



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE DE GESTION DE L'AÉRODROME DÉPARTEMENTAL DU PUY-EN-VELAY-LOUDES (Département de la Haute-Loire)

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 24 octobre 2022.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion de l'aérodrome du Puy-en-Velay – Loudes (SMGAD) pour les exercices 2017 et suivants.

Le contrôle a été engagé le 7 mars 2022. Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance (rôles des différents acteurs) ;
- l'exploitation de l'aéroport (la délégation de service publique pour l'exploitation de la ligne Le Puy-en-Velay / Paris Orly) ;
- la situation financière (notamment les aides publiques reçues et la commande publique) ;
- l'impact de la crise sanitaire ;
- les perspectives.

Les thèmes de contrôle, notamment ceux relatifs à la gouvernance, à l'impact de la crise sanitaire et aux perspectives, s'inscrivent dans le cadre de l'enquête de la formation inter-juridictions « Maillage aéroportuaire », commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

Après avoir examiné les réponses écrites apportées aux observations provisoires, la chambre, lors de sa séance du 24 octobre 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
1 PRÉSENTATION DE L'AÉROPORT ET DE SON ACTIVITÉ.....	7
1.1 La géographie.....	8
1.2 L'activité de l'aéroport	8
1.2.1 L'activité commerciale avant la crise sanitaire.....	8
1.2.2 L'activité non-commerciale avant la crise sanitaire	9
1.2.3 Les conséquences de la crise sanitaire.....	9
2 LA GOUVERNANCE ET LA GESTION INTERNE DE L'AÉROPORT.....	11
2.1 L'organisation du syndicat.....	12
2.1.1 Les organes et leur fonctionnement.....	12
2.1.2 Les membres du syndicat.....	12
2.2 La gestion du syndicat	16
2.2.1 Le personnel.....	16
2.2.2 La délégation de signature du président au directeur.....	18
2.2.3 La commande publique.....	19
2.2.4 Les frais de missions et de déplacements	20
3 LA LIGNE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	23
3.1 Une ligne relevant d'une obligation de service public (OSP).....	23
3.1.1 La réglementation européenne et la transposition en droit français.....	23
3.1.2 L'OSP appliquée à la ligne Le Puy-en-Velay – Loudes / Paris-Orly	25
3.2 Une exploitation de la ligne par délégation de service public	26
3.2.1 La passation de la convention couvrant les exercices 2019-2023	26
3.2.2 Les termes des conventions de DSP	27
3.2.3 L'exécution des contrats	28
3.2.4 L'analyse financière et le modèle économique de la ligne	33
3.2.5 Le renouvellement prochain de la délégation de service public	36
4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AÉROPORT	37
4.1 Les produits.....	37
4.1.1 Les ressources d'exploitation	38
4.1.2 Les ressources institutionnelles	38
4.2 Les charges.....	40
4.2.1 La structure des charges.....	40
4.2.2 Les charges à caractère général	41
4.3 Le financement des investissements	42
4.3.1 L'évolution de la capacité d'autofinancement.....	42
4.3.2 La politique d'investissement	43
4.3.3 La réalisation des dépenses d'équipement et leur financement	47
4.4 L'endettement et la trésorerie	49
4.4.1 La progression de la dette	49

4.4.2	La trésorerie	50
4.4.3	La capacité de désendettement	51
5	VERS UNE ÉVOLUTION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'AÉROPORT	52
5.1	Un soutien public disproportionné	52
5.1.1	Une faible fréquentation de la ligne qui entraîne une aide importante par passager	53
5.1.2	Une liaison aérienne qui se distingue par l'importance du soutien public reçu.....	54
5.2	Une ligne aérienne de désenclavement du territoire qui ne remplit pas sa mission	55
5.3	La nécessaire évaluation d'un nouveau modèle centré sur l'activité non- commerciale	56
6	ANNEXES	59
6.1	L'activité de l'aéroport	59
6.2	Annexe financière	59
6.3	Les marchés publics	60
6.3.1	Les travaux de rainurage de la piste revêtue.....	60
6.3.2	Le marché de fourniture d'une balayeuse.....	62
6.3.3	Les marchés de prestations d'assurance	63
6.3.4	Le marché de la sécurité de l'aéroport (prestations d'inspection filtrage).....	63
6.4	Conformité des aides publiques versées pour maintenir l'activité de la ligne d'aménagement du territoire avec le cadre juridique en vigueur.....	65
6.4.1	La réglementation européenne.....	65
6.4.2	La réglementation française.....	66
6.5	Détail des normes européennes applicables en matière d'aides d'État dans le secteur du transport aérien	67
6.5.1	Lignes directrices.....	67
6.5.2	Règlements européens et transposition française	68
6.5.3	Jurisprudence Altmark.....	69
6.6	Comptes prévisionnels et réalisés de l'exploitant.....	69

SYNTHÈSE

Un aéroport de désenclavement à l'activité limitée

L'aéroport Le Puy-en-Velay-Loudes est le plus petit des six aéroports commerciaux de la région, avec 6 700 passagers par an en moyenne de 2016 à 2019. Il est, avec Aurillac, l'un de ses deux aéroports de désenclavement. La ville du Puy-en-Velay est en effet située à 5h30 de Paris, par route ou par train.

L'agglomération du Puy-en-Velay est la principale bénéficiaire de cet équipement, des solutions de transport alternatives existant pour les habitants de l'ouest du département (Clermont-Ferrand) et de l'est (Saint-Étienne, Lyon).

L'activité commerciale est très réduite avec une seule ligne reliant Paris, deux fois par jour. L'aéroport dispose également d'une activité non commerciale avec une activité privée de voyages d'affaires et des activités de loisir.

Tableau n° 1 : Nombre de vols en 2019

	2019
<i>Vols commerciaux</i>	888
<i>Vols d'aéroclubs</i>	1 376
<i>Vols privés</i>	885
<i>Autres vols</i>	303

Source : UAF (vols commerciaux), SMGAD

L'aéroport est géré par le syndicat mixte de gestion de l'aérodrome du Puy-en-Velay – Loudes (SMGAD). En termes de gouvernance, l'organisation du SMGAD est centrée sur le comité syndical et son président, dans un souci de simplicité. Après une courte période d'insécurité juridique, la composition du syndicat mixte a évolué pour accueillir la région Auvergne-Rhône-Alpes en 2018 comme premier contributeur, le département de la Haute-Loire, propriétaire de l'aérodrome, occupant désormais le second rang. La gestion de l'aéroport est assurée au quotidien par un nombre restreint d'employés polyvalents et flexibles.

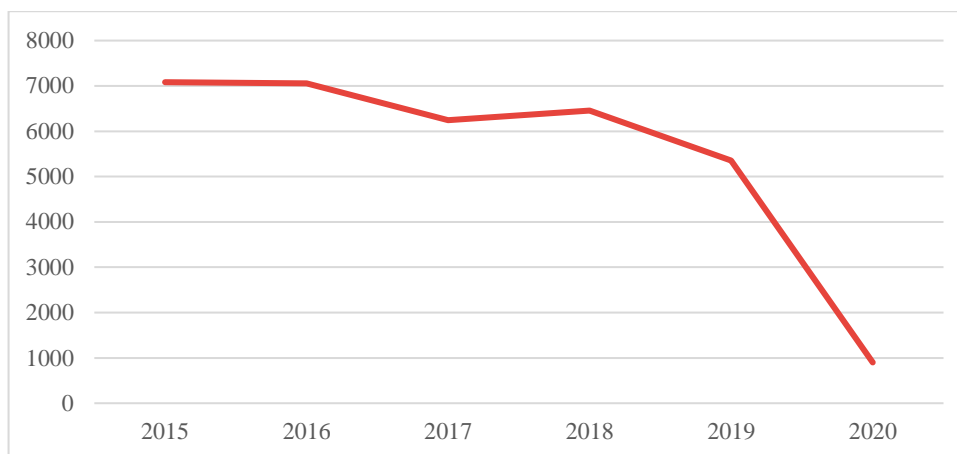
Une ligne d'aménagement du territoire très fragile

La ligne d'aménagement du territoire Le Puy – Paris est exploitée sous le régime européen des obligations de service public. Elle bénéficie donc de soutien public (1,19 M€ par an partagé entre l'État et les collectivités territoriales). La ligne est aujourd'hui exploitée par la société Twin Jet.

L'activité de la ligne Le Puy-en-Velay - Loudes / Paris Orly est structurellement faible, avec une baisse régulière du nombre de passagers avant même la crise sanitaire. Sa fréquentation est concentrée sur un nombre limité de passagers, 77 passagers représentant 25 % des vols. Le taux de remplissage est également faible avec un nombre moyen de 7 passagers

par vol (sur 19 places disponibles) de 2017 à 2019. Toutes les politiques envisagées pour dynamiser l'attractivité de la ligne, notamment sur le plan tarifaire, n'ont jusqu'à présent pas porté leurs fruits.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de passagers



Source : direction du transport aérien

L'activité s'est effondrée pendant la crise sanitaire. Un accord a été trouvé entre le syndicat mixte de gestion de l'aérodrome départemental (SMGAD), l'État et la société Twin Jet pour soutenir financièrement l'exploitant et permettre une reprise progressive du trafic. Malgré les efforts entrepris, la clientèle d'affaires ciblée tarde à revenir.

La qualité du service, mal suivie, est également en cause. Les nombreux retards, notamment en 2017, ont été pénalisants pour les passagers et donc pour la fréquentation de la ligne. Quant à l'obligation d'effectuer 880 vols par an (vols charters exclus), elle n'a jamais été remplie. La compagnie Twin Jet a dû payer des pénalités en conséquence.

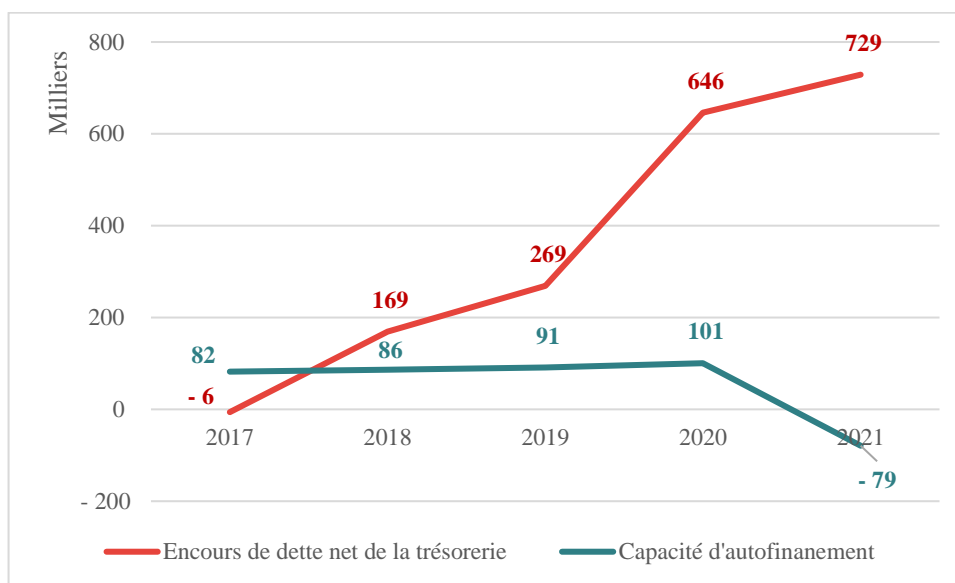
Un aéroport structurellement déficitaire

Le modèle économique du syndicat est rigide en temps normal : d'une part, les ressources institutionnelles constituent 90 % des produits (contributions des membres et versements de taxe d'aéroport), d'autre part les subventions de fonctionnement représentent plus de la moitié des charges de gestion. Ces subventions permettent de financer la ligne commerciale Le Puy-en-Velay / Paris Orly, structurellement déficitaire, du fait de son faible taux de remplissage, mais aussi du faible pouvoir de négociation d'un petit aéroport face aux compagnies aériennes.

La crise sanitaire a perturbé cet équilibre. Du côté des produits, le montant de taxe d'aéroport perçu a fortement diminué ; quant aux charges, si elles ont connu une baisse, s'agissant notamment des prestations de sécurité, celles-ci n'ont pas permis de compenser la baisse des produits, conduisant à un déficit d'exploitation en 2021 et une capacité d'autofinancement négative. Le syndicat ne disposait donc plus des ressources pour mener à bien le plan pluriannuel d'investissement qu'il a établi avec le département. Alors que ce dernier a réduit ou repoussé les investissements qu'il comptait porter, le syndicat a été contraint de concentrer ses investissements sur la conformité réglementaire et de repousser les perspectives

de développement futur. Compte tenu de la moindre capacité d'autofinancement du syndicat, les dépenses d'équipement ont dû être financées par la dette, tant auprès des établissements financiers qu'auprès de l'État, sous la forme d'avances de taxe d'aéroport. Ces évolutions combinées ont conduit à une rapide dégradation de la situation financière du syndicat au cours de la crise sanitaire, qui devrait peser sur ses perspectives de développement et nécessiter une hausse des contributions financières des membres du syndicat.

Graphique n° 2 : Évolution de la capacité de désendettement du SMGAD



Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

Un autre modèle à envisager

Or la ligne d'aménagement du territoire et l'aéroport représentent déjà un coût public élevé, notamment au regard du nombre de passagers transportés. La seule compensation versée à la compagnie aérienne Twin Jet s'élevait ainsi à 190 € par passager en 2017-2018, pour une moyenne observée de 69 € sur les autres lignes d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la fréquentation de la ligne ne progresse pas depuis plus de 40 ans et tend même à décroître. Son impact économique est très incertain et le territoire a connu un déclin démographique sur la même période. D'autres solutions peuvent être envisagées pour permettre un désenclavement moins coûteux et plus concret du territoire, profitant au plus grand nombre, comme le renforcement de la liaison en bus du Puy-en-Velay vers la gare TGV de Saint-Étienne.

Dans ces conditions, alors que le modèle économique de la ligne d'aménagement du territoire est de plus en plus fragile, la chambre invite les collectivités membres du syndicat et l'État, dans un souci d'efficacité de la dépense publique, à considérer la fermeture de la ligne commerciale Le Puy-en-Velay / Paris et la transition du syndicat vers une activité non-commerciale, centrée sur l'aviation d'affaires, de services et de loisirs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : régulariser, sans délai, l'attribution de délégation de signature au directeur.

Recommandation n° 2 : mutualiser la fonction achats du syndicat avec une de ses collectivités membres.

Recommandation n° 3 : instaurer une procédure de remboursement des frais de déplacements et de missions du directeur respectant le principe de séparation des tâches.

Recommandation n° 4 : exiger du délégataire la production du rapport d'information prévu par l'article L. 3131-5 du code de la commande publique.

Recommandation n° 5 : renforcer les exigences de la qualité de service dans la prochaine convention et en assurer le suivi.

Recommandation n° 6 : renégocier la convention de gestion entre le syndicat et le département pour clarifier le partage du financement des investissements.

1 PRÉSENTATION DE L'AÉROPORT ET DE SON ACTIVITÉ

L'aménagement de la plateforme aéroportuaire du Puy-Loudes a été déclaré d'utilité publique par un arrêté préfectoral du 5 février 1935. Installé à 12 km au nord-ouest de la ville du Puy-en-Velay, l'aérodrome a été inauguré en août 1937. Il est ouvert à la circulation aérienne publique (CAP) par un arrêté préfectoral du 18 juillet 1969.

Dans les années 1970, des travaux structurants ont été entrepris : construction d'un bâtiment à usage d'aérogare, d'une tour de contrôle, de bâtiments administratifs et allongement de la piste pour la porter à sa longueur actuelle de 1 400 mètres. Ces aménagements ont permis l'ouverture en 1979 d'une liaison directe Le Puy-en-Velay / Paris Orly, maintenue depuis afin d'assurer le désenclavement du département.

Depuis la décision par l'aéroport de Saint-Étienne Loire de cesser ses activités commerciales en 2017, l'aéroport Le Puy-en-Velay – Loudes est l'un des six aéroports commerciaux de la région avec Aurillac, Chambéry, Grenoble, Clermont-Ferrand, et Lyon-Saint Exupéry. Il dispose d'un terminal de 250 m², d'une piste revêtue de 1400 m x 30 m et d'une piste gazonnée de 940 m x 80 m, pour une superficie totale d'environ 100 ha.

Aéroport ou aérodrome ?

Un aérodrome désigne les terrains aménagés pour le décollage et l'atterrissage d'aéronefs¹.

Un aéroport désigne les installations et services destinés aux lignes aériennes de transport. Un aéroport est donc implanté sur un aérodrome. On considère que si l'aérodrome est équipé des infrastructures destinées au transport aérien commercial de passagers et ouvert à la circulation aérienne publique (CAP), il convient de le désigner comme un aéroport² : le terme « aéroport du Puy-Loudes » est donc utilisé dans ce rapport.

¹ Cf. article L. 6300-1 du code des transports, « constitue un aérodrome tout terrain ou plan d'eau spécialement aménagé pour l'atterrissage, le décollage et les manœuvres d'aéronefs. L'emprise d'un aérodrome s'étend aux installations annexes que celui-ci peut comporter pour les besoins du trafic et le service des aéronefs ».

² Si le terme « aéroport » n'est pas défini par la loi, les lignes directrices de la Commission européenne du 4 avril 2014 prévoient que « l'entité ou le groupe d'entités qui exercent l'activité économique consistant à fournir des services aéroportuaires aux compagnies aériennes, c'est-à-dire à assurer la prise en charge des aéronefs, depuis l'atterrissage jusqu'au décollage, ainsi que des passagers et du fret, afin de permettre aux transporteurs aériens de fournir des services de transport aérien, seront désignés par le terme "aéroport" ».

1.1 La géographie

L'aéroport du Puy-Loudes est l'un des deux aéroports locaux de désenclavement de la région avec Aurillac³. La ville du Puy-en-Velay est située à 440 km à vol d'oiseau de Paris (540 km par la route) et à 5h30 par la route ou par le train. L'aéroport le plus proche, Clermont-Ferrand, se trouve à 1h30 de route du Puy. Lors de ses échanges avec l'équipe de contrôle, le président du syndicat mixte de gestion de l'aérodrome du Puy-en-Velay – Loudes (SMGAD), qui préside aussi l'agglomération du Puy-en-Velay, a reconnu, que cette dernière est la principale bénéficiaire de l'aéroport. L'ouest du département de la Haute-Loire (arrondissement de Brioude) peut se tourner vers l'aéroport de Clermont-Ferrand et l'est (arrondissement d'Yssingeaux) est naturellement proche de Saint-Étienne, qui dispose d'une ligne TGV (à 3h de Paris) et d'une offre d'aviation d'affaires, et peut se rendre plus facilement à Lyon.

L'aéroport du Puy-Loudes se situe à un peu plus de 15 minutes du Puy-en-Velay en voiture et offre 50 places de stationnement gratuit. Des commerces de location de voitures sont présents sur le site. Aucune solution de transport collectif vers l'aéroport n'est proposée, mise à part une navette routière depuis la ville de Mende en Occitanie (cf. 4.2.1 ci-après). Lors de ses échanges avec l'équipe de contrôle, l'ordonnateur a jugé que les déplacements vers l'aéroport et la zone d'activité attenante sont trop diffus pour permettre la mise en place d'une ligne de transport collectif, se montrant plus favorable à des solutions de covoiturage.

Propriété du département, l'aéroport est exploité depuis 2002 par le syndicat mixte de gestion de l'aérodrome Le Puy-en-Velay – Loudes, dont les effectifs au 31 décembre 2021 sont de 3,74 emplois équivalents temps plein. Pour 2021, ses recettes s'élèvent à 1,12 M€ en fonctionnement et 0,29 M€ en investissement.

1.2 L'activité de l'aéroport

1.2.1 L'activité commerciale avant la crise sanitaire

La ligne Le Puy-en-Velay / Paris Orly permet de relier ces deux villes en 1h10. Jusqu'à la crise sanitaire, cette ligne, seule liaison commerciale régulière de l'aéroport, effectuait deux vols aller-retour quotidiens du lundi au vendredi.

L'aéroport du Puy - Loudes est le plus petit aéroport de la région en nombre de passagers sur des vols commerciaux (6 700 en moyenne par an de 2016 à 2019). Il a vu son activité commerciale baisser avant même que ne survienne la crise sanitaire : la fréquentation annuelle a connu une baisse de près d'un quart de son volume entre 2016 et 2019 (de 7 571 à 5 768 passagers⁴). Le nombre moyen de passagers par vol a décru, de 7,4 en 2017 à 6,5 en 2019, sur

³ Typologie proposée par la mission chargée du Rapport sur le maillage aéroportuaire français (Commissariat général à l'égalité des territoires, janvier 2017). Les aéroports locaux de désenclavement, au nombre de 12, sont définis comme les aéroports « pour lesquels la liaison avec Paris et les hubs régionaux est essentielle et s'inscrit dans la multi modalité ».

⁴ Rapports d'activité des aéroports français, Union des aéroports français (UAF).

des appareils pouvant accueillir 19 passagers. Les coefficients de remplissage se situent donc entre 34 % et 40 % sur cette période, bien en deçà du seuil de rentabilité de 77 % estimé par l'association internationale du transport aérien.

1.2.2 L'activité non-commerciale avant la crise sanitaire

L'aéroport accueille une activité privée de voyages d'affaires avec comme acteur notable la société BLR aviation privée, fondée en 2017 par M. Alexandre Rouchon, ancien président directeur général de Hex'Air, société qui exploitait la ligne Le Puy / Paris jusqu'à son rachat par la société Twin Jet en 2016. BLR aviation privée propose des vols vers l'Europe occidentale et l'Afrique du nord, grâce à un unique avion pouvant transporter jusqu'à neuf passagers. Une société d'hélicoptère propose aussi des vols depuis l'aérodrome de Loudes.

L'aéroport accueille également des activités de loisirs : un club associatif de vol en planeurs, un club de parachutisme, un club d'ULM et un aéroclub.

En nombre de vols (« mouvements d'aéronefs », cf. détail en annexe 6.1), l'aéroport sert principalement des mouvements non-commerciaux : sur les 9 000 mouvements au départ de Loudes en moyenne chaque année de 2016 à 2019, 90 % sont des mouvements non-commerciaux. Comme les mouvements commerciaux, les mouvements non-commerciaux ont vu leur volume se réduire avant même la crise sanitaire (de 9 549 mouvements en 2016 à 7 253 mouvements en 2019, soit - 9 % par an). Les mouvements non-commerciaux sont répartis à 70 % entre les mouvements locaux (décollage et atterrissage sur le même site) et à 30 % sur les mouvements « voyages ». Ces derniers sont ventilés ainsi :

Tableau n° 2 : Répartition des « voyages » non-commerciaux en 2019 et 2020

	2019	2020
<i>Vols d'aéroclubs</i>	1 376	1 106
<i>Vols privés français</i>	885	620
<i>Vols de travail aérien</i>	85	70
<i>Vols d'appareils commerciaux sans passagers</i>	19	25
<i>Autres vols (militaires, SAMU, EVASAN...)</i>	284	220
Total	2 649	2 041

Source : SMGAD

Le nombre de vols réalisé par des exploitants privés est comparable au nombre de mouvements commerciaux réalisés en 2019 (888 mouvements).

1.2.3 Les conséquences de la crise sanitaire

L'aéroport Le Puy-Loudes se trouvait donc dans un contexte défavorable lorsque est survenue la crise sanitaire, dont les effets ont été prononcés pour le secteur aérien dans son ensemble et pour cet aéroport en particulier. Au gré des vagues, la crise a ainsi entraîné une interruption totale de la ligne d'aménagement du territoire (LAT) Le Puy-en-Velay / Paris Orly

du 15 mars 2020 au 10 septembre 2020, suivie par une reprise partielle jusqu'au 5 novembre 2020⁵, une nouvelle interruption jusqu'au 15 avril 2021 et une nouvelle reprise partielle jusqu'au 15 septembre 2021 dans des conditions identiques (fermeture estivale en août). La reprise s'est accélérée depuis cette date, sans toutefois retrouver les fréquences d'avant crise⁶.

Les vols commerciaux ont été particulièrement affectés : seuls 258 vols ont été enregistrés en 2020, pour 1 300 passagers, soit, respectivement, 29 % et 19 % des moyennes observées de 2016 à 2019. Le coefficient de remplissage, déjà faible, s'est encore détérioré durant la crise. Cette situation ne devrait s'améliorer que très progressivement : il n'y avait encore que 1 700 passagers en 2021, et 3 500 passagers sont attendus pour 2022.

Les vols non-commerciaux ont mieux résisté, avec 5 806 mouvements en 2020, soit 71 % des mouvements observés annuellement entre 2016 et 2019. Les 602 vols privés réalisés en 2020 sont bien supérieurs aux 258 vols commerciaux de l'année. Ainsi, alors que l'aviation commerciale et l'aviation de loisirs représentaient respectivement 81 % et 12 % du chiffre d'affaires de l'aéroport en 2017, ces proportions étaient de 49 % et 40 % en 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'aéroport Le Puy-en-Velay - Loudes est le plus petit des six aéroports commerciaux de la région, avec 6 700 passagers par an de 2016 à 2019. Il est, avec Aurillac, l'un de ses deux aéroports de désenclavement : la ville du Puy-en-Velay est en effet située à 5h30 de Paris, par route ou par train. La liaison commerciale Le Puy-Loudes / Paris-Orly a été créée en 1979 à cet effet.

L'agglomération du Puy-en-Velay est la principale bénéficiaire de cet équipement, des solutions de transport alternatives existant à l'ouest (Clermont-Ferrand) et à l'est du département (Saint-Étienne, Lyon).

L'activité commerciale de l'aéroport a connu une baisse avant même le début de la crise sanitaire, affichant un faible coefficient de remplissage. Elle s'est effondrée pendant la crise sanitaire. L'activité non-commerciale, qui connaissait aussi une baisse tendancielle, a mieux résisté à la crise. La clientèle d'affaires ciblée tarde à revenir et les projections pour 2022 sont modestes.

⁵ Du 11 septembre 2020 au 5 novembre 2020 : deux allers-retours par semaine (contre 10 en temps normal) et dispositif d'annulation si aucun passager inscrit sur la rotation.

⁶ Du 15 septembre 2021 au 1^{er} avril 2022 : cinq allers-retours par semaine, avec suivi hebdomadaire des prévisions de remplissage et annulation de vol en accord avec le gestionnaire de l'aéroport. Depuis le 1^{er} avril 2022 : sept allers-retours par semaine.

2 LA GOUVERNANCE ET LA GESTION INTERNE DE L'AÉROPORT

La gestion de l'aérodrome a initialement été assurée par la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Puy en Velay / Yssingaux, avant d'être confiée au département de la Haute-Loire (1992-1994), puis à l'association de l'aérodrome départemental du Puy-en-Velay - Loudes (1994-2002), subventionnée par la CCI, le département et le district du Puy-en-Velay.

Le syndicat mixte de gestion de l'aérodrome départemental Le Puy-en-Velay - Loudes (SMGAD) a été créé par ces mêmes membres⁷ par arrêté préfectoral du 22 mai 2002. Il a pour objet la gestion et l'exploitation de l'aérodrome, l'organisation d'une ligne aérienne régulière entre Paris et Le Puy-en-Velay et, plus généralement, de faire tout ce qui pourra concourir à la réalisation de cet objet (article 2 des statuts du SMGAD).

Ces statuts ont été modifiés par les arrêtés du 19 janvier 2006 et 20 juin 2014 et par une délibération reçue en préfecture le 9 octobre 2018. Cette dernière modification ayant été votée conformément aux dispositions de l'article L. 5721-2-1 du code général des collectivités territoriales et à celles des statuts du syndicat, notamment ses articles 9 et 17, le représentant de l'État a estimé qu'il n'était pas nécessaire de prendre un arrêté préfectoral pour cette dernière modification des statuts⁸. Ces quelques modifications statutaires sont détaillées ci-après et portent principalement sur la composition du syndicat.

Tableau n° 3 : Évolution de la composition du syndicat et des contributions de ses membres

	22-mai-02	19-janv-06	20-juin-14	09-oct-18
<i>Département de la Haute-Loire</i>	49,50 %	49,50 %	52 %	28 %
<i>Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay</i>	21 %	25,25 %	28 %	16 %
<i>Chambre de commerce et d'industrie⁹</i>	29,50 %	25,25 %	20 %	11 %
<i>Région Auvergne-Rhône-Alpes</i>				45 %

Source : statuts du SMGAD

⁷ La communauté d'agglomération du Puy-en-Velay se substituant à l'ancien district en 2001.

⁸ Décision conforme à celle de la 6ème chambre de la CAA de Bordeaux du 16 novembre 2020, 19BX03439, 20BX00345.

⁹ Du Puy-en-Velay / Yssingaux en 2002 et 2006, de Haute-Loire en 2014 et 2018.

2.1 L'organisation du syndicat

2.1.1 Les organes et leur fonctionnement

Le SMGAD est constitué selon les dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (article 1 de ses statuts) relatifs aux syndicats mixtes. Ces dispositions permettent de déterminer assez librement les règles de fonctionnement de ces établissements dans leurs statuts¹⁰.

Le SMGAD est administré un comité syndical (article 7) composé de délégués élus par l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou établissement public en son sein, dont le nombre est proportionnel à sa contribution au budget. Ces proportions ont été respectées sur la période contrôlée (cf. 2.1.2).

Les membres du bureau sont élus parmi les membres du comité syndical et comprennent un président et plusieurs vice-présidents, réélus après chaque renouvellement du comité syndical (article 8). Le président est l'organe exécutif du syndicat (article 10). Le syndicat mixte est présidé depuis 2009¹¹ par Michel Joubert, président de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay et maire de Chaspuzac, commune où se trouve la zone d'activité attenante à l'aéroport.

Le bureau du syndicat n'a pas été mobilisé sur la période contrôlée. La possibilité de délégation d'attributions du comité syndical au bureau prévue à l'article 9 des statuts n'a pas été utilisée et aucune réunion du bureau n'a été organisée. Dans ses échanges avec l'équipe de contrôle, le directeur du syndicat a estimé que le comité syndical était suffisamment mobilisable. Effectivement, celui-ci s'est réuni au moins une fois par semestre, conformément à l'article 9 des statuts, et jusqu'à cinq fois par an en 2018 et 2019.

L'organisation du SMGAD est donc centrée autour du comité syndical et de son président, dans un souci de simplicité. Ce choix ne méconnaît ni les statuts du syndicat mixte, ni le code général des collectivités territoriales.

2.1.2 Les membres du syndicat

La principale évolution sur la période contrôlée est l'arrivée de la région comme premier financeur du syndicat en 2018. Le département, propriétaire de l'aérodrome, premier contributeur depuis la création du syndicat mixte, est désormais relégué au second plan. La communauté d'agglomération du Puy-en-Velay et la CCI de la Haute-Loire complètent enfin ce tableau, cette dernière ayant progressivement réduit sa participation au syndicat mixte et ne représentant aujourd'hui plus que 11 % des contributions, contre près de 30 % en 2002 et encore 25 % en début de période contrôlée.

¹⁰ Cf. notamment les dispositions de l'article L. 5721-2.

¹¹ Dernière réélection lors de la séance du comité syndical du 6 décembre 2021.

Tableau n° 4 : Évolution de la représentation au comité syndical (CS) et au bureau (B)

Nombre de délégués titulaires	22-mai-02		19-janv-06		20-juin-14		09-oct-18	
	CS	B	CS	B	CS	B	CS	B
Département de la Haute-Loire	5	3	6	3	6	2	3	1
Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay	2	1	3	1	3	1	2	1
Chambre de commerce et d'industrie	3	2	3	2	2	1	1	1
Région Auvergne-Rhône-Alpes							4	1

Source : statuts du SMGAD

Conséquences du vote de la loi NOTR¹² sur les compétences en matière d'exploitation des aérodromes et d'organisation des services de transport aérien public

Une note interministérielle du 12 mars 2019 rappelle le cadre juridique applicable. Elle précise notamment que les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics peuvent participer à la **gestion ou à l'exploitation d'un aéroport**. La loi NOTR¹² n'ayant pas modifié l'ordonnancement juridique en la matière, un aéroport peut notamment continuer à être géré ou exploité par un syndicat mixte (cf. articles L. 6311-1, L. 6311-2 et L. 6321-2 du code des transports).

S'agissant de **l'organisation et du financement des liaisons aériennes soumises à des obligations de services publics**, les dispositions générales de la loi NOTR¹² relatives à la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales doivent s'articuler avec les dispositions spéciales du code des transports, notamment son article L. 6412-4, selon lequel l'État peut « *déléguer tout ou partie de l'organisation de services de transport aérien intérieurs au territoire français soumis à des obligations de service public à une collectivité territoriale ou à une autre personne publique intéressée l'ayant demandé* ».

Dans le cas des lignes interrégionales, le code des transports offre la possibilité à l'État, seul compétent, de déléguer l'organisation de services de transports aériens soumis à OSP à toute personne publique intéressée. Les membres d'un syndicat mixte auquel serait déléguée l'organisation de la liaison ont vocation à la financer. Par ailleurs, la personne publique délégataire, chargée de l'organisation de la liaison, peut à ce titre inviter toute autre personne publique intéressée à participer à son financement.

2.1.2.1 Relations avec le département

Le département de la Haute-Loire est propriétaire de l'aérodrome du Puy-en-Velay – Loudes et de l'ensemble de ses infrastructures. Une convention de gestion, établie le 14 avril 2003, définit les termes de la relation entre propriétaire et gestionnaire, conformément à l'article 5 des statuts du syndicat.

¹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

Le propriétaire « *confie [ainsi] au gestionnaire la totalité des terrains, bâtiments et installations lui appartenant ou dont il a la jouissance et constituant l'aérodrome* » (article 3 de la convention de gestion). L'ensemble est mis à disposition à titre gratuit. Les investissements restent assurés par le département, à la demande du syndicat mixte. « *Le gestionnaire propose au propriétaire les travaux d'équipement, de grosses réparations et d'améliorations nécessaires à sa mission. Le gestionnaire a la responsabilité des travaux d'entretien locatif des ouvrages dont la gestion lui a été confiée* » (article 4).

Malgré une répartition en apparence claire de la responsabilité en matière d'investissements, il apparaît, à tout le moins, qu'un flou a pu subsister à certains moments, conduisant le SMGAD à porter des investissements qui revenaient au propriétaire de l'aérodrome (cf. analyse détaillée du plan pluriannuel d'investissement en 4.3.2).

Enfin, en termes de compétences, s'agissant du financement de la liaison aérienne Le Puy-en-Velay / Paris-Orly, la question du fondement de l'intervention du département dans le domaine aéroportuaire s'est posée à la suite de la loi NOTRÉ, qui a supprimé la clause de compétence générale qui fondait jusque-là l'intervention du département. Lors du comité syndical du 17 novembre 2017, un débat s'est tenu en conséquence autour de la nécessité d'un transfert de propriété par le département. Le représentant de l'État a toutefois fait savoir par une lettre du 11 octobre 2018 au président du SMGAD que le département restait fondé à intervenir en tant que membre du syndicat mixte, analyse depuis lors confirmée par une note interministérielle diffusée sur ce sujet (cf. *supra*). Lors de ses échanges avec l'équipe de contrôle, Mme Corinne Bringer, conseillère départementale, vice-présidente du SMGAD, a exprimé son souhait que le département continue à soutenir l'activité de l'aéroport du Puy-en-Velay, considéré comme un outil du développement économique du département.

2.1.2.2 Relations avec la région

L'insécurité juridique faisant suite au vote de la loi NOTRÉ a amené la région Auvergne-Rhône-Alpes à se positionner très tôt pour apporter le financement nécessaire pour sécuriser l'avenir de cet aéroport de désenclavement du territoire. Dès février 2017, dans le cadre du pacte régional pour la Haute-Loire, signé avec le conseil départemental de la Haute-Loire et la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, la région s'est engagée à financer (i) la ligne aérienne Le Puy / Paris à hauteur de 300 k€ par an, (ii) une desserte routière Mende-Loudes à hauteur de 30 k€ par an et (iii) les travaux sur la piste de l'aérodrome de Loudes à hauteur de 750 k€. Initialement mis en œuvre par convention signée avec le SMGAD le 30 octobre 2017 pour la période 2017-2021, les financements régionaux de la ligne aérienne et de la desserte routière pour Mende ont pris la forme de contributions en tant que membre du syndicat mixte à la suite de la modification statutaire du 9 octobre 2018.

Lors des débats parlementaires sur la loi NOTRÉ¹³, il a été évoqué que l'intervention des régions dans les structures aéroportuaires gérées par les départements ou les syndicats

¹³ « *Mme Marylise Lebranchu, ministre. (...) Pour en revenir aux aéroports, l'État a ouvert la possibilité aux régions de gérer ceux qui relèvent de l'État. Actuellement, certains aéroports sont gérés par les départements, d'autres par des syndicats mixtes et rien de tout cela ne changera. La gestion par un syndicat mixte, qui est un cas fréquent, pourra être conservée. Il est néanmoins de bon ton, comme le suggère à raison le président Pélissard, d'envisager l'intervention de la région. Je ne peux pas introduire par amendement une disposition législative d'une telle importance car les régions n'ont pas obtenu la compétence aéroportuaire. Mais comme elles ont l'intégralité de la compétence transport (...) il me semble intéressant qu'elles gèrent l'ensemble des aéroports en plus de ceux qu'elles gèrent déjà* ».

mixtes pourrait découler de la compétence générale qui leur est reconnue en matière de transport. La collectivité régionale apparaît donc comme une « *personne publique intéressée* », au sens de l'article L. 6412-4 du code général des collectivités territoriales et peut, à ce titre, participer au financement du syndicat mixte (cf. *supra*).

2.1.2.3 Relations avec la chambre de commerce et d'industrie¹⁴

La chambre de commerce et d'industrie (CCI) a été très engagée historiquement dans l'aéroport du Puy-en-Velay, dont elle a notamment assuré la gestion jusqu'à 1992. Les statuts du SMGAD prévoyaient que soit confiée à la chambre consulaire une mission d'assistance générale et de gestion (article 6). A sa demande, la convention d'assistance à la direction de l'aéroport a été résiliée et l'article 6 des statuts du syndicat a été abrogé par l'arrêté portant modification des statuts du SMGAD du 20 juin 2014. La création du poste de directeur de l'aéroport a fait suite à ce retrait.

L'importance de la CCI au sein du comité syndical s'est réduite avec l'arrivée de la région, mais aussi du fait d'un contexte budgétaire de plus en plus contraint, qui a poussé la CCI à diminuer sa participation financière au SMGAD : de deuxième contributeur du syndicat à sa création avec 29,5 % des contributions, la CCI est aujourd'hui le membre dont la contribution est la plus faible, avec 11 % des contributions.

Ces contraintes financières ont amené la CCI de Haute-Loire à faire part de sa volonté de sortir du SMGAD par courrier du 27 février 2020, invoquant la convention d'objectifs et de moyens signée avec la préfecture de région le 16 octobre 2019 qui la contraindrait à mettre un terme au financement d'équipements déficitaires.

Or l'article L. 5721-2-1 du CGCT précité prévoit que « *lorsque les statuts n'ont pas prévu une procédure spécifique, les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical* », dispositions reprises à l'article 17 des statuts du SMGAD. Une disposition introduite par l'article 51 de la loi PACTE (loi n° 2019-486 du 22 mai 2019) complète l'article L. 712-7 du code de commerce, qui prévoit désormais que « *l'autorité compétente peut autoriser un établissement public du réseau à se retirer d'un syndicat mixte si le maintien de sa participation dans le syndicat compromet la situation financière de cet établissement* ». Par courrier du 7 juillet 2020, le préfet de la Haute-Loire a donc indiqué au président du SMGAD que la CCI de la Haute-Loire peut être autorisée à sortir du SMGAD par simple décision du préfet de région, à la condition de démontrer que le maintien de sa participation compromet sa situation financière.

La CCI a réitéré sa demande de sortie dans une lettre du 12 juillet 2021, demande rejetée par le comité syndical le 6 décembre 2021. Si la chambre ne remet pas en question l'analyse statutaire menée, on peut s'étonner de cette situation où un membre est contraint à financer une structure déficitaire contre son gré. Au 1^{er} septembre 2021, l'audit des équipements gérés par les CCI en région, mené par la préfecture de région et la CCI Auvergne-Rhône-Alpes, a rendu ses conclusions au préfet de région, qui instruit maintenant le dossier.

Le SMGAD est donc menacé d'une baisse de ses ressources, ce qui pourrait remettre en question son équilibre financier. En 2019, lors des échanges parlementaires sur les dispositions précitées de la loi PACTE, le sénateur Duplomb, sénateur de la Haute-Loire, émettait les craintes suivantes, s'agissant de l'aéroport du Puy-en-Velay : « *si, demain, pour une raison X*

¹⁴ Du Puy-en-Velay / Yssingeaux en 2002 et 2006, de Haute-Loire en 2014 et 2018.

ou Y, la chambre de commerce et d'industrie s'en retire, je ne suis pas sûr que les autres collectivités continueront de le financer ».

2.1.2.4 Relations avec la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay (CAPEV)

Bien que l'agglomération du Puy-en-Velay soit la principale bénéficiaire de cet aéroport et que M. Michel Joubert soit l'ordonnateur de chacune de ces structures, les relations entre la CAPEV et le SMGAD sont formellement limitées à la seule contribution financière versée par la première, en tant que membre du syndicat, au second. Pourtant, l'aéroport touche à plusieurs titres de compétences de la CAPEV, tels que le développement économique, l'urbanisme et l'aménagement du territoire, les transports, la voirie, etc.

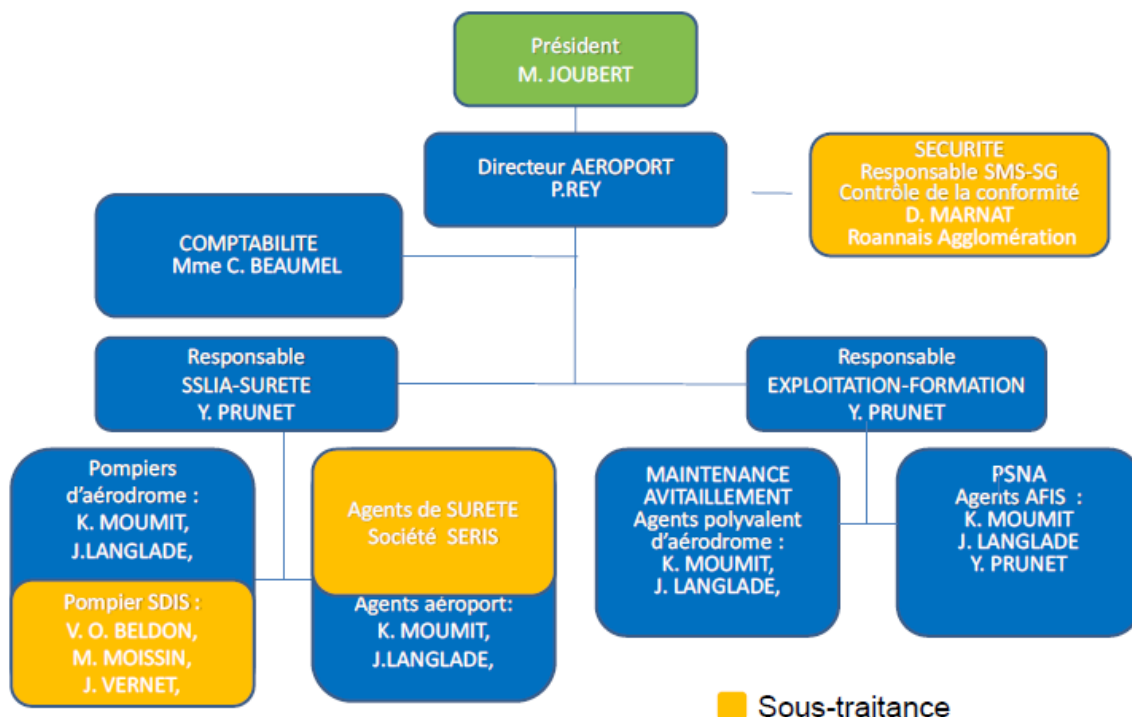
La faiblesse du lien formel entre l'agglomération et le SMGAD peut interroger sur l'importance réelle de l'aéroport pour l'agglomération. Dans ses échanges avec l'équipe de contrôle, le président Joubert a noté que si beaucoup de communes de l'agglomération, à majorité rurale, sont peu intéressées par l'aéroport, il estime néanmoins que celui-ci a une importance vitale pour l'ensemble des zones d'activité de l'agglomération. La chambre ne peut néanmoins que noter l'impact géographique réduit de cet aéroport, qui bénéficie principalement à une fraction de l'agglomération du Puy-en-Velay.

2.2 La gestion du syndicat

2.2.1 Le personnel

Le personnel de l'aéroport est placé sous l'autorité de son président, M. Michel Joubert. L'aéroport est dirigé par M. Pascal Rey, employé à temps non complet (60 %). Les effectifs du syndicat comptent trois agents polyvalents à temps complet et une assistante à temps non complet, pour un effectif total de 3,74 emplois équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2021. Les missions « système de management de la sécurité / système de gestion » (dites « SMS-SG ») et de contrôle de la conformité sont assurées par la responsable de l'aéroport de Roanne dans le cadre d'une mise à disposition réciproque, sous la responsabilité du directeur du SMGAD.

Organigramme n° 1 : Organigramme général du syndicat mixte de gestion de l'aéroport (SMGAD)



Source : SMGAD (manuel d'aérodrome)

La gestion de l'aéroport est assurée au quotidien par un nombre restreint d'employés polyvalents et flexibles. Son directeur notamment, employé à temps non complet, se voit affecter à titre individuel un vaste éventail de tâches. Ainsi, sous l'autorité du président, il organise et supervise l'activité de l'aéroport sur le plan :

- managérial (recrutement, gestion des équipes, sous-traitants, etc.) ;
- relationnel (autorités compétentes, élus délégués au comité syndical, autres organismes, etc.) ;
- financier (suivi d'activité, élaboration et suivi du budget, plan d'investissement, douane, gestion immobilière, etc.) ;
- administratif (déclaration, compte-rendu, convention, etc.) ;
- technique (exploitation, fonction AFIS – *Airport Flight Information Service* ou services d'information de vol et d'alerte sur les aérodromes, SSLIA – service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs, sûreté, maintenance, avitaillement, projets, etc.), selon les règles de sûreté et de sécurité aéroportuaires et aéronautiques, les règles d'un établissement public (ERP), les objectifs d'optimisation et de développement économique (qualité, coût, délais).

Compte tenu du profil de ses équipes, M. Rey effectue seul une grande partie de ces tâches. Enfin, il est mis à disposition de Roannais Agglomération pour assurer les missions de responsable du système de management de la sécurité (cf. *supra*) suscitant un nombre non-négligeable de déplacements sur place.

2.2.2 La délégation de signature du président au directeur

L'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que le président d'un établissement public de coopération intercommunale peut donner, par arrêté, délégation de signature à certains agents en charge de fonctions de direction ainsi qu'aux responsables de service. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Le Conseil d'État a précisé dans un arrêt du 9 mai 1958 que la durée de la délégation ne peut excéder celle des mandats tant du délégant que du délégataire. Cette règle s'applique également à la délégation de signature accordée par le président d'un syndicat mixte à son directeur¹⁵.

Les statuts du syndicat mixte, dans leur version applicable à compter du 9 octobre 2018, prévoient que le mandat des délégués au comité syndical prend fin en même temps que celui au titre duquel ils ont été élus (article 7). Ils précisent que l'élection des membres du bureau, dont le président, intervient après chaque renouvellement des délégués, pour un mandat de trois ans, renouvelable (article 8).

Le président du syndicat a délégué sa signature au profit du directeur par un arrêté du 1^{er} février 2018, à l'effet de signer :

- « tous les actes relatifs à l'exécution de dépenses et de recettes du Syndicat mixte ;
- tous les actes relatifs à la gestion du personnel à l'exclusion des décisions de recrutement, de fin de contrat et d'avancement ;
- le compte de gestion du Syndicat mixte ».

Aucun arrêté de délégation de signature n'a été pris depuis, alors que la composition du bureau, et donc la personnalité de son président, ont fait l'objet de quatre élections entre 2018 à 2021¹⁶.

Bien que le syndicat n'ait été présidé sur la période contrôlée que par une seule personne, M. Michel Joubert, en l'absence d'arrêté de délégation de signature régulièrement pris depuis celui du 1^{er} février 2018, l'ensemble des actes signés par le directeur, y compris électroniquement, depuis le 21 décembre 2018, notamment ceux relatifs à l'exécution des dépenses et des recettes, l'ont été par une personne n'ayant juridiquement pas compétence pour le faire.

L'ordonnateur s'est engagé en réponse à ces observations à régulariser dès l'automne 2022 la délégation de signature accordée au directeur, laquelle devra prendre la forme d'un arrêté du président du syndicat mixte, en application de l'article L. 5211-9 du CGCT.

Recommandation n° 1 : régulariser, sans délai, l'attribution de délégation de signature au directeur.
--

¹⁵ Pour l'application de ces dispositions à la signature accordée au directeur d'un syndicat mixte, voir CRC Auvergne, 16 novembre 2006, *Parc naturel régional Livradois Forez*.

¹⁶ Renouvellements des délégués, lors des comités syndicaux des 21 décembre 2018, 21 septembre 2020, 27 septembre et 6 décembre 2021.

2.2.3 La commande publique

Du fait de la taille réduite de ses effectifs, le syndicat mixte n'est pas doté d'un service propre en charge des achats et des marchés. La fonction achats est assurée par le directeur du syndicat qui bénéficie de l'appui des services externes du centre départemental de gestion de la Haute-Loire (CDG43) sur les aspects juridiques. Pour les marchés d'une technicité particulière, le directeur du syndicat mobilise le réseau des exploitants aéroportuaires qui, confrontés aux mêmes besoins, seraient en mesure de partager leur expertise et de transmettre des modèles de documents.

Aucune note ou guide ne formalise les procédures mises en œuvre en matière de commande publique. Cette absence de suivi et de formalisation d'une fonction-clé qui repose sur un seul agent ne permet pas de garantir la continuité du service.

La chambre relève l'absence de suivi par le syndicat de ses marchés et procédures en cours ou achevés. Cette absence ne permet pas de sécuriser le processus d'approvisionnement de l'aérodrome. Le lancement des procédures nouvelles ou à renouveler repose sur la connaissance et la vigilance du directeur, y compris pour les marchés structurants directement liés au cœur des missions du syndicat (ex : carburants aéronautiques, déverglaçant pour la piste, inspection filtrage). A défaut de suivi, une liste des marchés a été produite par le syndicat dans le cadre de l'instruction, faisant état de 25 marchés passés sur la période 2017-2021. Il s'agit pour l'essentiel des marchés ayant fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence adaptée ou formalisée. Elle ne constitue pas la liste exhaustive des achats réalisés par le syndicat.

La chambre note ensuite que, si les règles de publicité, de mise en concurrence et de choix des candidats sont respectées par le syndicat, en l'absence de procédure prédéfinie, le choix des modalités suivies peut parfois sembler arbitraire ou aléatoire¹⁷.

La chambre estime enfin que le déficit de compétence en interne du syndicat se ressent à l'examen de certains marchés, tant au stade de la passation que de l'exécution. L'examen d'un échantillon de marchés a notamment révélé les points suivants, développés en annexe 6.3 :

- une conception perfectible des marchés ne permettant pas d'assurer la sécurité juridique des contrats ;
- un recours à des techniques d'achat comme le sourçage ou la négociation, à mieux structurer ;
- l'absence sur certains segments d'achats récurrents d'une réflexion globale autour de l'évaluation du besoin et de la stratégie achat à mettre en place pour y répondre ;
- des lacunes dans le suivi de l'exécution des marchés de nature à porter un préjudice aux intérêts financiers du syndicat.

En se fondant sur l'ensemble de ces constats, la chambre recommande au SMGAD de rechercher dans son entourage institutionnel un partenaire avec lequel il pourrait mutualiser la fonction achats.

¹⁷ Ex : s'agissant de la mise en concurrence pour des achats pour lesquels le besoin estimé est inférieur à 40 k€, la lettre de consultation est préférée à la publication d'un avis d'appel public à la concurrence pour les « *dossiers simples et rapides* », lorsque « *les opérateurs en capacité sont clairement identifiés afin de délester la partie administrative* ». Autre exemple, s'agissant de la commission d'appel d'offres, elle est saisie « *pour les dossiers importants et/ou qui sont au-delà des montants de l'autorisation de délégation au Président. En cas de réunion proche du Comité Syndical, la CAO est réunie de préférence même si les dossiers sont de moindre importance* ».

Recommandation n° 2 : mutualiser la fonction achats du syndicat avec une de ses collectivités membres.

2.2.4 Les frais de missions et de déplacements

Plus de 10 k€ de remboursements de frais de missions et de déplacements ont été ordonnancés entre 2017 et 2020 pour le directeur du SMGAD. Aucun remboursement n'a été ordonnancé en 2021.

2.2.4.1 Cadre juridique

Les frais de déplacements et de missions des personnels et membres du comité syndical du SMGAD sont pris en charge dans le cadre fixé par la délibération n° 17-2014 adoptée le 22 juillet 2014. Ce texte vise le *corpus* réglementaire applicable au niveau national aux déplacements temporaires des personnels civils de l'État (décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006) et ceux des personnels des collectivités territoriales et établissements publics locaux (décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001).

La délibération du 22 juillet 2014 reprend les barèmes de remboursement définis par les arrêtés interministériels¹⁸ du 3 juillet 2006 alors applicables pour les frais de repas et d'hébergement ainsi que pour les indemnités kilométriques. Elle précise que « *les indemnités des frais de déplacement susvisés seront revalorisées en fonction des textes en vigueur* ». Les barèmes établis par les arrêtés du 3 juillet 2006 ont été réévalués en 2019 et 2020 pour ceux relatifs aux frais de repas et d'hébergement et en 2019¹⁹ pour ceux relatifs aux indemnités kilométriques. Il ressort toutefois des contrôles effectués que, malgré ces modifications successives, les indemnités liées aux déplacements servies par le SMGAD restent calculées sur les barèmes en vigueur en 2014, au détriment de ses agents.

La chambre invite le syndicat à appliquer sa délibération du 22 juillet 2014 et à liquider les frais de déplacements et de missions des personnels et membres du comité syndical sur la base des barèmes de remboursement en vigueur à la date de la mission.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique mettre immédiatement en application les barèmes révisés.

2.2.4.2 Confusion entre frais de mission et frais de représentation

Conformément au décret du 3 juillet 2006, la délibération du 22 juillet 2014 prévoit que « *l'agent ou l'élu en mission, c'est-à-dire, qui se déplace pour l'exécution de son service, hors de sa résidence administrative et familiale, doit être muni, au préalable, d'un ordre de*

¹⁸ Arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État et arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités kilométriques prévues à l'article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels de l'État.

¹⁹ Une nouvelle modification des barèmes est intervenue par arrêté interministériel du 14 mars 2022.

mission ». Elle précise que « *la notion de résidence administrative est définie comme étant le territoire de la commune de Loudes, siège social du syndicat mixte* ».

Or, entre 2017 et 2020, 31 indemnités de repas ont été versées au directeur du SMGAD au titre de « missions » intervenues sur le territoire de la commune de Loudes. Il ressort de l'instruction que ces repas, pris avec des acteurs institutionnels et des partenaires du syndicat, relèvent de la réglementation applicable aux frais de représentation et pourraient, à ce titre, sous réserve d'être autorisés par délibération du comité syndical²⁰, être pris en charge sur production de la facture acquittée²¹.

L'ordonnateur s'est engagé, en réponse à ces observations, à solliciter une délibération autorisant le remboursement des frais de représentation du directeur dès la prochaine réunion du comité syndical.

2.2.4.3 Contrôle et validation des états de frais

La liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales²² prévoit, pour la prise en charge des frais de déplacements, la production d'un état de frais signé par l'agent ayant fait l'avance des frais et par le représentant de l'organisme local qui certifie l'exactitude de l'ensemble des indications portées sur l'état de frais. Cette double signature est une garantie de la correcte liquidation de la dépense, réalisée sur la base des éléments déclarés et/ou justifiés par l'agent et certifiée par le représentant de l'organisme.

Pour la réalisation de ses missions, le directeur du syndicat dispose d'un ordre de mission permanent signé par le président d'une durée de 12 mois, du 1^{er} janvier au 31 décembre. Le directeur établit une à deux fois par an un relevé de ses déplacements, sous la forme d'un tableau mentionnant la date, la destination, le motif (le plus souvent limité à l'identification de la personne morale visitée) et les frais, dont le remboursement est demandé, attestés par les justificatifs réglementairement exigés (péages, stationnement, taxi, transports en commun).

Sur la période de 2017 à 2020, cinq états de frais périodiques ont été établis, dont deux font apparaître la signature du président, les autres ayant été signés par le directeur lui-même²³.

Sur la même période, 94 % des frais remboursés, soit près de 9 400 €, correspondent à des natures de frais (indemnités kilométriques et repas) pour le remboursement desquels aucune pièce justificative n'est requise hormis l'état de frais. Seul un contrôle de l'état de frais par une personne tierce à l'agent qui en demande le remboursement est de nature à garantir la réalité du déplacement et l'exacte liquidation des frais. Or, sur cette somme, 6 200 € ont été remboursés sur la seule validation du directeur bénéficiaire des défraiements.

²⁰ Article L. 721-3 du code général de la fonction publique.

²¹ Décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé.

²² Décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 modifié fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé pour la version applicable à la période contrôlée, remplacée par un décret n° 2022-505 du 23 mars 2022.

²³ Signature manuscrite sur l'état de frais ou électronique par validation du mandatement.

Tableau n° 5 : Frais de déplacements et de missions du directeur (2017-2020)

Période	Signataire	Production de justificatifs requise	Remboursement sur base déclarative	Total
2017- sem 1	Président	158,70 €	771,45 €	930,15 €
2017-sem 2	Directeur	47,65 €	1 808,76 €	1 856,41 €
2018	Président	294,50 €	2 426,62 €	2 721,12 €
2019	Directeur	66,10 €	2 565,81 €	2 631,91 €
2020	Directeur	51,70 €	1 827,21 €	1 878,91 €
Total	Président	453,20 €	3 198,07 €	3 651,27 €
Total	Directeur	165,45 €	6 201,78 €	6 367,23 €
Total		618,65 €	9 399,85 €	10 018,50 €

Source : Compte de gestion dématérialisé

Cette absence de vérification et de validation des états de frais par un tiers n'est pas conforme au principe du contrôle interne de séparation des tâches et présente un risque accru d'erreur ou de fraude.

L'ordonnateur s'est engagé, en réponse à ces observations, à instaurer l'élaboration d'un état semestriel des frais du directeur, qui serait soumis à son contrôle et à sa signature avant mandatement.

Si la chambre note cet engagement, elle invite l'ordonnateur à prévoir une élaboration plus fréquente de ces états de frais et à impliquer un acteur supplémentaire dans le processus de liquidation et de mandatement des frais de mission, afin de permettre un contrôle effectif des frais de déplacement et de mission.

2.2.4.4 État de frais 2021

Pour l'exercice 2021, aucune dépense n'est imputée sur les sous-comptes du compte 625 au profit du directeur alors même que celui-ci disposait d'un ordre de mission annuel. Il ressort de l'instruction que cette situation résulte d'un retard pris dans l'établissement de l'état de frais, lequel n'est toujours pas établi au mois de mai 2022. Cette situation illustre les risques résultant de la centralisation de la quasi-totalité des fonctions administratives au niveau d'un seul agent. Elle est de nature à faire peser un doute sérieux sur la sincérité et la réalité matérielle des frais dont le remboursement est demandé jusqu'à 16 mois après leur réalisation, alors que les pièces justificatives ne sont pas attendues pour une large majorité d'entre eux.

L'ordonnateur a indiqué, en réponse aux observations de la chambre, avoir demandé l'élaboration sans délai de l'état de frais pour les missions intervenues au cours de l'année 2021.

Recommandation n° 3 : instaurer une procédure de remboursement des frais de déplacements et de missions du directeur respectant le principe de séparation des tâches.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La composition du syndicat mixte a fortement évolué depuis 2017. Si le vote de la loi NOTRé a un temps créé une incertitude sur les collectivités compétentes pour financer l'activité de l'aéroport du Puy-en-Velay, la région Auvergne-Rhône-Alpes a finalement pu rejoindre le SMGAD comme premier financeur en 2018. Le département de la Haute-Loire, propriétaire de l'aérodrome, a aussi pu rester membre du syndicat, même s'il n'en est plus le premier soutien financier. La communauté d'agglomération du Puy-en-Velay et la chambre de commerce et d'industrie de la Haute-Loire complètent le tableau. Cette dernière a, toutefois, progressivement réduit sa participation au syndicat mixte et a demandé à plusieurs reprises à le quitter pour des raisons financières, dernièrement le 12 juillet 2021. Si cette demande a été rejetée par le comité syndical, la préfecture de région étudie désormais la situation financière de la CCI pour déterminer si celle-ci justifie de passer outre le refus du comité syndical. Un tel départ mettrait en péril l'équilibre financier du syndicat.

En termes de gouvernance et de gestion au quotidien, le SMGAD a opté pour un pilotage resserré, centré sur son comité syndical et son président, dans un souci d'efficacité. La gestion de l'aéroport est assurée au quotidien par un nombre restreint d'employés polyvalents et flexibles. Si cette gestion a le mérite de la réactivité et de l'efficacité, elle apparaît néanmoins source d'imprécisions et d'oublis. La gestion de la commande publique souffre notamment d'une absence de suivi et de formalisation et d'un déficit de compétence interne de nature à porter atteinte à la continuité du service.

3 LA LIGNE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aéroport dispose d'une seule et unique ligne commerciale reliant Paris.

3.1 Une ligne relevant d'une obligation de service public (OSP)

3.1.1 La réglementation européenne et la transposition en droit français

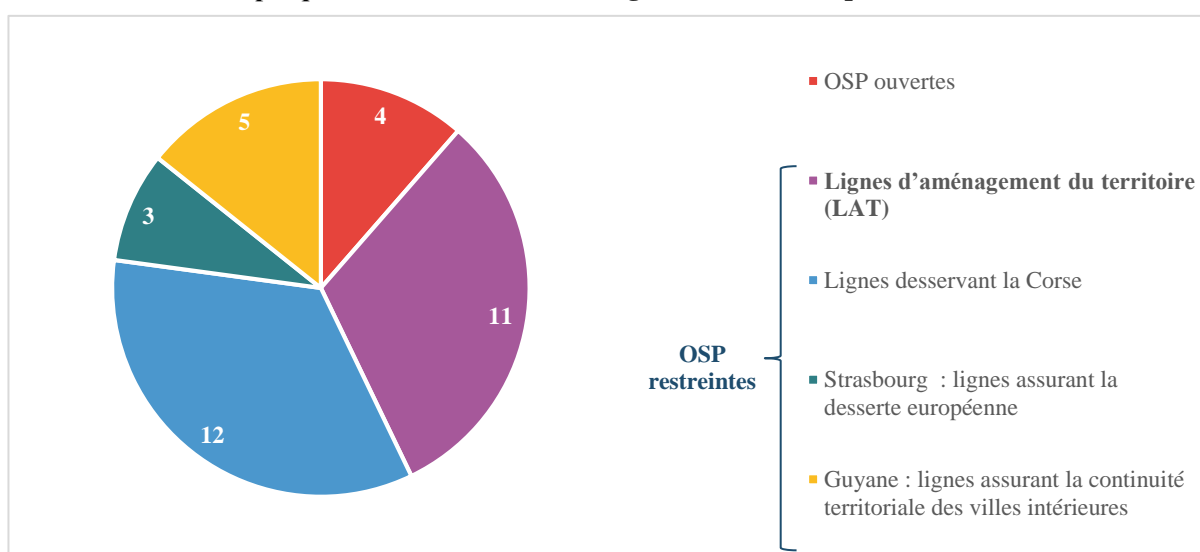
L'instauration d'obligations de service public (OSP) constitue la seule exception reconnue par la réglementation européenne au principe général de libre prestation des services aériens au sein de l'Union européenne²⁴. Un état membre peut, après en avoir informé la Commission, les aéroports concernés et les transporteurs aériens qui exploitent la liaison,

²⁴ Règlement européen (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans l'Union européenne complété par les lignes directrices interprétatives relatives aux obligations de services publics publiées par la Commission européenne au *Journal officiel de l'Union européenne* n° 2017/C 194/01 du 17 juin 2017.

imposer des obligations de service public pour l'exploitation d'une liaison intérieure à l'Union européenne, lorsqu'il est souhaité que des conditions minimales (continuité, régularité, prix ou capacité) soient respectées par tout transporteur aérien exploitant des services aériens réguliers sur cette liaison (**les OSP sont alors dites « ouvertes »**). Les liaisons entre la métropole et quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion) sont soumises à des OSP sans faire l'objet de compensations financières.

Si une ligne soumise à OSP ouvertes n'est exploitée par aucun transporteur, il peut être décidé de mettre en place une délégation de service public en attribuant, après appel d'offres, à un transporteur, l'exclusivité de l'exploitation de services réguliers sur cette ligne avec, le cas échéant, une compensation financière (**OSP « restreintes »**).

Graphique n° 3 : Liaisons sous obligations de service public en 2021



Source : Avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances 2022

La liaison sur laquelle sont imposées des obligations de service public doit être une liaison régulière entre deux aéroports de l'Union européenne, considérée comme « *vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport* »²⁵. Les impositions, modifications et suppressions d'OSP doivent être annoncées par une publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

En France, l'initiative de proposer au ministre chargé de l'aviation civile d'imposer des OSP appartient aux collectivités territoriales ou à d'autres personnes publiques intéressées. Les lignes sous OSP intérieures au territoire métropolitain sont connues sous le nom de lignes d'aménagement du territoire (LAT). La liaison Le Puy – Paris s'inscrit dans ce cadre.

²⁵ Article 16 du règlement européen (CE) n° 1008/2008.

Tableau n° 6 : Les lignes d'aménagement du territoire en 2021

Région	Lignes d'aménagement du territoire (LAT)
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	Aurillac – Paris
	Le Puy – Paris
<i>Bretagne</i>	Brest – Ouessant
	Quimper – Paris
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	Brive – Paris
	La Rochelle – Poitiers – Lyon
	Limoges – Lyon
	Limoges – Paris
<i>Occitanie</i>	Castres – Paris
	Rodez – Paris
	Tarbes – Paris

Source : Avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances 2022

3.1.2 L'OSP appliquée à la ligne Le Puy-en-Velay – Loudes / Paris-Orly

La liaison Le Puy - Paris fait l'objet d'OSP restreintes depuis au moins 1995²⁶. Ces obligations ont été modifiées à trois reprises depuis. Les OSP en vigueur, visées par l'actuelle convention d'exploitation de la ligne, ont été publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* le 27 juillet 2007 et prévoient les critères suivants :

Tableau n° 7 : OSP applicables à la liaison Le Puy-en-Velay – Loudes / Paris-Orly

Critère	Obligation de service public
<i>Fréquences minimales</i>	Deux allers et retours par jour , minimum, le matin et le soir, du lundi au vendredi, sauf jours fériés, 220 jours par an. Sans escale.
<i>Type d'appareil utilisé</i>	Appareil pressurisé d'une capacité minimale de 19 sièges .
<i>Horaires</i>	Doivent permettre aux passagers d'effectuer un aller et retour dans la journée avec une amplitude à destination d'au moins 7h30 au Puy-en-Velay et 8h à Paris .
<i>Tarifs</i>	Prix maximal d'un billet en aller simple : 223 € (valeur janvier 2008), hors taxes et redevances à l'exception de la TVA ²⁷ .
<i>Continuité de service</i>	Sauf cas de force majeure, 3 % maximum du nombre de vols prévus chaque année (soit 26 vols sur 880) peuvent être annulés pour des raisons directement imputables au transporteur. Préavis de six mois en cas d'interruption des services par le transporteur.

Source : JOUE 2007/C 174/07 du 27 juillet 2007

²⁶ La plus ancienne publication identifiée d'une communication de la Commission européenne relative à ces OSP au *Journal officiel de la Communauté européenne* date du 1^{er} septembre 1995 (95/C 227/05).

²⁷ Révision annuelle sur la base de l'indice du coût des services de transport publié par l'INSEE. Mécanisme d'indexation du tarif maximal sur « les prix des éléments de coût affectant l'exploitation de la liaison aérienne », en cas de hausse anormale, imprévisibles et étrangère aux transporteurs.

3.2 Une exploitation de la ligne par délégation de service public

La ligne d'aménagement du territoire Le Puy-en-Velay / Paris Orly est exploitée depuis 1996 sous le régime européen des obligations de service public (OSP)²⁸. Depuis lors, huit contrats de délégation de service public (DSP) se sont succédé, conclus entre le transporteur aérien, l'État et l'exploitant de l'aérodrome et faisant suite à des appels d'offres européens. Ces contrats ont été conclus pour une durée de trois ans jusqu'à 2011 et pour une durée de quatre ans depuis. La liaison a été assurée de 1991 à 2016 par un opérateur historique, la compagnie Hex'air, basée au Puy-en-Velay. Cette compagnie a été acquise par la société Twin Jet en 2016, qui a repris l'exploitation de la liaison depuis.

Deux contrats de DSP ont été exécutés sur la période contrôlée, le premier du 14 janvier 2015 au 13 janvier 2019, le second du 14 janvier 2019 au 13 janvier 2023²⁹. Un avenant au premier a été signé le 23 novembre 2016 pour préciser les modalités de substitution de la société Twin Jet à la société Hex'air.

3.2.1 La passation de la convention couvrant les exercices 2019-2023

L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les délégations de service public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes.

Suivant les dispositions de l'article L. 1411-4 du CGCT, il a été décidé par une délibération du comité syndical du 24 novembre 2017 de lancer un nouvel appel d'offres pour l'exploitation des services aériens réguliers entre Le Puy-en-Velay - Loudes et Paris Orly dans le cadre d'une DSP de quatre ans, sur la base d'OSP inchangées. La chambre relève toutefois que cette délibération précède l'avis de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) du 26 février 2018 : elle invite le syndicat à respecter la chronologie prévue par l'article L. 1411-4 précité et, dans un souci de bonne prise en compte de l'intérêt de ses usagers, à ne se prononcer sur le principe d'une délégation de service public qu'après avoir recueilli l'avis de la CCSPL.

Par décision en date du 30 janvier 2018, l'État a délégué la compétence d'organiser la procédure de passation de la DSP au SMGAD. Le lancement de l'avis d'appel public à la concurrence, décidé par délibération du 1^{er} mars 2018, est paru au *JOUE* le 16 avril 2018. La date limite de dépôt des candidatures et offres était fixée au 3 juillet 2018. Deux dossiers de candidature ont été réceptionnés, en provenance des sociétés Chalair et Twin Jet.

La commission prévue à l'article L. 1411-5 du CGCT s'est réunie le 9 juillet 2018 et a procédé à l'ouverture des plis. Après analyses, elle a validé les deux candidatures, classé les offres et émis un avis sur chacune. L'offre de Twin Jet a été classée n°1 en tant qu'offre économique et technique la plus favorable. Le règlement particulier de consultation prévoyait que « *la sélection parmi les offres présentées sera effectuée en tenant compte de l'adéquation du service et notamment des prix et des conditions qui peuvent être proposés aux usagers,*

²⁸ OSP imposées en 1995 mis en œuvre dans le cadre d'une délégation de service public à compter du 2 septembre 1996.

²⁹ Publication respective des appels d'offre européens les 16 avril 2014 et 2018.

ainsi que du coût de la compensation requise ». L'offre Chalair s'appuyait sur un appareil plus volumineux³⁰ (48 sièges) et prévoyait une croissance de 11 500 à 19 500 passagers de 2019 à 2023³¹, pour une compensation totale de 13,3 M€. A l'inverse, l'offre Twin Jet reprenait des termes identiques à l'offre précédente : utilisation d'un Beech 1900 D (19 places), progression du nombre de passagers de 7 200 à 8 020 et compensation totale de 4,76 M€ (1,19 M€ par an). Si le classement des offres apparaît justifié, la chambre relève que la compensation financière demandée par la société Twin Jet ne lui permettait pas, d'après ses propres prévisions, de couvrir le déficit d'exploitation anticipé. La société justifiait ce choix de bloquer le montant maximum de la compensation annuelle demandée en arguant de la prudence du résultat prévisionnel présenté et en comptant sur un trafic réalisé supérieur aux prévisions.

Par délibérations du comité syndical du 14 septembre 2018 et du 12 novembre 2018, le président du SMGAD a été autorisé, respectivement, à négocier avec les deux candidats puis, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-7 du CGCT, à signer avec la compagnie Twin Jet. Par lettre du 21 décembre 2018, la ministre chargée des transports a informé le SMGAD du maintien de son financement de la liaison aérienne à hauteur de 50 % du déficit, soit 2,38 M€ sur quatre ans.

Si le syndicat n'a pas consulté la commission consultative des services publics locaux dans les temps, la procédure ayant conduit à la signature du contrat de délégation de service public a pour le reste respecté les dispositions du code général des collectivités territoriales.

3.2.2 Les termes des conventions de DSP

Du fait des similarités entre les deux conventions de DSP applicables sur la période contrôlée, l'analyse suivante se concentre sur la convention actuellement en vigueur et dont la passation a été décrite ci-dessus. Les points notables par lesquels la convention précédente diffère sont précisés le cas échéant.

La convention a été conclue le 27 décembre 2018 entre l'État, le SMGAD et la société Twin Jet et comprend 10 articles. Elle a pour objet l'exploitation en exclusivité de la liaison aérienne Le Puy-en-Velay - Loudes / Paris Orly du 14 janvier 2019 au 13 janvier 2023, conformément aux OSP en vigueur (articles 1 à 3).

Le transporteur s'engage en outre à exécuter le service conformément à l'offre soumise, annexée à la convention (article 4). Les conditions de vérification et examen annuel du service sont précisées (article 5).

Comme indiqué précédemment, le niveau maximal de compensation financière est fixé à 1,19 M€ par an (article 6), le montant étant déterminé *ex-post* en fonction des recettes et des dépenses effectivement engendrées. Si les modalités de versement de cette compensation (article 7) prévoient bien une participation de l'État à hauteur de 50 % du déficit constaté, à titre incitatif, cette participation est plafonnée à 60 % des recettes commerciales.

³⁰ Nécessitant, sur le plan technique, une adaptation par l'aéroport du Puy-en-Velay du niveau de service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA).

³¹ Cette progression de l'activité présente additionnellement des défis sur le plan technique pour le SMGAD, un trafic annuel supérieur à 10 000 passagers nécessitant la mise en place d'une certification européenne de l'aéroport.

Les derniers articles prévoient les conditions de résiliation (article 8), de réduction de la compensation financière versée au transporteur (article 9) et de résolution des litiges (article 10).

3.2.3 L'exécution des contrats

3.2.3.1 Le rapport d'information à l'autorité concédante

Selon les dispositions de l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, applicable à la date de la signature du contrat couvrant les exercices 2019-2023, « **le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services.**

Lorsque la gestion d'un service public est déléguée [...] ce rapport permet en outre aux autorités concédantes d'apprécier les conditions d'exécution du service public. »

Cet article en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2019 a depuis été repris et codifié dans des termes similaires à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique.

Or la convention de DSP, dans son article 5 ne prévoit que la production d'un « bilan annuel d'exploitation » sur lequel l'État se fonde pour son examen annuel de l'efficacité du service. Un modèle de compte analytique de la liaison devant être produit par la compagnie Twin Jet pour paiement du solde de la subvention figure en annexe 3 de la convention. Ce modèle se limite aux informations financières de la ligne pour l'année passée et à quelques statistiques élémentaires, comme le nombre de passagers et le coefficient de remplissage.

Ce compte de liaison est la seule information communiquée chaque année par la société Twin Jet. Il sert de base à l'établissement du procès-verbal annuel signé par les co-contractants pour examiner l'exécution du service et déterminer le montant de la compensation annuelle versée.

Cette information ne permet manifestement pas d'apprécier la qualité du service effectué ou d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Aucun commentaire qualitatif ne permet d'appréhender l'évolution annuelle des différents agrégats comptables présentés. Au demeurant, les informations demandées sont souvent générales et exigent d'être accompagnées par un commentaire qualitatif (ex : frais généraux et de structure).

Par ailleurs, l'article L. 1411-3 du CGCT prévoit que l'examen du rapport d'information à l'autorité concédante est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante. Or, sur la période contrôlée, le suivi de l'activité de la ligne se limite à l'examen et au commentaire des dernières statistiques d'activité de la ligne aérienne. Si un tel suivi est nécessaire, il reste trop superficiel et ne répond pas aux obligations légales exposées.

La chambre recommande donc au SMGAD de renforcer ses exigences de communication d'informations, conformément au nouvel article L. 3131-5 du code de la commande publique, et de communiquer ce rapport au comité syndical conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT.

La société Twin Jet a estimé, en réponse à ces observations, que la transparence de son activité est déjà assurée grâce à l'intervention d'un expert-comptable, d'un commissaire aux

comptes, et des services de la DGAC. La chambre considère que ces éléments ne sauraient se substituer au rapport d'information à l'autorité concédante.

L'ordonnateur s'est quant à lui engagé à suivre cette recommandation dans le cadre de la prochaine convention de délégation de service public.

Recommandation n° 4 : exiger du délégataire la production du rapport d'information prévu par l'article L. 3131-5 du code de la commande publique.

3.2.3.2 L'activité de la ligne

Tableau n° 8 : Nombre de passagers : prévision vs réalisation³²

	2015	2016	2017	2018	2019 ³³	2020	2021
<i>Prévision</i>	7 400	7 450	7 500	7 550	7 200	7 560	7 787
<i>Réalisation</i>	7 082	7 057	6 245	6 456	5 351	900	
<i>% réalisation</i>	96 %	95 %	83 %	86 %	74 %	12 %	

Source : conventions de DSP, attestations de la direction du transport aérien

Tout au long de la période contrôlée, et avant même la crise sanitaire, le comité syndical a relevé la faible fréquentation de la ligne en vue d'envisager des mesures correctives. Les tendances statistiques sont en effet prononcées : tandis que les deux conventions signées prévoient systématiquement un coefficient de remplissage entre 45 % et 50 % et une progression de la fréquentation de la ligne, la fréquentation effective connaît une baisse à peu près continue, avec un taux de remplissage décroissant (39 % en 2017, 34 % en 2019, 24 % en 2020). Du fait de ces deux évolutions, le pourcentage de réalisation des prévisions chute de 96 % en 2015 à 74 % en 2019.

L'année 2017 est ponctuée d'échanges fréquents en comité syndical sur la faible fréquentation de la ligne. Dès le premier semestre, un retard de fréquentation est mesuré par rapport à l'année 2016. Une audition du directeur général de la compagnie Twin Jet, M. Collinot, est organisée par le comité syndical, le 11 juillet 2017. Au cours de cette audition, une divergence d'appréciation émerge sur la cause de la faible fréquentation : conjoncturelle selon Twin Jet, imputable à la politique tarifaire selon le comité syndical. Une campagne de billets à prix réduits³⁴ est lancée pour évaluer cette piste. Plus surprenant, lors de la séance du 17 novembre 2017 un étonnant projet commercial est proposé par Twin Jet, « dont les bénéficiaires seraient les élus du syndicat mixte et direction des entités ». Ce projet est refusé à l'unanimité par les membres du comité syndical, qui exigent de nouvelles propositions pour gagner en ponctualité et accroître l'activité de l'aéroport.

³² Les exercices 2015 et 2016, hors période de contrôle, sont présentés à titre indicatif.

³³ Nouvelle convention de DSP.

³⁴ Mise en vente de packs séjours 2 à 3 jours au départ de Paris à partir de 130€ vol inclus, montée avec la maison du tourisme et une agence de voyages, lancée du 17 juillet au 11 octobre.

Les multiples actions commerciales menées³⁵ jusqu'à la crise sanitaire ne permettent pas d'accroître la fréquentation de la ligne. Face à l'impasse, la société Twin Jet redouble de créativité et propose deux pistes d'amélioration le 25 janvier 2019 : (i) l'introduction d'une escale entre Loudes et Orly sur un aéroport de petite taille et (ii) l'introduction d'un vol amont au vol Le Puy-Paris. Le comité syndical rejette la première proposition, non-conforme aux OSP et montre peu d'enthousiasme pour la seconde solution, privilégiant de nouveau une action tarifaire.

La dégradation continue de l'activité en 2019 conduit le syndicat à mener plusieurs analyses de fond sur l'activité de la ligne. D'une part, une observation statistique de la fréquentation révèle un remplissage supérieur pour les vols (i) partant du Puy l'après-midi et (ii) programmés en dehors des vacances scolaires. D'autre part, le comité syndical note que les prix pratiqués sont dans la fourchette haute pour des réservations à J+2, devenant élevés, voire très élevés, à J+30 et J+60³⁶. Ce constat est confirmé par la hausse de la recette moyenne par passager observée de 2017 à 2019.

Ces travaux et ces échanges sont percutés par la crise sanitaire, avec deux périodes d'interruption totale de la liaison de mars à septembre 2020 puis de novembre 2020 à avril 2021. Un accord informel tripartite est convenu entre l'État, le SMGAD et le transporteur pour aménager une reprise provisoire de la fréquence des rotations en contrepartie d'une politique tarifaire incitative³⁷. La mise en place d'une tarification dégressive, conformément aux souhaits du SMGAD, vise notamment à accroître la visibilité sur les réservations et à faciliter la gestion des annulations. L'attractivité de ces tarifs reste toutefois relative, tournée vers une clientèle d'affaires plutôt que vers le grand public, qui privilégierait les autres modes de transport.

Cet accord, avec quelques vols sanitaires, a permis à la société Twin Jet de maintenir un minimum d'activité, pendant la crise, toutes ses autres lignes étant fermées³⁸.

3.2.3.3 Le respect des obligations de service public et la qualité du service

La convention d'exploitation de la liaison aérienne Le Puy / Paris prévoit à son article 5 que « *le non-respect d'une obligation de service public peut entraîner, suivant les cas, l'application de réductions [...] ou la résiliation de la convention [...]. En tout état de cause, l'examen annuel de l'exécution du service donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal* ». Son article 9 précise les modalités de calcul de ces pénalités. Le respect des OSP, s'agissant notamment des retards et de la ponctualité, influe directement sur la qualité du service rendu à l'utilisateur de la LAT.

Annulations

Des pénalités pour non-respect des OSP ont été appliquées en 2017 et 2019 et sont détaillées dans les procès-verbaux annuels publiés. Elles ont porté à chaque fois sur le

³⁵ Promo flash d'A/R à 99 €, discussions avec des membres du MEDEF pour une opération de découverte de la ligne aérienne, pack séjour avec la Maison du tourisme de Haute-Loire (reconduit en 2019 « *même si celui-ci n'a pas donné de bons résultats en 2018* »), promotion enfants.

³⁶ Cf. comité syndical du 28 février 2020.

³⁷ Lancement en avril 2021 d'une nouvelle offre tarifaire à 198 € aller-retour pour une réservation à J-30 (422 € à J-15) en avril 2021, puis à partir de 70 € sur la période du 10 mai au 30 juin 2021, puis tarifs promotionnels de 200 € de septembre à décembre 2021.

³⁸ La liaison Loudes / Orly représente environ un douzième de l'activité de la compagnie qui fait voler treize avions au total (douze qui volent et un au sol en permanence).

non-respect de l'obligation de fréquence minimale : le transporteur doit effectuer un total de 880 vols (220 jours, 4 vols par jour). Pour l'année 2017, 28 vols manquaient, après exclusion des annulations non-imputables à la compagnie Twin Jet³⁹, entraînant une pénalité de 2 166 € pour l'année. Pour l'année 2019, le nombre de vols manquants était de 48, entraînant une pénalité de 29 215 €.

L'obligation de fréquence minimale n'a pas non plus été remplie lors de l'année 2018. Aucune pénalité n'a toutefois été appliquée, le manquement étant inférieur à la marge d'erreur de 3 % prévue par la convention. Enfin, aucune pénalité n'a été appliquée pour l'année 2020, le transporteur ayant effectué 190 vols, répartis sur 64 jours et ayant été contraint, du fait de la crise sanitaire, d'annuler 808 vols, répartis sur 215 jours.

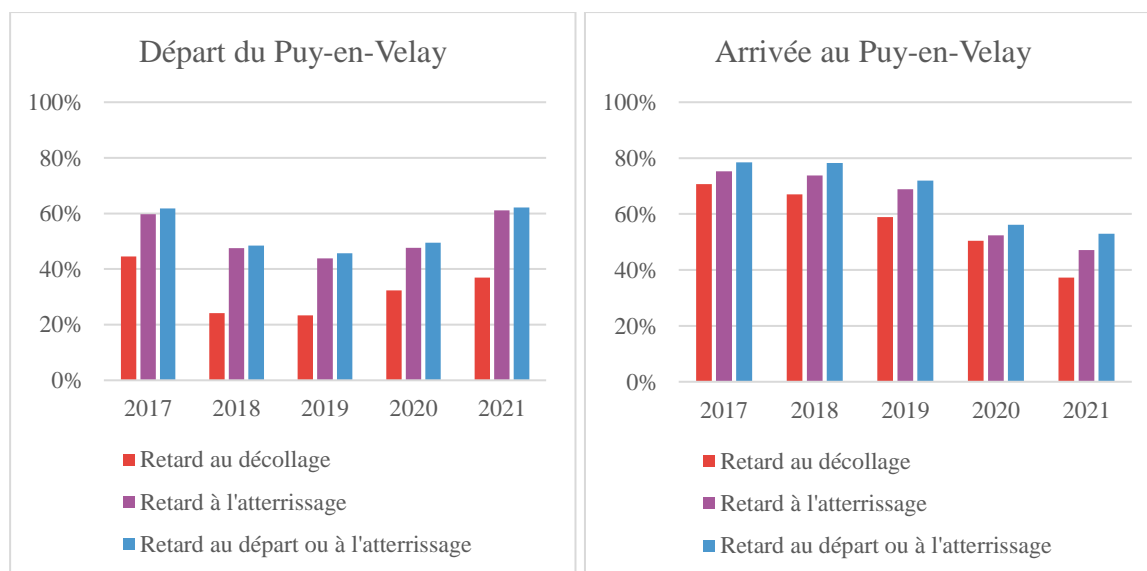
Ainsi, de 2017 à 2021, l'obligation d'effectuer 880 vols n'a jamais été remplie, et ce, avant même que ne survienne la crise sanitaire.

Retards

Cette thématique fait l'objet d'échanges nourris dès 2017, avec le constat de retards répétés, parfois importants, depuis le transfert de l'activité entre les sociétés Hex'air et Twin Jet. Il est ainsi noté lors du comité syndical du 8 juin 2017 que « *malgré de nombreuses sollicitations [de la société Twin Jet], aucune amélioration n'a été à ce jour constatée* ».

Lors de l'audition du directeur général de la compagnie Twin Jet, M. Collinot, organisée par le comité syndical le 11 juillet 2017 (cf. *supra*), ce dernier a annoncé diverses actions pour lutter contre les retards⁴⁰. Le résultat de ces actions est présenté ci-dessous :

Graphique n° 4 : Évolution du nombre de vols en retard⁴¹ (en % de l'ensemble des vols)



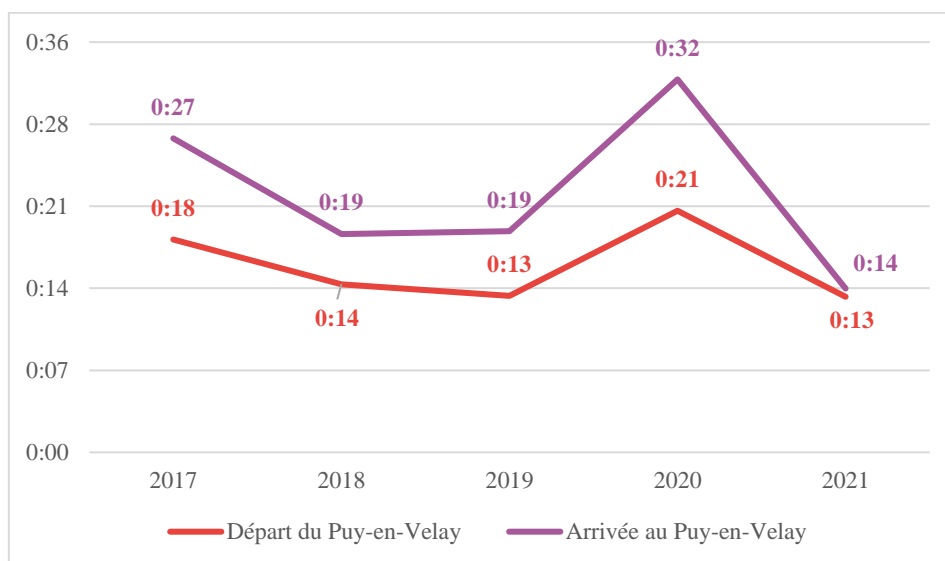
Source : Twin Jet (comparaison de l'horaire de départ/arrivée théorique à l'horaire de départ/arrivée réel)

³⁹ Soit 1,6 vols de plus que la marge d'erreur de 3 % prévue par la convention (3 % * 880 vols = 26,4 vols).

⁴⁰ Facilitation de l'avitaillement à Orly et à Loudes, nouvel emplacement parking demandé à ADP.

⁴¹ Vols comptabilisés dès la première minute de retard.

Graphique n° 5 : Évolution du retard mesuré (en heures : minutes)



Source : Twin Jet (comparaison de l'horaire de départ/arrivée théorique à l'horaire de départ/arrivée réel)

A la suite des mesures prises par la société Twin Jet, on observe, au départ du Puy-en-Velay - Loudes, une baisse du nombre de retards, notamment au décollage, et de la durée de ces retards, bien qu'une nouvelle dégradation soit constatée depuis le début de la crise sanitaire. Les vols sont plus fréquemment en retard au départ de Paris Orly, pour des durées moyennes plus élevées. On observe néanmoins une baisse tendancielle du nombre de vols en retard et une nette réduction de la durée de ces retards dès 2018 (exception faite de l'année 2020). La chambre observe enfin, après une année difficile en 2017, une forte diminution du nombre de retards importants :

Tableau n° 9 : Vols affectés d'un retard supérieur ou égal à une heure à l'arrivée

	2017	2018	2019	2020	2021
Paris (Orly) → Le Puy-en-Velay (Loudes)	31	16	11	7	1
Le Puy-en-Velay (Loudes) → Paris (Orly)	14	5	6	3	2

Source : Twin Jet (comparaison de l'horaire de départ/arrivée théorique à l'horaire de départ/arrivée réel)

S'agissant du respect des OSP, il apparaît à la lecture des procès-verbaux du comité syndical qu'il a un temps été envisagé d'appliquer des pénalités plus importantes à la société Twin Jet pour l'année 2017. Du fait du nombre des retards et de leur importance, la compagnie n'a pas respecté pendant 27 jours le temps de présence minimum de 7h30 au Puy-en-Velay, portant le volume total de pénalités envisagées cette année-là à 41 376 €. Après une discussion juridique sur les horaires à considérer (réels ou publiés), le procès-verbal relatif au respect des OSP pour l'année 2017 indique que « les horaires **programmés** proposent une amplitude **théorique** [...] de 7h35 au Puy-en-Velay, ce qui est conforme aux OSP ».

La chambre note l'interprétation retenue par les parties prenantes, plus favorable au transporteur qu'au passager, qui confère un caractère très théorique à la qualité du service public rendu.

Qualité du service : autres dimensions

Si l'on excepte le suivi du respect des OSP portant sur les retards et les annulations imputables à l'exploitant, la question de la qualité de service est absente de la convention de DSP. Ces deux dimensions devraient figurer dans le rapport d'information à l'autorité concédante et peuvent prendre la forme, par exemple, des indicateurs définis par l'autorité de la qualité des services dans les transports (AQST).

La chambre note par ailleurs qu'aucune étude de satisfaction n'a pu lui être communiquée. Or, dans un contexte d'activité faible et déclinante, la réalisation de telles études est indispensable pour mieux connaître les attentes des usagers, actuels et potentiels, et pouvoir fournir une offre au plus proche de leurs attentes. En outre, le coût supporté par la collectivité implique des exigences supplémentaires en matière de qualité de service, à la charge tant du syndicat que du transporteur. La chambre invite donc ces deux acteurs à mieux mesurer la qualité du service rendu.

Parmi les axes d'étude, la satisfaction en lien avec la qualité de l'accueil dans l'aérogare pourra notamment être suivie. Le plan pluriannuel d'investissement du syndicat prévoit des travaux de rénovation de l'aérogare et du restaurant pour, respectivement, 450 k€ et 900 k€ (cf. analyse de la situation financière ci-après). Il semble essentiel que le SMGAD puisse objectiver les attentes de ses usagers pour pouvoir, d'une part, définir ses priorités et proportionner les enveloppes budgétaires allouées en conséquence, et d'autre part, faire de ces projets un levier d'action en faveur d'un meilleur service rendu.

En complément, le niveau de satisfaction au regard de la qualité de l'entretien pourra également être mesuré. Ce poste de dépenses est aujourd'hui limité. Un agent d'entretien employé sur ces tâches jusqu'à son départ à la retraite en 2020 n'a pas été remplacé. Ses tâches ont été réparties entre deux agents polyvalents, sans qu'aucun recrutement ne soit prévu. L'appréciation des usagers sur cette question pourrait être recueillie, pour estimer si le *statu quo* est satisfaisant ou si un effort doit être consenti pour ce poste de dépense.

En réponse à ces observations, l'ordonnateur s'est engagé à demander au délégataire, dans le cadre de la prochaine convention DSP, la production d'un rapport d'analyse de la qualité du service rendu basé entre autres sur les indicateurs AQST.

Recommandation n° 5 : renforcer les exigences de la qualité de service dans la prochaine convention et en assurer le suivi.
--

3.2.4 L'analyse financière et le modèle économique de la ligne

Les comptes prévisionnels et réalisés détaillés de l'exploitant sont présentés en annexe (cf. 6.6). Les comptes certifiés sont ici analysés à la lumière des comptes prévisionnels, ces derniers étant annexés aux contrats de DSP successivement signés par l'exploitant. Par simplicité, les conventions portant sur les exercices 2015-2019 puis 2019-2023 sont ici respectivement désignées comme « première » et « deuxième convention ».

3.2.4.1 Les produits

De 2017 à 2019, les produits totaux constatés étaient en moyenne de 1,0 M€. Alors que la première convention prévoyait une croissance annuelle des produits de 0,7 %, la seconde misait sur une augmentation de 6 % en 2019 et 2020 puis de 4 % par an entre 2021 et 2023. Contrairement à l'argumentation développée par la société Twin Jet en 2019 (cf. 3.2.1), ces prévisions de recettes n'étaient pas particulièrement prudentes et ont contribué à expliquer la sous-performance observée dès 2017 : chaque année, la fréquentation de la ligne et les produits associés ont été inférieurs aux prévisions. Aussi, le modèle économique présenté reposant sur des estimations de recettes délibérément sous-évaluées semble peu plausible et le bénéfice attendu par la société Twin Jet sur cette activité doit être recherché ailleurs.

3.2.4.2 Les charges

Les charges totales sont en moyenne de 2,7 M€ de 2017 à 2019 : la première convention les estimait à 2,4 M€ et la seconde à 2,9 M€. Un certain nombre de postes importants (salaires, entretien, redevances, assistance en escale) n'appellent pas de commentaire particulier, leur évolution étant proche des prévisions. La chambre note toutefois que la compagnie Twin Jet a pu réaliser des économies substantielles sur le carburant (276 k€ en moyenne de 2017 à 2019, pour un coût moyen anticipé de 434 k€), qui expliquent pour une large part l'écart entre les charges prévues et les charges réalisées.

Avec un coût de près de 0,69 M€ par an, le loyer des coques des avions est le poste de dépenses le plus substantiel. Ce montant est repris chaque année à l'identique depuis 2015. La société Twin Jet loue ses coques à une autre société du même groupe. Le tarif pratiqué est présenté comme le tarif du marché. Si la chambre ne met pas cette affirmation en doute, il apparaît néanmoins que le marché est très défavorable pour les locataires de coques, ce dont la société convient. Interrogé sur ce point par l'équipe de contrôle, Guillaume Collinot, directeur général de Twin Jet, a reconnu que « *la réalité, c'est qu'il n'y a pas d'avions* ». La chambre estime donc que les exploitants⁴² utilisent un pouvoir de marché exorbitant pour fixer un prix qui leur est très avantageux. Le directeur du SMGAD remarquait dans ses échanges avec la chambre que ce prix, dit « de marché », aurait naturellement dû diminuer lors de la crise sanitaire, quand toutes les compagnies aériennes étaient à l'arrêt. Alors que l'ensemble des charges connaît en 2020 une forte diminution (de 2,7 M€ à 1,4 M€), le loyer des coques a progressé de 688 k€ à 695 k€.

La chambre note enfin le niveau excessif des frais de structure, qui représentent en moyenne 322 k€ par an, soit 12 % des charges et 31 % des produits. Ces frais sont déterminés par une clef de répartition et affectés à la ligne Le Puy – Paris au prorata de ses frais directs. Or le *prorata* appliqué à la ligne Le Puy- Paris est élevé, compte tenu de l'importance de la ligne pour la société Twin Jet⁴³ et de certaines charges propres à cette ligne (présence de locaux et de salariés pour assurer des services aéroportuaires). Ainsi, une part significative des frais de structure lui a été mécaniquement attribuée, expliquant l'importance relative de ces charges pour la ligne. Le directeur général de Twin Jet a reconnu que l'intérêt principal de ce contrat de DSP pour la société est « *la péréquation de ligne* » ou, en d'autres termes, le fait de pouvoir récupérer un certain nombre de charges fixes supportées par le groupe. Or le rachat de la compagnie Hex'air par le groupe Twin Jet devait créer des économies d'échelle et permettre de

⁴² La compagnie Hex'air pratiquait le même prix que la société Twin Jet.

⁴³ Son unique ligne, par exemple, à fonctionner par moments durant la crise sanitaire.

réduire le niveau des charges fixes facturées au syndicat mixte. Ces économies n'apparaissent pas dans les états financiers, ce que relevait le comité syndical du 28 février 2020 : « *l'effet "mutualisation groupe" de Twin Jet ne fonctionne pas sur la structure des charges car celles-ci progressent significativement* » par rapport à celles de la compagnie Hex'air.

3.2.4.3 Le déficit et la compensation versée

De 2017 à 2019, la ligne connaît un déficit annuel moyen d'1,7 M€, légèrement supérieur au déficit prévisionnel d'1,6 M€. Il apparaît toutefois que ce déficit repose notamment sur des charges fixes affectées par la compagnie à la ligne sans effet de mutualisation apparent et sur d'autres charges résultant du pouvoir de marché de l'exploitant. Le nombre de compagnies sur ce segment de marché étant limité (principalement Chalair et Twin Jet), un petit aéroport comme celui du Puy-en-Velay-Loudes semble captif et dans l'incapacité de négocier des conditions plus avantageuses.

Une estimation du point mort peut être menée : à charges constantes⁴⁴ et avec 200 € de recettes par passager, il faudrait 8 000 passagers supplémentaires par an pour équilibrer les comptes de la ligne, soit plus que doubler le niveau d'activité constaté antérieurement à la crise. Compte tenu de la difficulté persistante à accroître l'activité de la liaison, il apparaît que la ligne est condamnée à être fortement déficitaire, si le SMGAD n'est pas en mesure de négocier de meilleures conditions.

La chambre considère que les coûts affectés à la ligne par la société Twin Jet sont trop élevés et contribuent à créer un déficit d'exploitation pour la ligne. La conséquence de ce déséquilibre structurel entre les charges et les produits d'exploitation est de faire bénéficier à Twin Jet du montant maximum de la compensation publique, son niveau étant directement lié à celui du résultat d'exploitation. La chambre invite donc le syndicat à une plus grande vigilance et une plus grande exigence de transparence sur les coûts présentés par les futurs candidats à la prochaine convention d'exploitation.

Enfin, la compensation financière est supportée à parts égales par le SMGAD et par l'État, qui est aussi fondé à veiller à l'efficacité d'une telle dépense. La chambre note ici que l'intervention de l'État lors de la crise sanitaire a permis de maintenir le niveau de sa contribution financière et de faire en sorte que « *l'équilibre financier du SMGAD [ne soit pas] remis en question* ». En effet, comme noté lors du comité syndical du 21 septembre 2020, le mécanisme de plafonnement de la contribution versée par l'État à 60 % des recettes commerciales⁴⁵ prévu à l'article 7 de la convention de DSP aurait dû limiter celle-ci à 108 000 € par an durant la crise sanitaire, laissant le reste de la compensation (1 M€) à la charge du SMGAD. En application des dispositions du décret n° 2020-1388 du 13 novembre 2020⁴⁶, la direction du transport aérien a pu maintenir l'intégralité du soutien accordé par l'État.

⁴⁴ Hypothèse favorable puisqu'une partie des charges est mécaniquement amenée à croître avec l'activité de la ligne.

⁴⁵ Plafond introduit à titre incitatif, pour favoriser la maximisation des recettes commerciales.

⁴⁶ Conformément au décret n°2020-1388 du 13 novembre 2020 modifié portant dérogation aux critères d'éligibilité d'une liaison aérienne à une prise en charge financière par l'État, la limitation de la contribution de l'État a été fixée dans à 60 % des recettes commerciales **prévisionnelles, et non réalisées**, pour cette année d'exploitation.

3.2.5 Le renouvellement prochain de la délégation de service public

Le principe du renouvellement de la délégation de service public pour l'exploitation de la LAT pour la période du 14 janvier 2023 au 13 janvier 2027 a été voté lors du comité syndical du 6 décembre 2021. Un appel d'offres européen doit être mené au cours de l'année 2022. Or le contexte de ce renouvellement est particulièrement difficile pour les compagnies aériennes (difficultés financières, incertitude sur la reprise des passagers d'affaires, flambée des coûts de l'énergie, etc.) et le directeur du SMGAD craint une augmentation du niveau des compensations financières demandées pour la période 2023-2027.

C'est pourquoi, en lien avec la direction du transport aérien, le syndicat a élaboré une modification des OSP pour favoriser des délestages supplémentaires et limiter les pertes d'exploitation de l'opérateur⁴⁷.

Compte tenu du caractère structurellement déficitaire de la ligne et du faible pouvoir de négociation du SMGAD face aux compagnies aériennes, la chambre s'interroge sur l'efficacité de la subvention versée et estime que le renouvellement de la convention de DSP ne pourra pas se faire à tout prix. Toutefois, dans l'éventualité où le comité syndical viendrait à recevoir des offres financièrement satisfaisantes, la chambre recommande au SMGAD de veiller à enrichir la convention signée avec le délégataire pour permettre un meilleur suivi de son activité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ligne d'aménagement du territoire Le Puy / Paris a connu des problèmes de ponctualité et d'activité sur la période 2017 – 2021. Dans le premier cas, la question des retards a pu être traitée dès 2018 grâce à une action coordonnée du syndicat mixte et du transporteur. La problématique de l'activité, en baisse dès 2017, est plus structurelle, bien que le comité syndical ait été très tôt vigilant sur ce point et malgré les actions commerciales menées par le transporteur. C'est dans ce contexte défavorable qu'est survenue la crise sanitaire, qui a stoppé net l'activité de la ligne.

Si les obligations de service public ont été pour l'essentiel respectées, la chambre note que (i) de 2017 à 2021, la compagnie Twin Jet n'a jamais pu remplir l'objectif de 880 vols par an, (ii) le critère d'amplitude sur place est un critère théorique, portant sur les horaires prévus et non les horaires réalisés.

Sur le plan financier, la ligne connaît de 2017 à 2019 un déficit annuel moyen d'1,7 M€. Ce déficit semble toutefois reposer sur le faible pouvoir de négociation d'un petit aéroport face à un nombre limité d'acteurs : il s'explique pour partie par des charges résultant du pouvoir de marché de l'exploitant et par des coûts fixes réaffectés en légère hausse de 2017 à 2021, alors que le SMGAD aurait pu espérer une baisse de ceux-ci après que le prestataire historique a été racheté par un groupe de plus grande taille. Sur le plan économique, une telle structure de coûts nécessiterait que l'activité soit au minimum doublée pour atteindre l'équilibre, ce qui ne paraît pas réalisable ; aussi il apparaît que la ligne commerciale est condamnée à être fortement déficitaire.

⁴⁷ Détail exprimé lors de la même séance du comité syndical du 6 décembre 2021.

Ce déficit étant supporté à parts égales par le syndicat et par l'État, il est de la responsabilité de ces puissances publiques de s'interroger sur le bien-fondé et l'efficacité de ces dépenses. Or les informations transmises par la société Twin Jet ne permettent pas aujourd'hui de mener à bien la mission de supervision, dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales. La chambre recommande donc, dans l'éventualité d'un renouvellement de la délégation de service public, que la convention signée permette de mieux apprécier les données financières transmises et surtout, la qualité du service rendu, au vu de l'importance de la compensation financière publique accordée.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'AÉROPORT

4.1 Les produits

Tableau n° 10 : Évolution des produits de gestion

<i>en k€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne (17-19)</i>	<i>Var. annuelle moyenne (19-21)</i>
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	- 2	- 4	- 2	- 5	- 8		
<i>+ Fiscalité reversée</i>	-	-	5	6	11		
<i>= Fiscalité totale (nette)</i>	- 2	- 4	3	1	4		
<i>+ Ressources d'exploitation</i>	167	186	161	117	115	- 1,8 %	- 15,4 %
<i>+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 113	1 066	1 117	997	819	0,2 %	- 14,4 %
<i>= Produits de gestion</i>	1 278	1 247	1 281	1 116	938	0,1 %	- 14,4 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion sont composés à près de 90 % par des ressources institutionnelles, ici les participations versées par les membres du syndicat mixte et la taxe d'aéroport reversée par l'État. Les produits suivent donc l'évolution des participations versées : stables jusqu'à la crise, ils connaissent une baisse marquée depuis deux ans.

On note également l'existence de ressources d'exploitation non-négligeables, qui ont connu une baisse légère de 2017 à 2019, baisse fortement accentuée pendant la crise sanitaire.

4.1.1 Les ressources d'exploitation

Tableau n° 11 : Ressources d'exploitation

En k€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (17-19)	Var. annuelle moyenne (19-21)
Recettes aéronautiques	68	74	68	50	33	0,5 %	- 30,5 %
<i>dont redevances passagers, d'atterrissage et de balisage</i>	54	59	51	34	14	- 3,7 %	- 46,5 %
<i>dont redevances de stationnement et de hangar</i>	13	15	18	16	19	16,2 %	2,2 %
Recettes extra-aéronautiques	99	111	93	67	82	- 3,5 %	- 5,9 %
<i>dont concessions de carburants et de lubrifiants d'avion</i>	88	98	79	59	75	- 4,9 %	- 2,6 %
<i>dont recettes domaniales</i>	12	13	13	8	7	6,7 %	- 28,5 %
Ressources d'exploitation	167	186	161	117	115	- 1,8 %	- 15,4 %

Source : SMGAD, retraitements CRC

Les ressources d'exploitation sont constituées à 40 % de recettes aéronautiques (redevances passagers, d'atterrissage et de stationnement) et 60 % de recettes extra-aéronautiques (concessions de carburants et de lubrifiants et recettes domaniales versées par le restaurant *Le Mistral*). Leur évolution a logiquement suivi l'activité de l'aéroport : baisse légère jusqu'à 2019, plus marquée à partir de 2019, du fait de la crise sanitaire. Les redevances de stationnement et les concessions de carburant ont mieux résisté à la crise, grâce notamment à l'activité non-commerciale.

4.1.2 Les ressources institutionnelles

Tableau n° 12 : Ressources institutionnelles

en k€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (17-19)	Var. annuelle moyenne (19-21)
État : taxe d'aéroport (TAP)	413	374	384	264	86	- 3,6 %	- 52,8 %
<i>Dont TAP calculée sur le trafic</i>	53	43	56	15	7	- 1,6 %	- 63,7 %
<i>Dont fonds de péréquation</i>	360	331	328	249	78	- 4,6 %	- 51,2 %
Participations	700	691	733	733	733	2,4 %	-
<i>Dont région</i>	300	311	330	330	330	4,9 %	-
<i>Dont département</i>	205	198	205	205	205	-	-
<i>Dont CA du Puy-en-Velay</i>	110	104	117	117	117	3,1 %	-
<i>Dont CCI</i>	84	77	81	81	81	- 2,1 %	-
= Ressources institutionnelles	1 113	1 066	1 117	997	819	0,2 %	- 14,4 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, SMGAD, retraitements CRC

Les ressources institutionnelles comprennent les participations des membres du syndicat mixte et les versements de taxe d'aéroport par l'État. Celle-ci est due par toute entreprise de

transport aérien public, et perçue au profit des exploitants d'aérodromes⁴⁸, son produit étant affecté au financement des services de sécurité, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Sur la période contrôlée, les sommes versées par l'État sont constituées à 88 % de versements de péréquation, financés par une majoration de la taxe d'aéroport⁴⁹ instaurée au profit des aéroports dont la fréquentation est plus réduite.

Quant aux participations des collectivités territoriales, si celles-ci correspondent aux contributions des membres du syndicat mixte à partir de 2019, les fonds versés par la région en 2017 et 2018, avant qu'elle n'intègre le syndicat mixte, sont fixés à 300 k€ par convention et visent à « [couvrir] le déficit d'exploitation de la ligne aérienne Le-Puy-en-Velay / Paris » conformément au Pacte régional pour la Haute-Loire.

Les ressources institutionnelles sont stables de 2017 à 2019, la légère diminution du fonds de péréquation (- 32 k€) étant compensée par une hausse équivalente des participations des membres du syndicat (+ 33 k€). La hausse des versements de la région en 2018 correspond à la prise en charge du déficit de la navette routière reliant l'aéroport à la ville de Mende⁵⁰.

Avec la crise sanitaire, les versements de taxe d'aéroport diminuent fortement, expliquant l'intégralité de la baisse des ressources institutionnelles observée. Les contributions des membres du syndicat mixte sont, par construction, identiques de 2019 à 2021, selon un accord extra-statutaire (cf. encadré ci-dessous).

L'activité réduite de l'aéroport devrait limiter ses ressources à court terme. Conformément aux dispositions de l'article 1609 quatervicies du code général des impôts, la taxe d'aéroport est en effet perçue au profit des aéroports dont le trafic s'élève sur les trois dernières années civiles connues à 5 000 passagers : les ressources versées par l'État devraient donc être limitées au fonds de péréquation pour au moins deux ans, soit un manque à gagner annuel d'environ 50 k€. Le départ de la CCI Haute-Loire priverait le syndicat mixte de 80 k€ annuels supplémentaires. Cumulées, ces deux évolutions représenteraient une baisse de 10 % des produits de gestion.

Contributions versées par les membres du syndicat mixte

L'article 23 des statuts du SMGAD prévoit que « *les contributions des membres adhérents aux présents statuts sont fixées à hauteur de la différence entre : les dépenses [et] les produits, hors contribution des membres, tant de fonctionnement que d'investissement, ressortant du budget voté chaque année* ».

Or, depuis l'adhésion de la région au syndicat mixte, et malgré les dispositions précitées, les membres du syndicat mixte ont convenu, par souci de prévisibilité de leurs charges, de verser chaque année une contribution stable de 733 k€ répartie entre eux. Ce montant important, supérieur au déficit prévisionnel

⁴⁸ Dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève en moyenne, sur les trois dernières années civiles connues, à plus de 5 000 passagers (cf. l'article 1609 quatervicies du code général des impôts).

⁴⁹ Versements du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » de l'État, alimenté par une **majoration du tarif par passager de la taxe d'aéroport**, conformément au IV bis de l'article 1609 quatervicies du code général des impôts. Le produit de cette majoration est affecté aux exploitants des aérodromes de classe 3 ainsi qu'aux exploitants des aérodromes dont le trafic est trop faible pour bénéficier de la taxe d'aéroport.

⁵⁰ Cf. analyse des subventions de fonctionnement versées ci-après.

annuel, devait permettre d'anticiper les dépenses à venir. Les recettes excédentaires ont été comptabilisées chaque année par le syndicat en produits constatés d'avance.

La chambre invite le SMGAD à conformer sa pratique à ce que prévoit ses statuts, soit en limitant la contribution annuelle de ses membres selon les modalités décrites à l'article 23 de ses statuts, soit en modifiant ses statuts pour définir un montant de contribution qui prenne en compte les dépenses anticipées du syndicat.

4.2 Les charges

4.2.1 La structure des charges

Tableau n° 13 : La structure des charges de gestion courante

<i>en k€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (17-19)	Var. annuelle moyenne (19-21)
<i>Charges à caractère général</i>	328	296	298	153	182	- 4,8 %	- 21,8 %
+ <i>Charges de personnel</i>	240	227	237	223	220	- 0,6 %	- 3,5 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	595	605	624	607	601	2,4 %	- 1,8 %
= <i>Charges de gestion</i>⁵¹	1 163	1 129	1 158	982	1 004	- 0,2 %	- 6,9 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion évoluent peu de 2017 à 2019, la hausse des subventions versées (+ 29 k€) étant compensée par la baisse des charges à caractère général (- 30 k€), les charges de personnel restant stables, par ailleurs.

Les subventions de fonctionnement représentent plus de la moitié (56 %) des charges de gestion. La principale subvention versée est la compensation annuelle de 595 k€ accordée à la société Twin Jet. Les variations annuelles observées sont dues aux pénalités infligées au transporteur en 2018 et 2020 et à la compensation du déficit de la navette routière vers Mende (cf. encadré ci-dessous), réduit en 2021. Hors pénalités et en rythme de croisière, le niveau réel des subventions de fonctionnement s'approche de 625 k€. Les subventions de fonctionnement versées ont été maintenues pendant la crise sanitaire, conformément à la convention de délégation de service public signée avec la société Twin Jet, notamment son article 9, qui ne prévoit une réduction de la compensation financière que dans le cas d'annulation « *pour des raisons qui sont imputables [au transporteur]* ».

Les charges à caractère général ont, en revanche, nettement baissé durant la crise sanitaire.

Enfin, les dépenses de personnel ont également diminué à partir de 2020 (de 237 k€ à 223 k€), à la suite du départ à la retraite d'un agent d'entretien à temps partiel.

⁵¹ Les « *autres charges de gestion* », négligeables (autour de 1 000 € par an), ne sont pas reprises dans ce tableau.

Navette Mende – aéroport du Puy-Loudes

Une navette quotidienne est opérée par bus entre l'aéroport Le Puy-en-Velay - Loudes et la ville de Mende en Occitanie. La société Twin Jet propose sur son site internet un tarif couplé vol + navette et réserve des sièges sur ses vols pour les usagers de la navette.

Cette navette est jugée « *essentielle au maintien de la ligne d'aménagement du territoire* » par le SMGAD. La liaison routière a fait l'objet d'une délégation de service public par la ville de Mende au profit de la société Hugon tourisme. La région, puis le SMGAD à partir de 2018, se sont engagés à supporter le déficit d'exploitation de la liaison dans la limite de 30 000 € par an. De 2018 à 2021, le coût annuel moyen observé est de 18 k€.

En 2019, 209 navettes simples (aller ou retour en charge) et 43 navettes doubles (aller et retour en charge) ont été affrêtées, pour une fréquentation moyenne de **1,96 personne par navette**. Au regard des maigres résultats obtenus, l'efficience de cette subvention n'est pas établie.

Malgré ces résultats très mitigés et les difficultés additionnelles liées à la crise sanitaire (92 passagers, 53 navettes simples et 4 navettes doubles en 2020), la délégation de service public a été renouvelée pour une année par la ville de Mende.

Sur le plan comptable, la subvention versée à la commune de Mende, était inscrite, en 2018 et 2019, au compte « 6574- *Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé* », puis à partir de 2020 au compte « 657341 – *Subventions aux communes membres du groupement de communes à fiscalité propre* ». La chambre relève toutefois que le nouveau compte choisi est aussi erroné, ce compte correspondant à des versements de fonds de concours au sein d'un établissement public intercommunal à fiscalité propre. Elle préconise, au cas présent, l'utilisation du compte « 657348 – *Subventions aux autres communes* ».

Cette volatilité des écritures comptables et la persistance d'anomalies illustre le besoin d'une assistance sur le plan comptable.

4.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont constituées aux trois quarts par les achats (39 %) et les contrats de prestations de services (37 %). On peut noter également la part des impôts et taxes (10 % de 2017 à 2021) et des assurances⁵² et frais bancaires (6 %).

Si une baisse de ces charges peut être observée de 2017 à 2019 (- 30 k€, soit - 4,8 % par an), celle-ci est expliquée pour une large part par l'évolution des impôts et taxes (- 24 k€, soit - 31,9 % par an) causée par une fiscalité exceptionnellement élevée en 2017⁵³. On note aussi

⁵² Les marchés de prestations d'assurance sont détaillés en annexe 6.3.3.

⁵³ Taxe d'aménagement et redevance d'archéologie préventive due dans le cadre de l'aménagement d'un hangar.

sur cette période une baisse du coût des achats (de 123 k€ à 111 k€) grâce à une baisse du coût des carburants et autre déverglaçant.

Avec la crise sanitaire, les charges à caractère général se sont réduites de près de 40 % (de 298 k€ en 2019 à 182 k€ en 2021), pour une grande part du fait de l'interruption des contrats de prestations de services avec des entreprises pendant la fermeture (de 123 k€ à 48 k€), notamment s'agissant des prestations de sureté⁵⁴ (de 82 k€ à 12 k€). Le reste de la baisse observée est expliquée par la baisse des achats (de 111 k€ à 89 k€) et reflète la réduction d'activité et la réduction du prix des carburants.

La reprise de l'activité, des prestations de sureté et l'envolée du cours des matières premières devraient toutes contribuer à une hausse des charges à caractère général à court terme.

4.3 Le financement des investissements

4.3.1 L'évolution de la capacité d'autofinancement

Tableau n° 14 : La capacité d'autofinancement (CAF) brute

<i>en k€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (17-19)	Var. annuelle moyenne (19-21)
<i>Produits de gestion</i>	1 278	1 247	1 281	1 116	938	0,1 %	- 14,4 %
<i>- Charges de gestion</i>	1 163	1 129	1 158	982	1 004	- 0,2 %	- 6,9 %
= Excédent brut de fonctionnement	115	118	123	134	- 66	3,4 %	
<i>+/- Résultat financier</i>	- 32	- 31	- 33	-33	- 21	0,0 %	- 19,0 %
<i>+/- Autres produits et charges excep. Réels</i>	-0	-0	1	-	8		
= CAF brute	82	86	91	101	- 79	5,5 %	- 31,6 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	41	42	47	61	72	6,4 %	24,0 %
= CAF nette ou disponible	41	44	45	40	-151	4,5 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, retraitements CRC⁵⁵

De 2017 à 2019, les évolutions légèrement favorables des produits et charges permettent d'accroître l'excédent brut de fonctionnement et, à résultat financier constant, se traduisent par une progression de la capacité d'autofinancement (CAF) aussi bien avant prise en charge de l'annuité en capital de la dette (CAF en progression de + 5,5 % par an) qu'après (+ 4,5 % par an).

⁵⁴ Le marché des prestations d'inspection-filtrage est analysé en annexe 6.3.4.

⁵⁵ Les tableaux non-retraités sont présentés en annexe (cf. 6.2).

Si l'année 2020 voit les charges chuter plus vite que les produits et permet de dégager une CAF brute encore en hausse, celle-ci s'effondre en 2021, sous l'effet de la forte baisse des versements de taxe d'aéroport sans baisse de charges équivalente.

4.3.2 La politique d'investissement

4.3.2.1 Le patrimoine de l'aéroport

Le département de la Haute-Loire est propriétaire de l'aérodrome. L'emprise de l'aéroport du Puy-Loudes s'étend sur un domaine d'un peu moins de 100 ha. Les bâtiments sont répartis sur deux zones distinctes, la zone aérogare (aérogare, tour vigie et locaux techniques) et la zone hangars⁵⁶.

L'état de l'actif établi par le comptable correspond à l'inventaire physique des biens de l'établissement communiqué par le SMGAD. Toutefois, un travail d'inventaire et de rapprochement doit être mené avec le département de la Haute-Loire. En effet, l'article 6 de la convention de gestion signée entre le SMGAD et le département prévoit qu'un « *état contradictoire des lieux sera dressé pour les immeubles (terrains, bâtiments, ouvrages et installations) de l'aérodrome [...] mis à jour en tant que de besoin* ».

Le SMGAD ne dispose pas d'un tel état. S'agissant du patrimoine bâti, la convention mentionnée à l'article L. 6321-3 du code des transports⁵⁷ conclue entre l'État et le département de la Haute-Loire, signée le 5 mars 2002, reprend en annexes 3 et 4 le patrimoine bâti des deux parties à la date de la signature, soit il y a plus de 20 ans. Le directeur du SMGAD a reconnu qu'il convient de mettre à jour l'ensemble des bâtiments édifiés ou modifiés depuis la signature de cette convention. S'agissant du patrimoine foncier, si le SMGAD peut s'appuyer sur une promesse de bail emphytéotique signée le 18 juin 2020, qui contient un inventaire des terrains concernés, cet inventaire ne porte que sur 31 parcelles comprises dans les délaissés de l'aéroport, qui s'étendent sur 13,3 ha. La chambre invite donc le SMGAD à se rapprocher du département pour mener ces travaux d'inventaire au plus vite.

La chambre appelle enfin à une meilleure comptabilisation des constructions sur sol d'autrui. Pour mémoire, parmi les constructions, la nomenclature M14, appliquée par le SMGAD, distingue entre les constructions (comptes en 213) et les constructions sur sol d'autrui (comptes en 214). Ainsi, c'est à juste titre que, sur conseil du payeur départemental, la construction des locaux techniques a donné lieu à l'utilisation du compte « *2148- autres constructions sur sol d'autrui* » de 2019 à 2021, pour un total de 176 k€. Toutefois, les mêmes causes produisant les mêmes effets, le syndicat mixte aurait dû comptabiliser sur ce même compte la construction du hangar n°6 (solde de 20 780 € versé en 2017), au lieu du compte « *2138 – autres constructions* ». La chambre invite donc le syndicat mixte à régulariser cette écriture.

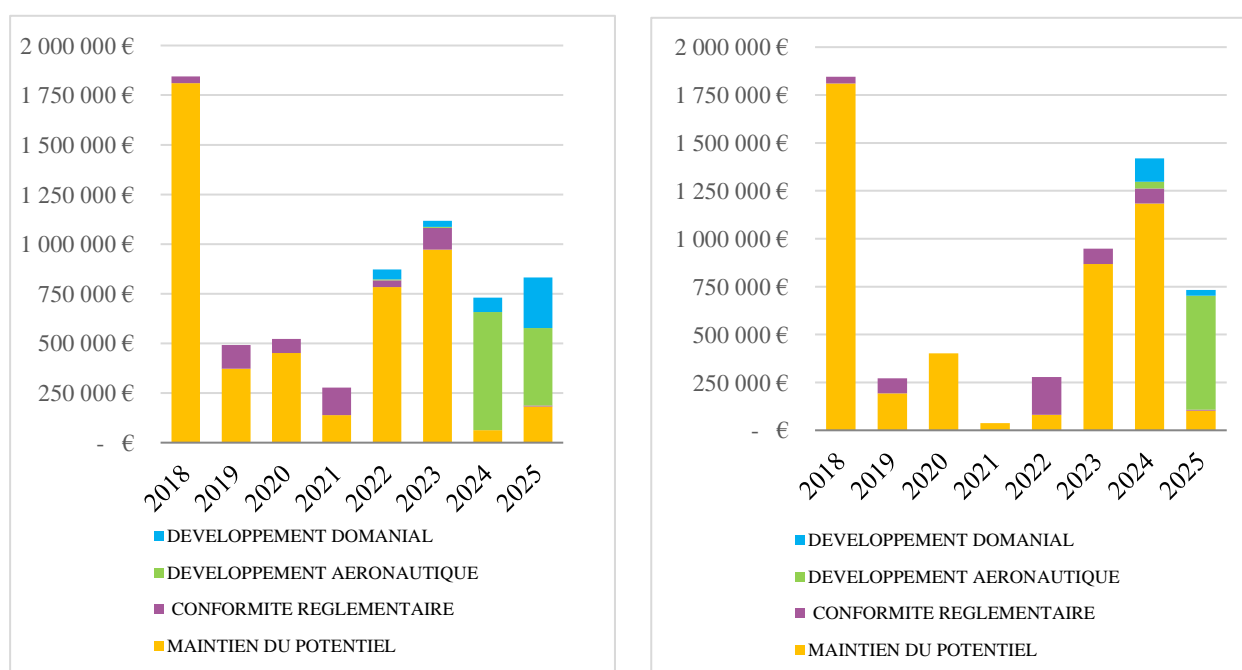
⁵⁶ Six hangars gérés par le SMGAD, chaque propriétaire d'aéronef signe une convention d'autorisation d'occupation temporaire (AOT) pour son appareil, mis à part le hangar 4, édifié et régi par une AOT terrain.

⁵⁷ Convention signée sous l'empire de l'article L. 221-1 du code de l'aviation civile alors applicable.

4.3.2.2 Le plan pluriannuel d'investissement

Devant l'importance des investissements à réaliser pour poursuivre l'exploitation de l'aéroport et afin d'avoir une vision prospective des investissements à répartir entre le gestionnaire et le propriétaire dans le cadre de la convention de gestion, le président du département de la Haute-Loire a demandé au président du SMGAD de présenter un programme pluriannuel d'investissement (PPI), ce qui a été fait lors de la séance du comité syndical du 20 mars 2019. Ce programme est réparti sur quatre axes : maintien du potentiel, conformité réglementaire, développement aéronautique et développement domanial.

Graphique n° 6 : Répartition thématique du PPI en 2018 (à gauche) et après plusieurs révisions en 2022 (à droite)



Source : SMGAD

Le PPI 2018-2025 a été ajusté chaque année. Ces révisions successives ont conduit à une réduction de 11 % de son volume, passant de 6,7 M€ prévus en 2018 à 5,9 M€ en 2022. Les volumes d'investissement ont été revus à la baisse dès l'année 2019, mais surtout pour les années 2021 et 2022 du fait de la crise sanitaire. Plusieurs investissements ont par ailleurs été décalés à 2024 et 2025.

Un certain nombre d'investissements portant sur la conformité réglementaire ont été repoussés à 2022⁵⁸. Si le volume des dépenses de maintien du potentiel a peu varié avec les révisions, on notera que la plus grande dépense à venir (rénovation du restaurant pour 900 k€) a été repoussée de 2023 à 2024. Les plus grandes baisses sont à observer sur les deux axes de

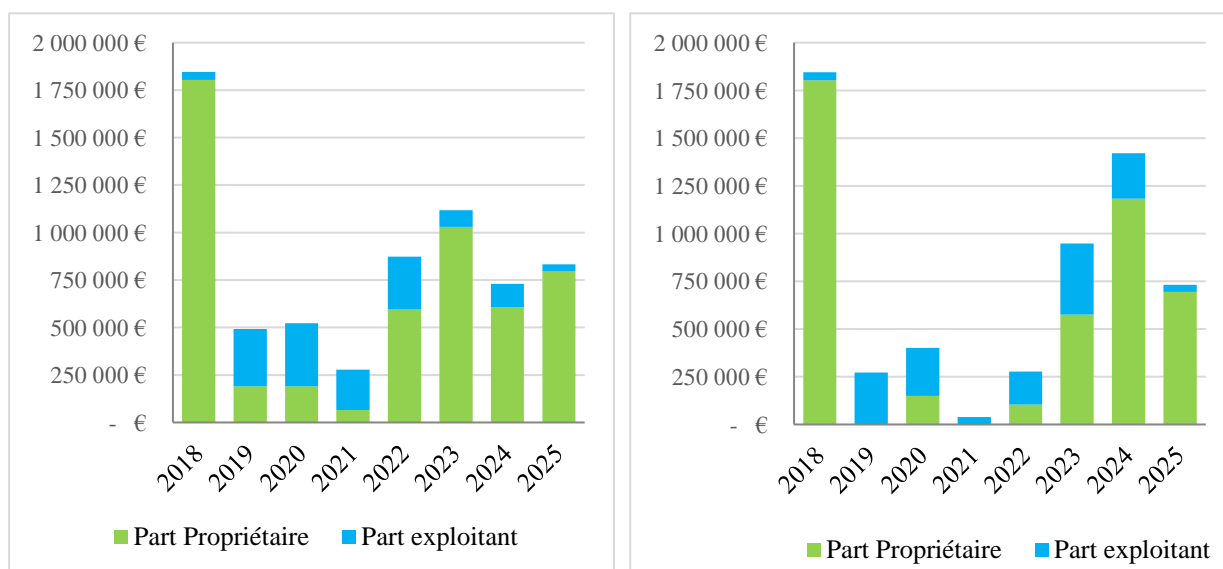
⁵⁸ Pour le SMGAD : clôtures, mesures de sécurité aéronautique et environnementales (création d'un drain) ; pour le département : mise aux normes des hangars.

développement, le développement aéronautique (de 995 k€ à 630 k€ selon les différentes versions du PPI) et le développement domanial (de 407 k€ à 152 k€).

Sous la contrainte financière, le syndicat a dû revoir ses priorités. Ces décisions ont pu être débattues : ainsi, lors de la séance du 20 mars 2019, le représentant de la CCI de la Haute-Loire « *[s'est demandé] si le syndicat mixte est bien dans son rôle à financer la rénovation du restaurant (montant estimé à 900 k€) et s'il ne faut pas envisager un portage de cet investissement par une entreprise privée* », les membres du syndicat s'accordant, pour conclure cet échange, sur la nécessité de « *[travailler ce dossier avec le propriétaire] pour affiner ce programme et le rendre opérationnel* ». Le programme ne semble pas avoir été particulièrement retravaillé, malgré les importants réaménagements opérés sur le reste du PPI.

4.3.2.3 La place du département dans la politique d'investissement

Graphique n° 7 : Répartition des dépenses du PPI entre financeurs en 2018 (à gauche) et après plusieurs révisions en 2022 (à droite)



Source : SMGAD

Après l'octroi d'importants financements en 2018, le département a progressivement limité les financements planifiés pour l'aéroport. La principale dépense pour l'année 2018 était la réfection de la piste⁵⁹ à hauteur de 1,7 M€, portée par le département, qui a passé et exécuté ce marché. Passée cette date, la part financée par le SMGAD progresse légèrement entre le PPI initial et sa dernière révision en 2022 (de 1,41 M€ à 1,42 M€) : l'intégralité de la diminution du PPI repose donc sur le département (de 5,28 M€ à 4,51 M€).

⁵⁹ Réfection chaussées aéronautiques et pontage fissures.

La baisse des investissements à la charge du département s'explique en grande partie par le report des programmes de développement qu'il devait porter, plusieurs investissements d'importance ayant quitté l'horizon du PPI⁶⁰.

La chambre note toutefois l'impact des travaux de rainurage de la piste⁶¹ : alors que le PPI initialement conçu prévoyait que celui-ci soit réalisé par le département en 2019 pour 0,15 M€, celui-ci a finalement été supporté par le SMGAD en 2020 pour 0,21 M€. La chambre estime que, par son objet et par son ampleur, il appartenait au département, propriétaire de l'aérodrome, d'en supporter le coût, conformément au PPI initialement convenu et à la convention de gestion signée.

Du fait de sa prise en charge contestable de l'opération de rainurage, le SMGAD a dû annuler ou reporter certains investissements initialement prévus pour maintenir le potentiel⁶² ou se mettre en conformité sur le plan réglementaire⁶³. Alors même que les exigences réglementaires et le maintien du potentiel peinent à être assurées, les capacités à financer le développement futur de l'aéroport sont de plus en plus incertaines.

Enfin, la chambre estime que cette ambiguïté sur la répartition du financement des investissements entre le SMGAD et le département de la Haute-Loire se retrouve dans les termes mêmes de la convention de gestion signée entre ces deux acteurs et dans l'application qu'ils en font. En effet, l'article 12 de cette convention de gestion, qui porte sur la « *prise en charge des investissements* », prévoit que le gestionnaire assurera au propriétaire le remboursement intégral des annuités des emprunts contractés par le propriétaire sur proposition du gestionnaire. Aussi, conformément aux dispositions de la convention, le SMGAD rembourse l'intégralité des annuités de trois emprunts souscrits par le département pour effectuer de tels investissements⁶⁴.

Ceci suscite des difficultés sur le plan comptable : le SMGAD impute chaque année l'intégralité de l'annuité (capital et intérêts) sur le compte « 6681 - *Indemnités pour remboursement anticipé d'emprunt à risques* ». Cette écriture est erronée et les mandats correspondants ont été rejetés de ce fait par le comptable public du SMGAD, en 2022, les emprunts contractés n'étant aucunement des emprunts à risque. Il appartient au SMGAD de réintégrer ces emprunts à son bilan : si ceux-ci ont été faiblement souscrits par le département, ils sont assortis de tableaux d'amortissements, où amortissements et intérêts sont à la charge

⁶⁰ S'agissant du développement aéronautique, la réalisation d'un septième hangar pour 500 k€ est repoussée de 2024 à 2025 et la réalisation d'un huitième hangar pour 360 k€ ne figure plus dans le PPI ; s'agissant du développement domanial, la réalisation d'une voie d'accès principale entre l'aéroport et le parc industriel et commercial pour 225 k€, initialement prévue pour 2025, ne figure désormais plus dans le PPI.

⁶¹ Dont le marché fait l'objet d'une analyse détaillée en annexe 6.3.1.

⁶² Report notamment de l'investissement dans un véhicule pour le service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA), initialement prévu pour le SMGAD en 2020 et 2021 (pour 300 k€ et 70 k€), finalement reporté à 2023, pour 300 k€ ; suppression des dépenses de réfection des réseaux (initialement estimées à 80 k€ en 2022).

⁶³ Réduction des dépenses de clôture (de 200 k€ à 152 k€) transférées à la société EDF Renouvelables dans le cadre du projet de centrale photovoltaïque.

⁶⁴ Trois emprunts ont été contractés par le département pour :

- 140 000 €, souscrit en 2006 (travaux colmatage fissures, travaux restaurant, feux de seuil, enrobage taxiway et parking, hangar n°1, balisage, GLIDE DME, travaux club house aéroclub) ;
- 68 922,37 €, souscrit en 2009 (groupe électrogène, transformateur) ;
- 91 105,17 €, souscrit en 2011 (modification QFU15, enchevêtrement feux encastrés, peinture piste avec grenailage, mesure de portance, colmatage fissures, travaux restaurant).

exclusive du SMGAD. Il s'agit donc bien d'une dette du SMGAD, dont le paiement des annuités doit se répartir, traditionnellement, entre remboursement du capital et charge d'intérêts.

L'embarras comptable du SMGAD est néanmoins compréhensible, l'article 12 de la convention de gestion le plaçant dans la situation exceptionnellement désavantageuse où il supporte seule la charge de la dette qu'un autre acteur (le département) a souscrit pour investir sur ses propres biens. Cette situation est d'autant plus contestable si l'on considère les ressources financières respectives du propriétaire, le département de la Haute-Loire et de l'exploitant, le SMGAD. Le caractère bancal de cette situation est devenu proprement insoutenable dans le cadre du financement des travaux de rénovation de la piste de l'aérodrome à hauteur de 1,7 M€, conduisant les deux acteurs à laisser le financement de ces investissements à la charge du département.

La chambre recommande donc au SMGAD d'aplanir cette situation, en renégociant la convention de gestion signée avec le département de la Haute-Loire pour, d'une part, définir clairement les responsabilités du propriétaire et de l'exploitant, d'autre part s'assurer que le SMGAD dispose des ressources suffisantes pour assumer les responsabilités qui lui incombent.

Recommandation n° 6 : renégocier la convention de gestion entre le syndicat et le département pour clarifier le partage du financement des investissements.

4.3.3 La réalisation des dépenses d'équipement et leur financement

Tableau n° 15 : Détail des dépenses d'équipement figurant au compte de gestion (en k€)

Maintien du potentiel										
2017		2018		2019		2020		2021		Total
Changement chauffage électrique	47	Broyeur	6,5	Balayeuse	28	Rainurage piste	193	Portes et menuiseries	7	
Radio tour	13	Radio tour (solde)	6,2	Pompe AVGAS	10	Locaux techniques	145	Locaux techniques	30	
Tracteur	35	Godet	1,7	Véhicule électrique sûreté	13	Déverglaceuse	31			
Fenêtre tour	2	Chauffage (solde)	5	Locaux techniques	1,5					
Hangar n°6 (solde)	21			Régul. Broyeur	1,5					
Total	118	Total	19	Total	54	Total	369	Total	37	597
Conformité réglementaire										
2017		2018		2019		2020		2021		Total
Machines sûreté	46	Inverseur STATYS	12			Nivellement bande aménagée	9	Radio tracteur	1,2	
		Aménagement chemin ronde	17			Extension clôture	35			
		Imprimante badge	1							
Total	46	Total	30	Total	0	Total	44	Total	1,2	121
Total										
2017		2018		2019		2020		2021		Total
164		49		54		413		38		718⁶⁵

Source : SMGAD

⁶⁵ L'écart avec le compte de gestion est expliqué par des différences d'arrondis.

Les dépenses d'équipement sont concentrées sur les années 2020 et, dans une moindre mesure, 2017. L'année 2020 est marquée par la comptabilisation de deux dépenses importantes portant sur le rainurage de la piste et la construction de locaux techniques, ces derniers locaux étant prévus dans le PPI pour l'exercice 2019.

Sur le plan thématique, conformément aux différentes versions du PPI, les investissements réalisés de 2017 à 2021 ont porté principalement sur le maintien du potentiel et dans une moindre mesure sur la conformité réglementaire. Le directeur du SMGAD explique ce choix par l'instauration de nouvelles contraintes réglementaires et la nécessité de renouveler des infrastructures, équipements, matériels et véhicules du fait de l'absence d'investissement les années précédentes.

La crise amputant fortement le financement propre disponible (25 k€), les dépenses d'équipement (717 k€), même revues à la baisse, ont été financées par la dette, tant auprès des établissements financiers (570 k€ empruntés) qu'auprès de l'État, sous la forme d'avances de taxe d'aéroport (287 k€, cf. encadré ci-dessous) :

Tableau n° 16 : Le besoin de financement

<i>en k€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Cumul 2017-2021</i>
<i>CAF nette ou disponible</i>	41	44	45	40	- 151	19
<i>+ Produits de cession</i>	5	2	-	-	-	7
= Financement propre disponible	46	46	45	40	-151	25
<i>- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	163	49	54	413	38	717
<i>+/- Variation autres dettes et cautionnements (avance de la taxe d'aéroport)</i>	-	-	-	- 122	-165	- 287
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-117	- 3	- 9	- 252	-24	- 405
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	-	-	300	270	-	570

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Comptabilisation des avances de taxes d'aéroport reçues dans le cadre de la crise sanitaire

L'article 29 de loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit la possibilité pour l'État de verser une « *avance aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité* », dite « *avance de taxe d'aéroport (TAP)* ».

Des avances de TAP ont été consenties au SMGAD, au titre des années 2020 et 2021, à hauteur de respectivement 122 273 € et 164 663 €. Alors que les conventions signées fixent explicitement un échéancier de remboursement, l'avance de TAP reçue en 2020 a été comptabilisée à tort par le SMGAD comme un produit exceptionnel divers de l'exercice 2021 (compte 7788) associé à un engagement hors bilan (compte 8018).

L'avance pour 2021 a, elle, été comptabilisée, à juste titre, comme une dette contractée auprès de l'État (compte 16871). Comme noté par le directeur du SMGAD, « l'avance de TAP n'a pas à entrer dans le champ de l'impôt sur les sociétés et cette dette doit apparaître au bilan ».

Cette erreur de comptabilisation fausse les comptes de gestion 2020 et 2021, qui ne présentent plus une image fidèle de la situation du syndicat mixte. L'analyse financière présentée dans le rapport d'observations rectifie l'erreur de comptabilisation commise sur l'avance de TAP pour 2020, et l'analyse de manière identique à celle perçue en 2021.

4.4 L'endettement et la trésorerie

4.4.1 La progression de la dette

Tableau n° 17 : Évolution de l'endettement

<i>en k€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne (17- 19)</i>	<i>Var. annuelle moyenne (19-21)</i>
<i>Encours de dettes au 1er janvier</i>	382	340	298	552	883	- 11,6 %	72,1 %
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	41	42	47	61	72	6,4 %	24,0 %
<i>+/- Variation autres dettes et cautionnements (avance de la taxe d'aéroport)</i>	-	-	-	-122	-165		
<i>+ Nouveaux emprunts</i>	-	-	300	270	-		
= Encours de dette au 31 décembre	340	298	552	883	976	27,3 %	33,0 %
<i>+ dette portée par le département⁶⁶</i>	151	131	110	90	68	- 14,7 %	- 21,0 %
= Encours de dette retraité au 31 décembre	491	429	661	973	1044	16,0 %	25,7%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

La chambre relève la très forte progression de l'encours de la dette sur la période contrôlée, triplant presque de 2017 à 2021 (de 340 k€ à 976 k€). Cette hausse est observable avant même le début de la crise sanitaire, un nouvel emprunt de 300 k€ ayant porté la dette à 552 k€ dès 2019. La souscription d'un second emprunt de 270 M€ en 2020, à laquelle viennent s'ajouter les avances de taxe d'aéroport auprès de l'État, expliquent le reste de la progression observée.

⁶⁶ Dette supportée par le SMGAD, inscrite aux comptes du département de la Haute-Loire.

Le directeur du SMGAD note, à juste titre, que les avances de taxe d'aéroport « [augmentent] considérablement [la dette du SMGAD] à moyen terme et [entraînent] de fortes échéances de remboursement de 2024 à 2030. Ce dispositif retenu par l'État fragilise les gestionnaires d'aéroport »⁶⁷. La chambre confirme que l'avance accordée doit être considérée comme une dette et non comme un produit, ce qui implique notamment sur le plan financier une adaptation des recettes et dépenses.

Enfin, comme vu précédemment, en plus des dettes inscrites à son bilan, le SMGAD rembourse aujourd'hui intégralement des emprunts souscrits par le département pour financer des dépenses d'investissement. La prise en compte des dettes souscrites par le département, mais remboursées par le syndicat mixte, vient alourdir encore l'endettement dans des proportions non-négligeables (presqu'un tiers de la dette en 2017), même si cette dette se réduit progressivement entre 2017 et 2021.

4.4.2 La trésorerie

Tableau n° 18 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en k€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne (17-19)	Var. annuelle moyenne (19-21)
Fonds de roulement net global	- 102	- 105	185	82	180		
- Besoin en fonds de roulement global	- 600	- 366	- 207	- 245	- 136		
=Trésorerie nette	497	261	392	327	315	- 11,2 %	- 10,3 %
en nombre de jours de charges courantes	151,8	81,9	120,2	117,5	112,3		

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le syndicat mixte bénéficie d'un niveau de trésorerie assez confortable, proche ou supérieur à 100 jours de charges courantes sur l'ensemble de la période, ratio certes gonflé en 2021 par la réduction des charges du fait de la crise sanitaire.

Or le fonds de roulement net global est négatif en 2017 et 2018. En d'autres termes, les ressources stables du SMGAD ne suffisaient pas à financer ses emplois stables, au cas présent ses immobilisations. La forte progression de l'endettement à partir de 2019 a permis de rectifier ce point.

Le niveau de trésorerie est principalement assuré par un besoin en fonds de roulement négatif, même si celui-ci décroît progressivement de 2017 à 2021. Deux postes expliquent l'essentiel de cette évolution : les produits constatés d'avance et les factures non-parvenues. Les produits constatés d'avance sont proches de 400 k€ en 2017 et se réduisent progressivement

⁶⁷ Sur ce point, la Cour des comptes a relevé dans son rapport public annuel pour l'année 2022 qu'en « choisissant de couvrir [le déficit de couverture des dépenses de sécurité et de sûreté] par une avance, l'État reporte sur les futurs passagers la charge d'un service régalién qui a été assuré pendant la crise et qui aurait habituellement été financé par les passagers empruntant les aéroports durant cette période. [...] le financement par des avances va peser sur la compétitivité des aéroports dans les prochaines années ».

sur la période contrôlée. Ils correspondent à des contributions versées en avance par les membres du syndicat mixte, dans le cadre de la politique de « lissage des contributions » précédemment exposée. Ils ont notamment été utilisés comme « amortisseurs » durant la crise financière. Quant aux factures non-parvenues, en moyenne 150 k€ de 2017 à 2021, il s'agit ici pour l'essentiel du solde du versement de la compensation financière pour la ligne aérienne à l'exploitant, qui fait l'objet d'un contrôle conjoint de la direction du transport aérien et du SMGAD, processus nécessitant quelques mois de collecte et d'analyse des données.

Si le SMGAD bénéficie donc d'une trésorerie confortable, pour des raisons structurelles, celle-ci a longtemps été alimentée par des contributions versées en avance par les membres du syndicat mixte. Alors que ces avances se réduisent et que les dépenses d'équipement progressent, le niveau de trésorerie a été maintenu par le recours à l'endettement.

4.4.3 La capacité de désendettement

Tableau n° 19 : Capacité de désendettement

<i>en k€</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Encours de dette retraité au 31 décembre</i>	491	429	661	973	1044
<i>- Trésorerie nette</i>	497	261	392	327	315
= Encours de dette net de la trésorerie (A)	-6	169	269	646	729
<i>CAF brute (B)</i>	82	86	91	101	- 79
Capacité de désendettement (B/A, en nombre d'années)		2,0	2,9	6,4	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion, retraitements CRC

On observe de façon simultanée une forte progression de l'encours de dette à partir de 2019 et une baisse de la trésorerie nette dès 2018. Si le SMGAD était en situation de trésorerie positive en 2017 et si sa capacité de désendettement était encore bonne en 2019 (2,9 ans), ou même en 2020 (6,4 ans), le SMGAD ressort de la crise sanitaire avec un niveau exceptionnel de dette et une capacité de désendettement largement obérée par la crise et menacée à court terme.

La chambre attire l'attention du syndicat sur la progression de son endettement, qui nécessitera une hausse des contributions financières de ses membres pour être contenue.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le modèle économique du syndicat est rigide en temps normal : d'une part, les ressources institutionnelles constituent 90 % des produits (contributions des membres et versements de taxe d'aéroport), d'autre part les subventions de fonctionnement représentent plus de la moitié des charges de gestion.

Ce modèle a été perturbé par la crise sanitaire, tant du côté des produits (importante réduction de la taxe d'aéroport) qui ont fortement diminué pendant la crise, que des charges (baisse notamment des prestations de sécurité), le tout conduisant à un déficit d'exploitation en 2021 et une capacité d'autofinancement négative.

Du fait de la crise sanitaire, le syndicat ne dispose donc plus des ressources pour mener à bien le plan pluriannuel d'investissement établi avec le département pour cadrer les investissements nécessaires pour rénover un aéroport ancien, l'entretenir et anticiper son développement. Alors que le département a réduit ou repoussé les investissements qu'il comptait porter, le syndicat doit faire face à une situation détériorée, étant contraint de concentrer ses investissements sur la conformité réglementaire, repoussant sine die les perspectives de développement futur.

Compte tenu de la moindre capacité d'autofinancement, les dépenses d'équipement, ont été financées par la dette, tant auprès des établissements financiers (570 k€ empruntés) qu'auprès de l'État, sous la forme d'avances de taxe d'aéroport (287 k€). Ces emprunts ont aussi permis de maintenir le niveau de trésorerie du syndicat.

Ces évolutions combinées ont mené à une rapide dégradation de la situation financière du syndicat en 2021, qui jouissait, jusqu'à cette date d'une bonne capacité de désendettement. Le syndicat doit aujourd'hui faire face à un niveau exceptionnel de dette avec une capacité d'autofinancement réduite par la crise. Alors que la reprise de l'activité s'annonce timide, que les recettes futures sont menacées, qu'à l'inverse les charges devraient retrouver leur niveau d'avant crise, ou même augmenter à l'issue du renouvellement du contrat de DSP, la chambre alerte les membres du syndicat sur la nécessité d'augmenter leur contribution pour maintenir l'équilibre financier de l'aéroport.

5 VERS UNE ÉVOLUTION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE L'AÉROPORT

5.1 Un soutien public disproportionné

Le financement du transport aérien est fortement réglementé par le droit européen, en particulier par l'ensemble des règles applicables aux aides d'État. Les aides reçues par le SMGAD et par la compagnie Twin Jet sont conformes à la réglementation européenne et à sa transposition en droit français. Par ailleurs, alors que s'achève en 2024 une période transitoire de dix ans au terme de laquelle « *les aéroports [devront] être en mesure de supporter leurs propres coûts d'exploitation* »⁶⁸, l'aéroport du Puy-en-Velay-Loudes jouit de l'exception introduite en faveur des aéroports régionaux et n'apparaît pas concerné par cette échéance. Une analyse détaillée est présentée en annexe (cf. 6.4).

⁶⁸ Cf. les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes du 4 avril 2014.

5.1.1 Une faible fréquentation de la ligne qui entraîne une aide importante par passager

Dans le cas de l'aéroport du Puy-en-Velay–Loudes, les aides publiques sont constituées par :

- la compensation versée par l'État à la société Twin Jet ;
- les subventions d'exploitation versées au SMGAD par ses membres pour équilibrer son budget, sommes allouées à plus de 80 % comme compensation à la société Twin Jet ;
- la majoration de la taxe d'aéroport reversée aux aéroports petits et moyens dans le cadre de la péréquation de cette taxe ;
- l'ensemble des investissements sur l'aérodrome financés par des acteurs autres que le SMGAD (non-refacturés au SMGAD).

Tableau n° 20 : Soutien public à l'aéroport du Puy-Loudes

En k€	2017	2018	2019	2020	2021
Subventions d'exploitation versées au SMGAD	700	691	733	733	733
Compensation versée par l'État à Twin Jet	594	595	580	595	595
Péréquation de la taxe d'aéroport versée par l'État au SMGAD	360	331	328	249	78
Investissements financés par le département	1 053	-	150	-	
Investissements financés par la région	750	-	-	-	-
Total	3 457	1 617	1 791	1 577	1 406
Nombre de passagers ⁶⁹	6 245	6 456	5 351	900	
Subvention par passagers (€)	554	250	335	1 753	
Nombre de passager par vol	7,3	7,6	6,5	4,7	
Coefficient de remplissage	38,7 %	39,9 %	34,3 %	24,9 %	

Sources : Comptes de gestion, SMGAD, société Twin Jet

L'aide publique versée, importante en temps normal, a explosé sur la période contrôlée. Ainsi, en « rythme de croisière », pour les années 2018 et 2019, l'aide versée représente en moyenne la somme non-négligeable de 289 € par passager. De 2017 à 2020, en prenant en compte le coût de la rénovation de la piste de l'aéroport en 2017 et l'impact de la crise sanitaire en 2020, l'aide versée s'élève à 445 € par passager. Or la reprise de l'activité antérieure étant très incertaine, le maintien de montants significatifs de subvention par passager est attendu.

⁶⁹ Nombre de passagers sur la ligne le Puy-en-Velay - Paris, tel que figurant dans les attestations du commissaire aux comptes relatives à l'OSP Le Puy-en-Velay - Orly.

5.1.2 Une liaison aérienne qui se distingue par l'importance du soutien public reçu

A titre de comparaison, parmi les lignes d'aménagement du territoire, la liaison Le Puy / Paris se distinguait avant même la crise par la faiblesse du nombre de ses passagers et du remplissage de ses vols :

Tableau n° 21 : Données d'exploitation des lignes d'aménagement du territoire sur les périodes 2017 et 2018 (par nombre de passagers)

Ligne	Compensations versées (MC)			Passagers	Passagers par vol	Coef. Remplissage	Subv. / passager
	Collectivités	État	Total				
Le Puy-en-Velay-Paris	0,6	0,6	1,2	6 245	7,3	39 %	190
Castres-Paris	2,4	0,5	2,9	25 838	30,1	60 %	113
Agen-Paris ⁷⁰	2,6	0,1	2,7	28 696	30,1	58 %	92
Aurillac-Paris	1,3	1,6	2,8	30 594	32,7	68 %	92
Brive-Paris	1,3	1,3	2,5	31 036	31	63 %	81
La Rochelle-Poitiers-Lyon	1	0,5	1,5	43 253	44,5	79 %	35
Rodez-Paris	0,5	0,7	1,2	49 623	29,8	60 %	24
Moyenne	1,4	0,7	2,1	30 755	29,4	61 %	69

Source : Sénat, rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur les transports aériens et l'aménagement des territoires, sur la base des données transmises par la DGAC

Le tableau ci-dessus ne s'intéresse, d'une part, qu'aux compensations versées aux compagnies aériennes et non à l'entièreté de l'aide publique versée. D'autre part il porte sur les seules années 2017 et 2018 (s'agissant de l'aéroport du Puy-en-Velay, il apparaît avoir repris les données 2017). Il offre néanmoins un point de comparaison objectif entre les différentes LAT en activité à cette date.

Ainsi, le nombre de passagers et de passagers par vol est plus de quatre fois inférieur à la deuxième LAT en termes d'activité, la liaison Castres / Paris. Le coefficient de remplissage de 39 %, qui est plutôt représentatif de l'activité de l'aéroport, est bien inférieur à la moyenne de 61 % observée sur ces lignes. Ce faible remplissage implique le versement d'un soutien public supérieur pour équilibrer les comptes de l'aéroport : les passagers de la liaison le Puy-en-Velay / Paris sont les plus subventionnés parmi les LAT. Enfin, la chambre note l'importance relative du soutien de l'État (50 % de la compensation versée), tandis qu'il se limite à un tiers de la compensation versée en moyenne sur l'ensemble des LAT.

En réponse à ces observations, les présidents du syndicat mixte et du conseil régional ont nuancé l'importance en valeur absolue du soutien reçu, au regard, respectivement, de l'ensemble des sommes consacrées par l'État aux LAT et du budget régional dédié à l'exploitation des transports. La chambre estime néanmoins que le soutien total versé à la liaison

⁷⁰ Décision des collectivités de résilier la convention de DSP annoncée en juin 2020.

Le Puy / Paris est significatif (près de 2 M€ par an) et que son importance doit être appréciée au regard du faible nombre de passagers qui en bénéficient.

5.2 Une ligne aérienne de désenclavement du territoire qui ne remplit pas sa mission

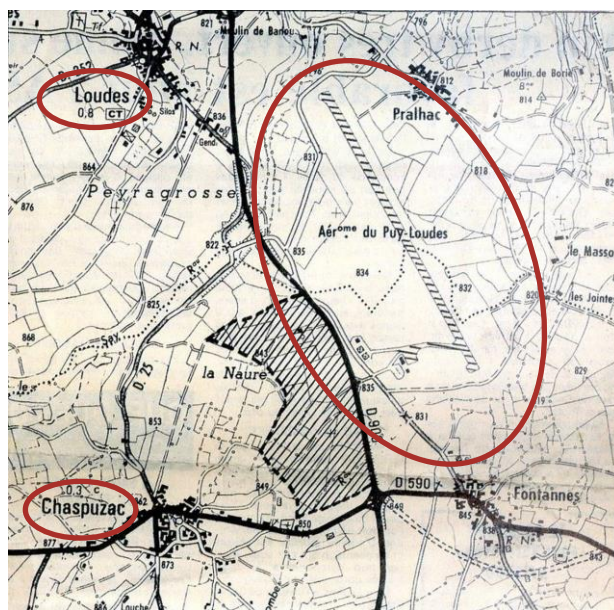
L'ouverture en 1979 d'une liaison directe Le Puy-Loudes / Paris Orly avait pour objectif principal le désenclavement de la ville. Aujourd'hui encore, le Puy-en-Velay est situé à 5h30 de Paris par la route ou par le train.

La fréquentation ne progresse pourtant pas depuis plus de 40 ans : en 1980, la fréquentation était déjà de 7 600 passagers transportés, soit plus que la meilleure année observée sur la période contrôlée (6 773 passagers en 2018). Comme vu précédemment, la politique commerciale menée ne permet pas d'accroître l'activité de l'aéroport. L'existence d'une liaison aérienne directe entre Paris et Le Puy-en-Velay depuis plus de 40 ans n'a permis aucune croissance des déplacements entre les deux villes. Au contraire, une baisse de la fréquentation était observée avant même la crise sanitaire.

La chambre a mené une analyse statistique des listings passagers⁷¹ sur les années 2017-2021 qui révèle une fréquentation très concentrée de la ligne commerciale : **14 personnes représentent 10 % des voyages effectués** (2 000 trajets sur 20 000). Ces voyageurs présentent le profil suivant : sept cadres et dirigeants d'entreprises, cinq élus, un représentant associatif et un fonctionnaire. En élargissant l'échantillon analysé, **77 personnes représentent un quart des trajets effectués** sur la période considérée : 40 cadres et dirigeants, huit élus, 10 fonctionnaires, 11 représentants associatifs et huit autres personnes. Si en moyenne, ces 77 passagers fréquents ont effectué chacun 68 trajets par an, cette moyenne monte à 123 trajets par an pour les élus.

Interrogé sur la faible fréquentation de l'aéroport, le président du syndicat mixte, M. Michel Joubert, invoque l'apport en termes d'image de cette infrastructure et estime que le désenclavement assuré est avant tout économique. Il permet un développement vers le sud et l'ouest de l'agglomération du Puy-en-Velay, rééquilibrant ainsi une agglomération qui tendait à glisser vers le nord et Saint-Étienne. L'aéroport a notamment permis l'émergence de la zone d'activités des Combes à Chaspuzac - Loudes. Dès 1985, M. Michel Joubert présentait, en tant que maire de Chaspuzac et conseiller général du canton, les objectifs de cette zone d'activités : *« notre commune n'a ni l'ambition, ni les moyens d'aménager une zone ; elle va passer le relais à la chambre de commerce. (...) c'est l'avenir du secteur qui est en jeu, cette zone peut fixer les habitants, revitaliser le commerce, éviter que Loudes ne devienne une cité-dortoir »*.

⁷¹ Cette analyse ne porte que sur les passagers de la ligne commerciale et exclut les autres passagers commerciaux, qui représentent en moyenne 319 passagers par an (ex : vols charter pour l'équipe de football locale).

Carte n° 1 : Projet de zone d'activités des Combes (1985) – en hachuré ci-dessous

Source : *l'Eveil de la Haute-Loire*

Cette zone comprend aujourd'hui une vingtaine d'entreprises employant plus de 500 personnes. Les principaux employeurs sont la Maroquinerie du Puy (150 emplois) et Sabarot (une centaine de salariés), voisines avec une vingtaine d'autres sociétés. Une champignonnière construite par le groupe Lou légumes doit ouvrir ses portes en 2022. Cet investissement, estimé à plus de 10 M€, doit à terme créer 150 emplois sur le site.

La chambre s'interroge toutefois sur l'impact réel de l'aéroport et s'il est à la mesure de l'important soutien public accordé. Il est ainsi difficile d'estimer la part précise qu'a jouée l'existence d'une liaison aérienne dans le développement économique de la région. Le syndicat mixte n'a pu communiquer d'étude sur les retombées économiques de l'aéroport.

En termes de démographie, la chambre note que l'existence d'un aéroport n'a pas permis d'enrayer le déclin de la ville du Puy-en-Velay (26 594 habitants en 1975, 19 061 en 2018).

5.3 La nécessaire évaluation d'un nouveau modèle centré sur l'activité non-commerciale

Le contrôle de la chambre s'est tenu alors que le SMGAD s'apprêtait à renouveler le contrat de délégation de service public pour la liaison Le Puy-en-Velay - Loudes / Paris. Dans ses observations provisoires transmises le 13 juillet 2022, la chambre a alerté le syndicat sur le fait que ce renouvellement menaçait un équilibre économique de la liaison déjà très affecté par la crise sanitaire et recommandait au SMGAD d'étudier sérieusement la conversion de l'aéroport du Puy-Loudes en aéroport d'affaires sans ligne commerciale.

En effet, alors que les ressources du SMGAD sont en baisse, une hausse de la compensation financière versée à l'exploitant de la ligne était attendue. Or la LAT Le Puy-en-Velay - Loudes / Paris est déjà caractérisée par l'importance des aides publiques versées par

passager et un aéroport modeste comme celui du Puy-en-Velay ne semble pas en mesure de négocier des conditions avantageuses de délégation de service public.

Dans leur rapport de 2017 sur le maillage aéroportuaire français, le conseil supérieur de l'aviation civile et le commissariat général à l'égalité des territoires notaient que « *pour des aéroports dépourvus de lignes régulières, pleinement centrés sur l'aviation d'affaires, de services et de loisirs, il est de nouveau possible d'atteindre l'équilibre d'exploitation (ex : Annecy) grâce à la valorisation d'un panel d'activités et de moindres contraintes d'exploitation [...]Le modèle économique de ces aéroports gagnerait à être approfondi d'autant plus que certains d'entre eux bénéficient de volumes de péréquations non négligeables.* ».

Le SMGAD ne tient pas de comptabilité analytique permettant d'affecter les coûts à ses activités commerciales et non-commerciales. L'arrêt de la ligne commerciale entrainerait la fin du versement de subventions d'exploitation (entre 600 k€ et 625 k€ par an). Les charges de personnel (un peu plus de 200 k€) pourraient être réduites au moins à la marge, les tâches du directeur de l'aéroport fortement allégées permettant une diminution de son temps de travail. Les charges à caractère général devraient être proches de leur niveau de 2020, lorsque l'activité de la LAT a été fortement interrompue (150 k€)⁷².

S'agissant des produits, les recettes d'exploitation devraient aussi être proches de leur niveau de 2020 (115 k€). Les redevances de stationnement et les recettes domaniales devraient subsister pour une large part ; quant aux ventes de carburant, elles s'aligneront sur les achats de carburant, avec peu d'impact financier. Par ailleurs, les recettes estimées d'une future centrale photovoltaïque construite sur le site (autour de 130 k€), combinées aux versements de péréquation de la taxe d'aéroport (estimées par le SMGAD à près de 50 k€ dans un tel scénario) permettraient à l'aéroport de s'approcher de l'équilibre.

Dans un tel modèle, le SMGAD pourrait se recentrer sur l'utilisation d'avions-taxis à destination de sa clientèle d'affaires. A titre indicatif, le tarif de location d'un jet taxi se situe autour de 2 000 € de l'heure pour quatre à six passagers (pour mémoire : le nombre de passagers moyen par vol de la LAT Le Puy-en-Velay - Loudes / Paris est de 7).

Pour le grand public, et afin de répondre à l'objectif de désenclavement fixé par les puissances publiques, une desserte par navettes routières vers les gares TGV et les aéroports les plus proches peut être envisagée par les collectivités membres du SMGAD, pour remplir cette mission de façon plus efficace et à moindre coût pour le contribuable.

Au regard de l'importance du soutien public accordé à la ligne le Puy-en-Velay – Loudes / Paris Orly depuis plus de 40 ans, pour des résultats très incertains, la chambre estime que cette ligne commerciale ne peut être renouvelée, quoi qu'il en coûte. Alors que les collectivités membres devraient encore être amenées à augmenter leur soutien dans les années à venir pour maintenir l'activité de la ligne commerciale, la chambre recommande au SMGAD et à ses financeurs d'évaluer précisément les conséquences opérationnelles, économiques et financières d'une fermeture de la ligne commerciale, couplée à un développement de l'activité d'affaires non-commerciale. Le soutien public accordé à un nombre restreint d'usagers de la

⁷² Si le SMGAD ne tient pas une comptabilité analytique des activités commerciales et non-commerciales, son directeur a indiqué, dans ses échanges avec l'équipe de contrôle, que la très grande majorité des charges est imputable à l'activité commerciale, du fait notamment des prestations AFIS (*Aerodrome Flight Information Service*) exigées par les réglementations nationales et européennes. Pour mémoire, les agents AFIS fournissent aux pilotes le service d'information (paramètres météo, information sur l'aérodrome, le trafic en cours...) et assurent l'alerte en cas de risques ou d'accident.

ligne Le Puy-en-Velay / Paris étant disproportionné au regard des autres lignes d'aménagement du territoire, ceci doit amener l'État et les collectivités membres du SMGAD à considérer un nouveau modèle, afin que la mission de désenclavement du territoire se fasse à un coût plus proche de celui observé dans le reste de la France.

6 ANNEXES

6.1 L'activité de l'aéroport

Tableau n° 22 : Mouvements d'aéronefs commerciaux et non commerciaux

<i>Nombre de vols</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Mouvements commerciaux</i>	859	847	937	888	258	256
<i>Mouvements non-commerciaux</i>	9 549	8 059	7 789	7 253	5 806	6 775
Total	10 408	8 906	8 726	8 141	6 064	7 031
<i>Détail des mouvements non-commerciaux</i>						
<i>Locaux</i>	6 668	5 480	5 655	4 604	3 765	4 343
<i>Voyages</i>	2 881	2 579	2 134	2 649	2 041	2 432

Source : Union des aéroports français

NB : les données publiées par l'union des aéroports français (UAF) sur les mouvements commerciaux diffèrent légèrement du nombre de vols indiqué dans les procès-verbaux d'attestation établis par la direction du transport aérien consécutivement à l'exploitation de la liaison aérienne Le-Puy-en-Velay – Paris, du fait (i) de la prise en compte par l'UAF des vols charters et (ii) d'un léger décalage dans la date de clôture (PV établis pour une année close au 13 janvier).

6.2 Annexe financière

Tableau n° 23 : La capacité d'autofinancement (CAF) brute – non retraitée

<i>en k€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Var. annuelle moyenne (17-19)</i>	<i>Var. annuelle moyenne (19-21)</i>
<i>Produits de gestion</i>	1 278	1 247	1 281	1 116	938	0,1 %	- 14,4 %
<i>- Charges de gestion</i>	1 163	1 129	1 158	982	1 004	- 0,2 %	- 6,9 %
= Excédent brut de fonctionnement	115	118	123	134	- 66	3,4 %	
<i>+/- Résultat financier</i>	- 32	- 31	- 33	- 33	- 21	0,0 %	- 19,0 %
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	-0	-0	1	-	130		
= CAF brute	82	86	91	101	43	5,5 %	- 31,6 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	41	42	47	61	72	6,4 %	24,0 %
= CAF nette ou disponible	41	44	45	40	- 29	4,5 %	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

6.3 Les marchés publics

6.3.1 Les travaux de rainurage de la piste revêtue

Ces travaux ont fait l'objet d'une prestation de maîtrise d'œuvre confiée au groupe SNEF par marché du 29 avril 2020, comprenant l'étude d'avant-projet, la rédaction du dossier de consultation des entreprises, l'accompagnement pour l'analyse des offres, le suivi des travaux et la réception (contrôle, levée de réserves et clôture financière).

Au terme d'une publication sur le site du CDG43 et au journal d'annonces légales *L'Éveil de la Haute-Loire*, avec un délai de remise des offres de 23 jours, une seule offre a été déposée par la société SOCOTRAS, pour un prix de 215 k€ HT, supérieur de 22 % à l'estimation réalisée par le maître d'œuvre. Après négociation, le marché a été notifié pour un prix forfaitaire de 195 k€.

Tableau n° 24 : Evolution du prix du marché

<i>en k€ HT</i>	Montant	Écart / estimation initiale	Écart / estimation MOE
<i>Estimation par le SMGAD dans le PPI en 2018</i>	150	-	- 15 %
<i>Estimation par le maître d'œuvre en 2020</i>	176	+ 17 %	-
<i>Prix initial de l'offre unique</i>	215	+ 43 %	+ 22 %
<i>Prix négocié</i>	195	+ 30 %	+ 11 %
<i>Prix payé</i>	187	+ 25 %	+ 6 %

Source : SMGAD, retraitement CRC

Cet écart résulte à la fois d'une mauvaise évaluation du prix des opérations de rainurage au m² et de l'absence de prise en compte de certaines dépenses accessoires, telles que l'installation du chantier ou la gestion des déchets issus du rainurage⁷³ en vue de leur évacuation :

⁷³ Les résidus d'enrobé issus du rainurage et l'eau ayant servi au refroidissement des disques de la rainureuses sont aspirés et stockés dans une cuve en vue de leur traitement (décantation et séchage) avant d'être évacués vers un centre de traitement en vue de leur recyclage.

Tableau n° 25 : Fiabilité de l'évaluation du besoin

en € HT	Évaluation MOA	Évaluation MOE	Offre initiale	Offre négociée	Travaux réalisés
Installation de chantier	-	-	3 562	3 562	3 562
Rainurage de la piste	150 000	150 444	173 289	167 160	167 124
Prix rainurage au m ²	5,00	5,40	6,22	6,00	6,00
Nettoyage de la piste	-	15 000	4 625	4 625	4 625
Installation d'un bassin de stockage	-	-	7 745	7 745	-
Transport des déchets de la piste au bassin	-	-	11 475	11 475	11 475
Évacuation des déchets	-	10 500	14 012	-	-
Total	150 000	175 944	214 708	194 567	186 786

Source : SMGAD, retraitement CRC

Afin de réduire l'écart avec l'estimation initiale, le syndicat a renoncé à la prestation d'évacuation des déchets en phase de négociation, puis renoncé à faire réaliser l'installation d'un bassin de stockage en cours d'exécution. Ces deux prestations ont finalement été confiées à une société locale de BTP, prestataire récurrent du SMGAD (installation du bassin de stockage réalisée en octobre 2020 pour un montant de 3 445 € HT puis évacuation des déchets de rainurage vers un centre agréé exécutée en janvier 2022 pour un montant de 1 550 € HT).

La modification du périmètre du contrat intervenue au stade de la négociation a été formalisée par une simple modification de l'acte d'engagement et de la décomposition du prix global et forfaitaire. S'agissant de la modification en cours d'exécution⁷⁴, aucun avenant en moins-value n'a été pris : seul le procès-verbal des opérations préalables à la réception des travaux acte le retrait de ces prestations.

Le SMGAD n'a pas procédé à une estimation correcte des travaux, et ce malgré l'intervention d'un maître d'œuvre. Cette incapacité à estimer correctement ses besoins a conduit le syndicat à en redéfinir le périmètre dans des conditions ne permettant pas d'assurer la sécurité juridique du contrat et de son exécution. La conception initiale de l'appel d'offres aurait dû permettre de recourir à des prestataires différents, pour les prestations distinctes, conformément à l'article L. 2113-10 du code de la commande publique, sous la forme de lots. Les réductions successives du périmètre du contrat auraient dû être formalisées, en particulier celle intervenue postérieurement à la signature et à la notification du contrat. Ces manquements sont constitutifs d'une faute de nature à engager la responsabilité contractuelle du SMGAD devant le juge administratif⁷⁵. Ils illustrent l'incapacité du syndicat à porter techniquement et administrativement un marché de cette ampleur au regard de ses ressources humaines et financières.

⁷⁴ L'acte d'engagement produit dans le cadre de l'instruction et joint au mandat dans le compte de gestion dématérialisé, fait apparaître un prix forfaitaire de 194 567 € HT qui inclut, selon la décomposition du prix global et forfaitaire, la prestation d'installation du bassin pour un montant de 7 745 € HT. L'exclusion de cette prestation est donc bien intervenue en cours d'exécution et non au stade de la négociation.

⁷⁵ CAA de Marseille, 16 décembre 2019, 17MA03675 : « Les difficultés rencontrées dans l'exécution d'un marché à forfait ne peuvent ouvrir droit à indemnité au profit de l'entreprise titulaire du marché que dans la mesure où celle-ci justifie [...] qu'elles sont imputables à une faute de la personne publique commise notamment [...] dans l'estimation de ses besoins, dans la conception même du marché ou dans sa mise en œuvre [...] ».

6.3.2 Le marché de fourniture d'une balayeuse

Au cours de l'exercice 2019, le SMGAD a lancé une procédure en vue de l'achat d'une balayeuse. Au regard des spécificités de cet achat pour un aéroport de petite taille, le syndicat s'est appuyé sur l'expertise du réseau d'exploitants aéroportuaires afin d'identifier les modèles susceptibles de répondre au besoin. Une démarche de sourçage a ensuite été initiée pour (i) identifier les produits proposés par les opérateurs et susceptibles de répondre au besoin, (ii) affiner l'estimation budgétaire en vue de la consultation.

Le sourçage est une pratique d'achat, consacrée et recommandée depuis 2016⁷⁶, qui permet à l'acheteur public d'« effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences » (article R. 2111-1 du code de la commande publique). En cela, il favorise une concurrence plus large, en ayant une meilleure connaissance du domaine d'achat, sous réserve d'être organisé dans des conditions qui respectent les principes fondamentaux de la commande publique. Ainsi, le second alinéa de l'article R. 2111-1 du code de la commande publique précise que « les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes [d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures] ».

A cet égard, le sourçage opéré pour l'achat de la balayeuse en 2019 n'apporte pas toutes les garanties. Les bonnes pratiques liées à la nécessaire traçabilité des échanges pour se prémunir contre les risques juridiques qui seraient susceptibles de survenir au stade de la passation n'ont pas été respectées : les demandes adressées aux opérateurs par le syndicat n'ont pu être produites dans le cadre de l'instruction. La production de devis par les opérateurs à ce stade du projet d'achat témoigne de la confusion qui s'est opérée entre mise en concurrence non-formalisée et aide à la définition du besoin.

Le sourçage est une technique d'aide à la préparation du marché qui présente des risques financiers, commerciaux, juridiques et concurrentiels et nécessite de ce fait une maturité du processus achat et une réflexion avancée sur la stratégie achats dont le SMGAD ne peut se prévaloir. Les démarches de sourçage devraient être mieux structurées en retenant les bonnes pratiques du *Guide du sourcing* diffusé par la direction des achats de l'État⁷⁷.

⁷⁶ Article 4 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁷⁷https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dae/doc/Guide_sourcing.pdf?v=1612256650.

6.3.3 Les marchés de prestations d'assurance

Tableau n° 26 : Dépenses de police d'assurances multirisques

Police ⁷⁸	Prestataire	2017	2018	2019	2020	2021
RI	Cabinet assurances VIGOUROUX	8 332,38 €	8 675,38 €	8 954,98 €	9 367,86 €	9 944,50 €
Auto	GROUPAMA RHONE ALPES	500,77 €	1 379,61 €	1 365,86 €	1 415,15 €	1 456,42 €
Auto	Cabinet assurances VIGOUROUX	589,48 €	589,47 €	598,17 €	358,60 €	394,08 €
RC aéroport	GRAS SAVOYE SAS	-	-	1 656,40 €	1 513,94 €	1 526,79 €
RC aéroport	FILHET-ALLARD	1 670,67 €	1 670,67 €	-	-	-
RC	Cabinet assurances VIGOUROUX	1 304,66 €	1 342,83 €	1 408,33 €	1 477,11 €	1 549,33 €
RC-MS	Cabinet assurances VIGOUROUX	308,21 €	313,39 €	323,79 €	325,56 €	325,76 €
TOTAL		12 706,17 €	13 971,35 €	14 307,53 €	14 458,22 €	15 196,88 €

Source : Grands livres des comptes, retraitement CRC

Alors que les dépenses sur ce segment d'achat s'élèvent à près de 15 k€ par an, les contrats de prestations d'assurance du SMGAD n'ont fait l'objet d'aucune estimation globale du besoin en vue de la passation d'un marché unique et pluriannuel après mise en concurrence. Les polices sont contractées de gré à gré, auprès de trois opérateurs différents, au fur et à mesure de la survenance du besoin sans qu'aucune réflexion d'ensemble et analyse ne soient menées. Selon le directeur du syndicat, le manque de temps constituerait le seul obstacle à ce travail de rationalisation pour rechercher une offre économiquement avantageuse (meilleure couverture au meilleur prix).

Une analyse du besoin devrait être engagée en vue de l'attribution, après mise en concurrence de plusieurs opérateurs, d'un marché d'assurance unique, éventuellement alloti, et couvrant de façon cohérente l'ensemble des risques auxquels le syndicat est exposé.

6.3.4 Le marché de la sécurité de l'aéroport (prestations d'inspection filtrage)

Le contrôle des passagers des aéronefs et de leurs bagages au départ d'un aéroport est une des obligations de sécurité dont la mise en œuvre incombe aux gestionnaires de structure aéroportuaire. Pour s'acquitter de cette obligation, le SMGAD lance périodiquement une consultation en vue de la passation d'un marché à procédure adaptée. Sur la période soumise au contrôle de la chambre, deux marchés ont été exécutés, le premier, conclu le 10 mai 2016, s'est exécuté du 1^{er} juin 2016 au 31 mai 2019. Le second, conclu le 21 avril 2020, s'exécute depuis le 1^{er} juin 2020. Ces deux marchés ont été confiés à la société *SERIS Airport Service*.

⁷⁸ RI : responsabilité industrielle ; Auto : véhicules dont tracteur ; RC : responsabilité civile ; RC-MS : responsabilité civile des mandataires sociaux.

Ces contrats s'exécutent à prix unitaire, reposant sur un taux horaire, à multiplier par le nombre d'heures d'intervention et par le nombre d'agents, conformément aux dispositions de l'article R. 2112-6⁷⁹ du code de la commande publique. Les actes d'engagement des marchés font mention d'un devis quantitatif estimatif obtenu par multiplication du taux horaire proposé par le candidat et d'un « *nombre d'heures pris en compte pour l'élaboration du montant annuel estimatif* ».

Tableau n° 27 : Montant estimatif annuel des prestations d'inspection filtrage

Marché	Taux horaire proposé par le candidat retenu (en € HT)	Nombre d'heures estimatif retenu dans l'offre	Nombre d'heures indicatif annoncé dans le DCE	Montant annuel estimatif (en € HT)
2016-2020	26,03	3 111	1 095	81 000
2020-2024	35,85	2 200	1 030	78 870

Source : marchés du SMGAD

L'ordonnateur n'a pas été en mesure d'effectuer ses opérations de contrôle préalables à la liquidation des factures. Il ressort de l'examen des factures mandatées pendant la période d'exécution du marché 2016-2020 soumise au contrôle et avant la survenance de la crise sanitaire (janvier 2017 à février 2020) que la liquidation a été faite au regard d'un prix forfaitaire, résultant du montant estimatif du marché mensualisé, affecté de la formule de révision de prix auquel s'ajoute le montant de la taxe CNAPS⁸⁰.

Ainsi des prestations ont été facturées pour les mois d'août 2017, 2018 et 2019 alors qu'aucune activité n'était opérée sur l'aéroport. Nonobstant la mention dans le CCAP selon laquelle les factures sont accompagnées d'un « *compte rendu mensuel d'activité détaillé qui portera notamment les indications suivantes : numéro de vol, date, durée d'intervention, nombre d'agents...* », aucun document correspondant à cette description ne figure dans le compte de gestion dématérialisé ou n'a pu être produit par le syndicat.

Du fait du ralentissement de l'activité liée à la crise sanitaire, le montant moyen des factures mensuelles mandatées entre juin 2020 et décembre 2021 a très significativement décliné (de 6 686 € à 1 496 €, soit une baisse de près de 78 %). Cette évolution correspond à une normalisation de l'exécution financière du marché en cours par application d'un prix unitaire aux quantités exécutées, conformément à l'article R. 2112-6 du code de la commande publique et aux pièces du marché. Cependant, le compte rendu mensuel d'activité mentionné par le CCAP n'est toujours pas produit dans des conditions permettant au pouvoir adjudicateur d'assurer le suivi des prestations et à l'ordonnateur d'effectuer les contrôles préalables à la liquidation de la dette et les factures produites continuent de mentionner l'application d'un « forfait », ne permettant pas un contrôle des montants facturés.

⁷⁹ Article R. 2112-6 du code de la commande publique : « *Les prix des prestations faisant l'objet d'un marché sont : 1° Soit des prix unitaires appliqués aux quantités réellement livrées ou exécutées ; 2° Soit des prix forfaitaires appliqués à tout ou partie du marché, quelles que soient les quantités livrées ou exécutées.* ». Ces dispositions figuraient à l'article 17 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

⁸⁰ Du nom du *Conseil national des activités privées de sécurité* dont le financement était assuré par cette contribution due par les personnes physiques et morales effectuant en France des activités privées de sécurité à titre onéreux. Elle a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2020.

Le suivi de l'exécution de ses marchés doit être renforcé en veillant, *a minima*, au respect par les prestataires de leurs obligations définies dans le cadre contractuel.

6.4 Conformité des aides publiques versées pour maintenir l'activité de la ligne d'aménagement du territoire avec le cadre juridique en vigueur

6.4.1 La réglementation européenne

Extraits des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes du 4 avril 2014

« À l'exception de quelques rares cas dûment justifiés, les aéroports doivent être en mesure de supporter leurs propres coûts d'exploitation, et tout investissement public doit servir à financer la construction d'aéroports rentables répondant aux attentes des compagnies aériennes et des passagers. Il convient d'éviter les distorsions de concurrence entre aéroports et entre compagnies aériennes et la multiplication d'aéroports non rentables. Cette approche équilibrée doit être transparente et facile à comprendre et à appliquer. » [...]

« Eu égard à leur contribution au développement économique et à la cohésion territoriale dans l'Union, les gestionnaires d'aéroports régionaux plus petits doivent par conséquent disposer d'un délai suffisant pour pouvoir s'adapter au nouvel environnement du marché, par exemple en augmentant peu à peu les redevances aéroportuaires facturées aux compagnies aériennes, en instaurant des mesures de rationalisation, en différenciant leurs modèles d'exploitation ou en attirant de nouvelles compagnies aériennes et de nouveaux clients afin de remplir les capacités inutilisées ».

« La Commission autorisera l'octroi d'aides au fonctionnement à des aéroports pour une période transitoire de 10 ans à compter du 4 avril 2014. »

Le financement du transport aérien est fortement réglementé par le droit européen, en particulier par l'ensemble des règles applicables aux aides d'État. La question de la conformité de ces aides au marché intérieur intervient à un moment crucial, alors que s'achève la période transitoire de 10 ans au terme de laquelle « les aéroports [devront] être en mesure de supporter leurs propres coûts d'exploitation » (cf. encadré ci-dessus).

Dans le cadre du contrôle du SMGAD, deux niveaux de relations financières sont analysés : les aides versées par le syndicat mixte à l'exploitant et celles versées par les entités publiques au syndicat mixte.

6.4.1.1 Les relations financières entre les entités publiques et la compagnie aérienne Twin Jet

Les participations financières publiques versées aux compagnies en contrepartie de l'exploitation exclusive d'une liaison soumise à obligations de service public (OSP) constituent

des compensations d'obligations de service public⁸¹. Ces compensations ne constituent pas des aides d'État dès lors que les quatre critères fixés par la jurisprudence Altmark sont remplis. Ces critères sont repris dans la procédure d'OSP « restreintes » décrites par le règlement (CE) n° 1008/2008, de telle sorte que les compensations allouées en application de ce règlement ne constituent pas, en principe, des aides d'État.

En droit interne, le régime juridique des compensations d'obligations de service public est précisé par le décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 relatif aux règles d'attribution par l'État de compensations financières aux transporteurs aériens [...] et par ses deux arrêtés interministériels d'application du même jour.

L'ensemble de ces règles régit les relations financières instituées entre la compagnie aérienne Twin Jet et les entités publiques (État et SMGAD) en application de la convention de délégation de service public et exclut la qualification d'aide d'État.

6.4.1.2 Les relations financières entre les membres du syndicat et le syndicat

Le règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclare certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur. Le règlement (UE) 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 a modifié ce règlement pour prévoir de nouveaux dispositifs dérogatoires d'aide. A ainsi été adjoint un article 56 bis relatif aux aides en faveur des aéroports régionaux, qui affirme la compatibilité avec le marché intérieur et l'exemption de l'obligation de notification des aides au fonctionnement au profit d'aéroports ayant enregistré au cours des deux années précédant l'octroi de l'aide un trafic annuel moyen de **moins de 200 000 passagers**.

En application de ce règlement, la France a informé la Commission européenne de la mise en œuvre d'un régime d'aides exemptées de notification préalable pour les aides au fonctionnement des aéroports à très faible trafic.

Le trafic annuel moyen enregistré par le SMGAD étant bien inférieur au seuil de 200 000 passagers et aucune activité de fret de marchandises n'étant assurée, l'aéroport Le Puy-en-Velay-Loudes entre dans le champ d'application du règlement du 14 juin 2017 et n'est pas concerné par l'échéance européenne de 2024.

6.4.2 La réglementation française

Cadre réglementaire

Le décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 ainsi qu'un arrêté interministériel du même jour, modifié par arrêté du 25 mars 2009, définissent les conditions suivantes d'attribution des compensations financières aux transporteurs aériens exploitant en exclusivité des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public (OSP « restreintes ») :

« i) Existence d'un trafic compris entre 10 000 et 150 000 passagers lors de l'année précédant l'intervention de l'État [...] Toutefois, pourront bénéficier d'une compensation financière par l'État, avec un trafic inférieur à 10 000 passagers, les

⁸¹ Cf. lignes directrices interprétatives relatives au règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil – Obligations de service public (2017/C 194/01) du 17 juin 2017.

liaisons exploitées depuis le 1^{er} janvier 1995 sans interruption continue de plus de trois ans.

A titre dérogatoire, le seuil de trafic minimal défini ci-dessus peut être abaissé à 5 000 passagers par an, lorsqu'il n'existe pas d'acheminement alternatif qui réponde aux besoins essentiels de transport sur la relation considérée.

ii) La liaison relie deux aéroports dont l'un au moins n'a pas dépassé un trafic total de 1,5 million de passagers lors de l'année précédente.

*iii) Absence d'une liaison [...] d'une **durée de trajet de moins de deux heures quarante-cinq minutes** [...]*

*iv) Inexistence d'un acheminement alternatif par un **aéroport accessible en moins de trente minutes** [...]*

v) [Obligations minimales de service public⁸²] »

La liaison Le Puy - Paris est caractérisée par sa très faible activité, inférieure au minimum de 10 000 passagers prévu par l'arrêté interministériel du 16 mai 2005, ou même, depuis le début de la crise sanitaire, au critère dérogatoire de 5 000 passagers par an. La conformité réglementaire du soutien accordé n'est assurée que par la continuité de cette liaison, antérieure au 1^{er} janvier 1995.

Les autres critères prévus par l'arrêté du 16 mai 2005 modifié sont bien respectés.

6.5 Détail des normes européennes applicables en matière d'aides d'État dans le secteur du transport aérien

6.5.1 Lignes directrices

Les lignes directrices européennes sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes du 4 avril 2014 introduisent les nouvelles modalités permettant d'apprécier la compatibilité des aides accordées au secteur aérien avec le marché intérieur conformément à l'article 107, §3, point c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces modalités d'appréciation de la conformité diffèrent selon le type d'aides considéré :

- s'agissant des aides à l'investissement des aéroports, les lignes directrices fixent des niveaux d'intensité d'aide maximale autorisée, variables en fonction de la taille de l'aéroport, et excluent par principe, la conformité des aides à l'investissement accordées aux aéroports

⁸² « Les obligations de service public doivent prévoir un programme composé **d'au moins un aller et retour en début de journée et d'un aller et retour en fin de journée, au moins 220 jours par an, hors samedis, dimanches et jours fériés, et d'au plus vingt et un allers et retours par semaine.** Au vu des particularités économiques des territoires intéressés, le nombre minimal d'allers et retours peut être réduit à un par jour, hors samedis, dimanches et jours fériés, au moins 220 jours par an. Pour des régions particulièrement isolées et lorsqu'il n'existe sur la liaison considérée aucun autre moyen de transport régulier que le transport aérien, le seuil de 220 jours peut être abaissé à 140 jours par an. »

enregistrant un trafic annuel supérieur à 5 millions de passagers, sauf « *circonstances particulièrement exceptionnelles* » ;

- s'agissant des aides à l'exploitation des aéroports, les lignes directrices fixent une période transitoire de 10 ans durant laquelle ces aides peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur et prévoient un réexamen, après quatre années, des perspectives de rentabilité des aéroports ayant un trafic annuel inférieur à 700 000 passagers afin de déterminer si des règles spécifiques d'appréciation de la compatibilité sont nécessaires pour ces aéroports ;
- enfin, s'agissant des aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes, elles sont réputées compatibles avec le marché intérieur si elles incitent effectivement les compagnies à créer de nouvelles lignes, favorisent la mobilité des citoyens au sein de l'Union européenne et encouragent le développement régional.

6.5.2 Règlements européens et transposition française

Le règlement de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement UE n° 651/2014 du 17 juin 2014 vient nuancer les règles fixées par les lignes directrices de 2014. L'ajout d'un article 56 bis relatif aux aides en faveur des aéroports régionaux affirme la compatibilité avec le marché intérieur et l'exemption de notification à la Commission des aides en faveur des aéroports. S'agissant des aides au fonctionnement, les conditions suivantes trouvent à s'appliquer :

- « *L'aéroport est ouvert à tous les usagers potentiels. [...]*
- *L'aide n'est pas octroyée pour la délocalisation d'aéroports existants ni pour la création d'un nouvel aéroport assurant le transport de passagers [...]*
- *L'aide n'est pas octroyée aux aéroports qui ont enregistré un trafic de fret annuel moyen de plus de 200 000 tonnes au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée. [...]*
- *L'aide au fonctionnement n'est pas octroyée aux aéroports qui ont enregistré un trafic de passagers annuel moyen de plus de 200 000 passagers au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée. [...]*
- *Le montant de l'aide au fonctionnement n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les pertes d'exploitation et un bénéfice raisonnable sur la période concernée. [...]*
- *L'aide au fonctionnement n'est pas versée lorsqu'au cours de l'année civile concernée, le trafic de passagers annuel de l'aéroport excède 200 000 passagers.*
- *L'octroi de l'aide au fonctionnement n'est pas subordonné à la conclusion d'accords [financiers] avec des compagnies aériennes spécifiques [...]* »

Sur la base de ce règlement, la France a informé la Commission européenne de la mise en œuvre d'un régime d'aides exemptées de notification pour les aides au fonctionnement des aéroports à très faible trafic (moins de 200 000 passagers et de 200 000 tonnes de fret) applicable à compter du 1^{er} juillet 2019 et prorogé jusqu'au 31 décembre 2023.

6.5.3 Jurisprudence Altmark

La compensation financière des obligations de service public ne constitue pas une aide d'État dès lors que les quatre critères de la jurisprudence Altmark (affaire C-280/00)⁸³ sont remplis :

- l'entreprise bénéficiaire de la compensation doit effectivement être chargée de **l'exécution d'OSP clairement définie** ;
- **les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation** doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ;
- la compensation **ne peut excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés** par l'accomplissement des OSP, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
- le choix de l'entreprise chargée d'exécuter les OSP doit **résulter d'une procédure d'appel d'offres** permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité ou le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'aurait encourus une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport.

6.6 Comptes prévisionnels et réalisés de l'exploitant

Tableau n° 28 : Extraits des comptes de liaison certifiés remis par la société Twin Jet

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre de vols</i>	850	851	820	190
<i>Nombre de passagers sur la période</i>	6 245	6 456	5 351	900
<i>Passagers par vol</i>	7,35	7,59	6,53	4,74
<i>Coefficient de remplissage</i>	38,67 %	39,93 %	34,35 %	24,93 %
<i>Produit annuel HT</i>	1 032 164	1 080 589	938 623	170 161
<i>Autres</i>	26 278	43 564	42 594	12 032
<i>Commissions aux agences</i>	5 598	5 152	4 059	1 541
<i>Total produits (A)</i>	1 052 844	1 119 001	977 157	180 652
<i>Loyers coques</i>	688 200	688 200	688 200	695 082
<i>Salaires, charges, frais équipage</i>	267 696	235 641	189 866	44 666
<i>Entretien (y compris provisions gros entretien)</i>	371 371	380 726	438 891	131 696
<i>Assurances coques</i>	22 608	22 959	25 475	30 005
<i>Carburant avions</i>	239 389	307 220	281 798	51 206
<i>Redevances de navigation aérienne</i>	133 879	133 251	121 721	24 593
<i>Redevances aéroportuaires</i>	113 177	115 634	108 155	24 509

⁸³ Lignes directrices interprétatives relatives au règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil – Obligations de service public (2017/C 194/01), §102.

En €	2017	2018	2019	2020
Frais d'assistance en escale	337 303	314 757	260 771	106 394
Frais de publicité en ligne	9 222	7 741	8 635	4 345
Frais commerciaux	73 738	79 404	84 750	26 851
Frais de structure	281 550	333 174	353 131	208 874
Autres et aléas	7 305	19 412	- 1 319	6 219
Rémunération du capital (5 %)	127 552	132 164	128 207	67 799
Total couts (B)	2 672 990	2 770 282	2 688 280	1 422 240
Résultat (A-B)	- 1 620 146	- 1 651 281	- 1 711 122	- 1 241 587
Compensation financière	1 190 000	1 190 000	1 190 000	1 190 000
Solde après subvention	- 430 146	- 461 281	- 521 122	- 51 587
Recette moyenne par passager HT	165,28	167,38	175,41	189,07
Résultat par passager	-68,88	- 71,45	- 97,39	- 57,32
Compensation financière maximale	1 190 000	1 190 000	1 190 000	1 190 000
Pénalités	2 166	-	29 215	-
Compensation reçue	1 187 834	1 190 000	1 160 786	1 190 000
Part État	593 917	595 000	580 393	595 000
Part SMGAD	593 917	595 000	580 393	595 000

Source : SMGAD

Tableau n° 29 : Comptes prévisionnels annexés aux contrats de DSP⁸⁴

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de vols	880	880	880	880	880	880	880	880
Nombre de passagers sur la période	7 400	7 450	7 500	7 550	7 200	7 560	7 787	8 020
Passagers par vol	8,41	8,47	8,52	8,58	8,18	8,59	8,85	9,11
Coefficient de remplissage	44,26 %	44,56 %	44,86 %	45,16 %	43,06 %	45,22 %	46,57 %	47,97 %
Total produits (A)	1 149	1 157	1 165	1 172	1 253	1 329	1 382	1 438
Loyers coques	688	688	688	688	688	695	702	709
Salaires, charges, frais équipage	214	214	214	214	269	272	275	277
Entretien (y compris provisions gros entretien)	227	227	227	227	390	394	398	402
Assurances coques	28	28	28	28	27	28	28	28
Carburant avions	364	364	364	364	427	431	436	440
Commissariat					20	20	20	20
Redevances de navigation aérienne	117	120	124	128	147	149	150	152
Redevances aéroportuaires	153	157	162	166	114	115	116	117
Frais d'assistance en escale	238	245	252	260	319	322	325	328
Frais de publicité en ligne	20	20	20	20	10	10	10	10
Frais commerciaux	50	50	50	51	74	75	76	77

⁸⁴ Changement de convention en 2019.

SYNDICAT MIXTE DE GESTION DE L'AÉRODROME DÉPARTEMENTAL
DU PUY-EN-VELAY - LOUDES

<i>En k€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Frais de structure</i>	272	272	272	272	286	289	292	294
<i>Autres et aléas</i>					7	7	7	7
<i>Rémunération du capital (5 %)</i>					127	128	129	131
<i>Total couts (B)</i>	2 371	2 386	2 402	2 419	2 904	2 934	2 963	2 993
<i>Résultat (A-B)</i>	- 1 221	- 1 229	- 1 237	- 1 246	- 1 652	- 1 605	- 1 581	- 1 555
<i>Compensation financière</i>	1 190	1 190	1 190	1 190	1 190	1 190	1 190	1 190
<i>Solde après subvention</i>	- 31	- 39	- 47	- 56	- 462	- 415	- 391	- 365

Source : SMGAD



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr