP du point de vue du délégataire, en partant des hypothèses suivantes :

- un bilan sur la période 2020-2024, date à laquelle les effets de la crise sanitaire sur le transport aérien devraient avoir disparu et jusqu'à laquelle le syndicat prend en charge la majorité du déficit d'exploitation ;
- l'estimation contrefactuelle d'un résultat net nul sur la période en l'absence de crise sanitaire, au regard du résultat cumulé sur la période 2017-2019 (+ 143 869 €), de l'absence de perspective de hausse du trafic, et de l'augmentation des charges financières et d'amortissement qui auraient résulté du rattrapage du programme d'investissement.

**Tableau n° 5 : estimation des effets financiers de la crise sanitaire et de la renégociation sur le délégataire sur la période 2020-2024**

Évènement/Mesure affectant le compte de résultat	Montant estimé (en euros)
<i>Déficits d'exploitation maximaux consécutifs à la crise sanitaire<sup>7</sup></i>	- 7 877 865
<i>Prise en charge maximale par le SMAPP du déficit</i>	+ 5 060 000
<i>Dépenses d'investissement prévues non réalisées</i>	+ 7 321 000
<b>Bilan de la renégociation de la DSP pour le délégataire</b>	<b>+4 503 135</b>

Source : estimation CRC

S'agissant des chiffres présentés, le syndicat mixte fait d'abord valoir qu'« *il semble exagérément pessimiste d'estimer que, en l'absence de crise, le délégataire n'aurait dégagé aucun résultat sur la période 2020-2028* ». Or, l'estimation de la chambre, bornée à la période 2020-2024 et non contestée par Air'Py, s'appuie sur les dernières projections de la société avant crise qui prévoyait un déficit d'exploitation dès 2020.

Le syndicat mixte indique également qu'« *il est d'ores et déjà raisonnable de penser que la contribution du Syndicat au déficit prévisionnel sera significativement inférieure aux 5 060 K€ plafond* ». Une contribution inférieure du syndicat serait le corollaire d'un moindre déficit d'exploitation du délégataire et ne remettrait donc pas significativement en cause le bilan financier de la renégociation pour ce dernier.

Ainsi, les gains financiers tirés par le délégataire de la renégociation du contrat semblent supérieurs aux coûts engendrés par la crise sanitaire. La crise sanitaire a donc constitué une forme d'effet d'aubaine pour l'exploitant de l'aéroport alors que la soutenabilité financière de la DSP paraissait largement incertaine avant crise. La renégociation a ainsi dépassé le cadre de l'imprévision, prévu pour la seule indemnisation des déficits d'exploitation engendrés par un choc exogène.

Le syndicat mixte comme le délégataire rejettent l'existence d'un effet d'aubaine en faisant valoir qu'Air'Py prend en charge une partie des déficits d'exploitation et connaît désormais des perspectives financières détériorées par rapport à ses projections initiales.

Or, l'observation de la chambre ne vise pas à nier la dégradation, réelle, de la situation financière de la société mais à souligner que celle-ci ne trouve pas sa seule source dans la crise sanitaire. Une part importante de la dégradation des perspectives provient, d'une part, de perspectives initiales trop optimistes, d'autre part, de difficultés structurelles faisant partie du risque d'exploitation inhérent à toute délégation de service public.

Aussi, si le syndicat mixte estime que « *distinguer la part de déficit imputable à la situation ante de celle imputable à la crise sanitaire aurait donné lieu à l'élaboration de calculs contradictoires et certainement source de polémiques, à l'issue incertaine* », la chambre rappelle, comme mentionné dans la partie 3.3.1 du présent rapport, que dans le cadre de la théorie de

<sup>7</sup> Résultat d'exploitation hors subvention d'exploitation cumulé sur la période 2020/2024 - Données réelles exercice 2020 et 2021, reprise des estimations avenant n° 6 DSP pour les années 2022 à 2024.

l'imprévision, seuls les déficits nés de l'évènement extérieur ont vocation à être partiellement pris en charge par la puissance publique.

## 4 LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT

### 4.1 Fiabilité des comptes

#### 4.1.1 La production et la tenue des documents budgétaires

Les comptes du syndicat mixte sont soumis à la nomenclature budgétaire et comptable M14.

Les budgets primitifs ont été approuvés dans les délais réglementaires (le 15 avril aux termes de l'article L. 1612-1 du CGCT). Leur vote a bien été précédé d'un débat d'orientations budgétaires prévu par l'article L. 2312-1 du CGCT.

**Tableau n° 6 : dates de tenue du DOB et du vote du budget**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>DOB</i>	8/03/17	6/12/17	4/02/19	19/12/19	14/12/20	7/12/21
<i>Vote BP</i>	30/03/17	18/01/18	27/03/19	27/02/20	11/02/21	31/01/22

*Source : comptes rendus du comité syndical*

Un rapport d'orientations budgétaires est transmis aux membres du comité syndical en amont du débat. Pour se conformer pleinement à l'article D. 2312-3 du CGCT<sup>8</sup>, le rapport devrait être complété par une présentation de la structure de l'encours de la dette et fournir une estimation de l'évolution du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

La présentation des comptes administratifs est perfectible, les états annexés étant incomplets. Les annexes sur les méthodes et durées d'amortissement (A3) ainsi que l'état du personnel (C1.1) ne sont plus renseignées depuis 2020.

Le SMAPP ne fait pas figurer les engagements financiers induits par la délégation de service public qui devraient apparaître à l'annexe C2.

De même, l'état des provisions n'a pas été renseigné, alors que le syndicat a constitué, en 2019, une provision de 2,65 M€ à la suite d'un contentieux avec la CCI Pau Béarn relatif à la clôture de la concession. La CCI a fait appel du jugement du tribunal administratif de Pau daté du 21 novembre 2019, mais la cour administrative d'appel de Bordeaux, le 22 mars 2022 a rejeté sa demande. La CCI devra donc s'acquitter de la créance de 2,65 M€ émise en février 2018 par le SMAPP correspondant à l'excédent de fonds de roulement constaté à la fin de la concession.

<sup>8</sup> Article qui précise le contenu du rapport.

Un protocole d'accord entre le syndicat et la CCI prévoit le lissage du versement de cette créance sur trois années.

Afin d'améliorer l'information des membres du conseil syndical, la chambre régionale des comptes invite le syndicat mixte à compléter les rapports d'orientations budgétaires ainsi que les annexes du compte administratif conformément aux instructions budgétaires et comptables. En réponse aux observations provisoires, le syndicat mixte a indiqué que ces points feraient l'objet d'une attention particulière, le rapport d'orientations budgétaires sera ainsi complété en vue du comité syndical du 25 janvier 2023.

**Recommandation n° 1. : compléter les rapports d'orientations budgétaires et annexes aux comptes administratifs conformément aux instructions budgétaires et comptables.**

## 4.1.2 La gestion patrimoniale

### 4.1.2.1 Les dispositions de la convention de délégation de service DSP

L'article 23 de la convention de délégation de service public distingue quatre catégories de biens :

- les biens de retour, constitués de l'ensemble des biens mis à disposition, financés par le délégataire avec les ressources de la DSP, indispensables au fonctionnement du service public délégué ;
- les biens de reprise, constitués des biens acquis ou réalisés par le délégataire en cours de convention, utiles au fonctionnement du service délégué. Ils sont, le cas échéant, repris par l'autorité concédante à l'issue de la délégation ;
- les biens propres, constitués des biens non financés par les ressources de la délégation, ils appartiennent au délégataire ;
- les ouvrages, installations et matériels des services de l'Etat pour la navigation aérienne demeurent propriété de l'Etat.

L'article 20 précise que les terrains, ouvrages, installations et matériels de la délégation seront maintenus en bon état d'entretien et de fonctionnement par le délégataire.

L'annexe II de la convention dresse une liste des biens et installations mis à disposition du délégataire, à la date du 31 décembre 2015. Cette liste a été actualisée au 31 décembre 2016 au terme de la concession avec la CCI Pau Béarn et a fait l'objet d'un procès-verbal signé par le président du syndicat mixte et par le président de la société d'exploitation. La valeur brute des biens mis à disposition s'élève à 47 716 425 €. Néanmoins, cette liste ne précise pas l'état des biens mis à disposition. L'absence de connaissance précise de l'état des immobilisations en début de contrat n'a pas permis au syndicat de définir précisément la programmation des investissements de maintien et de renouvellement des équipements confiés.

#### 4.1.2.2 Les écritures comptables patrimoniales

Le rapprochement de l'inventaire de l'ordonnateur et de l'état de l'actif du comptable arrêtés au 31 décembre 2021 n'a pas mis en évidence de discordance majeure<sup>9</sup>.

Les immobilisations mises à disposition en début de contrat ont bien été inscrites sur l'inventaire du délégant.

Les travaux d'investissement sur le périmètre de la concession sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de l'exploitant, qu'il les finance directement ou qu'il perçoive une subvention du syndicat.

Les subventions d'équipement versées par le SMAPP en deux temps sur attestation d'engagement de travaux (30 % du prévisionnel) puis sur présentation de factures, donnent lieu à un certificat de prise en charge et d'inscription à l'inventaire du délégant sur le compte 238 « avances versées sur commande d'immobilisation corporelles », destiné aux immobilisations en cours.

Ces subventions versées sous forme d'avance, qui restent sur un compte provisoire, ne sont pas amorties par le syndicat mais par le délégataire. Ce dernier prend en charge les amortissements des subventions versées, des immobilisations mises à disposition ainsi que les investissements qu'il finance et réalise dans le cadre de la DSP.

Une fois ces immobilisations achevées, les dépenses ne font en effet pas l'objet d'un virement sur le compte 21, et n'apparaissent pas non plus sur le compte 24 au titre des biens mis à disposition de l'exploitant.

**Tableau n° 7 : immobilisation en cours (compte 238) – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Opération de l'année (débit)</i>	-	409 696	-	183 857	140 000
<i>Solde Débit</i>	-	409 696	409 696	593 553	733 553

*Sources : comptes de gestion*

Or, l'instruction comptable M14<sup>10</sup> prévoit que « les avances versées sur commandes d'immobilisations incorporelles ou corporelles, notamment celles versées à un mandataire de la collectivité, sont portées aux comptes 237 et 238, où elles demeurent jusqu'à justification de leur utilisation. Les comptes 237 et 238 sont alors crédités par le débit des comptes 231 et 232 au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux (opération d'ordre budgétaire). Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire ».

Les montants versés au délégataire pour le financement des investissements doivent en réalité être comptabilisés en tant que subventions d'équipement versées, dans la mesure où l'ensemble des avenants à la DSP prévoyant ces investissements mentionnent bien la participation du SMAPP comme étant une subvention. Dès leur versement, les subventions

<sup>9</sup> Dans l'inventaire, la subvention de 140 000 € versée en 2021 n'est pas prise en compte dans la valeur brute mais est bien comptabilisée dans la valeur nette.

<sup>10</sup> Tome 1, titre 1

doivent ainsi être comptabilisées au compte 204 et être amorties, conformément à l'instruction comptable M14. Le syndicat mixte pourra, s'il le souhaite, neutraliser la charge d'amortissement en résultant par le mouvement des comptes 7768 et 198 « neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées ».

Ces écritures sont indépendantes du constat de l'intégration du bien financé à l'actif du syndicat à l'échéance de la DSP.

À la lecture de l'inventaire du syndicat, seuls le mobilier, le matériel de bureau et matériel informatique et les autres immobilisations comme les téléphones donnent lieu à des amortissements. Fin 2021, le montant des amortissements s'élevait à 11 803 € (dont 2 391 € dans l'année), sur une valeur brute totale d'immobilisation de 49 106 262 €.

Par délibération en date du 27 septembre 2019, le comité syndical a fixé un seuil de 1 000 € en deçà duquel les biens de faible valeur ne sont pas amortis. Il a également arrêté la durée des amortissements pour le mobilier, le matériel de bureau et informatique et autres immobilisations corporelles (entre 1 000 € et 2 000 €). Ces durées (d'une à cinq années) apparaissent inférieures à celles préconisées par l'instruction budgétaire et comptable M14<sup>11</sup>. L'annexe IV du budget primitif 2022, tout en se référant à la délibération de 2019, indique des durées différentes (de 3 à 15 ans) et prévoit 15 ans d'amortissement pour l'ensemble des subventions d'équipement, alors que le décret n° 2011-1951 du 23 décembre 2011 prévoit des durées maximales d'amortissement de ces subventions en fonction de leur destination.

Le syndicat est invité à revoir la comptabilisation des immobilisations conformément à la nomenclature comptable et à clarifier les durées d'amortissement choisies. Ce travail est d'autant plus important, eu égard au changement de nomenclature comptable prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2024. En effet, le référentiel M57 qui remplacera la M14 présente des comptes plus détaillés, en particulier les comptes de classe 2, il est donc nécessaire de travailler en amont sur la fiabilisation de l'état de l'actif. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir échangé avec le comptable public qui lui a communiqué les processus de régularisation des écritures comptables.

**Recommandation n° 2. : comptabiliser les subventions versées au délégataire pour la réalisation d'investissements en tant que subventions d'équipement versées et procéder à leur amortissement.**

### 4.1.3 Le respect du principe d'indépendance des exercices

En application du principe d'indépendance des exercices, la procédure de rattachement des produits et des charges à l'exercice vise à réintroduire, dans le résultat de la section de fonctionnement, la totalité des recettes et des dépenses devant y figurer. Selon l'instruction M14<sup>12</sup>, cette procédure est obligatoirement applicable aux EPCI dont la population totale est égale ou supérieure à 3 500 habitants. Or, le syndicat ne pratique pas cette procédure, les comptes de rattachement ne sont pas mouvementés. Ainsi, une partie de la redevance versée au syndicat

<sup>11</sup> A titre d'exemple, la durée d'amortissement de bien mobilier est de cinq ans alors que l'instruction M14 (tome 1) préconise une durée de 10 à 15 ans.

<sup>12</sup> Tome 2, titre 3.

au titre des résultats de l'année est systématiquement rattachée à l'année suivante (cf. 4.2.1.1 tableau n° 9).

Le syndicat ne constate pas non plus les intérêts courus non échus qui participent également au respect du principe d'indépendance des exercices.

Le comptable a alerté le syndicat à ce sujet, lui rappelant ses obligations en la matière, l'invitant à modifier sa pratique dans une perspective d'amélioration de la qualité comptable générale.

En investissement, le compte administratif ne constate pas de reste à réaliser, excepté en 2017 où 244 320 € de dépenses ont été inscrites.

Aussi, il importe de respecter ces obligations issues de l'instruction M14 concourant au respect du principe d'indépendance des exercices. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il appliquerait ces procédures de rattachement et précisé qu'un traitement spécifique devrait être appliqué s'agissant du rattachement de la part variable de la redevance domaniale, dont le montant est établi bien après l'arrêté des comptes.

**Recommandation n° 3. : procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice, conformément à l'instruction comptable M14.**

## 4.2 Analyse financière

### 4.2.1 La formation de la capacité d'autofinancement

#### 4.2.1.1 Des ressources en légère hausse

**Tableau n° 8 : évolution des produits de gestion – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources d'exploitation</i>	288 257	420 890	426 759	427 794	343 599	4,5 %
+ <i>Ressources institutionnelles</i>	867 921	867 921	867 921	867 921	867 921	0,0 %
<b>= Produits de gestion</b>	<b>1 156 178</b>	<b>1 288 811</b>	<b>1 294 680</b>	<b>1 295 715</b>	<b>1 211 520</b>	<b>1,2 %</b>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion s'élèvent en moyenne, à 1,25 M€ depuis 2017, ils ont augmenté de 1,2 % par an en moyenne.

Les ressources institutionnelles, composées de la dotation générale de décentralisation (127 921 €) ainsi que de la participation des membres du syndicat (740 000 €), représentent 70 % des produits de gestion du syndicat. Ces ressources sont restées inchangées jusqu'en 2021.

Le syndicat perçoit également une redevance domaniale versée par la société d'exploitation, seule recette à avoir évolué sur la période 2017 à 2021 (+ 4,5 % par an en moyenne). Les modalités de calcul de cette redevance sont précisées à l'article 31 de la convention de DSP.

La première composante (R1) correspond aux annuités d'emprunt contractés par la CCI et transférées au SMAPP, son montant est fixé dans l'avenant n° 1.

La seconde (R2), due au titre des produits de taxe d'aéroport perçus auprès de l'état correspondant au « remboursement de la valeur non amortie des investissements régaliens » réalisés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 fait l'objet d'un différend et n'a pas encore été versée. Le montant total attendu fin 2023 s'élève à 596 127 €.

La troisième (R3), est constituée d'une part fixe de 100 000 €<sup>13</sup> et d'une part variable correspondant à 0,7 % de la totalité des produits annuels hors taxe comptabilisés par le délégataire. Dans les faits, ce dernier a calculé la redevance à partir du chiffre d'affaires hors taxe, soit une assiette légèrement inférieure, ce qui a cependant une faible incidence sur le montant dû au syndicat<sup>14</sup>.

**Tableau n° 9 : redevance domaniale perçue – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>R1</i>	188 185	259 277	259 155	259 034	208 912
<i>R3 part forfaitaire</i>	100 072	100 876	102 296	103 669	104 244
<i>R3 part variable</i>	0	60 737	65 306	65 089	30 440
<i>Total encaissé</i>	288 257	420 890	426 757	427 791	343 596

Source : comptes de gestion

#### 4.2.1.2 Des charges de gestion très inférieures aux ressources, en légère hausse

**Tableau n° 10 : évolution des charges de gestion – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	41 746	300 010	210 057	167 221	116 467	29,2 %
<i>dont achats d'études</i>	9 281	71 498	40 141	104 752	62 198	60,9 %
<i>dont contrats de prestations de services</i>	1 687	180 700	131 795	18 105	19 606	84,6 %
<i>+ Charges de personnel</i>	125 575	125 863	132 087	133 317	132 889	1,4 %
<i>+ Subventions de fonctionnement</i>	21 000	0	0	0	0	-100,0 %

<sup>13</sup> Valeur au 1<sup>er</sup> mars 2016 indexée annuellement.

<sup>14</sup> Au total de 2017 à 2020, l'écart d'assiette de calcul est de 405 000 €, soit 2 836 € de redevance versée en moins.

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
+ <i>Autres charges de gestion</i>	63	0	1	0	1	-67,1 %
= <i>Charges de gestion</i>	<b>188 384</b>	<b>425 873</b>	<b>342 146</b>	<b>300 537</b>	<b>249 357</b>	<b>7,3 %</b>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion du syndicat, 301 000 € en moyenne de 2017 à 2021 sont essentiellement consacrées aux charges de personnel, le syndicat employant deux équivalents temps plein (130 000 € en moyenne), et aux charges à caractère général (167 000 € en moyenne).

Le syndicat a recours à des prestataires de services<sup>15</sup> notamment pour des expertises, conseils juridiques, analyses financières et techniques mais également pour assurer la promotion « en bout de ligne » c'est-à-dire au plus près de l'aéroport de départ lorsqu'une nouvelle liaison est ouverte.

Fin 2017, un contrat a ainsi été signé avec le syndicat mixte de l'aéroport de Lannion et la société N'Py Résa pour mener différentes actions de promotion sur Lille, Nantes et Lannion, en lien avec le développement de nouvelles lignes aériennes saisonnières pendant l'hiver 2017-2018. Le coût total de ces actions de communication (encart presse, affichage, espaces web, spot publicitaire etc.), versé en 2018, s'est élevé à 56 466 €.

#### 4.2.1.3 Une capacité d'autofinancement très élevée

**Tableau n° 11 : évolution de la capacité d'autofinancement du SMAPP – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<b><i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i></b>	<b>967 794</b>	<b>862 939</b>	<b>952 534</b>	<b>995 177</b>	<b>962 163</b>	<b>-0,1 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	83,7 %	67 %	73,6 %	76,8 %	79,4 %	
+/- <i>Résultat financier</i>	-69 059	-56 482	-35 620	-20 028	-13 312	-33,7 %
- <i>Subventions exceptionnelles versées aux délégataires</i>	0	0	0	0	632 500	
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	449 358	2 652 612	0	2 407	1 178	-77,4 %
= <b><i>CAF brute</i></b>	<b>1 348 093</b>	<b>3 459 069</b>	<b>916 914</b>	<b>977 557</b>	<b>317 529</b>	<b>-30,3 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	116,6 %	268,4 %	70,8 %	75,4 %	26,2 %	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

<sup>15</sup> Dépenses imputées sur le compte 6041 « achat d'études » ou sur le compte 611 « prestations de services ».

Les charges de gestion du syndicat étant bien moins élevées que les produits de gestion, le syndicat a dégagé chaque année un excédent brut de fonctionnement conséquent (948 000 € en moyenne sur la période).

En 2021, à la suite de l'avenant n° 6 à la convention de DSP, une subvention « exceptionnelle »<sup>16</sup> d'un montant de 632 500 € a été versée au délégataire pour financer une partie du déficit d'exploitation.

#### 4.2.2 Le financement des investissements

Tableau n° 12 : le financement des investissements – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>1 348 093</b>	<b>3 459 069</b>	<b>916 914</b>	<b>977 557</b>	<b>317 529</b>	<b>7 019 160</b>
- Annuité en capital de la dette	575 528	619 958	640 819	244 310	206 462	2 287 077
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>772 565</b>	<b>2 839 111</b>	<b>276 095</b>	<b>733 246</b>	<b>111 067</b>	<b>4 732 083</b>
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	557,8 %	548,1 %	10 057,0 %	389,6 %	78,5 %	
- Dépenses d'équipement	138 505	517 945	2 745	188 219	141 547	988 961
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>634 060</b>	<b>2 321 165</b>	<b>273 349</b>	<b>545 027</b>	<b>-30 480</b>	<b>3 743 122</b>
Nouveaux emprunts de l'année	36 436	0	0	150 000	0	186 436
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	670 496	2 321 165	273 349	695 027	-30 480	3 929 558

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les principales opérations d'investissement menées concernent la remise en état du réseau de chauffage des bâtiments, la mise en conformité sécurité incendie et accessibilité de l'étage de l'ancienne aérogare, la réhabilitation des maisons de la DGAC, l'acquisition d'équipements numériques et l'aménagement du salon VIP ainsi que la signalétique extérieure.

De 2017 à 2021, le syndicat a consacré un peu moins d'1 M€ aux dépenses d'équipement, le financement propre disponible dégagé (4,7 M€) couvrait largement ces dépenses. Toutefois, en 2020, le syndicat a contracté un emprunt bancaire de 1,5 M€ sur 15 ans au taux de 0,61 %, engagé à hauteur de 150 000 € en 2020. Cet emprunt était destiné à la construction d'un hall d'arrivées internationales et à la réfection de la coque du restaurant, projets qui ont été finalement abandonnés. Quand bien même les travaux prévus auraient été réalisés, ce recours à l'emprunt aurait pu être évité au vu du financement propre du syndicat et de son niveau de trésorerie

<sup>16</sup> Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, sont comptabilisées au compte 674 les subventions de fonctionnement n'ayant pas le caractère de charges courantes, le versement de subventions de fonctionnement aux services publics à caractère industriel et commercial constituant, selon la M14, une subvention exceptionnelle.

(voir 4.2.3). En 2021, la charge d'intérêts supplémentaires était minime (10 000 €) mais à terme elle devrait représenter 100 000 €.

La réponse de l'ordonnateur évoque le contexte incertain qui aurait justifié le maintien du contrat de prêt mais n'apporte pas d'élément quant à sa souscription dans un contexte financier qui ne le justifiait pas.

### 4.2.3 L'endettement et la situation bilancielle

Au 31 décembre 2021, le syndicat demeure peu endetté. Le stock de dette a fortement diminué au rythme des remboursements des annuités d'emprunts existants. En 2017, le syndicat s'était vu transférer trois emprunts contractés par la CCI pour financer des travaux sur les aires aéronautiques, le dernier prendra fin en 2023. L'encours de dette ne représente plus que 26 % des produits de gestion et sa capacité de désendettement est d'un an. Le capital restant dû s'élève à 309 000 € dont 135 000 € au titre de l'emprunt engagé en 2020 et 174 000 € au titre d'un ancien emprunt de la CCI<sup>17</sup>.

Tableau n° 13 : l'endettement du syndicat- en €

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Encours de dettes du BP au 1<sup>er</sup> janvier</i>	1 183 033	1 870 877	1 250 919	610 100	515 790	-18,7 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	575 528	619 958	640 819	244 310	206 462	-22,6 %
<i>+ Intégration de dettes (emprunts transférés)</i>	1 226 936	0	0	0	0	-100,0 %
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	36 436	0	0	150 000	0	-100,0 %
<b><i>= Encours de dette du BP au 31 décembre</i></b>	<b>1 870 877</b>	<b>1 250 919</b>	<b>610 100</b>	<b>515 790</b>	<b>309 328</b>	<b>-36,2 %</b>
<i>En % des produits de gestion</i>	162 %	97 %	47 %	40 %	26 %	
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	76 635	56 482	35 620	20 028	13 312	-35,4 %
<i>Taux d'intérêt apparent</i>	4,1%	4,5 %	5,8 %	3,9 %	4,3 %	
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	1,4	0,4	0,7	0,5	1,0	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement net global (excédent des ressources stables sur les emplois immobilisés) augmente en moyenne de 38,1 % par an. Cette hausse résulte de la progression

<sup>17</sup> Comme indiqué précédemment, le montant des annuités des emprunts transférés par la CCI est intégralement remboursé par le délégataire via la redevance.

rapide des ressources, liée notamment à l'excédent de fonctionnement capitalisé ainsi qu'à la constitution de provisions pour risques et charges à partir de 2019 à la suite du litige avec la CCI.

Le besoin en fonds de roulement devient positif à partir de 2018, les créances détenues par le syndicat (CCI) étant supérieures à ses dettes.

Pour autant, la trésorerie du syndicat s'est maintenue à un niveau extrêmement élevé sur toute la période. En réponse aux observations provisoires de la chambre qui relevait que la trésorerie du syndicat représentait plus de 28 fois le seuil haut communément admis établi à 90 jours de charges courantes, l'ordonnateur a indiqué que le niveau de trésorerie devait plutôt être apprécié au regard des programmes d'investissements, dont le syndicat mixte pouvait être amené à anticiper le financement afin de lisser la contribution des membres et limiter le recours à l'emprunt et insiste sur la nécessité d'une « *marge de sécurité jugée raisonnable* » afin de « *parer et répondre à tout évènement et dépenses imprévus* ». La chambre constate néanmoins que la trésorerie du syndicat mixte, qui s'établit à 1,8 M€ au 31 décembre 2021, représente l'équivalent de plus de neuf ans d'investissement au regard des montants annuels moyens sur la période 2017-2021. Même rapporté au financement des investissements, le niveau de trésorerie du syndicat mixte apparaît ainsi excessif.

**Tableau n° 14 : la trésorerie au 31 décembre – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources stables</i>	13 766 569	16 605 680	16 878 685	17 760 038	17 868 714	6,7 %
<i>- Emplois immobilisés</i>	12 532 950	13 050 895	13 050 551	13 236 877	13 376 033	1,6 %
<i>= Fonds de roulement net global</i>	1 233 620	3 554 785	3 828 135	4 523 162	4 492 682	38,1 %
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-27 626	2 480 858	2 638 548	2 604 721	2 651 705	
<b><i>= Trésorerie nette</i></b>	<b>1 261 246</b>	<b>1 073 927</b>	<b>1 189 587</b>	<b>1 918 441</b>	<b>1 840 976</b>	<b>9,9 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1 737,1	812,7	1 149,4	2 184,4	2 558,2	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

#### 4.2.4 La situation financière du syndicat à partir de 2022

Afin de maintenir sa capacité d'autofinancement malgré la prise en charge partielle du déficit d'exploitation de la société Air Py, le syndicat a prévu d'augmenter à compter de 2022 la contribution financière des membres du syndicat de 740 000 € à 1,2 M€, soit une hausse de 62 %. Sous réserve de l'évolution de la contribution de la région Nouvelle-Aquitaine évoquée précédemment, la répartition entre les membres du syndicat devrait être la suivante :

**Tableau n° 15 : évolution de la participation des membres du syndicat - en €**

Membre	De 2017 à 2021	A partir de 2022	% selon statuts
Région NA	222 000	360 000	30 %
Département 64	143 560	232 800	19,4 %
CA Pau-Béarn-Pyrénées	182 780	296 400	24,7 %
CC Lacq Orthez	102 416	166 080	13,85 %
CC Luys en Béarn	27 750	45 000	3,75 %
CC Haut Béarn	24 050	39 000	3,25 %
CC Nord Est Béarn	18 500	30 000	2,5 %
CC Pays de Nay	14 800	24 000	2 %
CC Vallée d'Ossau	2 220	3 600	0,3 %
CC Béarn des gaves	1 850	3 000	0,25 %
<b>Participation totale</b>	<b>740 000</b>	<b>1 199 880</b>	<b>100 %</b>

Source : SMAPP

Une analyse financière prospective a été réalisée à partir des données 2021 et des hypothèses suivantes :

- dépenses de fonctionnement : prise en charge partielle des déficits d'exploitation d'Air'Py de la période 2020-2024 (632 500 € par an jusqu'en 2028), charges de personnel en hausse annuelle de 1,4 %, charges à caractère général en hausse annuelle de 1 % (base 200 000 €, l'année 2021 n'étant pas représentative) ;
- recettes de fonctionnement : augmentation de la contribution des membres, maintien de la dotation générale de décentralisation, diminution des recettes d'exploitation liée à la fin de la redevance correspondant aux annuités d'emprunt contractés par la CCI à partir de 2024. La redevance R2 non versée n'a pas été comptabilisée. La reprise de la provision pour risques et charges à la suite du litige avec la CCI (2,65 M€) est envisagée en 2024 ;
- dépenses d'investissement : financement du nouveau PPI à hauteur de 4,6 M€<sup>18</sup> et des dépenses complémentaires extracontractuelles estimées à 3,4 M€<sup>19</sup>. La réfection de la piste étant prévue par le SMAPP en 2025 ;
- recettes d'investissement : emprunt signé en 2020 (1,35 M€ restant, mobilisé en 2022 à la demande de la banque).

La clause de retour à meilleure fortune qui prévoit le versement au SMAPP de 50 % du résultat net positif cumulé entre 2020 et 2028 n'a pas été retenue, compte tenu de la faible probabilité de son activation.

<sup>18</sup> Annexe V à l'avenant n° 6 du contrat de DSP.

<sup>19</sup> Listées à l'annexe 1 à l'avenant n° 6 du contrat de DSP.

**Tableau n° 16 : capacité d'autofinancement brute prospective jusqu'en 2028 – en milliers d'euros**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Variation annuelle moyenne	
								2021 / 2017	2022/ 2028
<i>Ressources d'exploitation</i>	309	274	193	195	197	199	201	4,5 %	-10,2 %
+ <i>Dotations et participations</i>	1 328	1 328	1 328	1 328	1 328	1 328	1 328	0,0 %	0,0 %
<b>= Produits de gestion (a)</b>	<b>1 637</b>	<b>1 602</b>	<b>1 521</b>	<b>1 523</b>	<b>1 525</b>	<b>1 527</b>	<b>1 529</b>	<b>1,2 %</b>	<b>-1,7 %</b>
<i>Charges à caractère général</i>	200	202	204	206	208	210	212	29,2 %	1,0 %
+ <i>Charges de personnel</i>	135	137	139	140	142	144	146	1,4 %	1,4 %
<b>= Charges de gestion (b)</b>	<b>335</b>	<b>339</b>	<b>343</b>	<b>347</b>	<b>351</b>	<b>355</b>	<b>359</b>	<b>7,3 %</b>	<b>1,2 %</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (a-b)</b>	<b>1 302</b>	<b>1 263</b>	<b>1 178</b>	<b>1 176</b>	<b>1 174</b>	<b>1 172</b>	<b>1 170</b>	<b>-0,1 %</b>	<b>-2,6 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	79,6 %	78,9 %	77,5 %	77,2 %	77,0 %	76,8 %	76,5 %		
+ <i>Résultat financier réel</i>	-13	-10	-7	-7	-6	-5	-5	-33,7 %	-17,4 %
- <i>Subventions exceptionnelles</i>	633	633	633	633	633	633	633	0,0 %	0,0 %
+ <i>Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)</i>	0	0	2 653	0	0			-77,4 %	s.o.
<b>= CAF brute</b>	<b>657</b>	<b>621</b>	<b>3 191</b>	<b>537</b>	<b>536</b>	<b>534</b>	<b>533</b>	<b>-30,3 %</b>	<b>-5,1 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	40,1 %	38,8 %	209,8 %	35,3 %	35,1 %	35,0 %	34,8 %		

Source : CRC à partir d'Anafi prospective

L'augmentation de la contribution des membres devrait permettre au syndicat de maintenir une capacité d'autofinancement brute représentant en moyenne 36,5 % des produits de gestion, hors exercice 2024. Cette année-là, l'autofinancement est particulièrement élevé en raison de la comptabilisation de la reprise de la provision pour risques et charges liée au litige avec la CCI.

**Tableau n° 17 : le financement des investissements jusqu'en 2028 – en milliers d'euros**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Cumul	
								2021 / 2017	2028 / 2022
<i>CAF brute</i>	657	621	3 191	537	536	534	533	7 019	6 628
<i>- Remboursement de la dette en capital</i>	210	160	110	110	110	110	110	2 287	960
<b>= CAF nette = fi propre dispo</b>	<b>447</b>	<b>461</b>	<b>3 081</b>	<b>427</b>	<b>426</b>	<b>424</b>	<b>423</b>	<b>4 732</b>	<b>5 648</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	27,3%	28,8%	202,6%	28,0%	27,9%	27,8%	27,6%		
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement</i>	77,7%	80,2%	540,5%	8,5%	85,1%	106,0%	111,2%		
<i>- Dépenses d'équipement</i>	575	575	570	5 000	500	400	380	989	8 000
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-128</b>	<b>-114</b>	<b>2 511</b>	<b>-4 573</b>	<b>-74</b>	<b>24</b>	<b>43</b>	<b>3 743</b>	<b>-2 311</b>
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	1 350	0	0	0	0	0	0	186	1 350
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice</i>	1 222	-114	2 511	-4 753	-74	24	43	3 930	-1141

Source : CRC à partir d'Anafi prospective

Outre le financement propre disponible, la mobilisation du solde de l'emprunt conclu en 2020 et du fonds de roulement devraient permettre de financer les dépenses d'investissement prévues, sans nouvel emprunt, tout en maintenant une situation bilancielle satisfaisante.

**Tableau n° 18 : la situation bilancielle prospective – en milliers d'euros**

<i>En milliers d'euros</i>	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<i>Fonds de roulement net global (FRNG)</i>	5 715	5 601	8 112	3 359	3 285	3 383	3 426
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	6139,4	5877,2	8465,0	3471,5	3362,5	3481,4	3485,1
<i>Encours de dette</i>	1 449	1 289	1 179	1 069	959	849	739
<i>Capacité de désendettement (dette/CAF) en années</i>	2,2	2,1	0,4	2,0	1,8	1,6	1,4

Source : CRC à partir d'Anafi prospective

Tandis que le niveau de contribution des membres apparaît excessif sur la période allant de 2017 à 2021 au regard des charges très limitées du syndicat, celui-ci doit veiller pour l'avenir à mobiliser l'ensemble de ses ressources financières accumulées avant de solliciter une contribution financière de ses membres ou de recourir à l'emprunt. En effet, à niveau de contribution constant et sans recours à l'emprunt, le syndicat connaîtrait une situation financière satisfaisante jusqu'en 2024.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a précisé que la prospective financière qui avait servi au calcul de la contribution des membres ne prenait pas en compte la reprise de la provision de 2,65 M€ pour le litige avec la CCI, qui pourrait amener le syndicat à affecter cette enveloppe au développement ou à la diversification des activités de l'aéroport ou à revoir à la baisse la contribution de ses membres.

L'ordonnateur considère également, à l'inverse de la chambre, que le niveau élevé des investissements à venir, incluant la réfection de la piste en 2025 pour un montant de 4,5 M€ ne pourra pas être financé par la seule mobilisation de l'autofinancement et du fonds de roulement, mais n'apporte aucun élément chiffré qui viendrait contredire la prospective financière établie par la chambre, qui tient bien compte de ce programme d'investissement.

## **5 L'INSERTION DE L'AÉROPORT DANS L'OFFRE DE TRANSPORTS**

### **5.1 Accessibilité, intermodalité et multimodalité**

#### **5.1.1 Une logique d'accès pensée essentiellement pour les véhicules privés**

Implanté au nord-ouest de l'agglomération paloise, l'aéroport est accessible depuis les grands axes autoroutiers à travers l'échangeur de Lescar, qui le connecte à l'A64 (Toulouse – Bayonne) et l'A65 (Pau – Langon), elle-même reliée à Bordeaux par l'autoroute A62.

Depuis le centre-ville de Pau, situé à 12 kilomètres, l'aéroport, qui dispose d'environ 1 300 places de stationnement, est accessible en voiture en 20 à 25 minutes.

L'offre de transports collectifs apparaît, à l'inverse, limitée. Outre un service de navettes vers les stations de ski mis en place par le délégataire en hiver, seule une ligne régulière de bus dessert l'aéroport depuis le centre de Pau moyennant un temps de trajet de 35 minutes environ, à raison d'un bus par heure entre 6 h 45 et 18 h 45, sans lien avec les horaires des avions.

En outre, alors que le diagnostic intégré au plan de déplacements urbains du syndicat Pau Béarn Pyrénées Mobilités, approuvé le 26 janvier 2021, indiquait que « *la gare, les haltes ferroviaires et l'aéroport sont des lieux où proposer des offres intermodales est nécessaire* », la ligne régulière de bus ne dessert pas la gare SNCF. Le trajet en transports en commun depuis la gare nécessite donc une correspondance, pour un temps de trajet de 45 minutes dans des conditions optimales. Cela limite fortement la possibilité pour les habitants des villes environnantes de se rendre à l'aéroport sans voiture. La dernière enquête réalisée auprès des passagers confirme ce constat, indiquant que 96,1 % des personnes interrogées s'étaient rendues à l'aéroport en voiture.

Une réflexion a été engagée par le SMAPP sur la mise en place d'une navette fonctionnant en substitution de la ligne régulière pour les horaires tardifs mais n'a pas abouti. Sous l'impulsion de l'exploitant, la navette reliant Pau à Mont-de-Marsan dessert désormais également l'aéroport, là encore sans synchronisation avec les horaires des avions. La stratégie de développement de l'aéroport repose ainsi davantage sur la route et les véhicules privés que sur des logiques d'intermodalité et d'encouragement au transport collectif.

Le syndicat mixte a indiqué en réponse que les différents scénarii envisagés pour la mise en place d'une navette aéroport – centre-ville aboutissaient à un coût élevé, compris entre 200 et 250 000 € par an pour une fréquentation non garantie.

### **5.1.2 Complémentarité avec le réseau autoroutier et concurrence croissante avec le réseau ferré**

Les liaisons permises par l'autoroute permettent un accès aisé à l'aéroport depuis l'ensemble de sa zone de chalandise et ne sauraient être regardées comme concurrentes des dessertes aériennes, dans la mesure où les itinéraires autoroutiers vers Paris et Lyon, principales destinations proposées par l'aéroport, nécessitent un temps de trajet supérieur à 7 h 30. Il en va de même pour Marseille, distante d'environ 6 h 30 par la route.

En matière ferroviaire, l'absence de liaison rapide vers Lyon et Marseille écarte également toute possibilité de concurrence du train.

La liaison radiale vers Paris mérite en revanche une analyse plus approfondie.

Avant juillet 2017, le temps de trajet en train de Pau à Paris, supérieur à 5 h 15, ne lui permettait pas de capter une partie des voyageurs empruntant l'avion. Le gain de temps permis par la mise en service de la LGV Bordeaux-Paris place désormais Pau à 4 h 18 de Paris, dans le meilleur des cas.

Si le temps de trajet au sens strict reste largement supérieur à l'avion (1 h 30), une étude *ex-ante* estimait à 21,5 % la possible diminution du nombre de passagers sur les lignes Pau-Paris en raison de la concurrence du TGV<sup>20</sup>. Dans les faits, sans qu'il soit possible d'imputer un lien de causalité, une baisse du nombre de passagers a effectivement été observée pour la liaison Pau-Orly dès 2017. La ligne Pau-Roissy n'a pas été affectée, dans la mesure où il s'agit majoritairement de vols internationaux effectués en correspondance, alors que le TGV ne dessert pas l'aéroport.

Plusieurs éléments peuvent expliquer ce report modal :

- si les prix peuvent varier, les billets de train pour Paris étaient en moyenne moins élevés que ceux d'avion avant l'arrivée de Transavia en mars 2022 ;
- l'écart de temps de trajet est plus limité lorsque le trajet est apprécié « porte-à-porte » : de centre-ville à centre-ville, un trajet Paris-Pau est estimé à 4 h 50 en train contre 4 h 10 en avion<sup>21</sup>.

Cette concurrence est toutefois encore relative en raison du cœur de cible de l'aéroport de Pau, utilisé surtout par une clientèle d'affaires sur la liaison avec Orly :

- moindre sensibilité aux prix des billets ;
- horaires de train inadaptés à la nécessité de pouvoir réaliser un aller/retour dans la journée ;
- absence d'intérêt du train pour réaliser des correspondances en avion.

<sup>20</sup> Yannis Benzoubaïr *L'impact et les réponses d'un aéroport régional face à l'arrivée d'une ligne à grande vitesse*. Droit. 2017.

<sup>21</sup> Étude Egis Rail sur le report modal pour le Réseau Action Climat, 2021.

À long-terme, plusieurs évolutions sont susceptibles d'affecter le trafic de l'aéroport.

En premier lieu, la segmentation des passagers entre les aéroports de Roissy (correspondances à l'international) et Orly (accès à Paris) est susceptible d'évoluer avec l'aboutissement, prévu début 2027, du projet CDG Express. Cette liaison ferroviaire devrait placer l'aéroport Charles-de-Gaulle à 20 minutes du centre de Paris et ainsi diminuer l'attractivité de la liaison vers Orly.

En second lieu, la concurrence du train devrait s'accroître avec le grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), qui engendrerait à horizon 2030 un nouveau gain de temps de 20 minutes pour le TGV Pau-Paris. Le temps de trajet en TGV passerait alors sous la barre des 4 heures.

## 5.2 Le maillage aéroportuaire environnant : la proximité sous-optimale de l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées

### 5.2.1 La proximité de cinq plateformes aéroportuaires commerciales

Cinq aéroports commerciaux connaissent un recoupement au moins partiel de leur zone d'attraction avec celle de Pau :

**Tableau n° 19 : distance et temps de trajet vers les plateformes à proximité de l'aéroport Pau-Pyrénées**

Aéroport	Distance par la route	Temps de trajet
<i>Tarbes-Lourdes-Pyrénées</i>	53 km	35 minutes
<i>Biarritz-Pays Basque</i>	120 km	1 heure 15 minutes
<i>San Sebastián (Espagne)</i>	140 km	1 heure 40 minutes
<i>Toulouse-Blagnac</i>	205 km	2 heures
<i>Bordeaux-Mérignac</i>	205 km	2 heures

Source : CRC d'après réponse au questionnaire

De par le positionnement de l'aéroport de Pau sur des vols quasi-exclusivement domestiques et la distance qui le sépare des deux grands aéroports régionaux, celui-ci n'est pas concurrencé par les plateformes de Toulouse et Bordeaux qui constituent une offre complémentaire centrée sur des destinations européennes et internationales moyen-courrier. Aucun élément attestant d'une concurrence de l'aéroport de San Sebastián n'a été davantage relevé.

Malgré sa plus grande proximité, l'aéroport de Biarritz n'est pas perçu par le SMAPP comme entrant en concurrence avec l'aéroport de Pau : il s'agit en effet d'une plateforme surtout tournée vers l'import d'une clientèle touristique. L'étude conduite en 2015 par la CCI sur l'impact économique des aéroports aquitains (données 2014) tend à confirmer ce constat :

- 67 % du trafic de l'aéroport de Biarritz est lié au tourisme, contre seulement 7 % pour l'aéroport de Pau ;

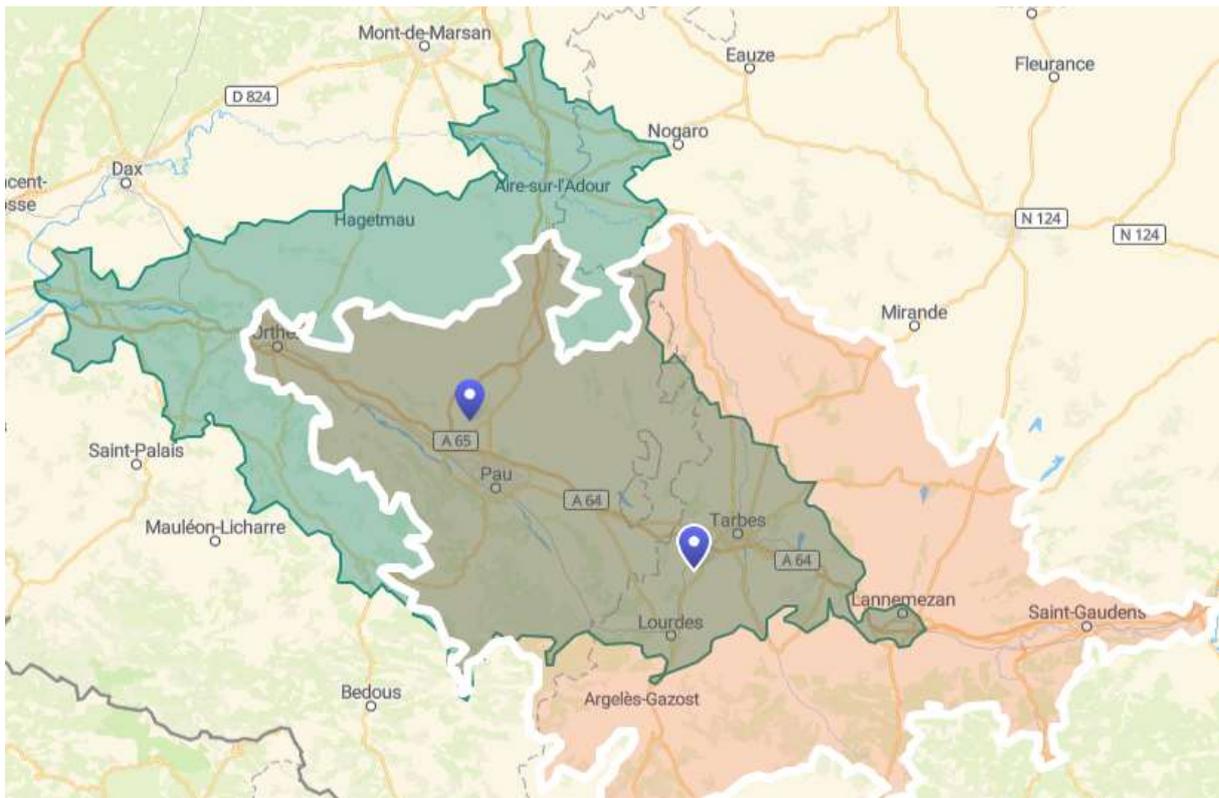
- seuls 4 % des passagers de l'aéroport de Pau séjournent dans le Pays Basque, et 3 % des passagers de l'aéroport de Biarritz se rendent dans le Béarn.

La présence du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques et du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine parmi les membres des syndicats mixtes gérant chacun des deux aéroports est également de nature à limiter le risque d'une concurrence frontale, notamment grâce à la stratégie aéroportuaire de la région.

Toutefois, les préoccupations du SMAPP quant à la plateforme voisine de Tarbes tendent à occulter le recoupement des zones d'attraction avec l'aéroport de Biarritz : une étude menée par Air'Py dans le cadre de sa candidature à la DSP note ainsi que « *la fuite de trafics de Pau vers l'aéroport de Biarritz est assez forte. On observe une forte fuite en nombre de passagers vers Genève (53 % soit 1 916 passagers), vers Lyon (8 % soit 3 870 passagers) et vers Orly (3 % soit 11 117 passagers). La fuite vers Biarritz est supérieure à 1 % pour 30 destinations distinctes* ».

S'agissant de l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, les zones d'attraction des deux aéroports, définies comme les zones permettant d'y accéder en une heure maximum en voiture, se recoupent cette fois largement, comme le montre la carte suivante :

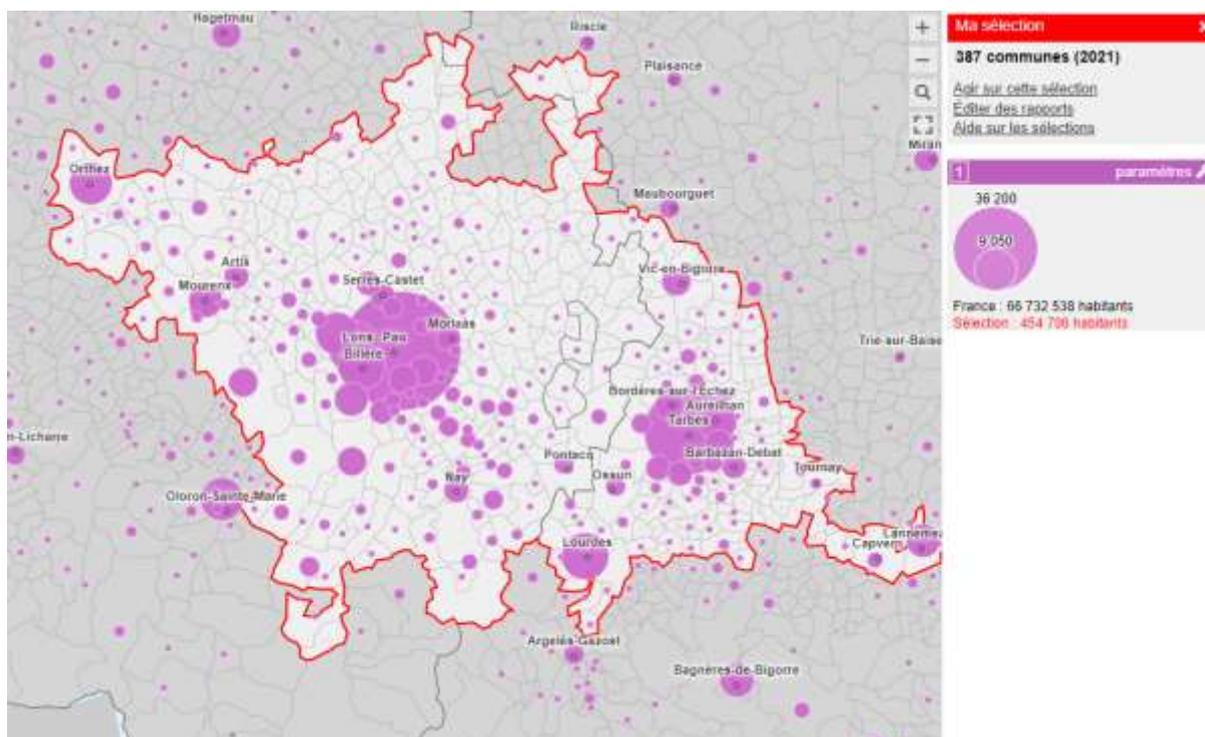
**Carte n° 1 : zones d'attraction (accès en une heure en voiture) des aéroports de Pau (vert) et Tarbes (orange)**



Source : Smappen, outil d'analyse en ligne des zones de chalandise

Il peut en outre être observé que les territoires situés dans la zone d'attraction d'un seul des deux aéroports sont essentiellement des zones très peu denses ne comptant qu'un faible nombre d'habitants et activités, et ne constituent par conséquent qu'une part réduite du bassin de population de chacune des plateformes.

**Carte n° 2 : caractéristiques démographiques de la zone d'attraction commune aux aéroports de Pau et Tarbes**



Source : CRC Occitanie d'après données Insee 2018

Ainsi, 77 % de la population située à moins d'une heure de l'aéroport de Tarbes (587 308 habitants) peut également accéder à l'aéroport de Pau en moins d'une heure. De surcroît, la population résidant le plus à l'est de la zone d'attraction de l'aéroport de Tarbes se situe en réalité dans la zone d'attraction de l'aéroport de Toulouse et est donc moins susceptible d'utiliser la plateforme tarbaise.

Cette proximité entre deux plateformes entraîne des risques de redondance et de suroffre qui tendent à se matérialiser.

## **5.2.2 Redondance des liaisons radiales avec Tarbes-Lourdes : une situation sous-optimale sur tous les plans**

### 5.2.2.1 Des plateformes en partie complémentaires

En dépit de leur proximité, les positionnements de chacune des deux plateformes peuvent sembler complémentaires. S'il n'existe pas de données récentes harmonisées, les estimations les plus récentes font état de 66 % de passagers d'affaires à l'aéroport Pau-Pyrénées, proportion constante à travers le temps, tandis que 85 % des usagers de l'aéroport de Tarbes-Lourdes empruntent l'avion pour un motif personnel.

Alors que l'aéroport de Pau s'adresse essentiellement à une clientèle export vers Paris, l'aéroport de Tarbes est positionné sur un segment d'import de touristes français et européens et capte notamment une clientèle se rendant au sanctuaire de Lourdes, à travers une offre à bas coûts et de nombreuses liaisons charters.

Les différentes données recueillies au cours du contrôle n'ont par ailleurs pas mis en avant de concurrence frontale entre les deux plateformes, au sens où chacune d'elles s'adresse à des bassins de population captifs.

À titre d'exemple, le panel de passagers interrogés dans la dernière étude de satisfaction conduite pour le compte d'Air'Py faisait apparaître seulement 3,95 % de voyageurs résidant dans les Hautes-Pyrénées.

Une analyse produite dans l'offre d'Air'Py en réponse à la DSP indiquait une fuite d'environ 15 000 passagers de la zone de chalandise de Pau vers l'aéroport de Tarbes s'agissant de la liaison avec Orly, soit seulement 4 % du trafic réalisé vers cette destination depuis l'aéroport de Pau. Au total, l'ampleur des fuites de trafic vers l'aéroport de Tarbes serait ainsi comparable à celle observée vers la plateforme de Biarritz.

Ainsi, une concurrence frontale entre les plateformes de Pau et Tarbes n'est pas établie au cours de la période contrôlée du fait, d'une part, d'une offre différenciée, d'autre part, d'une clientèle captive pour chacune des deux plateformes s'agissant de la liaison radiale vers Orly.

Sur ce dernier point, l'arrivée de compagnies *low-cost* pour assurer les rotations vers Orly depuis les deux plateformes pourrait faire évoluer cette situation : les politiques tarifaires davantage agressives de ces compagnies alors que les deux liaisons étaient précédemment assurées par Air France sont susceptibles de conduire à une forte concurrence pour attirer le trafic de l'ensemble du Béarn et de la Bigorre.

### 5.2.2.2 Une coexistence des liaisons pour Orly inutile, coûteuse et néfaste pour l'environnement

La circonstance qu'une concurrence réelle entre les deux aéroports ne soit pas matérialisée à ce jour concernant la liaison avec Orly en raison de clientèles captives ne saurait pour autant justifier la nécessité d'un maintien à l'identique de ces deux liaisons, d'autant plus dans un contexte de difficultés financières accrues pour les plateformes en raison de l'effondrement du trafic.

**Une offre surcapacitaire à partir de 2023 et inadaptée**

Le tableau suivant retrace les principales données de trafic concernant la liaison avec Orly sur chacun des deux aéroports, ainsi que leur offre en sièges à compter de 2023, qui correspond à la première année pleine faisant suite à l'arrivée de Transavia à Pau et Volotea à Tarbes pour assurer ces liaisons.

**Tableau n° 20 : principales données de trafic sur les liaisons avec Orly**

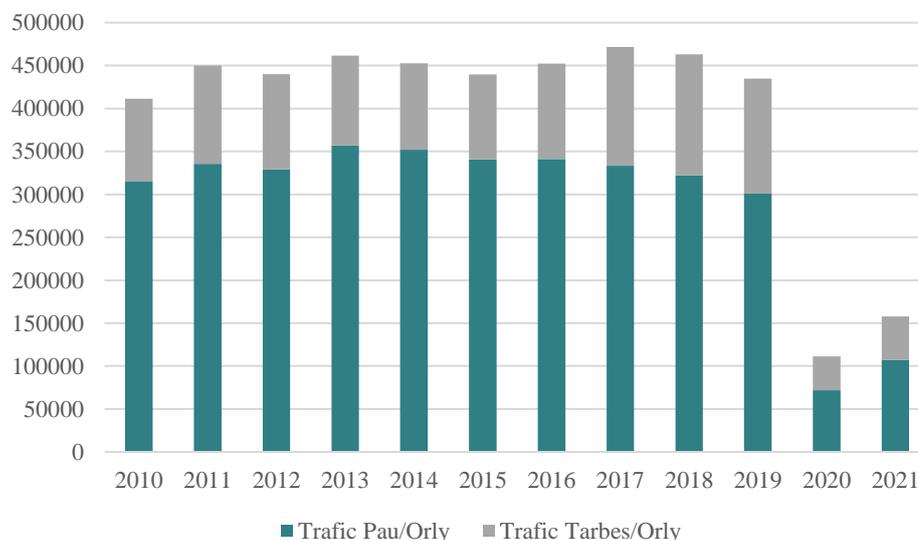
	Pau-Pyrénées	Tarbes-Lourdes-Pyrénées	Total
Trafic annuel moyen 2017-2019	318 820	137 794	456 614
Trafic annuel 2021	107 255	50 382	157 637
Offre en sièges 2023	235 872	227 136	463 008
Fréquences rotations 2023	12 rotations hebdomadaires Horaires irréguliers : 1 à 3 vols par jour	14 rotations hebdomadaires Horaires fixes : 2 A/R par jour	26 rotations hebdomadaires

Source : Air'Py, CRC Occitanie

L'aéroport de Tarbes-Lourdes va ainsi proposer une offre comparable en termes de sièges, et surtout un plus grand nombre de fréquences hebdomadaires, alors que la ligne Pau-Orly représentait 70 % du trafic total avant crise. Cela crée un décalage complet entre les dessertes proposées et la réalité des besoins de mobilité et des bassins de population autour de chacune des plateformes.

La suroffre engendrée n'est en outre justifiée par aucun besoin d'accroissement de l'offre :

**Tableau n° 21 : trafic cumulé vers Orly depuis les aéroports de Pau et Tarbes, 2010 - 2021**



Ainsi, aucune dynamique d'accroissement du trafic n'apparaît depuis 2010. Dans ces conditions, si une hausse de la demande totale est possible en raison de tarifs plus attractifs, l'offre accrue de l'aéroport de Tarbes couplée à des horaires plus fréquents et stables est susceptible de conduire à une baisse du trafic sur l'aéroport de Pau, et par voie de conséquence à la mise en péril de la liaison Pau-Orly et du modèle économique de la plateforme en l'absence de contributions publiques supplémentaires.

### ***Une situation engendrée par un haut niveau de contributions publiques***

À la différence de la liaison Pau-Orly réalisée sans aide publique, la ligne Tarbes-Orly bénéficie des garanties découlant d'une obligation de service public (OSP) que l'État a décidée.

Le règlement européen 1008/2008 (articles 16 à 18) permet le financement public de certaines lignes aériennes afin de garantir l'accessibilité et la connectivité de certains territoires. La condition posée dans le règlement est que la liaison soit considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région en question.

L'imposition d'une OSP permet notamment à la plateforme de Tarbes de garantir une fréquence de desserte en cas de remplissage insuffisant, au contraire de l'aéroport de Pau.

Surtout, l'OSP permet d'apporter à l'aéroport un financement public conséquent et croissant à cette ligne. Alors que la contribution publique totale s'élevait à 9,5 M€ pour la période 2018-2022, le montant des subventions apporté pour la période 2022-2026 devrait s'élever à 19,5 M€, soit une multiplication par plus de deux de la contribution publique à cette ligne.

La chambre souligne la faiblesse du temps de trajet supplémentaire qu'un déplacement à l'aéroport de Pau impliquerait pour des passagers hauts-pyrénéens empruntant l'aéroport de Tarbes :

**Tableau n° 22 : différentiel de temps de trajet en voiture entre les aéroports de Tarbes et de Pau, depuis les principales villes des Hautes-Pyrénées**

<i>Ville</i>	<i>Temps de trajet supplémentaire vers l'aéroport de Pau-Pyrénées</i>
<i>Tarbes</i>	+ 25 minutes <sup>22</sup>
<i>Lourdes</i>	+ 30 minutes
<i>Bagnères-de-Bigorre</i>	+ 29 minutes
<i>Lannemezan</i>	+ 24 minutes

*Source : CRC d'après données Google Maps, sur la base des itinéraires les plus rapides vers chacune des deux plateformes*

La liaison alternative et probablement surcapacitaire vers Orly trouve ainsi directement sa source dans le subventionnement élevé dont bénéficie la ligne Tarbes-Orly.

<sup>22</sup> Le temps de trajet supplémentaire vers Pau-Pyrénées depuis le centre de Tarbes est significativement inférieur au temps de trajet entre les centres de Tarbes et Pau, car l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées est relativement distant de Tarbes, à Juillan, alors que l'aéroport de Pau bénéficie d'une desserte autoroutière depuis Tarbes.

### ***Les gains financiers d'une rationalisation de la liaison avec Orly***

Le constat posé sur les deux plateformes et les perspectives conduisent à envisager plusieurs scénarios possibles qui réduiraient les subventions publiques totales. Ces scénarios diminueraient *ab initio* les risques financiers que poserait une concurrence entre Pau et Tarbes sur la liaison avec Orly, dont les conditions sont désormais réunies.

Dans un premier cas de figure, l'État pourrait, notamment au regard des critères européens permettant une OSP, abroger pour des raisons juridiques ou d'opportunité l'OSP imposée à la liaison entre Tarbes et Paris-Orly. Les administrations publiques économiseraient chaque année à partir de 2022 les 4,5 M€ consacrés chaque année à son financement.

Etant donné le niveau du trafic entre Tarbes et Orly, une exploitation de la ligne sans aide publique apparaîtrait envisageable, au prix d'une possible diminution des fréquences de rotation afin d'augmenter le remplissage moyen. L'impact en termes de pertes de redevances et produits extra-aéronautiques serait dans cette hypothèse réel mais limité pour l'aéroport de Tarbes.

Le report probable d'une partie du trafic vers la plateforme de Pau permettrait en revanche à cette dernière d'améliorer son résultat d'exploitation et ainsi d'éviter la prise en charge durable d'une partie des déficits d'exploitation par le SMAPP, ce qui resterait à chiffrer.

Un deuxième scénario consisterait, si l'aéroport de Tarbes le mettait en œuvre, en l'arrêt total de la liaison Tarbes-Orly, la seule liaison avec Orly restant assurée par Pau, sans subvention. Par définition il entraînerait une dégradation plus significative des produits d'exploitation de la plateforme tarbaise. Son intérêt pour les finances publiques y compris celles de l'aéroport de Tarbes serait à évaluer précisément en comparant cette dégradation aux économies de financements publics liées à l'arrêt de l'OSP et de la liaison. Parallèlement, il devrait permettre une amélioration prononcée de la situation financière de l'aéroport de Pau.

Le syndicat mixte Pyrénia confirme dans sa réponse sa « *détermination à maintenir la liaison entre Tarbes-Lourdes et Orly* ». Il considère en outre ces deux scénarios comme étant « *inopérants dans la mesure où la légalité de l'OSP n'est pas remise en cause* ». Or, l'OSP pourrait sur le principe être abrogée pour des raisons d'opportunité tenant à l'efficacité et l'efficience sur les plans financier et environnemental de cette liaison redondante et la chambre maintient donc que ces scénarios sont opérants et envisageables.

### ***Des bénéfices également sur le plan environnemental***

Sur le plan environnemental, en se fondant sur les données du calculateur de traitements et analyses des rejets émis dans l'atmosphère par l'aviation civile (TARMAAC) de la DGAC<sup>23</sup>, les émissions annuelles moyennes de CO<sub>2</sub> générées par la liaison Tarbes-Orly peuvent être estimées à 20 745 tonnes par an. De surcroît, les émissions par passager depuis Tarbes étaient en 2019 supérieures de 46 % à celles des passagers de Pau en raison du modèle, de la taille et du remplissage des avions.

L'effet d'une exploitation de la ligne Tarbes-Orly en conditions de marché (1<sup>er</sup> scénario) est difficilement déterminable *a priori* sur les émissions de CO<sub>2</sub>. La réduction probable du

---

<sup>23</sup> <https://eco-calculateur.dta.aviation-civile.gouv.fr/>

nombre de vols diminuerait les émissions de la ligne, mais les émissions totales dépendraient de la fréquence des vols et du type d'appareils retenus.

La quantification précise des émissions de CO<sub>2</sub> qui seraient évitées par la concentration de l'ensemble du trafic vers Orly sur la plateforme de Pau (2<sup>e</sup> scénario) ne peut pas non plus être établie précisément à ce stade, car dépendant de plusieurs facteurs :

- évolution des émissions sur la ligne Tarbes-Orly depuis le renouvellement de l'OSP (avions plus capacitaires et diminution des rotations) ;
- nécessité ou non de liaisons supplémentaires depuis Pau pour absorber le trafic ;
- émissions routières supplémentaires générées par les usagers de l'aéroport de Tarbes pour se rendre à Pau.

Le syndicat mixte Pyrénia a indiqué regretter que « *le scénario consistant à la suppression de la ligne Pau/Orly, sensiblement équivalent en termes d'émission de GES en tenant compte de l'accroissement du trafic routier entre les deux plateformes, ne soit pas évalué* ». La chambre souligne que le scénario du maintien de la ligne Pau-Paris-Orly privilégie la ligne qui transportait en moyenne 2,3 fois plus de passagers sur la période 2017-2019 en réponse aux besoins de mobilité locaux.

Pour autant, quelles que soient les hypothèses retenues, la concentration du trafic avec Orly sur la seule plateforme de Pau devrait diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> générées par rapport à la double liaison actuelle, pour un temps de trajet supplémentaire inférieur ou égal à 30 minutes pour les usagers actuels de la ligne Tarbes-Orly.

### **5.2.3 L'absence de solution politique quant à la coexistence avec la plateforme voisine**

La proximité inefficente des plateformes de Pau et Tarbes, unanimement reconnue, a conduit à de nombreuses esquisses de rapprochement entre les deux aéroports, qui n'ont toutefois jamais été concrétisées depuis l'échec, dans les années 1970, d'un projet de grand aéroport commun.

Le SMAPP et Pyrénia, syndicat mixte gérant l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, ont ainsi chacun délibéré en 2013 et 2014 pour engager une réflexion sur un partenariat entre les deux plateformes. Une étude analysant différents scénarios de rapprochement, allant de quelques actions communes à la création d'une entité unique, a ainsi été réalisée et présentée en septembre 2015.

Afin d'approfondir ces réflexions, les deux syndicats mixtes ont décidé la même année la création d'un comité de développement (CODEV) rassemblant des membres des deux syndicats. Toutefois, après des échanges préparatoires, le CODEV ne s'est finalement pas réuni, le président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées ayant mis un terme au processus engagé.

De nouveaux échanges ont eu lieu au cours de l'année 2021, les deux syndicats souhaitant réinstaller le CODEV. Après des échanges techniques entre directeurs des deux plateformes et la multiplication de prises de position politiques en faveur d'un rapprochement, le dialogue a finalement été interrompu en raison du renouvellement de l'OSP entre Tarbes-Lourdes et Orly. Par une lettre du 1<sup>er</sup> février 2022, le président du SMAPP a tout de même proposé à son homologue :

- une concentration de la desserte d'Orly sur l'aéroport de Pau ;
- des liaisons par navette entre les deux plateformes ;
- une commercialisation et une démarche de promotion des destinations communes.

Le président du syndicat mixte Pyrénia a indiqué, en réponse, son refus de remettre en cause la liaison entre Tarbes-Lourdes et Orly, tout en réaffirmant sa volonté d'œuvrer à un rapprochement vers une gouvernance commune.

Or, des mutualisations et une gouvernance commune sans rationalisation de la liaison avec Paris n'auraient qu'un faible intérêt pour les plateformes. Les économies de gestion seraient en effet limitées, dans la mesure où les deux plateformes sont déjà insérées chacune dans un réseau permettant des mutualisations. L'étude réalisée en 2016 par les deux syndicats estimait ainsi un potentiel d'économies par mutualisation ne dépassant pas 4,5 % des charges (sans tenir compte des « démutualisations » et coûts de mise en place), tandis que le coût financier et environnemental de la double liaison demeurerait. En outre, une structure commune impliquerait d'importantes difficultés de gouvernance : les élus béarnais seraient par exemple peu enclins à financer des liaisons *low-cost* au bénéfice de l'aéroport de Tarbes alors qu'aucune aide au fonctionnement ou aux lignes aériennes n'était accordée à l'aéroport de Pau de 2017 à 2020.

Ainsi, en dépit d'initiatives nombreuses, aucun rapprochement volontaire entre les plateformes permettant une rationalisation du maillage aéroportuaire sur le territoire n'est engagé à ce stade. Le syndicat mixte Pyrénia confirme ainsi, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, son souhait de « *poursuivre nos réflexions communes vers une gouvernance unifiée des deux aéroports* » tout comme sa « *détermination à maintenir la liaison entre Tarbes-Lourdes et Orly* ».

### **5.3 Le souhait du SMAPP d'accroître la place de l'aéroport dans l'offre de transports**

#### **5.3.1 Le financement d'actions de promotion de la destination**

Afin de développer les liaisons aériennes vers l'aéroport, le SMAPP a financé diverses opérations de promotion de la destination pour accompagner les ouvertures de lignes destinées à une clientèle touristique « import », voyageant notamment vers les stations de ski :

Tableau n° 23 : actions de promotion financées par le SMAPP

Forme du partenariat	Actions financées	Villes ciblées	Montant total
2017 - Subvention à l'office de tourisme communautaire Pau Pyrénées	Promotion sur les réseaux sociaux	Région niçoise	21 000 € (75 % du total)
2017 – Subvention à la SAS N'PY RESA <sup>24</sup>	Promotion web, radio, relations presse, évènementiel	Région lilloise	25 000 €
2018-2019 – Groupement de commandes avec l'AaDT 64 <sup>25</sup> et l'office de tourisme communautaire Pau Pyrénées	Promotion sur les réseaux sociaux + Spots TV de promotion	Paris / Lille / Strasbourg / Caen / Brest National pour les spots TV	240 000 € (75 % du total)

Source : CRC d'après délibérations et documents SMAPP

Ces actions de promotion appellent plusieurs remarques de la part de la chambre.

En premier lieu, le SMAPP semble s'être substitué à son délégataire pour financer ses opérations. En effet, le contrat de DSP précise bien, à son article 5.2, que le délégataire doit assurer « *la promotion de l'aéroport auprès des usagers actuels et potentiels* ». De surcroît, l'offre d'Air'Py prévoyait précisément une stratégie ayant pour objectif de « *valoriser la stratégie de l'aéroport de contribuer à son succès, et de faire de l'aéroport Pau Pyrénées « La vitrine de son territoire, localement mais également dans les régions en bout de ligne* » ». Un budget prévisionnel de 30 000 € HT par an était également prévu pour cette campagne de promotion en bout de ligne. En réponse aux observations provisoires de la chambre, Air'Py indique avoir dépassé chaque année le budget précité et « *concentré ses moyens financiers sur la promotion locale* » tandis que « *les partenaires institutionnels ont pris en charge la promotion en bout de ligne* ».

En deuxième lieu, s'agissant des actions cofinancées avec l'office de tourisme Pau Pyrénées et l'AaDT 64, la part de financement revenant au SMAPP apparaît très importante pour des campagnes de communication visant d'abord à faire la promotion de la destination Béarn. En réponse aux observations de la chambre, l'office de tourisme justifie le financement du SMAPP par l'objectif de « *développer quantitativement et qualitativement le trafic sur la plateforme* » sans apporter d'élément quant à la répartition des concours financiers entre les acteurs. L'AaDT 64 insiste, elle, sur la complémentarité des actions entreprises par les différents acteurs et indique que « *le SMAPP n'a en fait que très peu contribué à la promotion touristique du Béarn et est resté légitimement centré sur les lignes aériennes concernées* ». La chambre maintient toutefois que la contribution financière du SMAPP au groupement de commandes (240 000 €) apparaît importante au regard du montant total investi chaque année par l'AaDT 64 dans l'ensemble de ses actions de promotion au niveau national (500 000 €).

<sup>24</sup> Entité en charge de la promotion et de la commercialisation de l'offre globale de huit stations de ski des Pyrénées centrales et orientales.

<sup>25</sup> Agence d'attractivité et de développement touristiques Béarn Pays basque.

Enfin, au-delà du nombre de « clics » en réponse aux publications, il est difficile d'évaluer les retombées pour l'aéroport de ces actions de communication et donc de mesurer l'intérêt de ces dépenses pour le SMAPP.

S'il confirme la difficulté à mesurer l'impact des actions de communication, l'ordonnateur indique qu'une nouvelle opération entreprise à l'été 2022 par Pau Pyrénées Tourisme sur les réseaux sociaux aurait « *donné des résultats probants, mesurables (volume d'appels, demandes d'informations, posts)* » en lien avec l'arrivée de Transavia pour opérer la liaison avec Paris-Orly.

### **5.3.2 La volonté de créer une ligne aérienne par l'octroi d'une aide d'Etat illégale**

#### **5.3.2.1 Un marché de services annulé en raison de la crise sanitaire**

En l'absence de perspective de hausse du nombre de passagers par la concentration du trafic vers Orly et constatant la faible capacité de l'exploitant à augmenter le nombre de passagers et ouvrir de nouvelles lignes (Voir Tome II Air'Py), le SMAPP a recherché d'autres moyens de développer le trafic sur l'aéroport.

Le SMAPP a ainsi pris l'initiative d'un avenant au contrat de DSP afin de pouvoir financer le développement de lignes aériennes nouvelles, signé le 5 avril 2018. À l'article 32 de la DSP, qui prévoyait qu' « *afin d'atteindre le nombre de passagers visé dans le prévisionnel présenté en annexe VIII (...), le Déléataire s'engage à mettre tout en œuvre pour développer le trafic par des compagnies n'exigeant aucune contribution* », est ajouté un nouvel alinéa précisant que « *toutefois, en raison des besoins du territoire en matière de développement économique, le Déléant pourra intervenir, de manière exceptionnelle et en fonction de la ligne aérienne concernée, au soutien de l'action du Déléataire* ».

Le même avenant précise qu'une enveloppe de 1 M€ sur trois ans sera susceptible d'être engagée par le SMAPP sous la forme de marchés de services avec des compagnies aériennes.

Cet avenant posait la question de l'équilibre de la DSP entre le SMAPP et Air'Py au vu du montant final du marché et alors que la société s'est normalement vue confier l'exploitation de l'ensemble de la plateforme aéroportuaire. Le fondement juridique de la compétence du syndicat pour conclure un tel marché interrogeait également dans la mesure où n'est mentionné qu'un « soutien » à l'action du déléataire, qui aurait logiquement dû conclure lui-même ce type de contrat en s'appuyant éventuellement sur un soutien financier du SMAPP.

Après deux appels d'offres infructueux, le premier en raison d'offres économiquement inadaptées, le second à cause d'un allotissement imprécis, la commission d'appel d'offres réunie le 17 février 2020 a retenu l'offre de la compagnie Air Nostrum pour opérer, pendant deux ans, une liaison entre Pau et Madrid, avec une fréquence de trois rotations par semaine en CRJ 200 (Bombardier) de 50 places, soit 15 700 sièges offerts par an.

Le montant versé par le SMAPP est déterminé pour chaque année comme étant la différence entre les recettes et charges d'exploitation engendrées pour la compagnie, avec un montant plafond annuel de 1,1 M€ par an correspondant à un taux de remplissage prévisionnel de 26 %.

Le marché de services a finalement été déclaré sans suite à la faveur de la survenue de la crise sanitaire.

### 5.3.2.2 Un marché qui s'apparente à une aide d'État illégale

Le marché du transport aérien est soumis à la réglementation européenne, qui fixe comme principe général l'interdiction des aides d'Etat. L'article 107 du TFUE précise ainsi que « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Est ainsi qualifiée d'aide d'Etat toute mesure :

- accordée à une entreprise ;
- imputable à l'Etat ou consommant des ressources d'Etat ;
- procurant à cette entreprise un avantage sélectif ;
- affectant ou susceptible d'affecter les échanges entre états membres et la concurrence.

Le syndicat indique que le contrat décrit ci-dessus est un marché public conclu en vue de la réalisation d'une prestation de services de transport aérien pour subvenir à ses besoins, tandis qu'un avantage sélectif serait caractérisé par le versement d'une subvention sans contrepartie. Les marchés conclus par les personnes publiques doivent logiquement, pour écarter la qualification d'avantage accordé à une entreprise, répondre à un besoin réel et direct de l'organisme. La Cour de justice de l'Union européenne distingue ainsi les prestations qui comportent « *un intérêt économique direct pour pouvoir adjudicateur* » de celles qui « *visent à satisfaire un objectif public d'intérêt général dont il incombe au pouvoir adjudicateur d'assurer le respect* »<sup>26</sup>.

En matière de transport aérien, plusieurs exemples de marchés répondant directement aux besoins de la personne publique peuvent ainsi être trouvés, écartant ce faisant la qualification d'aides d'État : transport sanitaire de personnes, d'organes, commande de billets d'avion pour les personnels administratifs et/ou élus, acheminement d'échantillons de denrées animales, transport de produits postaux.

Dans le cas du contrat conclu par le syndicat mixte, la situation est différente. La prestation financée consiste en l'exploitation d'une ligne aérienne au bénéfice général de la population, et ne répond donc pas à un besoin direct du syndicat mixte.

Un arrêt du tribunal de première instance du 28 janvier 1999<sup>27</sup> a ainsi établi que l'achat par le conseil provincial de Biscaye (province du Pays basque) de bons de voyage pour une liaison maritime entre Bilbao et Portsmouth, même au prix du marché, ne suffisait pas à caractériser l'absence d'aide d'Etat, dès lors qu'« *il ne ressort pas du dossier que la quantité globale de bons de voyage acquise par le conseil provincial de Biscaye au titre de l'accord de 1995 ait été fixée en fonction de ses besoins effectifs* ».

Le contrat conclu par le syndicat mixte s'apparente ainsi davantage à la situation évoquée au point 89 de la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » du 19 juillet 2016, qui précise que « *si un État membre décide de soutenir, pour des raisons d'intérêt public, une certaine activité et procède par voie d'appel d'offres, [...] cela ne relèvera pas de la présente sous-section* [qui permet d'établir directement la conformité d'une opération avec les

<sup>26</sup> CJUE, 25 mars 2010, Helmut Muller.

<sup>27</sup> TPI, 28 janvier 1999, BAI c/ Commission des Communautés européennes.

conditions du marché] ». La Commission observe en effet que « *dans une telle situation, un appel d'offres ne peut que réduire au minimum le montant octroyé, mais ne peut exclure un avantage* ».

Cette analyse est confirmée par une communication du ministère de la Transition écologique et solidaire en date du 12 mars 2019, qui précise que « *la procédure de marché public pour l'exploitation de services aériens est habituellement mise en œuvre lorsque la puissance publique cherche à répondre à un besoin de transport aérien d'une liste donnée de passagers à certaines dates précises (ex. déplacement des agents d'une collectivité). Un prix est alors établi pour la réalisation d'une prestation de services de transport. En revanche, lorsqu'il s'agit de prescrire l'exploitation de services aériens commercialisés auprès du public, au moyen d'un accompagnement financier permettant de rendre cette exploitation profitable, le financement public s'apparente à une subvention à l'exploitation de la compagnie sélectionnée, susceptible d'accorder un avantage sélectif à cette dernière. Dans ce cas, les restrictions prévues par les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes citées précédemment s'appliquent* ».

Ainsi, le contrat passé par le SMAPP revient finalement à subventionner une compagnie aérienne pour la réalisation d'une liaison commerciale qui serait autrement fortement déficitaire, ce qui s'apparente à une aide publique illégale.

Si le syndicat mixte fait valoir en réponse qu'il n'a « *été constaté aucune condamnation* » de ce montage contractuel, l'ordonnateur reconnaît que « *ce vecteur n'est pas un support qui doit être retenu* ».

### 5.3.2.3 Un marché dont l'efficacité et l'efficience sont également contestables

La volonté du SMAPP de conclure un tel marché de services fait également l'objet de réserves de la chambre sur les plans de l'efficacité et de l'efficience. En se fondant sur le plan prévisionnel tablant sur un taux de remplissage de 26 %, le coût pour les finances du SMAPP s'élèverait à 246 € par passager transporté. Même dans le cas d'un remplissage à 90 %, le montant de la subvention s'élèverait à 39,45 € par passager, soit une ligne structurellement déficitaire, avec un intérêt nécessairement limité pour le développement du territoire étant donnée la modestie du nombre de passagers transportés.

De surcroît, même l'hypothèse d'un remplissage à 26 % correspondant à 4 082 passagers transportés semble optimiste, dans la mesure où la même ligne opérée par la même compagnie depuis la plateforme de Tarbes à raison de deux vols par semaine n'avait transporté que 2 089 passagers en 2014 et 1 886 en 2015.

Ainsi, la chambre réitère ses très fortes réserves quant à la légalité et à l'intérêt de la mise en œuvre d'un tel marché et invite par conséquent le SMAPP à ne pas y avoir recours à l'avenir.

S'il reconnaît que le marché de services est inadapté et qu'il n'y aura pas recours à l'avenir, l'ordonnateur indique en réponse que « *le choix de(s) vecteur(s) à la fois pertinent(s) et juridiquement sécurisé(s) pose toujours question* » dans la mesure où « *Le financement de liaisons aériennes non rentables [...] ne peut prétendre attirer une compagnie, quelle qu'elle soit, sans une injonction d'argent public qui garantisse l'équilibre de l'exploitation de ligne* ».

La chambre tient à rappeler à cet égard que, quel que soit le vecteur juridique retenu, tout versement public à une compagnie aérienne ne répondant ni à une obligation de service public, ni à un comportement d'investisseur avisé en économie de marché s'apparenterait, sous réserve de l'appréciation de la Commission européenne, à une aide d'État illégale.

**Recommandation n° 4. : Dans le cadre de l'avenant n° 3 au contrat de DSP, ne pas recourir au vecteur juridique du marché de prestations de services en méconnaissance du droit européen pour développer le trafic aérien sur la plateforme.**

### **5.3.3 Les coûts financiers et environnementaux d'une stratégie centrée sur le développement du trafic**

Les statuts du SMAPP lui confient une mission d'exploitation de l'aéroport « *avec le souci de promouvoir, notamment, le développement du trafic civil au bénéfice de toutes les activités de sa zone d'influence* ».

Les critères de choix fixés au moment de la procédure de DSP, les comptes-rendus des comités syndicaux, le financement d'une compagnie aérienne pour effectuer des liaisons avec Paris au moment du déconfinement ainsi que la mise en place d'un marché de services confirment la place centrale pour le SMAPP du nombre de lignes et de passagers comme indicateur de performance de l'infrastructure aéroportuaire et du territoire dans lequel elle s'insère.

L'accroissement du trafic est ainsi considéré comme un vecteur majeur du développement du territoire, y compris au détriment de l'équilibre financier du SMAPP : le marché de services conclu par le syndicat mixte devait engendrer des dépenses de 1,1 M€ par an, largement supérieures à un éventuel déficit d'exploitation engendré par une stagnation du trafic, qui au demeurant n'aurait pas été pris en charge par le SMAPP.

Cette logique centrée sur le développement du trafic davantage que sur la réponse aux besoins de mobilité depuis et vers le territoire a notamment été traduite lors des appels d'offres successifs en vue de conclure le marché de services : le premier appel d'offres faisait référence à la création de nouvelles dessertes aériennes sans identifier de destination précise, tandis que le second proposait quatre destinations différentes : Madrid, Saragosse, l'Allemagne et le Royaume-Uni, sans qu'une analyse rigoureuse du potentiel et des besoins sur chacune de ces destinations n'ait été menée.

Alors que l'aéroport de Pau souffre d'une logique analogue de développement du trafic reposant sur la contribution publique sur la plateforme voisine de Tarbes, l'atteinte de l'objectif de développement du trafic assigné au SMAPP conduirait logiquement, en l'absence de dynamique de hausse des besoins dans le territoire dans un contexte de limitation des déplacements professionnels et de recours accru au télétravail, à un coût financier important pour les membres du syndicat.

De même, le développement de lignes aériennes non rentables aux taux de remplissage faibles aurait un coût environnemental d'autant plus important au regard du faible nombre de passagers transportés.



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