COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.7.2014

C(2014) 5080 final

Dans la version publique de cette décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 24 et 25 du règlement du Conseil (CE) n° 659/1999 concernant la non-divulgation des informations couvertes par le secret professionnel. Les omissions sont donc indiquées par […].		VERSION PUBLIQUE Ce document est publié uniquement pour information.

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 23.7.2014

CONCERNANT L'AIDE D'ÉTAT
SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN)

mise à exécution par la France

en faveur de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 23.7.2014

CONCERNANT L'AIDE D'ÉTAT
SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN)

mise à exécution par la France

en faveur de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême, de la SNC-Lavalin, de Ryanair et de Airport Marketing Services

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa[1],

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles[2] et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

[1] À compter du 1er décembre 2009, les articles 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ("TFUE"). Dans les deux cas, les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 87 et 88 du traité CE. Le TFUE a également introduit certaines modifications de terminologie, telles que le remplacement de "Communauté" par "Union", de "marché commun par "marché intérieur" et de "Tribunal de première instance" par "Tribunal". La terminologie du TFUE est utilisée dans la présente décision.

[2] JOUE C 301, du 5.10.2012, p. 1.

1. PROCEDURE

(1) Par courrier du 26 janvier 2010, la compagnie aérienne Air France a déposé une plainte au sujet d'avantages que la compagnie aérienne Ryanair recevrait dans un ensemble d'aéroports régionaux et locaux français. Concernant l'aéroport d'Angoulême Brie Champniers (ci-après "l'aéroport d'Angoulême"), cette plainte fait également état d'apports financiers dont le gestionnaire de cet aéroport, la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême (ci-après " la CCI d'Angoulême"), aurait été bénéficiaire.

(2) Par courrier du 16 mars 2010, la Commission a envoyé aux autorités françaises une version non-confidentielle de la plainte et a également invité les autorités françaises à apporter des clarifications quant aux mesures dénoncées. Les autorités françaises ont apporté des éléments de réponse par lettres des 31 mai et 7 juin 2010.

(3) Par courrier du 2 novembre 2011, la compagnie Air France a adressé des informations complémentaires à l'appui de sa plainte. La Commission a transmis ces éléments et a demandé des informations complémentaires à la France par lettre du 5 décembre 2011. Les autorités françaises ont sollicité, le 22 décembre 2011, un délai supplémentaire de réponse, délai que la Commission a accepté par lettre du 4 janvier 2012. Les autorités françaises ont présenté leurs commentaires et leurs réponses par courrier du 20 janvier 2012.

(4) Par lettre datée du 21 mars 2012, la Commission a communiqué à la France sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen au titre de l'article 108, paragraphe 2, TFUE sur les aides potentielles au bénéfice de l'aéroport d'Angoulême et de la compagnie aérienne Ryanair. La décision de la Commission (ci-après la "décision d'ouverture") a été publiée au *Journal officiel de l'Union Européenne*[3] le 25 mai 2012.

(5) Les autorités françaises ont présenté leurs commentaires et leurs réponses aux questions contenues dans la décision d'ouverture et aux questions ultérieures de la Commission respectivement par courriers des 22 mai 2012 et 21 septembre 2012.

(6) Les sociétés Air France, Ryanair et Airport Marketing Services (ci-après "AMS") ont présenté des observations pendant la période prévue à cet effet dans la décision d'ouverture. Par courriers du 20 août 2012 et du 3 mai 2013, la Commission a transmis ces observations aux autorités françaises. La France, dans ses courriers des 12 septembre 2012 et 7 juin 2013, a informé la Commission qu'elle ne formulait pas d'observations complémentaires à cet égard.

(7) La Commission a reçu des observations additionnelles de la part de Ryanair en date des 13 avril 2012, 10 avril 2013, 20 décembre 2013, 17 janvier 2014 et 31 janvier 2014. Ces observations additionnelles ont été transmises à la France respectivement par lettres des 13 juillet 2012, 3 mai 2013, 9 janvier 2014, 23 janvier 2014 et 4 février 2014. La France, dans ses courriers du 17 juillet 2012, 4 juin 2013, 29 janvier 2014, 3 février 2014 et le 21 mai 2014 a informé la Commission qu'elles ne formulaient pas d'observations complémentaires à cet égard.

[3] JOUE C 149, du 25.5.2012, p.29.

(8) Les 24 février, 13 mars et 19 mars 2014, à la suite de l'adoption des lignes directrices de l'Union sur les aides d'État aux aéroports et aux lignes aériennes (ci-après les "nouvelles lignes directrices")[4], la Commission a invité la France et les parties intéressées à formuler leurs observations sur l'application des nouvelles lignes directrices notamment à la présente affaire. Le 19 mars 2014, les autorités françaises ont présenté des observations à cet égard.

(9) En outre, le 15 avril 2014, une notice a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*[5], invitant les États membres et parties intéressées à soumettre leurs commentaires, y compris dans la présente affaire, à la lumière de l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices. Les sociétés Air France et Transport and Environnement ont présenté des observations pendant la période prévue à cet effet. Par courriers du 28 mai 2014, la Commission a transmis ces observations aux autorités françaises. La France a, par lettre du 21 mai 2014, informé la Commission qu'elle ne formulait pas d'observations à cet égard.

2. CADRE FACTUEL

2.1. Exploitants et propriétaires des infrastructures aéroportuaires

(10) La gestion de l'aéroport d'Angoulême a été assurée par la CCI d'Angoulême jusqu'en 2011. Par un arrêté ministériel du 20 septembre 2002, l'aéroport d'Angoulême a été concédé par l'État, alors propriétaire de l'aéroport, à la CCI d'Angoulême pour cinq ans. La convention[6] conclue par la CCI d'Angoulême avec l'État prévoyait que la CCI d'Angoulême était chargée de la construction, l'entretien et l'exploitation de l'aéroport. À cette fin, la CCI d'Angoulême agissant en tant qu'exploitant et gestionnaire de l'aéroport d'Angoulême (ci-après, la "CCI-aéroport") a bénéficié d'une comptabilité distincte du service général de la CCI d'Angoulême[7]. Par arrêté préfectoral du 22 décembre 2006, la propriété de l'aéroport d'Angoulême a ensuite été transférée au Syndicat mixte des aéroports de Charente (ci-après le "SMAC"). Le SMAC s'est donc substitué à l'État en tant qu'autorité concédante le 1er janvier 2007. À compter de cette date, l'ensemble des investissements et financements de l'aéroport relèvent de la responsabilité du SMAC.

(11) Compétent pour l'aménagement, l'équipement, l'entretien, la gestion et l'exploitation de l'aéroport d'Angoulême, le SMAC regroupe le département de la Charente (ci-après le "CG16"), la communauté d'agglomération du grand Angoulême (ci-après la "COMAGA"), la communauté des communes de Braconne Charente (ci-après la "CCBC"), la CCI d'Angoulême, la communauté des communes de Cognac (ci-après la "CCC") et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Cognac. Comme indiqué dans la décision d'ouverture[8], les statuts du SMAC prévoient la répartition entre ses membres des dépenses réalisées au titre du site aéroportuaire d'Angoulême.

---

4 JOUE C 99, du 4.4.2014, p.3.
5 JOUE C 113, du 15.4.2014, p.30.
6 Convention de concession du 22 avril 2002, ci-après "convention de concession ".
7 Article 37 du cahier des charges de la convention de concession.
8 Voir considérant (13) de la décision d'ouverture précitée, tableau 2.

(12) Après prolongation de la concession à la CCI d'Angoulême jusqu'au 31 décembre 2008, le SMAC a conclu un sous-traité de gestion avec la CCI d'Angoulême le 22 janvier 2009 (ci-après le “sous-traité de 2009”). À compter du 1er janvier 2009 et pour une période de trois ans, les investissements entrepris dans le cadre de l'exploitation aéroportuaire relevaient de la compétence du SMAC et non plus de la CCI-aéroport.

(13) Enfin, à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, la gestion et l'exploitation de l'aéroport relèvent de la société privée SNC-Lavalin depuis le 1er janvier 2012[9].

2.2. Caractéristiques de l'aéroport et fréquentation

(14) Comme rappelé dans la décision d'ouverture, l'aéroport d'Angoulême est situé dans le département de la Charente et ouvert au trafic commercial national et international. Il est situé à 75 km des aéroports de Périgueux et de Limoges, à 80 km de l'aéroport de Niort et à 120 km environ des aéroports de La Rochelle et de Bordeaux.

Tableau 1: Les aéroports voisins de l'aéroport d'Angoulême[10]

	Niort	**Périgueux**	**Limoges**	**La Rochelle**	**Bordeaux**
Durée en min	93	106	79	119	102
Trajet en km	108	110	97	156	127

(15) Une ligne régulière à obligations de service public (OSP) entre Angoulême et Lyon, opérée par Twin Jet, a été interrompue en avril 2007. En 2008 et 2009, Ryanair a opéré une ligne d'avril à octobre à destination de Londres Stansted à raison de trois rotations hebdomadaires. De 2004 à 2011, les autres mouvements commerciaux de l’aéroport d’Angoulême provenaient principalement de vols d'aéroclubs ou d'héliclubs et d'aviation d'affaires.

(16) Le trafic passagers de l'aéroport d'Angoulême, tel que résumé dans le tableau 2 ci-dessous, le place, aux termes du point 15 des lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux de 2005[11] (ci-après les “lignes directrices de 2005”), dans la catégorie D.

[9] Comme indiqué dans le considérant (23) de la décision d'ouverture, le SMAC a fait le choix d'une procédure de marché public.

[10] Les durées de trajet et les distances repris dans ce tableau émanent du calculateur Michelin et prennent comme hypothèse la durée de trajet la plus rapide.

[11] JO C 312, du 9.12.2005.

Tableau 2 : Trafic et mouvements de l'aéroport d'Angoulême[12]

	Passagers	*dont Ryanair*	% ligne régulière	Mouvements
2004	5496	0	85,53%	26731
2005	6789	0	89,45%	28328
2006	6553	0	94,26%	24381
2007	2362	0	66,30%	22868
2008	25596	24494	95,69%	22650
2009	28216	27490	97,43%	31358
2010	345	0	0,00%	24632
2011[13]	394	0	0,00%	26060

(17) L'analyse de la situation financière de l'aéroport d'Angoulême montre que la gestion de la plateforme a été très déficitaire sur les périodes considérées. Au total, les contributions versées au gestionnaire de l'aéroport au titre de l'exploitation de l'aéroport au cours de la période 2004-2011 se sont élevées à 10 232 310 EUR[14]. Les investissements non régaliens réalisés par la gestionnaire de l'aéroport au cours de la période 2004-2011 se sont élevés à 1 277 000 EUR. Leur financement a été assuré par les collectivités territoriales intéressées puis par le SMAC et la CCI-aéroport[15].

3. DESCRIPTION DETAILLEE DES MESURES

3.1. SOUTIENS FINANCIERS A L'AEROPORT

3.1.1. Cadre contractuel des subventions à l'aéroport

(18) Une partie des investissements et du déficit d'exploitation de l'aéroport d'Angoulême a été prise en charge par le CG16, la COMAGA et la CCBC à l'issue d'un accord de partenariat[16] (ci-après la "convention de 2002") conclu avec la CCI d'Angoulême. Cette convention fait suite à l'octroi par l'État d'une concession d'outillage public local. En

[12] Trafic et mouvements selon la lettre des autorités françaises du 20 janvier 2012.
[13] Chiffres pour les mois de janvier à novembre 2011.
[14] Voir considérant (28) de la présente décision.
[15] Voir considérant (21) de la présente décision.
[16] Convention du 23 mai 2002 relative aux conditions de financement de l'exploitation et du développement de l'aéroport d'Angoulême Brie Champniers.

conséquence, jusqu'au 31 décembre 2006, le CG16, la COMAGA et la CCBC ont apporté des concours financiers à la CCI d'Angoulême au titre de l'exploitation de l'aéroport[17]. Le SMAC a repris les engagements mentionnés dans la convention de 2002 à partir du 1er janvier 2007.

(19) En application du sous-traité de 2009, le SMAC a couvert le déficit d'exploitation de la CCI-aéroport pour la période 2009-2011. La clé de répartition des contributions entre les membres constitutifs du SMAC s'agissant des dépenses imputables à l'aéroport d'Angoulême demeure, pour cette période, identique à celle prévue par la convention de 2002.

(20) Enfin, comme il a été précédemment constaté, l'entreprise SNC-Lavalin assure la gestion de l'aéroport d'Angoulême depuis le 1er janvier 2012 dans le cadre d'un marché public d'exploitation de 6 ans octroyé par le SMAC[18]. Chaque candidat à l'appel d'offres[19] devait proposer un plan d'orientation stratégique distinguant un ”scénario de base”[20] et un “scénario volontariste”[21]. Le choix de l'autorité délégante s'est porté sur ce second scénario.

3.1.2. Investissements dans l'infrastructure

(21) Le détail des contributions effectivement versées à la CCI-aéroport par les différentes autorités publiques pour le financement d’investissements dans l'infrastructure aéroportuaire est indiqué dans la décision d'ouverture[22]. La Commission rappelle que les investissements non régaliens réalisés par la CCI-aéroport au cours de la période 2004-2011 se sont élevés à 1 277 000 EUR. Leur financement a été assuré par les collectivités territoriales intéressées (CG16, COMAGA, CCBC) puis par le SMAC et la CCI-aéroport.

(22) Ces investissements étaient destinés à allonger la piste de 50 mètres afin que l'aéroport d'Angoulême présente les caractéristiques techniques nécessaires à l'accueil des compagnies aériennes susceptibles de contribuer au développement du trafic aérien. Les autorités françaises avancent également que les travaux d'aménagement de l'aérogare et les installations modulaires avaient notamment pour objectif de satisfaire aux normes réglementaires applicables aux établissements recevant du public.

(23) À l'exception des prérogatives régaliennes, le SMAC assume la charge et la maîtrise d'ouvrage des investissements d'aménagement et d'équipement de l'aéroport depuis le

---

17 La clé de répartition de ces contributions est précisée dans le tableau 2 de la décision d'ouverture.

18 Acte d'engagement de SNC-Lavalin du 19 juillet 2011, accepté par le SMAC le 8 août 2011 en vertu d'une délibération du 23 juin 2011.

19 Avis de marché publié le 9 mars 2011 au BOAMP N° 48-B, annonce n° 222.

20 Le scénario de base correspond aux objectifs et résultats que l'exploitant considère réaliste de vérifier et d'assumer sur la durée et dans les conditions d'exécution du marché qui lui est confié, au regard du contexte économique, des spécificités du marché et de la conjoncture du transport aérien, ainsi que de la situation et de l'environnement particulier de la plateforme.

21 Le scénario volontariste est destiné à assurer le développement de lignes commerciales régulières. Il évalue les impacts sur les comptes de l'aéroport et le cas échéant la rémunération de l'exploitant ainsi que l'enjeu financier des contributions financières complémentaires à mettre en place par le syndicat, hors marché.

22 Voir le considérant (30) de la décision d'ouverture (précitée), tableau 3.

1er janvier 2012. Sans qu'un programme définitif soit établi, ces investissements sont évalués à 1 200 000 EUR au cours de la période 2012-2017[23].

3.1.3. Financement des coûts liés aux missions régaliennes

(24) La convention de 2002 exclut explicitement de son champ d'application les investissements directement liés aux missions régaliennes. Selon les autorités françaises, ces coûts[24] recouvrent les dépenses opérationnelles et d'équipements de sécurité[25] et de sûreté[26]. Ces dépenses s'établissent de la manière suivante :

Tableau 3 : Dépenses de sûreté et de sécurité (en euros)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sécurité	244858	234727	243989	255209	292450	255555	536194	517307	463595	315065
Sûreté	59490	108626	120002	130078	111919	59943	276869	254428	57206	45269
Frais généraux	0	0	0	0	0	0	0	77174	52080	36033
Total	304348	343353	363991	385287	404369	315498	813063	848909	572881	396367

(25) Ces dépenses ont été couvertes au rythme des dotations aux amortissements par la taxe d'aéroport et des subventions complémentaires du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), remplacées par une majoration de la taxe d'aéroport à partir de 2008. Prévue par l'article 1609 quatervicies du Code général des impôts, la taxe d'aéroport est perçue par les exploitants des aéroports dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, au cours de la dernière année civile connue, à plus de 5000 passagers. Un arrêté ministériel fixe la liste des aéroports concernés et le tarif de la taxe applicable pour chaque aéroport[27].

(26) Selon les autorités françaises, les ressources ainsi perçues s'établissent de la manière suivante :

[23] Délibération du SMAC du 23 juin 2011.

[24] En plus des flux financiers associés aux investissements régaliens mentionnés dans les considérants (24) de la présente décision, les flux financiers associés à l'exploitation sont rappelés dans le considérant (43), tableau 4 de la décision d'ouverture.

[25] Véhicules incendie, véhicule péril animalier et aviaire, clôtures.

[26] Equipements destinés aux contrôles des passagers et de leurs bagages en soute.

[27] Voir la section 8.1.1.2 de la présente décision.

Tableau 4 : Produit des ressources affectées au financement des activités régaliennes (en euros)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produit de la taxe	45560	48704	26087	30657	32673	11995	130734	82	1359	1644
Majoration	0	0	0	0	0	0	786190	838362	582712	133340
FIATA	389000	131802	296639	336184	307806	590775	0	0	0	0
Total	434560	180506	322726	366841	340479	602770	916924	838444	584071	134984

3.1.4. Subventions d'exploitation

(27) Jusqu'en 2008, le CG16, la COMAGA et la CCBC ont assuré la prise en charge du déficit d'exploitation et des annuités d'emprunt conformément à la convention de 2002, la CCI d'Angoulême assurant le solde du déficit éventuel par une contribution de son service général[28]. Le plafond de déficit annuel couvert par les parties à la convention de 2002, initialement fixé à 350 000 EUR, a été relevé à compter de 2004. Enfin, le SMAC a compensé l'intégralité du déficit d'exploitation de la CCI-aéroport à compter de 2008 et après le 1er janvier 2009, date à laquelle le SMAC s'y est engagé en application du sous-traité de 2009.

(28) Au total, les contributions versées à la CCI-aéroport au titre de l'exploitation de l'aéroport d'Angoulême au cours de la période 2004-2011 s'établissent de la manière suivante :

Tableau 5: Montant des subventions d'exploitation reçues par la CCI-aéroport (en milliers d'euros)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subventions	801,38	999,23	1295,37	1222,77	1896,21	1679,63	1313,90	1023,82

(29) Depuis 2012, la SNC-Lavalin est attributaire de la mission d'exploitation au titre d'un marché public. Le scénario de base et le scénario volontariste décrits ci-dessus (voir notes de bas de page 20 et 21) présentaient, en fonction du chiffrage prévisionnel du résultat d'exploitation, le montant maximal de la contribution d'équilibre financée par le SMAC et le niveau de la rémunération forfaitaire attribuée au délégataire. Les offres présentées par la SNC-Lavalin ont été les suivantes:

[28] Voir considérant (36) de la décision d'ouverture.

Tableau 6: Plafond des subventions d'exploitation et rémunération octroyées à la SNC-Lavalin (en euros TTC) – Scénario de base

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribution d'équilibre	401000	364000	374000	357000	350000	342000
Rémunération	179400	179400	179400	179400	179400	179400
Total	580400	543400	553400	536400	529400	521400

Tableau 7: Plafond des subventions d'exploitation et rémunération octroyées à la SNC-Lavalin (en euros TTC) - Scénario volontariste

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contribution d'équilibre	464722	425471	448416	384230	341228	296389
Rémunération	179400	179400	179400	179400	179400	179400
Total	644122	604871	627816	563630	520628	475789

3.2. CADRE TARIFAIRE DE L'AEROPORT D'ANGOULEME

(30) Quatre décisions tarifaires établies par la CCI d'Angoulême se sont succédées, dont les deux dernières ont été approuvées par le SMAC :

Tableau 8: Redevances aéronautiques de l'aéroport d'Angoulême (en euros)

	Tarifs au 15/06/2003	Tarifs au 01/12/2005	Tarifs au 01/01/2009	Tarifs au 01/06/2010
Atterrissage	Plusieurs tranches	Plusieurs tranches	Plusieurs tranches	Plusieurs tranches
Atterrissage B737-800	284.56	296.77	296.81	305.94
Balisage	26.25	27.35	27.35	35
Stationnement (par heure et par tonne au-delà de 2h)	0.25	0.26	0.26	0.27
Passagers de l'Union	3.61	3.76	2.76	2.85
Redevance PHMER[29]	-	-	-	0.42

(31) Les compagnies programmant des vols réguliers pouvaient faire l'objet d'une convention spécifique en fonction des prestations sollicitées. Dans ce cadre, des abattements pouvaient être accordés[30].

3.3. RELATIONS AVEC RYANAIR

3.3.1. Contrats conclus avec Ryanair et Airport Marketing Services

(32) A l'issue de la parution d'un appel à projet européen[31], deux contrats ont été conclus le 8 février 2008 entre le SMAC et, d'une part, la compagnie aérienne Ryanair et, d'autre part, l'entreprise Airport Marketing Services, filiale à 100% de Ryanair (ci-après "AMS"). Ces deux contrats (ci-après désignés par les "accords de 2008") ont pour objet une liaison aérienne régulière entre les aéroports d'Angoulême et de Londres Stansted.

(33) Le contrat conclu avec Ryanair porte sur les services aéroportuaires (ci-après le "contrat de services aéroportuaires"). Le contrat conclu avec AMS (ci-après le "contrat de services marketing") est relatif aux services de promotion et de marketing de la ligne.

(34) Les accords de 2008 ont été conclus pour une durée de cinq ans à compter du lancement de la ligne[32]. Si aucun contrat comparable n'a été conclu avec une autre compagnie aérienne, la décision tarifaire du 1er mars 2009 reprend l'ensemble de ces mesures tarifaires. Cette décision mentionne une "contribution au coût de

[29] Redevance passagers handicapés et à mobilité réduite.
[30] Voir considérant (35), tableau 9 de la présente décision concernant Ryanair.
[31] JOCE S 144-179348, du 28 juillet 2007.
[32] Article 2.1 de chacun des deux contrats.

développement de la ligne" de 15 EUR, 12 EUR et 9 EUR par passager respectivement les trois premières années d'ouverture de la ligne, plafonnée respectivement à 400 000 EUR, 300 000 EUR et 225 000 EUR. Cette dernière mesure n'apparaît pas dans la décision tarifaire de 2010.

3.3.2. Contrat de services aéroportuaires

(35) Selon le contrat de services aéroportuaires, Ryanair s'engage à assurer trois liaisons par semaine pendant la période estivale[33]. Par ailleurs, tel qu'indiqué dans la décision d'ouverture[34], le SMAC consent à Ryanair certaines réductions par rapport à la tarification générale en vigueur :

Tableau 9: Redevances aéroportuaires appliquées à Ryanair (en euros)

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Redevance par passager	1.18	1.44	2.1	2.76	2.76
Redevances à l'atterrissage par rotation	252.29	252.29	252.29	252.29	252.29
Redevance d'assistance en escale par rotation	195	245	245	245	245

(36) Le SMAC s'est engagé à maintenir le niveau de ces redevances sur la durée du contrat et à ne pas imposer, directement ou indirectement, d'autres charges[35]. Enfin, le contrat de services aéroportuaires prévoyait une pénalité à la charge de Ryanair en cas de résiliation du contrat par cette dernière[36]. En effet, en cas de résiliation du contrat par Ryanair avant la fin de la troisième année d'application du contrat, cette clause prévoyait que Ryanair s'acquittait d'un montant de 17 000 EUR pour la quatrième année et de 8 500 EUR pour la cinquième année.

3.3.3. Contrat de services marketing

(37) Le contrat de services marketing repose explicitement sur l'engagement de Ryanair d'exploiter la ligne Angoulême – Londres Stansted décrite dans le contrat de services aéroportuaires[37]. Par ce contrat, AMS s'engage à fournir des services marketing sur le site Internet de Ryanair pendant les trois premières années de ce contrat, en contrepartie d'un paiement par le SMAC[38].

33 Article 4.1 du contrat de services aéroportuaires.
34 Voir considérants (55) et suivants de la décision d'ouverture.
35 Article 6 du contrat de services aéroportuaires.
36 Article 10.3 du contrat de services aéroportuaires.
37 Article 1 du contrat de services marketing.
38 Voir le considérant (60) de la décision d'ouverture.

(38) Par ailleurs, bien que le contrat de services marketing ait été signé par AMS, il[39] prévoyait que, en cas de résiliation par Ryanair avant la fin de la troisième année d'application du contrat, cette dernière paierait au SMAC une pénalité de 50 000 EUR pour la quatrième année et de 25 000 EUR pour la cinquième année.

3.3.4. Exécution du contrat par le SMAC, la CCI d'Angoulême et Ryanair/AMS

(39) En 2008 et en 2009, l'activité commerciale de Ryanair a représenté entre 95% et 97% du trafic de l'aéroport d'Angoulême. Cette activité occupait entre 25% et 28% de la capacité théorique globale de l'aéroport, estimée par les autorités françaises à 100 000 passagers par an.

(40) Les flux financiers entre le gestionnaire de l'aéroport, le SMAC, Ryanair et AMS de 2008 à 2010 se ventilent de la manière suivante:

Tableau 10: Flux financiers entre 2008 et 2010

	2008	**2009**	**2010**	**Total**
Redevances	54086	70294	0	124380
Soutien marketing[40]	400000	300000	0	700000
Transfert net[41]	454086	370294	0	824380

(41) Les accords de 2008 n'ont pas été mis en œuvre au-delà de l'année 2009. Après avoir conditionné la poursuite du service en 2010 à un abandon des versements prévus par le contrat de services marketing de 225 000 EUR pour la troisième année et de 400 000 EUR pour la quatrième année dans un premier temps, puis au maintien des montants des prestations prévues dans le contrat de services marketing mais à une limitation du service aux deux mois d'été au lieu des huit mois prévus par le contrat, Ryanair a notifié un préavis d'arrêt de la liaison aérienne.

(42) Le 28 juin 2010, le SMAC a saisi le Tribunal administratif de Poitiers d'une demande d'indemnisation du préjudice subi du fait de l'arrêt des opérations. Ryanair a saisi la Cour international d'arbitrage de Londres, dont le SMAC a depuis lors contesté la compétence devant le Conseil d'État. Cette dernière procédure est actuellement pendante.

[39] Article 7 du contrat de services marketing.
[40] Les versements au titre du contrat de services marketing ont été directement effectués par le SMAC à AMS.
[41] Ce transfert net ne tient pas compte des autres recettes ou dépenses liées à l'activité de Ryanair.

4. RAISONS AYANT CONDUIT A L'OUVERTURE DE LA PROCEDURE FORMELLE D'EXAMEN

(43) Dans le cadre de sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la Commission a, d'une part, exprimé des doutes concernant les apports financiers aux exploitants de l'aéroport[42].

(44) La Commission a premièrement émis des doutes quant au périmètre des activités n'ayant pas un caractère économique susceptibles d'être prises en charge par l'autorité publique. En effet, la Commission a souligné que l'inclusion de l'ensemble des activités de l'aéroport d'Angoulême dans le périmètre d'un service d'intérêt économique général ("SIEG") était susceptible d'être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de la première condition établie par l'arrêt *Altmark*[43].

(45) Deuxièmement, la Commission a émis des doutes concernant le respect de la deuxième condition de l'arrêt *Altmark*¸ aux termes de laquelle les paramètres de détermination du montant de la compensation des activités prises en charge doivent être préalablement établis.

(46) Troisièmement, la Commission a exprimé des doutes s'agissant du niveau de la compensation des coûts engendrés par les obligations de service public dont bénéficie la SNC-Lavalin (troisième condition établie par l'arrêt *Altmark*). Quatrièmement enfin, la Commission a exprimé des doutes sérieux concernant la procédure de sélection des prestataires de service (condition 4 de l'arrêt *Altmark*), y compris concernant la période d'exploitation assurée par la SNC-Lavalin en l'absence de toute information sur l'offre concurrente.

(47) La Commission a, d'autre part, émis des doutes concernant les mesures octroyées à Ryanair. En effet, après avoir établi l'existence d'un lien potentiel entre le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services marketing, la Commission a considéré que Ryanair ne s'était pas acquitté d'un prix de marché pour l'utilisation des services aéroportuaires[44].

5. OBSERVATIONS DE LA FRANCE

5.1. SUR LES SOUTIENS FINANCIERS A L'AEROPORT

5.1.1. Sur la qualification d'aide

5.1.1.1. Sur la notion d'activité économique

(a) Entités exerçant l'activité d'exploitation de l'aéroport

(48) Les autorités françaises relèvent tout d'abord que le SMAC a conservé des responsabilités en matière d'investissement et de politique commerciale. Il est le seul

[42] Voir le considérant (175) de la décision d'ouverture (précitée).

[43] Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003 Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, C-280/00, Rec. p. 7747.

[44] Voir le considérant (240) de la décision d'ouverture (précitée).

signataire des contrats avec Ryanair. Les autorités françaises considèrent que cette intervention dans l'exploitation de l'aéroport est justifiée par les missions d'intérêt général qui sont de la responsabilité des autorités publiques.

(b) Base juridique de l'appréciation du financement public des infrastructures

(49) Les autorités françaises considèrent que l'appréciation du financement des infrastructures aéroportuaires devrait être réalisée sur le fondement des lignes directrices de 1994[45]. À ce titre, les autorités françaises estiment que leur point 12 exclut tout contrôle de ce financement au regard du droit des aides d'État. Elles ajoutent que la qualification des activités et infrastructures aéroportuaires était soumise à une insécurité juridique avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005. La position du Tribunal de l'Union européenne n'aurait pas été suffisante pour clairement établir le caractère économique des activités de gestion et d'exploitation d'un aéroport.

(c) Prérogatives de puissance publique

(50) Les autorités françaises soulignent que, dans sa décision relative à l'aéroport de Leipzig[46], la Commission a considéré que certaines infrastructures aéroportuaires, dédiées à l'exercice de prérogatives liées à la sécurité publique, à la lutte contre l'incendie et à la sécurité d'exploitation, ne sont pas qualifiables d'activités économiques. Selon les autorités françaises, ces missions de sûreté et de sécurité[47] sont financées par le produit de la taxe d'aéroport[48]. Cette taxe est fixée chaque année en fonction des coûts à couvrir et perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aéroports dès lors que l'activité est supérieure à 5000 unités de trafic[49]. Ce dispositif serait justifié par les contraintes spécifiques de sûreté et de sécurité qui vont au-delà des simples besoins de l'exploitation.

(51) Les autorités françaises précisent que certaines des dépenses ainsi couvertes ne le sont pas en totalité[50]. Par ailleurs, les données déclarées par les exploitants d'aéroports seraient susceptibles de faire l'objet de contrôles portant sur l'année en cours et sur les deux années antérieures.

(52) Les autorités françaises affirment que ce dispositif ne conduit à aucune surcompensation. D'une part, la taxe d'aéroport ne procèderait au remboursement des dépenses qu'après vérification des données déclarées. D'autre part, les investissements seraient compensés au rythme des dotations aux investissements. Ensuite, un solde positif serait reporté sur les années suivantes et affecté de frais financiers à la charge de l'exploitant. A cet égard, les autorités françaises font état d'un fréquent déficit de

---

45 Lignes directrices de la Commission relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation, JOCE C 350, du 10.12.1994.

46 Décision de la Commission du 23 juillet 2008 relative aux aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig-Halle, JOCE L 346, du 23.12.2008.

47 Les autorités françaises considèrent que ces activités comprennent l'action contre le péril animalier.

48 Le dispositif de la taxe d'aéroport est prévu par l'article 1609 *quatervicies* du Code général des impôts et par l'arrêté ministériel du 30 décembre 2009 relatif aux modalités de déclaration des exploitants d'aéroports pour l'établissement du tarif passager de la taxe d'aéroport.

49 Une unité de trafic correspond à un passager ou à 100 kg de courrier ou de fret.

50 Ainsi, les clôtures ne sont prises en charge qu'à hauteur de 50 % de leur coût.

financement par la taxe d'aéroport en raison de l'augmentation des coûts de sûreté et de sécurité[51].

(53) En outre, les autorités françaises précisent que la CCI d'Angoulême supporte d'autres coûts relevant de prérogatives de puissance publique, en conformité avec la convention et le cahier des charges de la concession. À ce titre, l'exploitant aurait assuré le service d'information de vol[52] lorsque l'État n'assurait pas de service de contrôle. De plus, lorsque l'État prenait en charge cette activité, l'exploitant aurait versé à l'État une participation aux coûts de ce service[53]. En application de la sous-convention signée entre la CCI et le SMAC, c'est la CCI d'Angoulême qui aurait poursuivi la mise en œuvre d'un service AFIS en dehors des heures de prise en charge du service de contrôle par l'État. Les autorités françaises considèrent que les coûts résultant de ces missions, supportés par la CCI d'Angoulême, sont les suivants :

en milliers d'EUR	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
AFIS	113	114	115	117	125	122	82	63	44	37
Contrôle aéroport	0	0	0	0	0	0	240	0	0	0
Total	113	114	115	117	125	122	322	63	44	37

(54) Enfin, les autorités françaises font état du financement par la CCI d'Angoulême, les collectivités locales et le SMAC des travaux de rénovation de la tour de contrôle en 2004 et 2005 pour un montant de 84 800 EUR ainsi que des travaux de balisage et d'alimentation électrique ininterrompue des aires en 2008 pour un montant de 89 300 EUR.

5.1.1.2. Sur l'existence d'un avantage sélectif

(55) Concernant le financement des infrastructures et l'exploitation hors du périmètre des activités régaliennes, les autorités françaises soulignent tout d'abord que les autorités publiques qui ont participé au financement de l'aéroport d'Angoulême n'ont pas uniquement poursuivi un objectif de rentabilité. Elles ont également tenu compte des retombées économiques et sociales pour la région. En conséquence, le test de l'opérateur privé en économie de marché ne serait pas suffisant pour justifier ces financements. Toutefois, les autorités françaises mentionnent la volonté du SMAC d'optimiser l'exploitation de l'aéroport afin de limiter la contribution qu'il verse. Les autorités françaises mentionnent au soutien de leur position le plafonnement contractuel du déficit garanti introduit à l'issue de l'appel d'offre ainsi que la

[51] Les dépenses de sûreté et de sécurité auraient été multipliées par 6,4 entre 1999 et 2010.
[52] Service *Air Flight Information Service* (AFIS).
[53] Les autorités françaises précisent qu'il a été procédé au versement d'une telle participation au titre de l'exercice 2008.

rationalisation du rythme prévisionnel des investissements pendant la durée de la convention.

5.1.1.3. Sur l'affectation de la concurrence et des échanges

(56) Les autorités françaises affirment que le soutien financier public apporté à l'aéroport d'Angoulême n'affecte pas la concurrence. Considérant que les aéroports de Périgueux, Limoges, Niort, La Rochelle et Bordeaux sont situés à plus de 60 minutes de trajet[54] en voiture de l'aéroport d'Angoulême, elles estiment que ces aéroports ne devraient pas être intégrés à la zone de chalandise de ce dernier.

(57) En outre, l'aéroport de Niort ne serait pas adapté à l'accueil de vols commerciaux. Son trafic serait pratiquement nul. L'aéroport de Périgueux ne pourrait recevoir que des bi-turbopropulseurs d'une capacité inférieure à 60 places ne correspondant pas aux caractéristiques des moyens courriers européens dont disposent la plupart des compagnies à bas coûts. L'examen du trafic de passagers avec Londres à partir de Bordeaux, Limoges et La Rochelle ne permettrait pas de constater de variation significative de trafic liée à l'ouverture et à la fermeture de la ligne Angoulême – Londres Stansted:

Pax Londres	**Angoulême**	**Limoges**	**La Rochelle**	**Bordeaux**
2007	0	0	112.257	83.171
2008	24.494	0	100.312	88.826
2009	27.490	94.133	60.432	80.073
2010	0	81.817	54.773	143.171[55]

(58) Par ailleurs, les autorités françaises estiment que les liaisons ferroviaires avec Angoulême ne sont pas en concurrence avec la liaison aérienne vers Londres. Ces marchés seraient distincts en raison du différentiel de prix et de temps de trajet du TGV et de l'Eurostar. En outre, l'intermodalité entre le TGV et l'aéroport de Bordeaux serait pratiquement nulle en raison du fait que la liaison Tours – Angoulême – Bordeaux n'est pas à grande vitesse.

(59) De manière plus générale, les autorités françaises se réfèrent aux lignes directrices aériennes de 2005 aux termes desquelles "*les financements accordés aux petits aéroports régionaux (catégorie D) sont peu susceptibles de fausser la concurrence ou*

[54] Les autorités françaises fondent ce seuil sur la décision de la Commission du 16 mai 2006, NN21/2006 Royaume-Uni - City of Derry Airport, (JOCE C272, du 9.1.2006). Par ailleurs, elles évaluent les temps de trajet à partir du calculateur Michelin en prenant pour référence le trajet le plus rapide.

[55] Cette forte augmentation du trafic serait liée à la mise en service de l'aérogare Billi dédié au trafic à bas coûts en juin 2010.

d'affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun". Nonobstant les considérations reproduites ci-dessus, les autorités françaises considèrent que seuls les aéroports de Bordeaux, Limoges et La Rochelles seraient susceptibles, au regard de leur trafic et de leurs caractéristiques, d'être situés dans la zone de chalandise de l'aéroport d'Angoulême.

(60) Toutefois, le fait que Ryanair ait ouvert une liaison vers Londres Stansted au départ des aéroports de la Rochelle et de Limoges signifierait que les compagnies aériennes les considèrent comme des marchés distincts. De même, le temps de trajet de la ville d'Angoulême vers les aéroports de Bordeaux, Limoges et La Rochelle, similaire au temps de vol entre les aéroports d'Angoulême et de Londres Stansted, serait un élément dissuasif pour les habitants d'Angoulême.

(61) En conséquence les autorités françaises considèrent que le critère d'affectation de la concurrence n'est pas satisfait et que les griefs de la Commission portant sur les financements public en faveur de l'aéroport d'Angoulême ne peuvent être fondés des lors que l'une des conditions essentielles à l'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE n'est en l'espèce pas satisfaite.

5.1.2. Sur la compatibilité avec le marché intérieur

5.1.2.1. Compatibilité sous l'article 106, paragraphe 2, du TFUE

(62) Les autorités françaises considèrent que les financements accordés aux gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême pourraient être déclarés compatibles avec le marché intérieur et exemptés de notification même dans l'hypothèse où toutes les conditions établies par l'arrêt *Altmark* ne seraient pas respectées. Elles estiment que cet aéroport devrait être globalement considéré comme un SIEG destiné à participer au développement économique régional. Selon les autorités françaises, cette compatibilité serait directement fondée sur l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et sur la décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt général (ci-après "la décision SIEG de 2005")[56] pour la période préalable au 30 janvier 2012. Au-delà, elle serait fondée sur la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (ci-après "la décision SIEG de 2011")[57].

[56] JOCE L 312, du 29.11.2005, p. 67.

[57] Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JOUE L 7, du 11.1.2012, p. 3).

(a) Période sous gestion de la CCI d'Angoulême ou de la CCI d'Angoulême associée au SMAC

(i) Existence d'un mandat

(63) Les autorités françaises considèrent que le mandat fondant la mission de service public de la CCI d'Angoulême est issu de l'article 170-1 du Code de commerce. Aux termes de cette disposition, cet établissement contribue ”*au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant (...) toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions”*. À cet effet, ”*chaque établissement (...) peut assurer (...) une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier (...) aéroportuaires*”.

(64) Les autorités françaises ajoutent que ce cadre légal vient en complément des actes conférant à la CCI d'Angoulême la responsabilité de la gestion et de l'exploitation de l'aéroport. Il en aurait résulté un mandat confié à la CCI d'Angoulême en matière de construction et de gestion d'infrastructures aéroportuaires. Il en irait de même des décisions par lesquelles la CCI d'Angoulême et les collectivités territoriales impliquées ont décidé de leur participation au financement de l'aéroport.

(ii) Niveau de la compensation

(65) Les autorités françaises estiment que le cadre budgétaire et comptable applicable à la CCI d'Angoulême [58] était de nature à éviter toute surcompensation.

(66) De manière générale, un poste spécifique serait consacré aux activités de l'aéroport. Par ailleurs, ce contrôle résulterait du vote du budget de l'aéroport, après validation par le Bureau[59] de la CCI d'Angoulême, par les membres élus de la CCI d'Angoulême. À ce titre, les autorités françaises précisent que l'élaboration du budget est accompagnée de documents relatifs à l'état des opérations de fonctionnement, l'état de la capacité d'autofinancement, l'état des opérations en capital, le tableau des prestations et contributions interservices ainsi que du tableau des effectifs et masses salariales.

(67) De la même manière, les autorités françaises avancent que les statuts du SMAC font état de sa mission entièrement consacrée au service public aéroportuaire. Les activités de l'aéroport feraient l'objet d'un budget particulier. Les autorités françaises ajoutent que le budget est voté par le comité syndical. Par ailleurs, toute mesure nouvelle ainsi que le dépassement de 5% du budget précédent devraient être autorisés à la majorité qualifiée.

(68) Enfin, les autorités françaises considèrent qu'un reporting organisé à intervalles réguliers permet de vérifier que le budget voté est bien exécuté, ce qui exclurait toute surcompensation. L'assemblée générale procèderait à un nouveau vote en n+1 afin d'accepter les budgets exécutés. Un dernier niveau de contrôle serait assuré par la

[58] Circulaire n°111 du 30 mars 1992 fixant les règles budgétaires et comptables applicables à la CCI d'Angoulême.

[59] Le Bureau de la CCI d'Angoulême est composé de membres élus qui se prononcent, après modification éventuelle, sur un projet de budget.

transmission des comptes de la CCI d'Angoulême à la préfecture qui exercerait un contrôle de régularité. Jusqu'au 31 décembre 2006, le Service de l'Aviation Civile aurait donné un avis à cette dernière. Le SMAC approuverait quant à lui les budgets primitifs, rectifiés et exécutés en tant qu'autorité concédante.

(b) Période sous gestion de la société SNC-Lavalin et du SMAC

(i) Existence d'un mandat

(69) Les autorités françaises estiment que la définition des missions de service d'intérêt économique général confiées à la société SNC-Lavalin sont comprises dans le cahier des charges et des clauses techniques[60]. Elles affirment que le développement de la plateforme aéroportuaire en est une partie intégrante.

(ii) Niveau de la compensation

(70) Les autorités françaises avancent que les comptes de résultats de la CCI-aéroport permettent de constater l'absence de toute surcompensation.

(71) En plus d'une séparation comptable assurée par la création d'une filiale de la société SNC-Lavalin[61], l'absence de surcompensation serait assurée par le contrôle du SMAC[62] qui serait destiné à éviter une surcompensation de sa contribution au coût des missions d'intérêt économique général.

(72) Par ailleurs, les autorités françaises estiment que la rémunération de la société SNC-Lavalin n'était pas déraisonnable. D'une part, le soumissionnaire devait fixer la garantie maximale sollicitée du SMAC pour équilibrer son exploitation, dans le scénario de base (exploitation sans trafic commercial) et dans le scénario volontariste (exploitation avec trafic commercial). Si le scénario volontariste a été retenu, les autorités françaises soulignent que l'offre de la société SNC-Lavalin était la moins-disante sur le plan financier. D'autre part, elles avancent que les dépenses supportées par le SMAC au cours de l'exercice 2012, sans trafic commercial, s'élèvent à 644 000 EUR contre 810.000 EUR en 2010.

(73) Enfin, les autorités françaises précisent que la charge de la taxe foncière pesait sur le SMAC qui, en tant que propriétaire, avait choisi de ne pas la faire peser sur l'exploitant.

(74) En conséquence les autorités françaises considèrent que les financements accordés aux gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême pourraient être déclarés compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et sur la base de la décision SIEG de 2005 pour la période préalable au 30 janvier 2012 et sur la décision SIEG de 2011 au-delà.

---

60 Selon l'article 8 du cahier des charges et des clauses techniques, la société SNC-Lavalin doit assurer l'exécution des missions régaliennes, la mise en œuvre d'un service AFIS, l'exécution des tâches garantissant l'utilisation sécurisée de l'aéroport, l'entretien des terrains et réseaux de l'aéroport ainsi que le maintien de la capacité d'accueil d'un trafic commercial régulier.

61 Il s'agit de la Société d'exploitation de l'aéroport d'Angoulême Cognac.

62 Les autorités françaises estiment que ce contrôle est prévu par le cahier des charges de l'appel d'offre.

5.1.2.2. Compatibilité sous l'article 107, paragraphe 3, point c), de TFUE

(a) Sur les investissements d'infrastructures

(75) Les autorités françaises estiment que, dans l'hypothèse où la Commission considèrerait que la subvention publique aux investissements d'infrastructures constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, celle-ci devrait être considérée comme étant compatible avec le marché intérieur conformément aux prescriptions des lignes directrices de 2005.

(i) Objectif d'intérêt général clairement défini (critère 1)

(76) Les autorités françaises estiment que le développement économique et touristique du département de la Charente correspondait à un objectif d'intérêt général clairement défini. Elles considèrent que la pratique de la Commission[63] autorise l'administration publique à considérer que le développement d'un aéroport régional répond à un tel objectif.

(ii) Nécessité et proportionnalité des investissements à l'objectif fixé (critère 2)

(77) Ces investissements auraient satisfaits les critères de nécessité et de proportionnalité. À cet égard, les autorités françaises mentionnent une étude[64] justifiant la création d'une structure associant l'ensemble des collectivités, établissements publics et professionnels du tourisme, explicitant l'intérêt de développer l'aéroport d'Angoulême plutôt qu'une autre infrastructure et procédant à l'évaluation des investissements minima à cette fin.

(iii) Perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme (critère 3)

(78) Les autorités françaises estiment que la même étude établissait des prévisions de trafic à moyen terme de plus de 100 000 passagers par an, ce qui correspondrait à une perspective d'utilisation à moyen terme satisfaisante. Selon elles, ces prévisions reposaient sur l'hypothèse d'une augmentation de fréquence de la première liaison vers Londres et sur l'ouverture d'une seconde ligne.

(iv) Accès égal et non discriminatoire aux infrastructures (critère 4)

(79) Les autorités françaises soulignent que l'accès aux infrastructures était non discriminatoire. La seule contrainte d'utilisation des infrastructures de l'aéroport d'Angoulême serait liée à la limitation imposée par la capacité d'accueil de l'air de trafic et de l'aérogare. Les mesures incitatives auraient été ouvertes à toute compagnie lançant une nouvelle ligne, seule la compagnie Ryanair en ayant dans les faits bénéficié.

---

[63] Décision de la Commission du 27 janvier 2007, N 491/2006, Italie - Tortoli-Arbatax - (JOCE C133, du 15.6.2007).

[64] Cette étude a été réalisée par l'Alliance de conseils pour l'économie locale des services aéroportuaires. Elle a été délivrée le 14 juin 2006.

(v) Absence d'affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun (critère 5)

(80) Les autorités françaises affirment que la seule circonstance que l'aéroport d'Angoulême entre dans la catégorie D de la classification des lignes directrices aériennes de 2005 suffit à justifier l'absence d'affectation de la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(vi) Nécessité et proportionnalité de l'aide (critère 6)

(81) Les autorités françaises considèrent que le financement public des investissements à hauteur de 100 % était nécessaire au maintien du potentiel de l'aéroport ainsi qu'à son développement. Selon les autorités françaises, c'est cette exigence qui aurait justifié une répartition du financement des investissements entre le SMAC et l'exploitant par le sous-traité du 22 janvier 2009. Cette situation serait à distinguer de celle qui, à partir de 2012, a conduit le SMAC à verser une rémunération annuelle de 179 400 EUR pour une prestation de service à l'issue d'un appel d'offres. Les autorités françaises précisent que ce cadre juridique ne prévoyait pas que le SMAC réalise des investissements, mais qu'il assure la maîtrise d'ouvrage des investissements proposés par le prestataire ou décidés par le SMAC.

(b) Sur les financements d'exploitation

(82) Les autorités françaises affirment tout d'abord que la CCI d'Angoulême a octroyé des avances à l'aéroport de 1984 à 2001. Elles considèrent que cette période devrait demeurer hors de l'examen de la Commission. Au-delà de cette période, les autres aides versées l'auraient été au titre d'aides au fonctionnement.

(83) Ensuite, hors financement des investissements, les autorités françaises affirment que le déficit pris en charge par les collectivités territoriales était limité à 350 000 EUR lors des exercices 2002 et 2003[65]. Elles ajoutent que s'agissant des exercices 2004 à 2006, les décisions du conseil aéroportuaire n'ont pas fait l'objet de compte-rendu en la matière. Le service général de la CCI d'Angoulême aurait apporté la somme nécessaire à l'équilibre du budget exécuté.

(84) Les autorités françaises considèrent enfin que ces financements d'exploitation n'affectent pas la concurrence pour les raisons évoquées dans les considérants (56) à (61) de la présente décision. En conséquence les autorités françaises considèrent que le critère d'affectation de la concurrence n'est pas rempli et que les financements publics d'exploitation de l'aéroport d'Angoulême ne peuvent constituer une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(85) Les autorités françaises soutiennent par ailleurs que, à supposer même que les financements en cause soient des aides, ils devraient être déclarés compatibles avec le marché intérieur et exemptés de notification. Les autorités françaises s'appuient à cet égard sur les lignes directrices de 2005 et sur la décision SIEG de 2005.

[65] Ce seuil a été fixé par l'accord de partenariat du 23 mai 2002.

5.2. Sur les relations avec Ryanair

5.2.1. Sur la qualification d'aide

(86) Les autorités françaises estiment tout d'abord que le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services marketing doivent être appréciés conjointement. Ensuite, elles considèrent que le SMAC n'a pas raisonné en investisseur avisé en économie de marché pour les raisons exprimées dans le considérant (55) de la présente décision. Selon les autorités françaises, c'est l'absence de réponse à l'appel à projet lancé pour l'ouverture de liaisons aériennes internationales qui aurait conduit la CCI d'Angoulême, après mandat accordé par le SMAC, à négocier avec Ryanair l'ouverture d'une liaison Londres Stansted – Angoulême.

(87) Elles soulignent également que les travaux d'aménagement[66] initiés en 2006 n'auraient pas eu pour but de satisfaire une compagnie particulière, mais de permettre l'accueil de compagnies aériennes. Toutefois, les autorités françaises signalent que l'absence d'autres compagnies aériennes fréquentant régulièrement l'aéroport a conduit à ce que ces investissements soient presque totalement affectés à Ryanair.

(88) Concernant les coûts afférents aux relations commerciales avec Ryanair, les autorités françaises indiquent que l'exploitant de l'aéroport a dû engager des coûts de personnel supplémentaires. Elles font état d'une différence entre les coûts prévisionnels et les coûts réalisés :

Sécurité	**Référence 2007**	**Variation 2008/2007**		**Variation 2009/2007**		**Variation 2010/2007**
		Prévision	Réalisé	Prévision	Réalisé	Prévision
-Nombre d'agents	5	+6	+6	+6	+6	+6
-Equivalent temps plein	4.6	+1.46	+1.35	+3	+1.35	+3
-Coût personnel **(K EUR)**	219.1	+137.4	+116.8	+109.3	+52.17	+133.1

[66] Allongement de la piste de 50 mètres et extension, réaménagement et équipement de l'aérogare pour permettre le traitement d'un aéronef de 200 passagers. Le montant de ces investissements a été évalué à 977 000 EUR.

Sûreté	Référence 2007	Variation 2008/2007		Variation 2009/2007		Variation 2010/2007
		Prévision	Réalisé	Prévision	Réalisé	Prévision
-Nombre d'agents	10	-	-	-	-	-
-Equivalent temps plein	0.7	+1.4	+ 1.6	+2	+1.6	+2
-Coût personnel (K EUR)	42.5	+102.2	+86.2	+119.7	+115.6	+122.8

Assistance et accueil	Référence 2007	Variation 2008/2007		Variation 2009/2007		Variation 2010/2007
		Prévision	Réalisé	Prévision	Réalisé	Prévision
-Nombre d'agents	1	-		-		-
-Equivalent temps plein	0.3	+0.3	+0.3	+0.5	+0.5	+0.5
-Coût personnel (K EUR)	11	+20	+14	+30	+20	+30

(89) Il en va de même des autres coûts supplémentaires liés à l'activité commerciale de Ryanair que les coûts de personnel :

Sécurité	Référence 2007	Variation 2008/2007		Variation 2009/2007		Variation 2010/2007
		Prévision	Réalisé	Prévision	Réalisé	Prévision
-Prestations (K EUR)	0	-	-	-	-	-
-Autres	36.5	+269.1	+163.2	+316.9	+248.5	+326
***dont crédit-bail véhicules* (K EUR)**	0	+157.9	+138.4	+210.5	+223.5	+210.5

Sûreté	Référence 2007	Variation 2008/2007		Variation 2009/2007		Variation 2010/2007
		Prévision	Réalisé	Prévision	Réalisé	Prévision
-Prestations (K EUR)	0	+118.6	+112.6	+253.2	+113.5	+263.2
-Autres (K EUR)	12.5	+16.8	+14	+14.8	-4.5	+15.2

Assistance et accueil	Référence 2007	Variation 2008/2007		Variation 2009/2007		Variation 2010/2007
		Prévision	Réalisé	Prévision	Réalisé	Prévision
-Prestations (K EUR)	5	+140	+96	+180	+90	+180
-Autres (K EUR)	5	+20	+10	+25	+12	+25

5.2.2. Sur la compatibilité avec le marché intérieur

(90) Les autorités françaises considèrent que certains des critères des lignes directrices de 2005 ne sont pas respectés.

(91) Tout d'abord, les autorités françaises affirment que Ryanair n'a pas remis de plan d'affaires. Elles auraient considéré que les aides dégressives conduisant à la signature des accords de 2008 étaient de nature à permettre à la compagnie aérienne de dégager une marge commerciale satisfaisante.

(92) En conséquence de l'absence de plan d'affaires, les autorités françaises soulignent qu'il est impossible de vérifier si le critère d'intensité est respecté. En revanche, c'est en se fondant sur les informations disponibles pour la création des lignes à obligation de service public que la CCI d'Angoulême et le SMAC auraient considéré que ce critère était satisfait.

(93) Les autorités françaises estiment en outre que la tendance à la hausse annuelle de […] % du nombre de passagers sans augmentation des rotations observée en 2008 et 2009 aurait été susceptible de se poursuivre en 2010.

(94) Enfin, tel qu'exprimé dans les considérants (56) à (60) de la présente décision, les autorités françaises considèrent que les mesures adoptées n'affectent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

5.3. SUR LES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES

(95) La France a formulé des commentaires relatifs à l'interprétation des nouvelles lignes directrices, sur la forme et sur le fond, et a exprimé son accord avec leur application aux dossiers portant sur des mesures mises à exécution avant leur publication.

(96) Elle remarque que les nouvelles lignes directrices sont plus souples que les anciennes pour les aides au fonctionnement. Leur application rétroactive à toutes les aides permettra donc, selon la France, de traiter de manière moins pénalisante les situations passées pour certains aéroports.

6. OBSERVATIONS DES TIERS INTERESSES

6.1. Observations d'Air France

(97) Air France considère que les mesures accordées en faveur de Ryanair et de sa filiale AMS sont particulièrement représentatives des pratiques commerciales de Ryanair.

(98) Air France a également soumis des observations à la Commission sur l'application des nouvelles lignes directrices à la présente affaire. Air France conteste l'application des nouvelles lignes directrices aux affaires portant sur des aides à l'exploitation aux aéroports, même si ces aides ont été versées préalablement à leur publication.

(99) D'une part Air France estime qu'il s'agit d'une application rétroactive des nouvelles lignes directrices qui favorise les acteurs non vertueux en légitimant des comportements qui n'étaient pas conformes aux règles applicables à l'époque où ils ont été mis en œuvre. À l'opposé, cette approche pénaliserait les acteurs qui se sont conformés aux précédentes lignes directrices en s'abstenant de recevoir des fonds publics.

(100) D'autre part, Air France souligne que l'application rétroactive des nouvelles lignes directrices aux aides à l'exploitation accordées aux aéroports est contraire aux principes généraux de droit et à la jurisprudence européenne.

6.2. Observations de Ryanair

(101) La compagnie Ryanair (ci-après ”Ryanair”) conteste que le contrat de services aéroportuaires qu'elle a conclu avec l'aéroport d'Angoulême puisse constituer une aide d'État.

(102) Elle soutient que sa décision d'ouvrir une ligne Londres Stansted – Angoulême répondait à la volonté de sécuriser une base aérienne à bas coût dont l'environnement correspondait aux caractéristiques de l'aéroport d'Angoulême. Par ailleurs, la compagnie indique que les spécificités de l'aéroport d'Angoulême étaient de nature à la conduire à offrir un niveau de charges aéroportuaires compétitif. Malgré les incertitudes liées à l'ouverture d'une ligne[67] et en conséquence du risque pris, Ryanair considère que l'aéroport pouvait raisonnablement espérer tirer un bénéfice de l'accord conclu en raison de son succès sur d'autres lignes.

(103) Par ailleurs, Ryanair indique que la décision de mettre fin à la liaison Londres Stansted – Angoulême est liée à des raisons commerciales. Selon elle, la baisse de revenus aurait atteint […] % en 2009 par rapport à ceux observés en 2008[68]. Elle souligne qu'elle a négocié de bonne foi, en application de l'article 9 du contrat de services aéroportuaires, en vue d'aboutir à un accord économique viable avec l'aéroport d'Angoulême. Elle affirme avoir requis, en septembre 2009, une réduction des charges aéroportuaires. Après le refus du SMAC qui lui a été notifié le 3 février 2010, Ryanair indique avoir proposé le maintien de la ligne au cours des seuls mois de juillet et août, proposition suivie d'une rupture de l'accord en raison de la fin de non-recevoir opposée par le SMAC.

6.2.1. Ressources d'État et imputabilité à l'État

6.2.1.1. Présence de ressources d'État

(104) Ryanair souligne que les taxes ne constituent pas l'ensemble des ressources des CCI. Elle considère que l'article R. 224-6 du Code de l'aviation civile fait obligation aux aéroports dont la gestion est assurée par une CCI de financer leurs dépenses par les revenus générés par l'exploitation de l'aéroport. Ryanair estime que la CCI d'Angoulême fournissait l'essentiel du financement de l'aéroport. Au contraire, le SMAC n'aurait eu aucune expérience dans l'exploitation d'un aéroport[69].

---

[67] Ryanair précise qu'aucun service commercial régulier n'avait été entrepris vers Angoulême par des aéronefs tels ceux qu'elle utilise et qu'il n'existait aucune référence sur laquelle se fonder pour évaluer la rentabilité de la ligne.

[68] Ryanair attribue cette chute de revenus à la hausse des charges prélevées par passagers au Royaume-Uni, à la hausse du cours du baril et à la crise économique dans son ensemble.

[69] Ryanair souligne que c'est la CCI d'Angoulême qui a dirigé les négociations.

6.2.1.2. Imputabilité des mesures à l'État

(105) Ryanair considère que le seul fait que la CCI d'Angoulême soit sous le contrôle de l'État et que ses ressources soient des taxes ne suffit pas à considérer que le critère d'imputabilité à l'État est satisfait.

(106) Elle affirme que le critère organique, à savoir le caractère public d'une entité, ne permet pas à lui seul d'établir l'imputabilité de la mesure à l'État[70]. En l'occurrence, une distinction devrait être faite entre les CCI et d'autres établissements publics[71]. À ce titre, Ryanair souligne que l'article L. 711-1 du Code de commerce en vigueur en juin 2005 qualifie les CCI d'établissements publics économiques et qu'un rapport parlementaire identifie leur "dualité institutionnelle" ainsi que les doutes sur la qualification à leur conférer[72]. Ryanair relève en outre que l'État ne prend pas part à leur processus décisionnel, son rôle se limitant à l'exercice d'une tutelle[73].

6.2.2. Avantage sélectif

6.2.2.1. Appréciation conjointe d'un avantage économique conféré à Ryanair et AMS

(107) Ryanair considère que les sociétés Ryanair et AMS ne devraient pas être considérées comme un bénéficiaire unique des mesures en question.

(108) D'une part, le contrat de services marketing avait pour bénéficiaire l'aéroport et n'aurait pas eu pour objet d'accroître le taux de remplissage ou le rendement de la ligne exploitée par Ryanair. D'autre part, ni la structure actionnariale de la société AMS ni son objet ne sauraient permettre de contester que les contrats en question avaient des objets distincts. Ryanair souligne en outre que ces deux contrats ont été signés par des personnes différentes[74] malgré l'identité de management soulignée par la Commission.

(109) Ryanair précise également que la conclusion d'un contrat de services marketing n'est pas une condition à l'ouverture d'une ligne. Cependant, cette pratique serait plus fréquente s'agissant des aéroports régionaux[75].

6.2.2.2. Appréciation conjointe du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing

(110) Ryanair conteste l'appréciation conjointe du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing. Elle souligne que les contrats de service marketing

---

70 Ryanair se réfère à l'arrêt de la Cour du 16 mai 2002, France/Commission, C-482/99, Rec. p. I-4397.

71 Ryanair prend pour référence l'avis N° 351 654 rendu le 16 juin 1992 par le Conseil d'État.

72 Rapport de Mme Catherine Vautrin, au nom de la commission des affaires économiques, n°2388, sur le Projet de loi sur les réseaux consulaires.

73 Ryanair affirme que l'exercice de cette tutelle n'implique pas que l'État se prononce sur les accords dont il est question en l'espèce.

74 Le contrat de service aéroportuaire a été signé par Michel Cawley, vice-président de Ryanair, tandis que le contrat de service marketing a été signé par Eddie Wilson, directeur d'AMS.

75 Ryanair évoque le besoin de l'aéroport de construire une image de marque et d'accroître la proportion de passagers entrants sur l'ensemble des passagers qui transitent par l'aéroport.

relèvent d'AMS, filiale de Ryanair. Ils seraient négociés et conclus séparément des accords de Ryanair avec les aéroports.

(111) Ryanair relève toutefois qu'elle réalise elle-même les opérations publicitaires pour les destinations qu'elle opère. Elle relève également avoir procédé à des opérations publicitaires sur son site Internet au profit de tiers sans que la société AMS ne soit impliquée. Enfin, elle estime que la Commission reconnaît, dans la décision de la Commission relative à l'aéroport de Bratislava[76], qu'une valeur est attachée aux opérations publicitaires réalisées sur le site Internet de Ryanair.

6.2.2.3. Principe de l'investisseur avisé en économie de marché

(a) Plan d'affaires

(112) Ryanair affirme que les décisions d'investissements ne sont pas systématiquement précédées d'un plan d'affaires. Le fait qu'elle-même, d'autres entreprises ou certaines autorités de la concurrence[77] ne les considèrent pas systématiquement utiles suffirait à établir qu'il n'est pas réaliste d'en faire un élément caractérisant le comportement d'un investisseur en économie de marché.

(b) Remarques relatives aux conditions d'application du principe de l'investisseur avisé en économie de marché (PIEM)

(113) Ryanair considère que la Commission ne peut faire une application sélective du principe de l'opérateur privé en économie de marché. Se référant à la position du Tribunal[78], elle souligne que la Commission doit envisager la transaction commerciale dans son ensemble et tenir compte de tous les éléments pertinents ainsi que de leur contexte[79].

(114) Par ailleurs, Ryanair estime que la Commission doit procéder à la comparaison des accords conclus entre Ryanair et les aéroports publics avec ceux conclus avec les aéroports partiellement ou entièrement détenus par des investisseurs privés. Ryanair se réfère à une étude[80] aux fins de cette analyse. Rappelant la jurisprudence de la Cour[81], elle affirme que c'est seulement dans l'hypothèse où aucune référence à un investisseur privé n'est disponible que la Commission devrait adopter une approche basée sur les coûts.

---

76 Décision de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 – Slovaquie - Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JO L 27 du 1.2.2011, p. 24.

77 Ryanair se réfère à la position du Competition appeal tribunal britannique du 21 mai 2010 dans l'affaire 1145/4/8/09, Stagecoach group PLC v Competition commission, point 75.

78 Affaire du Tribunal du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission, T-196/04, Rec. II-03643.

79 Ryanair évoque à ce titre les revenus non aéronautiques et les externalités de réseau.

80 Étude du 25 juin 2012 réalisée par le cabinet Oxera.

81 Ryanair se fonde sur l'arrêt de la Cour du 3 juillet 2003, Chronopost SA, C-83/01P, C-93/01P et C-94/01P, Rec. I-06993. Elle évoque également l'Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011).

(115) Ryanair estime que la méthode de la Commission consistant à n'accepter que des aéroports de référence situés dans la même zone de chalandise que l'aéroport faisant l'objet de l'enquête est erronée[82].

(116) Ryanair fait valoir que les prix de référence du marché obtenus auprès des aéroports de référence ne sont pas pollués par les aides d'État accordées aux aéroports environnants. Il est donc possible d'estimer de manière fiable une valeur de référence du marché lors des tests au regard du PIEM.

(117) En effet,

- des analyses de référence seraient couramment utilisées lors de tests au regard du PIEM effectués dans d'autres domaines que les aides d'État;

- les entreprises n'exerceraient une influence réciproque sur leurs décisions que dans la mesure où leurs produits sont substituables ou complémentaires;

- les aéroports situés dans la même zone de chalandise ne seraint pas nécessairement en concurrence les uns avec les autres et les aéroports de référence utilisés dans les rapports présentés sont confrontés à une concurrence limitée des aéroports publics dans leur zone de chalandise. Ainsi moins d'un tiers des aéroports commerciaux situés dans la zone de chalandise des aéroports de référence seraient entièrement détenus par l'État et aucun des aéroports situés dans la même zone de chalandise que les aéroports de référence ne ferait l'objet d'une procédure en matière d'aides d'État (en avril 2013);

- même lorsque les aéroports de référence sont confrontés à la concurrence d'aéroports publics dans la même zone de chalandise, il y aurait lieu de croire que leur comportement est conforme au PIEM (par exemple, si le secteur privé détient une participation importante ou si l'aéroport est géré au niveau privé);

- les aéroports qui respectent le PIEM ne fixeraient pas leurs prix en dessous du coût marginal.

(118) Ryanair affirme que le principe de l'opérateur privé en économie de marché doit tenir compte de la faible valeur économique des aéroports régionaux avant le développement rapide de leur activité. Au regard des coûts associés à leur fermeture ou à leur maintien en l'état, Ryanair estime, en rappelant la jurisprudence du Tribunal[83], que toute offre alternative moins coûteuse devrait être considérée comme étant conforme au principe de l'investisseur avisé en économie de marché.

---

[82] Définition de la valeur de référence du marché dans l'analyse comparative en vue des tests au regard du PIEM. Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair, note rédigée par Oxera pour Ryanair, le 9 avril 2013.

[83] Arrêt du Tribunal du 17 octobre 2002, Linde/Commission, T-98/00, Rec. p. II-03961, points 43-54.

(119) En conséquence, Ryanair estime que les coûts pris en compte par la Commission ne devraient pas être les coûts moyens mais les coûts marginaux. En effet, l'aéroport d'Angoulême aurait eu un intérêt économiquement rationnel à procéder à une tarification au coût marginal, voire en deçà du coût marginal.

(120) Tout d'abord, plus la concurrence à laquelle un aéroport est confronté est forte, plus celui-ci serait incité à réduire les prix qu'il pratique au niveau du coût marginal.

(121) De même, la Commission devrait, selon Ryanair, tenir compte de la spécificité de chaque aéroport[84]. À ce titre, elle estime que le contexte fortement concurrentiel entre aéroports régionaux les conduit à rivaliser en vue de conclure des accords avec elle. Ce faisant, ces aéroports agiraient de la même manière que des investisseurs privés.

(122) Ensuite, la volonté de l'aéroport d'améliorer son image le conduirait à procéder à des opérations publicitaires. Cet effet serait d'autant plus fort que le pouvoir de marché des aéroports régionaux est limité et qu'ils ont intérêt à attirer des compagnies aériennes susceptibles de développer leur trafic.

(123) Ryanair affirme en outre que le plan d'affaires applicable à ces aéroports devrait impliquer qu'une partie des coûts fixes et d'infrastructure soit considérée comme des coûts irrécupérables. L'horizon du plan d'affaires devrait par ailleurs être au minimum de 15 ans plutôt que d'une durée standard de 5 ans.

(124) Dans contexte, Ryanair soutient que l'approche adoptée doit être celle de la ”caisse unique”. En se fondant sur la position de la Commission dans la décision relative à l'aéroport de Bratislava[85], elle considère que les revenus non-aéronautiques, qui représenteraient environ 50 % des revenus d'un aéroport, sont d'une importance particulière pour les aéroports régionaux sous-exploités. C'est la volonté de développer ces revenus pour couvrir autant de coûts fixes que possible qui expliquerait les pénalités prévues par les accords conclus avec Ryanair si cette dernière ne tient pas ses engagements. L'activité de Ryanair accroîtrait la valeur économique de l'aéroport qui serait libre d'en tirer profit en attirant d'autres compagnies aériennes.

(125) Selon Ryanair, l'intérêt des aéroports régionaux à conclure avec une compagnie aérienne telle qu’elle serait en effet accru par les effets de réseau associés à l'ouverture d'une ligne[86]. Selon Ryanair, l'intérêt de l'aéroport d'Angoulême à conclure un accord avec elle était d'autant plus marqué que le seul modèle alternatif aurait résidé dans l'ouverture de lignes avec obligations de service public opérées par des compagnies aériennes utilisant des aéronefs de taille réduite, telle Twin Jet. Toutefois, Ryanair souligne que cette seconde option aurait impliqué un coût d'opportunité pour l'aéroport, les compagnies aériennes de taille importante générant un coût par passager plus réduit.

---

[84] Ryanair se réfère à la position de la Commission dans la décision du 27 janvier 2010, précitée à la note de bas de page 76, considérant (111).

[85] Voir décision précitée à la note de bas de page 76.

[86] Ryanair compte parmi ces externalités: 1/ le fait que l'ouverture d'une ligne reliant un aéroport régional envoie un signal positif aux autres compagnies aériennes quant aux perspectives de rentabilité; en l'occurrence, Ryanair affirme que la compagnie Cityline était sur le point de conclure un accord avec l'aéroport d'Angoulême pour établir un service régulier quelques semaines avant que Ryanair mette fin à la liaison; 2/ la présence d'une compagnie aérienne de taille importante permettrait de générer des services non-aéronautiques qui, en retour, contribueraient à générer plus de trafic.

(126) Ryanair considère également que la Commission devrait tenir compte des externalités de réseau que son activité génère. Un accord conclu avec Ryanair agirait comme ”un aimant” à l'égard d'autres compagnies aériennes, qui chercheraient à bénéficier d'une visibilité accrue et d'infrastructures de meilleure qualité. Ces effets de réseau auraient un impact positif sur les revenus aéronautiques et non-aéronautiques[87]. Ryanair estime que la Commission a elle-même adopté cette approche dans la décision relative à l'aéroport de Bratislava[88]. Les aéroports auraient donc intérêt à conclure un accord avec une compagnie prenant des engagements de trafic.

(127) Ryanair précise que les accords qu'elle conclut ne sont pas exclusifs. Toute autre compagnie aérienne offrant le même service que Ryanair pourrait se voir accorder des conditions d'activité identiques.

(128) Concernant l’analyse de la rentabilité, Ryanair fait valoir que les principes qu'adopterait un investisseur rationnel du secteur privé sont les suivants[89]:

- l’appréciation serait effectuée par paliers;

- un plan d’entreprise *ex ante* ne serait pas nécessairement requis;

- dans le cas d'un aéroport non saturé, l’approche basée sur la ”caisse unique” serait la méthode de tarification appropriée;

- seuls les revenus associés à l’activité économique de l’aéroport en activité devraient être pris en compte;

- la durée intégrale de l’accord, y compris les prolongations éventuelles, devrait être prise en compte;

- les flux financiers futurs devraient être actualisés afin d’évaluer la rentabilité des accords.

(129) La rentabilité supplémentaire apportée par les accords conclus par Ryanair avec les aéroports devrait être évaluée sur la base d’estimations du taux de rentabilité interne ou de mesures basées sur la valeur actuelle nette.

(c) Application du principe de l'investisseur avisé en économie de marché

(130) De manière générale, Ryanair considère que le fait que la CCI d’Angoulême ait agi en tant que véritable investisseur privé du fait de son statut, de manière autonome par rapport à l'État, constitue par lui-même une preuve du respect du principe de

[87] Les revenus non-aéronautiques seraient notamment stimulés par le temps plus important passé dans l'aéroport de passagers ne faisant pas d'escale. Cette caractéristique serait de nature à attirer les chaînes commerciales opérant dans les aéroports.

[88] Voir décision précitée à la note de bas de page 76.

[89] Principes sous-tendant l’analyse de la rentabilité lors des tests au regard du principe de l'investisseur en économie de marché. Affaires d’aides d’État relatives à Ryanair, note rédigée par Oxera pour Ryanair, le 9 avril 2013.

l'investisseur en économie de marché. Le fait que le financement des investissements de l'aéroport ait été assuré par les membres du SMAC en serait une preuve supplémentaire, les propriétaires de l'aéroport ayant un intérêt à en accroître la valeur.

(131) Ryanair souligne tout d'abord que l'évaluation des charges aéroportuaires dont elle s'acquitte devrait être réalisée à l'aune de ses besoins réduits. En comparaison des autres compagnies aériennes, la compagnie fait valoir que son modèle économique requiert moins de comptoirs d'enregistrement, d'équipements et de services, qu'elle n'a pas recours aux escales, réduit la durée et l'intensité des assistances à terre de ses appareils ou encore accroît la productivité de l'équipage afin de réduire le recours aux prestations de l'aéroport.

(132) Elle estime ensuite que, aux fins de l'application du principe de l'investisseur en économie de marché, certains aéroports européens seraient substituables à l'aéroport d'Angoulême du fait de leurs similarités[90]. À cet égard, Ryanair produit une étude comparative concluant que les charges appliquées par les aéroports de […], […], […] et […], jugé comparables à celui d'Angoulême, seraient en moyenne plus faibles que celles pratiquées par l'aéroport d'Angoulême[91].

Tableau 11: Aéroports comparables à l'aéroport d'Angoulême

Caractéristiques comparées des aéroports	Angoulême	[…]	[…]	[…]	[…]
Population de la villle de rattachement	45 000	168 000	157 000	31 400	121 000
Distance à la ville (kilomètres)	14	12	45	46	11,5
Ville la plus importante dans un rayon de 150 kms (nombre d'habitants)	Bordeaux (241 000)	[…] (441 000)	[…] (481 000)	[…] (76 000)	[…] (1 119 000)
Aéroport important le plus proche (Passagers en 2009)	Bordeaux (3,3 millions)	[…] (1,8 millions)	[…] (7,7 millions)	[…] (2,8 millions)	[…] (19 millions)

(133) Ryanair affirme également que les choix réalisés par l'aéroport d'Angoulême après qu'il a été mis un terme à la liaison avec Londres Stansted seraient de nature à établir que l'aéroport considérait qu'un service commercial régulier, opéré par une compagnie à bas coûts le reliant au Royaume-Uni, était une solution crédible. Elle se réfère à cet

[90] Ces similarités tiendraient aux caractéristiques des aéroports (situés à moins de 150 kilomètres de villes importantes et faisant face à des aéroports concurrents) et aux niveaux de revenus des régions environnant les aéroports.

[91] Les charges aéroportuaires seraient, en moyenne sur la période étudiée, supérieures de [ ]% par rotation et de […]% par passager dans le cas de l'aéroport d'Angoulême. Cependant, Oxera souligne que Ryanair n'a pas été redevable de taxe d'aéroport en 2009.

égard à l'accord conclu avec la société SNC-Lavalin, mandatée pour mettre en œuvre un scénario de développement agressif.

(134) Ryanair soutient par ailleurs qu'un niveau de passagers garanti, tel celui auquel elle s'était engagée, est de nature à limiter le risque économique pris par un aéroport. En conséquence, cette garantie justifierait un niveau de rentabilité plus réduit que celui qui serait exigé par un investisseur privé ne bénéficiant pas de cette clause.

(135) Ryanair observe également que l'approche dite de la ”caisse unique”[92] permettrait d'expliquer qu'un aéroport cherche à maximiser ses revenus en réduisant le niveau des charges aéroportuaires. En conséquence, Ryanair conteste l'appréciation selon laquelle un prix négatif ne peut pas être un prix de marché. Elle estime qu'un niveau de charge aéroportuaire négatif peut être en accord avec le principe de l'investisseur en économie de marché si le niveau anticipé des revenus non-aéronautiques est suffisamment élevé. En l'espèce, Ryanair considère qu'un investisseur privé pouvait raisonnablement supposer que les revenus non-aéronautiques, qui étaient nuls, se développeraient en raison du trafic qu'elle pouvait générer[93].

(136) Elle soutient que cette approche est renforcée par la particularité de la situation de l'aéroport d'Angoulême. Elle juge qu'un investisseur en économie de marché devrait considérer les coûts d'infrastructure et les coûts fixes d'exploitation comme des coûts irrécupérables. Ce serait d'autant plus le cas en l’espèce, l'aéroport d’Angoulême étant susceptible de souffrir de la concurrence du train à grande vitesse[94]. Par ailleurs, Ryanair soutient que si la fermeture de l'aéroport aurait pu représenter une autre option, la valeur de marché des actifs nette des coûts de fermeture n'aurait pas été significative. Selon elle, ces coûts irrécupérables devraient donc être ignorés.

(137) De plus, considérant qu'elle s'engage à assurer un niveau de trafic minimum sous peine de sanctions, Ryanair considère que toute offre commerciale représente une amélioration de la situation d'un aéroport partageant les caractéristiques de celui d'Angoulême. La seule condition serait que ses revenus marginaux soient plus élevés que ses coûts marginaux, ce qui distinguerait la situation de l'aéroport d'Angoulême de celle analysée par la Cour dans l'arrêt *Chronopost*[95]. En conséquence, Ryanair affirme que, en l'espèce, un investisseur privé en économie de marché ne chercherait pas nécessairement un retour sur investissement s'agissant de l'infrastructure préexistante. Selon Ryanair, un tel investisseur n'exigerait pas non plus que la compagnie aérienne cocontractante participe à la couverture de coûts opérationnels encourus préalablement à l'accord.

(138) Enfin, Ryanair affirme que les décisions prises par l'aéroport d'Angoulême ne lui étaient pas spécifiquement destinées.

---

92 Voir considérant (124) de la présente décision.

93 Ryanair évoque la possibilité pour ledit investisseur de prendre pour exemple le cas de l'aéroport de La Rochelle, qu'elle juge similaire.

94 La décision de construire la ligne Angoulême – Bordeaux a été prise en juillet 2006, celle de construire la ligne Tours – Angoulême en juin 2009.

95 Arrêt de la Cour du 3 juillet 2003, Chronopost, C-83/01P P, C-93/01 P et C-94/01 P, Rec. p. I-069993. Ryanair reconnaît toutefois que cette approche devrait être affinée si les coûts fixes augmentent fortement après un certain seuil d'activité. Dans cette hypothèse, elle estime qu'il serait plus approprié de tenir compte de la valeur actuelle nette sur une période plus longue.

(139) Tel serait tout d'abord le cas des décisions visant à adapter l'aéroport d'Angoulême. Ainsi, les investissements auraient essentiellement été réalisés avant son arrivée. De la même manière, elle souligne que dans de nombreux cas les contrats de recrutement des membres du personnel ont été conclus ou prolongés après son départ. Ces décisions correspondraient donc au projet, plus large, de positionner l'aéroport d'Angoulême sur le marché des compagnies aériennes à bas coûts[96]. Les décisions prises ensuite par le SMAC après le départ de Ryanair, tel le choix du scénario poursuivi par la société SNC-Lavalin, en seraient une preuve.

(140) Ryanair souligne enfin que l'article 3 du contrat de services aéroportuaires stipulait que les conditions d'exploitation qui lui étaient accordées pouvaient l'être à toute autre compagnie. Elle affirme que le niveau de ces charges aéroportuaires a d'ailleurs été publié par l'aéroport d'Angoulême.

(d) Remarques relatives aux paiements versés à AMS

(141) Ryanair conteste l'appréciation préliminaire de la Commission selon laquelle les paiements versés à AMS constituent des coûts pour l'aéroport, étant donné que cette approche ne tient pas compte de la valeur des services fournis par AMS à l'aéroport. Elle estime en outre que, aux fins de l'analyse de l'opérateur en économie de marché, il conviendrait de faire la distinction entre l'achat de services marketing de valeur aux prix du marché et un contrat connexe aéroport-compagnie aérienne.

(142) Pour étayer son argumentation, Ryanair présente une analyse qui compare les prix pratiqués par AMS à ceux proposés pour des services comparables par d'autres sites de voyage[97]. Il serait conclu au terme de cette analyse que les prix pratiqués par AMS étaient soit inférieurs à la moyenne soit dans la fourchette médiane des prix facturés par les sites web de référence.

(143) Selon Ryanair, cela démontre que les prix d'AMS sont conformes aux prix du marché et que la décision d'un aéroport public d'acheter les services d'AMS est conforme au critère de l'opérateur en économie de marché. Ryanair avance en outre des éléments censés démontrés l'existence de services fournis aux aéroports dans le cadre des contrats avec AMS, afin de démontrer la valeur de ces services pour les aéroports.

(144) Selon Ryanair, si en dépit de son opposition à une telle approche la Commission insistait pour soumettre les accords d'AMS et les accords relatifs aux services aéroportuaires de Ryanair à un seul et même critère de l'opérateur en économie de marché, la valeur des services fournis par AMS aux aéroports ne devrait pas être sous-estimée.

(145) En outre, Ryanair se réfère aux conclusions de divers rapports confirmant qu'elle dispose d'une marque paneuropéenne forte capable de générer un supplément pour ses services de publicité.

---

[96] Ryanair considère que ces investissements auraient également été effectués en son absence dans la mesure où des investissements d'infrastructure ont été réalisés malgré le très faible volume de passagers.

[97] Oxera, "*Are prices set by AMS in line with the market rate?*", rédigé pour Ryanair, le 20 décembre 2013.

(146) Ryanair a également présenté un rapport rédigé par son conseiller économique, Oxera, concernant les principes qui devraient s'appliquer à un critère de rentabilité de l'opérateur en économie de marché couvrant à la fois les accords sur les services aériens conclus entre Ryanair et les aéroports et les accords de marketing passés entre AMS et ces mêmes aéroports[98]. Ryanair souligne que cela ne remet aucunement en question sa position selon laquelle les accords d'AMS et les accords sur les services aériens devraient être soumis à des critères séparés aux fins de l'appréciation du critère de l'opérateur en économie de marché.

(147) Ce rapport indique que les recettes générées par AMS devraient être incluses dans les revenus aux fins d'une analyse conjointe de la rentabilité alors que les dépenses d'AMS devraient être imputées aux coûts. Pour ce faire, le rapport propose une méthode basée sur les flux de trésorerie prévoyant que les dépenses concernant AMS seront traitées comme des dépenses de fonctionnement supplémentaires.

(148) Le rapport fait valoir que les activités de marketing contribuent à la création et au renforcement de la valeur de la marque, ce qui est susceptible de générer de l'activité et des bénéfices, non seulement pendant la durée du contrat de marketing, mais également après son terme. Ce serait notamment le cas lorsque du fait d'un accord avec Ryanair, d'autres compagnies aériennes s'implantent à l'aéroport, attirant à leur tour des exploitants commerciaux et augmentant ainsi les recettes non aéronautiques de l'aéroport. Selon Ryanair, si la Commission procède à une analyse conjointe de la rentabilité, ces bénéfices devront être pris en compte en traitant les dépenses relatives à AMS comme des dépenses de fonctionnement supplémentaires, les bénéfices supplémentaires étant calculés après déduction des paiements d'AMS.

(149) Ryanair considère en outre qu'une valeur finale pourrait être incluse dans les bénéfices supplémentaires prévus au terme de la durée de l'accord sur les services aériens afin de prendre en compte la valeur générée après l'expiration de l'accord. La valeur finale pourrait être adaptée sur la base d'une hypothèse prudente sur la probabilité d'un renouvellement de l'accord avec Ryanair ou selon laquelle des conditions similaires seront convenues avec d'autres compagnies. Ryanair estime qu'il serait ainsi possible d'estimer une limite inférieure pour les bénéfices générés conjointement par l'accord conclu avec AMS et par l'accord sur les services aériens, en tenant compte du caractère incertain des bénéfices supplémentaires après l'expiration de l'accord sur les services aériens.

(150) Pour étayer cette approche, le rapport susmentionné présente une synthèse des résultats d'études sur l'effet de la publicité sur la valeur d'une marque. Ces études reconnaitraient que la publicité peut renforcer la valeur d'une marque et fidéliser davantage la clientèle. Selon le rapport, la publicité sur ryanair.com augmenterait en particulier la visibilité de la marque dans le cas d'un aéroport. Le rapport ajoute que les aéroports régionaux plus petits qui souhaitent accroître leur trafic peuvent notamment renforcer la valeur de leur marque en concluant des accords publicitaires avec AMS.

(151) Le rapport indique que l'approche fondée sur les flux de trésorerie est préférable à l'approche par capitalisation, dans laquelle les dépenses relatives à AMS seraient

[98] Oxera, "*How should AMS agreements be treated within the profitability analysis as part of the market economy operator test?*" rédigé pour Ryanair, le 17 janvier 2014.

traitées comme des dépenses de capital dans un actif incorporel (à savoir la valeur de la marque de l'aéroport). Les dépenses de marketing seraient inscrites en actif incorporel et ensuite amorties sur la durée d'utilisation de cet actif, en prévoyant une valeur résiduelle à l'expiration prévue de l'accord sur les services aéroportuaires. Cette approche ne rendrait toutefois pas compte des bénéfices supplémentaires apportés à l'aéroport par la signature de l'accord sur les services aériens avec Ryanair et il serait également difficile d'estimer la valeur de l'actif incorporel due aux dépenses de la marque et à la longueur de la durée d'utilisation de l'actif.

6.3. Observations d'AMS

(152) AMS conteste que le contrat de services marketing qu'elle a conclu avec l'aéroport d'Angoulême puisse constituer une aide d'État. Ce contrat ne lui aurait en effet conféré aucun avantage sélectif.

6.3.1. Appréciation conjointe d'un avantage économique conféré à Ryanair et AMS

(153) AMS souligne être dotée d'un véritable objet social qui consiste à fournir des prestations marketing sur Internet. Elle affirme que la majeure partie de son activité est destinée à valoriser l'espace publicitaire présent sur le site Internet de Ryanair.

(154) Par ailleurs, elle remarque que Ryanair a fait le choix de collaborer avec d'autres structures intermédiaires pour commercialiser d'autres espaces publicitaires.

(155) Il s'ensuit qu'il n'y aurait pas lieu de considérer qu'il doit être procédé à une appréciation conjointe d'un éventuel avantage économique au bénéfice de Ryanair et d'AMS.

6.3.2. Appréciation conjointe du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing

(156) AMS considère que l'augmentation du nombre de passagers ayant recours aux services de Ryanair n'est pas le seul avantage dont bénéficie l'aéroport d'Angoulême du fait du contrat de services marketing. D'une part, elle relève que le contrat conclu par l'aéroport avec AMS est distinct de celui conclu avec Ryanair. D'autre part, elle souligne que Ryanair promeut ses services par ses propres moyens. Dès lors, l'aéroport d'Angoulême ne contribuerait pas à la promotion des services de Ryanair en concluant un contrat de services marketing avec AMS.

(157) À titre d'illustration, AMS observe que le taux de remplissage des vols Ryanair serait invariablement de […] % en moyenne, indépendamment de la conclusion d'un contrat de services marketing avec elle. En outre, AMS relève que les revenus dont Ryanair bénéficie sont identiques pour tous les passagers, qu'ils soient à l'arrivée ou au départ d'un aéroport déterminé.

(158) De manière générale, AMS constate que des efforts en matière publicitaire sont de nature à bénéficier aux fournisseurs d'espace publicitaire eux-mêmes[99]. En l'espèce, cette externalité se traduirait par la popularité croissante du site Internet de Ryanair, indépendamment du fait que la personne à l'origine de l'opération publicitaire soit publique ou privée. Un investisseur privé ne s'abstenant pas de réaliser un investissement au motif que des tiers en bénéficient, AMS considère que l'aéroport d'Angoulême n'aurait pas eu à tenir compte du fait que Ryanair bénéficie également de son investissement publicitaire.

(159) AMS estime que, en la matière, Ryanair aurait joué un rôle d'avant-garde, la plupart des compagnies aériennes commercialisant désormais l'espace disponible sur leur site Internet. Toutefois, elle estime que le site Internet de Ryanair aurait la particularité d'être doté d'une valeur exceptionnelle[100]. En conséquence, il ne serait pas comparable à celui d'autres compagnies aériennes.

6.3.3. Critère de l'investisseur avisé en économie de marché

6.3.3.1. Sur l'existence d'un avantage au profit d'AMS

(160) AMS considère qu'elle n'a bénéficié d'aucun avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. En effet, elle affirme que ses services s'adressent aussi bien à des entités privées qu'à des entités publiques. En conséquence, elle aurait pu bénéficier de la même mesure auprès d'une entreprise privée. Elle ajoute qu'elle ne contraint pas les aéroports à acheter ses services marketing[101] et que l'espace publicitaire qu'elle commercialise est une ressource rare qui fait l'objet une demande élevée.

6.3.3.2. Sur la relation entre les services d'AMS et les besoins de ses acheteurs

(161) AMS considère que procéder à des opérations publicitaires représente une nécessité pour les aéroports régionaux. Leur objectif serait d'accroître la visibilité des services qu'ils offrent. Elle ajoute que les grands hubs aéroportuaires jugent désormais eux-mêmes souhaitable de procéder à ces campagnes publicitaires. Le gain d'image qui en résulterait serait de nature à bénéficier aux aéroports en question[102]. À ce titre, AMS affirme que ces dépenses représentent un investissement stratégique comparable à ceux réalisés par des entreprises telles que Coca-Cola, McDonald's ou Nike.

---

[99] AMS prend l'exemple d'une campagne publicitaire diffusée dans un journal qui confirmerait son rôle de support pour procéder à de telles opérations marketing, lui permettant en conséquence d'accroître ses tarifs ou de vendre plus d'espace publicitaire ou encore d'une marque de soda dont les campagnes publicitaires accroîtraient les ventes d'un distributeur.

[100] AMS fonde son appréciation sur un rapport réalisé par la société Zénobie Conseil en mai 2011. Elle remarque par ailleurs que le site Internet de Ryanair représente 4,5 milliards de pages vues par an, 80% de visiteurs en accès direct, un taux de rebond de 17%, une durée moyenne de visite de 9 minutes et 36 secondes par visiteur et une capacité élevée à cibler les clients potentiels.

[101] La société AMS précise que beaucoup d'aéroports choisissent de ne pas faire de publicité sur le site de Ryanair.

[102] Augmentation du trafic entrant via la compagnie aérienne sur le site de laquelle l'opération publicitaire est effectuée ou toute autre compagnie aérienne; augmentation des revenus non-aéronautiques par installation d'opérateurs commerciaux.

(162) Cet investissement serait d'autant plus déterminant que les aéroports tendraient à générer près de la moitié de leurs revenus à partir d'activités non-aéronautiques. En l'espèce, l'aéroport d'Angoulême aurait eu un intérêt d'autant plus important à générer un trafic constitué d'une clientèle internationale que le trafic régulier de passagers y était pratiquement inexistant. Au contraire, AMS estime que Ryanair n'avait aucun intérêt à contribuer à ces investissements publicitaires, puisqu'elle ne tire aucun revenu supplémentaire des passagers entrants ou sortants.

(163) AMS affirme ensuite que la promotion de la ”marque” des aéroports et ce en particulier s’agissant des aéroports régionaux, serait devenue une pratique répandue. Elle se réfère à cet égard à la volonté d'accroître la valeur de l'aéroport et sa visibilité afin que celui-ci soit une destination choisie par les voyageurs, au fait que ces investissements sont économiquement rationnels pour des investisseurs tant publics que privés, au fait que ces investissements sont également réalisés par des hubs, au fait que les aéroports ont intérêt à accroître les passagers entrants, et au fait que ce qui distingue les aéroports régionaux des hubs est que les premiers ne jouissent pas de la même visibilité internationale. Cette stratégie serait indépendante de la compagnie aérienne choisie par les voyageurs, les aéroports définissant leurs investissements marketing en fonction de la capacité des espaces publicitaires à cibler leurs clients potentiels.

6.3.3.3. Sur le prix des services fournis par AMS

(164) AMS affirme que ses tarifs pratiqués à l'égard de l'aéroport d'Angoulême correspondent à des prix de marché. Procédant à une comparaison avec les contrats conclus avec les aéroports de […] et […], elle soutient ne procéder à aucune discrimination entre clients aéroportuaires et non-aéroportuaires. Elle considère en outre que la valorisation de l'espace disponible sur le site Internet de Ryanair[103] est également de nature à établir que le prix de la prestation fournie à l'aéroport d'Angoulême correspond à un prix de marché.

(165) AMS relève que la Commission a considéré, dans la décision relative à l'aéroport de Bratislava citée dans le considérant (111) de la présente décision, qu'il ne pouvait pas être exclu qu'une certaine valeur puisse être attachée à la seule présence du nom d'un aéroport sur le site Internet de Ryanair dès lors que cet aéroport est mentionné en tant que destination.

(166) Par ailleurs, AMS observe que sa grille tarifaire est objective et disponible sur son site Internet[104]. Les prix appliqués au contrat conclu avec l'aéroport d'Angoulême s'inscriraient dans ce cadre. Ils auraient été déterminés selon le type de page en question[105], en fonction du type de placement choisi[106], du nombre de visiteurs quotidiens et du nombre d'itinéraires à destination et au départ de l'aéroport.

(167) Enfin, AMS assure que les services qu'elle fournit sont plus efficaces, car mieux ciblés, que ceux prestés au travers d’autres supports publicitaires traditionnels tel un journal. Ce serait d'autant plus le cas que les publicités qu'elle fournit sur le site Internet de

[103] La société AMS se fonde sur un rapport réalisé par Mindshare Ireland en juin 2004.
[104] www.airportmarketingservices.com
[105] Page d'accueil ou page mentionnant les destinations.
[106] Lien Internet, bannière, textes sous forme de paragraphes, taille de la publicité.

Ryanair sont ”fixes” alors que d'autres sites Internet pratiqueraient une rotation et que les prix prévus par le contrat de services marketing conclu avec l'aéroport d'Angoulême étaient établis sur une base tarifaire de 2007 alors que le trafic du site Internet britannique de Ryanair aurait augmenté de 55 % entre 2008 et 2012.

6.4. Observation de Transport & Environment

(168) Les observations de cette organisation non gouvernementale dans le cadre de la présente procédure se sont limitées à remettre en cause le bien-fondé des nouvelles lignes directrices aériennes ainsi que celui des décisions adoptées par la Commission dans le secteur aérien, en raison de leur impact sur l'environnement.

7. OBSERVATIONS DE LA FRANCE SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTERESSES

(169) Les autorités françaises ont indiqué ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler sur les commentaires des parties intéressées.

8. APPRECIATION DES MESURES D'AIDES AUX GESTIONNAIRES SUCCESSIFS DE L'AEROPORT

8.1. EXISTENCE D'UNE AIDE AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE

(170) Aux termes de l'article 107 paragraphe 1, du TFUE, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en faveur de certaines entreprises ou de certaines productions.

(171) La qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État suppose donc que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) le ou les bénéficiaires soient des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, 2) la mesure en question soit octroyée au moyen de ressources d'État et soit imputable à l'État, 3) la mesure confère un avantage sélectif à son ou ses destinataires et 4) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

8.1.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

(172) Aux fins de déterminer si les subventions susmentionnées constituent des aides d'État, il convient de déterminer si leurs bénéficiaires sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

(173) La Commission rappelle à cet égard qu'il est de jurisprudence constante que la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement[107]. Par ailleurs, la notion

[107] Arrêts de la Cour du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, Rec. p. I-3851, point 36; du 23 avril 1991, Höfner et Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, point 21, du 16 novembre 1995, Fédération Française des Sociétés

d'activité économique se réfère à toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné[108].

(174) Dans son arrêt ”aéroport de Leipzig-Halle”, la Cour de Justice a confirmé que l'exploitation d'un aéroport dans un objectif commercial et la construction d'une infrastructure aéroportuaire constituent une activité économique[109]. Dès lors qu'un opérateur aéroportuaire s'engage dans des activités économiques, indépendamment de son statut juridique ou de la façon dont il est financé, il constitue une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et ce faisant les règles du Traité relatives aux aides d'État s'appliquent[110].

(175) Dans le cas d'espèce, la Commission relève que l'infrastructure dont les investissements ont été financés par voie de subventions publiques, qui recouvrent en particulier l'extension de la piste et les travaux de l'aérogare, a fait l'objet d'une exploitation commerciale par les exploitants successifs de l'aéroport. Ces exploitants ont ainsi facturé l'utilisation de cette infrastructure.

(176) Le financement de cette infrastructure aéroportuaire ainsi que de potentielles aides au fonctionnement sont donc essentiellement destinés à contribuer au financement de l'activité économique d'exploitation commerciale de l'aéroport exercée par les exploitants successifs. Il s'ensuit que les entités exploitant cette infrastructure constituent des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.1.1.1. Entités exerçant l'activité économique d'exploitation de l'aéroport

(177) La Commission rappelle tout d’abord que la CCI-aéroport a assuré seule la gestion et donc l’exploitation commerciale de l’aéroport d’Angoulême de 2002 à 2006.

(178) S’agissant des périodes postérieures à 2006, la Commission rappelle qu’il peut être considéré que deux entités juridiques distinctes peuvent exercer ensemble une activité économique aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'État lorsqu'elles offrent effectivement conjointement des biens ou des services sur des marchés donnés. En revanche, une entité ne fournissant pas elle-même des biens ou des services sur un marché n'est pas considérée comme une entreprise du seul fait de la détention de participations, même de contrôle, lorsque cette détention de participations ne donne

---

d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94, Rec. p. I-4013, point 14 et du 11 décembre 1997, Job Centre, C-55/96, Rec. p. I-7119, point 21.

108 Arrêt de la Cour du 16 juin 1987, Commission/Italie, 118/85, Rec. p. 2599, point 7; arrêt de la Cour du 18 juin 1998, Commission/Italie, C-35/96, Rec. p. I-3851, point 36 et arrêt du 12 septembre 2000, Pavlov e.a., C-180/98 à C-184/98, Rec. p. I-06451, point 75.

109 Arrêts du 24 mars 2011, Flughafen Leipzig-Halle GmbH and Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission, T-455/08 et Freistaat Sachsen and Land Sachsen-Anhalt/Commission, T-443/08 (cas”aéroport de Leipzig-Halle), Rec. p. II-01311, confirmés par la Cour, dans son arrêt du 19 décembre 2012, Mitteldeutsche Flughafen and Flughafen Leipzig-Halle/Commission, C-288/11P, non encore publié au recueil, point 42 et 43; voir également arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000, Aéroports de Paris/Commission, T-128/98 Rec. II-3929, confirmé par la Cour dans son arrêt du 24 octobre 2002, Aéroports de Paris/Commission, C-82/01P, Rec. p. I-9297 et arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission, T-196/04, Rec. II-3643, point 88.

110 Voir arrêts de la Cour du 17 févier 1993, Poucet/AGV et Pistre/Cancave, C-159/91 et C-160/91, Rec. p.637.

lieu qu'à l'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire ou d'associé[111]. S'agissant de la période 2007-2011, la Commission considère que le SMAC et la CCI-aéroport ont exercé ensemble l'exploitation commerciale de l'aéroport d'Angoulême. En effet, les revenus commerciaux de l'activité de fourniture de services aéroportuaires étaient définis et perçus par la CCI-aéroport, qui assurait également la gestion opérationnelle de la plateforme. Dans le même temps, le SMAC avait compétence pour engager l'aéroport sur le plan commercial vis-à-vis des tiers. Le SMAC était également compétent des points de vue opérationnel et financier s'agissant des investissements à visée commerciale sur le site aéroportuaire. Le SMAC a directement participé à la fourniture des services aéroportuaires en contribuant notamment à la gestion commerciale de l'aéroport durant cette période, par exemple en concluant les accords de 2008.

(179) De la même manière, la Commission constate que le transfert de la gestion de l'aéroport d'Angoulême à la SNC-Lavalin à compter du 1er janvier 2012 ne s'est pas accompagné du désengagement du SMAC. En effet, en vertu du cadre contractuel établi par le marché public du 6 juillet 2011, certaines obligations sont demeurées durant la période considérée à la charge du SMAC.

(180) Tout d'abord, le SMAC est seul responsable des décisions relatives aux investissements. Il finance les dépenses afférentes[112] alors même qu'elles sont indissociables de l'activité d'exploitation aéroportuaire[113]. Ensuite, le SMAC supporte une part substantielle du risque d'exploitation dans la mesure où il garantit, jusqu'à concurrence d'un plafond annuel, l'équilibre des comptes de l'aéroport[114]. Enfin, le SMAC a exprimé son intention de financer directement l'aide aux compagnies aériennes destinée à mettre en œuvre la politique commerciale de l'aéroport orientée vers le rétablissement de lignes aériennes entre l'aéroport d'Angoulême et les îles britanniques.

(181) Dès lors, la Commission considère que le SMAC conserve, pour la période débutant le 1er janvier 2012, la qualité de co-exploitant de l'aéroport.

(182) En conséquence, la Commission estime que l'activité économique d'exploitation commerciale de l'aéroport d'Angoulême a été successivement assurée par les trois groupes d'entités suivants:

- par la CCI-aéroport pour la période 2002-2006 ;
- conjointement par le SMAC et la CCI-aéroport pour la période 2007-2011 et,
- conjointement par le SMAC et la SNC-Lavalin à partir du 1er janvier 2012.

[111] Arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, Rec. p. I-289, points 107 à 118 et 125.
[112] Article 11 du cahier des charges et des clauses techniques.
[113] Arrêt aéroport de Leipzig Halle, précité à la note de bas de page 109, point 107.
[114] Article 15 du cahier des charges et des clauses techniques.

8.1.1.2. Exercice de l'autorité publique

(183) La Commission rappelle que toutes les activités d'un gestionnaire d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique. Ne présentent normalement pas de caractère économique les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

(a) Système national de financement des missions régaliennes dans les aéroports français

(184) Diverses missions exercées par les gestionnaires successifs de l'aéroport d'Angoulême, relevant de la sécurité du trafic aérien, de la sûreté ou de la protection de l'environnement, ont été prises en charge financièrement par les pouvoirs publics entre 2002 et 2012. Ces financements font partie du champ de la présente procédure formelle d'examen.

(185) La France a fait à leur sujet référence au système général de financement des missions régaliennes dans les aéroports français, établi par la législation nationale et présenté ci-après.

(186) Ce système repose sur un prélèvement fiscal, la taxe d'aéroport, ainsi que sur un dispositif complémentaire. L'historique et les modalités de ces dispositifs ainsi que le champ des missions qu'ils financent sont décrits ci-après.

(187) En 1998, le Conseil d'État a jugé dans son arrêt SCARA[115] que les missions de sûreté et de sécurité au sein des aéroports étaient des missions régaliennes de la responsabilité de l'État et qu'elles ne pouvaient pour cette raison pas être mises à la charge des usagers des aéroports par le biais de redevances. À la suite de cet arrêt, la loi n°98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services de transport aérien et l'article 136 de la loi n°98-1266 du 30 décembre 1998 (loi de finances pour 1999)[116] ont mis en place la taxe d'aéroport, à compter du 1er juillet 1999. Il s'agit d'une taxe affectée, en ce sens que son produit ne peut être utilisé que pour financer certaines dépenses, en l'occurrence les coûts des missions que la France considère comme régaliennes au sein des aéroports. Les dispositions précitées ont également mis en place un dispositif complémentaire de financement de ces missions. Les types de missions financées par la taxe d'aéroport et le dispositif complémentaire de financement, les modalités de la taxe d'aéroport et les modalités du dispositif complémentaire sont présentés successivement ci-après.

(188) La législation française, précisée par la réglementation, définit précisément les missions éligibles au financement par la taxe d'aéroport. Il s'agit du sauvetage et de la lutte contre l'incendie des aéronefs, de la prévention du péril animalier[117], de l'inspection filtrage des bagages de soute, de l'inspection filtrage des passagers et des

[115] Arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1998 " *Syndicat des Compagnies aériennes autonomes* " (" *SCARA* ").

[116] Désormais codifié à l'article 1609 quatervicies du Code général des impôts.

[117] Le péril animalier inclut notamment le péril aviaire, qui se manifeste par des collisions entre aéronefs et volatils de nature à menacer la sécurité des personnes et des biens à bord des aéronefs.

bagages de cabine, du contrôle des accès communs à la zone réservée[118], de mesures de contrôles environnementaux[119] ainsi que du contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique. La référence au contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique a été introduite dans la législation en 2008. Pour le reste, le périmètre des missions éligibles au financement par la taxe d'aéroport est resté inchangé depuis la mise en place de ce dispositif et correspond aux missions visées par l'arrêt SCARA. Divers textes réglementaires, nationaux et européens précisent les obligations des exploitants d'aéroports relatifs à l'exécution de ces missions. Par exemple, en ce qui concerne le sauvetage et la lutte contre l'incendie des aéronefs, ces textes déterminent précisément les moyens humains et matériels à mettre en place en fonction des caractéristiques de l'aéroport.

(189) Pour un aéroport donné, la taxe d'aéroport est due par toute compagnie aérienne utilisant l'aéroport. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par la compagnie. Le tarif de la taxe d'aéroport par passager ou tonne de fret ou de courrier est fixé annuellement, aéroport par aéroport, en fonction des coûts prévisionnels engendrés par l'exécution des missions financées par le dispositif.

(190) Les exploitants d'aéroports établissent chaque année une déclaration annuelle de coûts et de trafic. Cette déclaration présente, pour l'année précédente, les niveaux de trafic et les coûts des missions de sécurité et de sûreté[120] constatés ainsi que les montants reçus au titre de la taxe d'aéroport et du dispositif complémentaire pour financer ces missions. Elles contiennent par ailleurs des prévisions de trafic, de coûts et de recettes liées aux missions de sécurité et de sûreté pour l'année en cours et les deux années suivantes. Ces déclarations font l'objet de vérifications de la part des autorités administratives, lesquelles peuvent notamment effectuer des contrôles sur site. Le tarif de la taxe est ensuite fixé sur ce fondement par un arrêté interministériel.

(191) Dans la mesure où les calculs du tarif de la taxe se font sur la base de données prévisionnelles de coûts et de trafic, un mécanisme d'ajustement *a posteriori* a été mis en place afin d'assurer que le produit de la taxe d'aéroport, augmenté le cas échéant des financements accordés au titre du dispositif complémentaire décrit ci-après, ne dépasse pas les coûts réellement supportés au titre des missions concernées. Les coûts en question comprennent les coûts de fonctionnement et de personnel engendrés par l'exécution de ces missions, les dotations aux amortissements correspondant aux investissements réalisés au titre de ces missions, ainsi que la part des frais généraux liée à ces missions[121]. Les exploitants doivent tenir un compte pluriannuel des recettes provenant de la taxe d'aéroport et du dispositif complémentaire, ainsi que des coûts engendrés par les missions concernées. Dès qu'un solde positif est constaté, il est

[118] L'exécution de cette mission peut par exemple comprendre la mise en place et l'entretien de clôtures délimitant la zone publique et la zone réservée ou encore la mise en place de système de surveillance vidéo aux abords de la zone réservée.

[119] Cette mission comprend notamment des mesures du bruit, le cas échéant corrélé avec les trajectoires des aéronefs, ainsi que des contrôles de la qualité de l'air et de l'eau dans l'environnement des aéroports.

[120] S'entendant comme les missions éligibles au financement par la taxe d'aéroport, telles que décrites ci-dessus.

[121] Les frais généraux sont principalement liés aux fonctions support telles que la gestion des ressources humaines, les affaires financières, le contrôle financier des investissements, les achats, les systèmes informatiques non dédiés, la direction juridique, les services généraux, la direction générale, les fonctions comptables et le contrôle de gestion.

reporté dans les comptes cumulés des années précédentes, dont il peut résulter un solde positif ou négatif. Ce solde est pris en compte dans la fixation du tarif de la taxe pour l'année suivante. Par ailleurs, tout solde positif est affecté de frais financiers à la charge de l'exploitant.

(192) Dès sa création, le dispositif de financement par la taxe d'aéroport a dû être complété par un dispositif complémentaire. En effet, les coûts de sûreté et de sécurité ne sont pas proportionnels au trafic aérien, contrairement aux recettes de la taxe d'aéroport. Dans ce contexte, il était apparu que dans les aéroports à faible trafic, il aurait fallu fixer le tarif de la taxe d'aéroport à un niveau élevé et jugé difficilement supportable par les usagers afin d'équilibrer les coûts de sûreté et de sécurité. Pour ces aéroports, il a donc été prévu de pouvoir fixer la taxe d'aéroport à un niveau inférieur au niveau requis pour couvrir les coûts et de recourir à un dispositif de financement complémentaire pour financer, en tant que de besoin, les missions éligibles au financement par la taxe d'aéroport.

(193) Différents dispositifs complémentaires se sont à cet égard succédés. Dans un premier temps, les autorités françaises ont eu recours à un fonds d'affectation spéciale, le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien ("FIATA "), institué parallèlement à la taxe d'aéroport et, comme elle, par la loi n°98-1266 du 30 décembre 1998 précitée. Ce fonds, alimenté par une quote-part de la taxe de l'aviation civile, a succédé au fonds de péréquation des transports aériens ("FPTA "), initialement réservé au financement des liaisons aériennes servant le développement régional et l'aménagement du territoire. Le financement par le FIATA couvrait les mêmes missions que celle financées par le FPTA et a été élargi aux missions couvertes par la taxe d'aéroport afin de venir en complément de cette dernière pour les petits aéroports. Concrètement, les missions du FIATA étaient pour l'essentiel réparties dans deux "sections" distinctes : une section " aéroports " pour la couverture complémentaire des missions de sûreté et de sécurité dans les petits aéroports et une section "transport aérien" pour les subventions aux liaisons aériennes servant le développement régional et l'aménagement du territoire. Les décisions de versement des subventions du FIATA pour le financement complémentaire des missions de sûreté et de sécurité étaient prises après avis d'un comité de gestion de la section " aéroports " du FIATA.

(194) En 2005, le FIATA a été supprimé et le financement correspondant a été repris directement par le budget de l'État pendant deux ans selon les mêmes principes de fonctionnement, impliquant notamment l'avis d'un comité de gestion. À compter de 2008, l'État a remplacé ce dispositif par une majoration de la taxe d'aéroport ayant pour effet de fixer la taxe à un niveau supérieur à ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts des missions de sûreté et de sécurité pour certains aéroports. Le surplus ainsi engendré est redistribué aux plus petits aéroports afin de compléter le produit de la taxe d'aéroport qui y est prélevée.

(195) Comme indiqué précédemment, les déclarations annuelles des exploitants aéroportuaires, qui font l'objet de vérifications de la part des autorités administratives, indiquent les coûts prévisionnels et constatés ainsi que les recettes prévisionnelles et constatées provenant tant de la taxe d'aéroport que du dispositif complémentaire. De la même manière, les comptes annuels tenus par les exploitants, sur le fondement desquels est calculé le solde des coûts et des recettes réels, qui, s'il est positif, entraîne un ajustement de la taxe à la baisse et l'affectation de frais financiers à la charge des

exploitants, intègrent à la fois le produit de la taxe d'aéroport et les financements reçus au titre du dispositif complémentaire. Le mécanisme de déclaration, de contrôle et d'ajustement *a posteriori* destiné à prévenir le versement de ressources publiques supérieures aux coûts réellement supportés s'applique donc tant à la taxe d'aéroport qu'au dispositif complémentaire.

(b) Évaluation du système général de financement des missions régaliennes confiées aux aéroports français

(196) Comme l'a rappelé la Commission dans les nouvelles lignes directrices, la Cour de justice a indiqué que les activités relevant en principe de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas, en général, dans le champ d'application des règles en matière d'aides d'État[122]. Selon les nouvelles lignes directrices[123], des activités telles que le contrôle aérien, la police, les douanes, la lutte contre les incendies, les mesures destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite et les investissements dans les infrastructures et les équipements nécessaires à ces activités sont considérées, en règle générale, comme ne présentant pas un caractère économique.

(197) Par ailleurs, les nouvelles lignes directrices précisent que pour ne pas constituer une aide d'État, le financement public d'activités de nature non économiques doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne doit pas conduire à une discrimination indue entre les aéroports. Les lignes directrices précisent au sujet de cette deuxième condition que s'il est normal, en vertu d'un ordre juridique donné, que des aéroports civils aient à supporter certains coûts inhérents à leur exploitation, au contraire d'autres aéroports civils, ces derniers pourraient bénéficier d'un avantage, que ces coûts soient ou non liés à une activité considérée en général comme ne revêtant pas un caractère économique[124].

(198) Les activités financées par le système général de financement des missions régaliennes dans les aéroports français, décrit dans la section 8.1.1.2, relèvent de la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite[125], des missions de police[126], du sauvetage et de la lutte contre l'incendie des aéronefs[127], de la sécurité du trafic aérien[128], ainsi que de la protection de l'environnement humain et naturel[129]. Ces activités peuvent légitimement être considérées comme relevant de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique. Par conséquent, la Commission considère que la France a, à juste titre, considéré que ces missions sont de nature "régalienne", autrement dit non économique, au regard du droit des aides d'État.

---

[122] Arrêt de la Cour du 16 juin 1987, Commission/Italie, C-118/85, Rec. p. 02599, points 7 et 8, et arrêt de la Cour du 4 mai 1988, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, C-30/87, Rec. p. I-2479, point 18.

[123] Point 35.

[124] Points 36 et 37.

[125] L'inspection filtrage des bagages de soute, l'inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine et le contrôle des accès communs à la zone réservée font partie de de cette catégorie.

[126] Le contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique fait partie de cette catégorie.

[127] Comme indiqué ci-dessus, ces trois catégories sont explicitement citées dans les nouvelles lignes directrices comme exemples d'activités non économiques.

[128] La prévention du péril animalier fait partie de cette catégorie.

[129] Les mesures de contrôles environnementaux relèvent de cette catégorie.

(199) Il s'ensuit que la France peut donc également prévoir un financement public destiné à compenser les coûts supportés par les gestionnaires d'aéroports pour l'exécution de ces missions, dans la mesure où celle-ci est mise à la charge de tous les aéroports indistinctement par la législation nationale et pourvu que ce financement ne donne lieu ni à surcompensation ni à discrimination entre les aéroports.

(200) Or, il convient d'une part de constater le système précédemment décrit s'applique à tous les aéroports civils français, tant en ce qui concerne le champ des missions donnant lieu à compensation que les dispositifs de financement. La condition relative à l'absence de discrimination est ainsi remplie. En effet, si la législation française confie aux gestionnaires d'aéroports l'exécution de missions régaliennes, elle ne met pas le financement de ces missions à leur charge, mais à celle de l'État. Ainsi, la compensation des coûts afférant à ces missions par des fonds publics ne conduit pas à alléger des coûts que devraient normalement supporter les gestionnaires d'aéroports en vertu de l'ordre juridique français.

(201) D'autre part, il résulte de la description figurant dans la section 8.1.1.2 que le système prévu par la législation française repose sur des mécanismes stricts de contrôle des coûts, à la fois *a priori* et *a posteriori*, assurant que les gestionnaires d'aéroports ne reçoivent au travers de la taxe d'aéroport et du dispositif complémentaire que les montants strictement nécessaires à la couverture des coûts.

(202) Il s'ensuit que les financements reçus par les gestionnaires d'aéroports français, parmi lesquels figurent ceux de l'aéroport d'Angoulême, en application de ce système ne constituent donc pas des aides d'État.

8.1.2. Ressources d'État et imputabilité à l'État

8.1.2.1. Présence de ressources d'État

(203) En application du cadre juridique établi par la convention de 2002 puis du sous-traité de 2009, plusieurs collectivités locales et autres autorités publiques ont accordé des subventions aux exploitants successifs de l'aéroport. Ces entités sont le CG16, la COMAGA, la CCBC, le SMAC et la CCI d'Angoulême.

(204) Afin de déterminer si les ressources de la CCI d'Angoulême constituent des ressources d'État, la Commission observe qu'un établissement public à caractère administratif constitue une entité administrative autonome soumise à un contrôle étroit par l'administration centrale de l'État français[130]. En outre, le budget général de la CCI est

[130] En France, les Chambres de Commerce et d'Industrie sont des établissements publics à caractère administratif. De manière générale, une Chambre de Commerce et d'Industrie représente les intérêts généraux du commerce, de l'industrie et des services de sa circonscription. Les missions et prérogatives des Chambres de Commerce et d'Industrie sont fixées par la loi et elles sont soumises à la tutelle administrative et financière de l'État, par l'intermédiaire du Ministre des Finances et de l'Équipement et de celui de la Planification et de l'Administration du territoire, agissant chacun dans leur domaine de compétence. "La tutelle des chambres de commerce et d'industrie de région et des chambres de commerce et d'industrie territoriales est assurée par le préfet de région, assisté par le responsable régional des finances publiques" (Art. R 712-2 du Code de Commerce). L'autorité de tutelle dispose d'un droit d'information. Elle doit donc être destinataire de certaines catégories d'actes. Les actes ne peuvent être exécutés que s'ils ont été adressés à

abondé par des recettes fiscales perçues sur les entreprises inscrites au registre du commerce et des sociétés. Dès lors, la Commission considère que les ressources de la CCI d'Angoulême sont des ressources d'État.

(205) Par ailleurs, les ressources des collectivités territoriales sont des ressources d'État aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE[131]. Or, les membres constitutifs du SMAC, qui se sont contractuellement engagés à abonder les comptes du SMAC par leurs ressources propres, sont des chambres de commerce et d'industrie, une collectivité territoriale[132] ou des entités publiques elles-mêmes constituées de collectivités territoriales. La Commission considère donc que les ressources du SMAC sont des ressources d'État.

8.1.2.2. Imputabilité des mesures à l'État

(206) La Commission estime que les décisions des entités de droit public approuvant l'octroi des subventions considérées sont imputables à l'État[133].

(207) Par ailleurs, la Commission observe que le SMAC est une entité publique qui, ne disposant d'aucun employé, est administrativement intégrée aux collectivités locales qu'elle regroupe directement ou indirectement. En outre, ses décisions budgétaires, qui ont valeur d'engagement pour ses membres, sont prises par un comité syndical composé de représentants de ses adhérents. Sur la base de ces éléments, la Commission considère que les décisions du SMAC relatives à l'activité aéroportuaire sont imputables à l'État.

(208) Concernant les mesures prises par la CCI d'Angoulême, la Commission relève d'emblée que les CCI sont des établissements publics à caractère administratif et sont ainsi soumis au droit public. La Commission souligne également que le droit français qualifie les chambres de commerce et d'industrie de "corps intermédiaires de l'État" et leur assigne comme mission de contribuer au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations[134]. La mission d'exploitation aéroportuaire confiée aux chambres de commerce et d'industrie découle ainsi de leur rôle de soutien au développement local et

---

l'autorité de tutelle. Les chambres de commerce et d'industrie ont à leur tête une assemblée élue parmi les représentants des entreprises de leur circonscription.

131 Arrêt du Tribunal du 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais, T-267/08 et T-279/08, Rec. p. II-01999, point 108.

132 Il s'agit du CG16.

133 Voir notamment arrêt de la Cour du 16 mai 2002, France/Commission, 482/99, Rec. p. I-4397, points 52 à 56.

134 L'article L 710-1 du Code de commerce dispose que: "*Les établissements ou chambres départementales du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont chacun, en leur qualité de corps intermédiaire de l'État, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères. (...) Le réseau et, en son sein, chaque établissement ou chambre départementale contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions*."

régional de la CCI, quoique l'activité d'exploitation d'un aéroport soit elle-même de nature économique[135].

(209) La Commission souligne également que les articles R712-2 et suivants du Code de commerce soumettent les chambres de commerce et d'industrie à une tutelle exercée par les représentants de l'État. À ce titre, l'autorité de tutelle a accès à toutes les séances des assemblées générales des CCI et peut faire ajouter des sujets à l'ordre du jour de ces instances. Surtout, les délibérations relatives aux budgets primitifs, rectificatifs et exécutés ne sont exécutoires que dès lors qu'elles ont été approuvées, même tacitement, par l'autorité de tutelle. Or, en l'espèce, ces budgets prévoyaient les transferts financiers au profit des exploitants de l'aéroport, y compris la CCI-aéroport[136], repris aux considérants (28) à (29) de la présente décision[137].

(210) Compte tenu de ces éléments, la Commission considère que la CCI d'Angoulême, en ce compris la CCI-aéroport, fait partie de l'administration publique[138] et que les mesures adoptées par elle en faveur des exploitants de l'aéroport d'Angoulême sont nécessairement imputables à l'État.

8.1.3. Avantage sélectif pour les exploitants de l'aéroport

(211) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide à une entreprise, il convient de déterminer si l'entreprise en cause bénéficie d'un avantage économique qui lui évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières propres ou si elle bénéficie d'un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans les conditions normales du marché[139].

(212) En l'espèce, les autorités françaises estiment que l'aéroport d'Angoulême dans son ensemble peut être qualifié de SIEG. Cette qualification serait liée au rôle de l'aéroport en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social régional. Dès lors, les financements qui lui ont été accordés ne devraient pas être considérés comme des aides d'État au sens de la jurisprudence *Altmark*, parce qu'ils ne lui procuraient pas un avantage réel.

(213) Dans la mesure où les autorités françaises avancent que les contributions financières accordées aux gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême n'entraîneraient pas d'avantage

---

135 Article L 710-1 précité: "*À cet effet, chaque établissement ou chambre départementale du réseau peut assurer, dans le respect, le cas échéant, des schémas sectoriels qui lui sont applicables : (...) 5° Une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires*".

136 La Commission souligne qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre la CCI d'Angoulême et le service spécifique dénommé CCI-aéroport qui est dédié à la gestion de l'aéroport aux fins de l'application des règles sur les aides d'État, étant donné que le service qui gère l'aéroport d'Angoulême n'a pas de personnalité juridique propre, distincte de celle de la CCI d'Angoulême, et n'est qu'une articulation des services internes de la CCI d'Angoulême dépourvu d'une autonomie décisionnelle autre que pour ce qui touche à la gestion de l'aéroport au jour le jour. Par ailleurs, ni la France ni les tiers n'ont soutenu que les mesures faisant l'objet de la procédure formelle d'examen devaient être imputées uniquement à ce service.

137 Voir notamment arrêt de la Cour du 2 février 1988, Van der Kooy/Commission, C-67/85, C-68/85 et C-70/85, Rec. p. 219, point 37.

138 Voir décision de la Commission Aide d'État N563/2005, France - Aide à Ryanair (ligne Toulon – Londres), JOCE C 204, du 26.8.2006, points 12 à 18.

139 Voir notamment arrêt de la Cour du 14 février 1990, France/Commission, C-301/87, Rec. 1990, p. I-307, point 41.

sélectif en application de la jurisprudence *Altmark* précitée, la Commission doit examiner si les conditions établies par cet arrêt sont en l'espèce satisfaites. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a jugé dans cet arrêt que les compensations octroyées pour l'exécution d'obligations de service public ne constituent pas des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE lorsque les quatre conditions suivantes sont cumulativement remplies :

- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies (première condition);

- les paramètres sur la base desquels la compensation est calculée ont été préalablement établis de façon objective et transparente (deuxième condition);

- la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (troisième condition); et

- lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encouru pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (quatrième condition).

(214) Dans sa communication relative à l'application des règles en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de SIEG[140] (ci-après "la communication SIEG"), la Commission a fourni des orientations visant à clarifier les exigences relatives à la compensation de services d'intérêt économique général. Cette communication aborde les différentes conditions établies par l'arrêt *Altmark*, à savoir la notion de service d'intérêt économique général au sens de l'article 106 du TFUE, la nécessité d'un mandat, l'obligation de définir les paramètres de la compensation, les principes relatifs à la nécessité d'éviter toute surcompensation et les principes concernant la sélection du prestataire.

(215) Les conditions établies par l'arrêt *Altmark* étant cumulatives, le non-respect d'une seule de ces conditions a pour conséquence la qualification des mesures sous examen comme aides d'État au sens du droit de l'Union. Partant, et tenant compte des mesures sous examen, la Commission estime opportun et suffisant de procéder, pour l'ensemble des périodes considérées, à l'examen des première et quatrième conditions de l'arrêt *Altmark*.

[140] Communication de la Commission du 20.12.2011 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique générale (JOUE C 8, du 11.1.2012, p.4).

8.1.3.1. Définition du service d'intérêt économique général (première condition)

(a) Cadre d'analyse

(216) La première condition établie par l'arrêt *Altmark* concerne la définition de la mission d'un SIEG. Cette exigence coïncide avec celle de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE[141] dont il ressort que les entreprises qui assument la gestion de SIEG sont des entreprises chargées d'une "mission particulière"[142]. En règle générale, une "mission de service public particulière" implique la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions[143]. Les États membres de l'Union peuvent soumettre ce type de services à des obligations spécifiques en vertu d'un critère d'intérêt général.

(217) Cependant, la Commission considère qu'il ne serait pas opportun d'assortir d'obligations de service public spécifiques une activité qui est déjà fournie ou peut l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général, tel que le définit l'État, par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions commerciales normales. Quant à la question de savoir si un service peut être fourni par le marché, il convient de rappeler que la compétence de la Commission s'agissant de la définition d'un SIEG se limite à vérifier que l'État membre concerné n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en qualifiant un service de SIEG[144].

(218) En outre, lorsque des règles spécifiques existent au niveau de l'Union, celles-ci lient le pouvoir d'appréciation des États membres, sans préjudice de l'appréciation effectuée par la Commission afin de savoir si le SIEG a été correctement défini aux fins du contrôle des aides d'État[145].

(219) En règle générale, la Commission n'exclut pas *a priori* que la gestion d'un aéroport dans son ensemble puisse être qualifiée de SIEG. À ce titre, les nouvelles lignes directrices indiquent qu'une telle qualification est possible dans des cas dûment justifiés[146], par exemple, lorsqu'en l'absence de l'aéroport une région serait isolée du reste de l'Union dans une mesure qui serait préjudiciable à son développement social et économique. Une telle appréciation, relative à l'existence d'une exigence réelle de service public, doit tenir compte de l'existence d'autres modes de transport, par exemple, de services ferroviaires à grande vitesse ou de liaisons maritimes par transbordeurs. En pareil cas, les autorités publiques peuvent imposer une obligation de service public à un aéroport de façon à ce qu'il reste ouvert au trafic commercial.

(220) La Commission rappelle à cet égard que l'objectif d'intérêt général poursuivi par les autorités publiques doit, pour justifier une qualification de SIEG, aller au-delà de celui

141 Arrêt du Tribunal du 12 février 2008, BUPA/Commission, T-289/03, Rec. p. II-81, points 171 et 224.
142 Voir, notamment, arrêt de la Cour du 21 mars 1974, BRT/SABAM, 127/73, Rec. p. 313.
143 Voir Communication SIEG de 2011 précitée, points 46 à 47.
144 Voir Communication SIEG précitée, point 47.
145 Voir Communication SIEG précitée, point 46.
146 Voir les points 69 à73 des nouvelles lignes directrices.

du développement économique d'activités ou de régions particulières, prévu par l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE. En effet, la Cour de justice a établi que les SIEG sont des services qui présentent des caractères spécifiques par rapport à ceux des autres activités de la vie économique[147] et que les entreprises qui assument la gestion de SIEG sont des entreprises chargées d'une "mission particulière"[148]. De manière générale, la Commission considère ainsi que la qualification de SIEG pour les missions effectuées par un gestionnaire d'aéroport ne saurait se justifier que si tout ou partie de la région desservie par l'aéroport serait, en l'absence de l'aéroport, isolée du reste du territoire de l'UE dans une mesure telle que son développement économique et social serait mis en cause.

(221) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a estimé, en substance, que si les missions de gestion de l'aéroport consistant à assurer des obligations de service public précises, par exemple liées au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure, pourraient être considérées comme un SIEG. Au contraire, le développement de la plateforme aéroportuaire, notamment pour des vols commerciaux – indépendamment de l'existence de lignes faisant l'objet d'OSP – ne peut être qualifié de service d'intérêt général.

(222) À cet égard, la Commission relève, d'une part, que les aéroports desservis par des lignes régulières les plus proches de l'aéroport d'Angoulême ne sont accessibles qu'en plus d'une heure trente de trajet en voiture[149]. D'autre part, bien qu'elle occupe une position centrale à l'ouest du territoire métropolitain français, Angoulême n'est pas reliée aux voies autoroutières ainsi qu'aux lignes à grande vitesse desservant l'est de la France. Il est à cet égard pertinent de relever que des obligations de service public ont été imposées pendant une partie de la période sous examen entre les aéroports d'Angoulême et de Lyon, en vertu de la législation européenne applicable[150]. Ces obligations de service public visaient notamment à garantir des services de transport réguliers suffisants au départ et à destination d'Angoulême[151].

(223) Par ailleurs, la Commission rappelle que le trafic moyen de l'aéroport d'Angoulême sur les périodes sous examen a baissé et est resté nettement inférieur à 200 000 passagers par an[152] et que le compte d'exploitation de cet aéroport présente un caractère structurellement déficitaire tel que cela ressort du considérant 0 ci-dessus.

(224) Tenant compte de ces caractéristiques intrinsèques à l'aéroport d'Angoulême, il peut être considéré qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas la gestion de cet aéroport et, à tout le moins, pas dans des conditions commerciales normales.

---

147 Arrêt de la Cour du 10 décembre 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, Rec. p. I-5889, point 27; arrêt de la Cour du 17 juillet 1997, GT-Link, C-242/95, Rec. p. I-4449, point 53, et arrêt de la Cour du 18 juin 1998, Corsica Ferries, C-266/96, Rec.1998, p. I-3949, point 45.

148 Voir, notamment, arrêt de la Cour BRT/SABAM, précité.

149 Voir considérant (14) de la présente décision, tableau 1.

150 Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (JOCE L 240, du 24.8.1992 p.8), remplacé depuis par le règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JOCE L 293 du 31.10.2008).

151 Article 4(1)(a), du règlement 2408/92 précité.

152 Voir Tableau 2 ci-dessus.

(225) Il s'ensuit que compte tenu de la situation géographique d'Angoulême au regard du réseau de transport dont la ville dispose, de l'absence d'aéroport à proximité susceptible de constituer une alternative convenable de transport pour les passagers, du très faible trafic et du caractère structurellement déficitaire de l'aéroport, la Commission estime que la France n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les missions des gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême uniquement liées au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure peuvent être qualifiées de SIEG. En revanche, le développement commercial d'un aéroport par l'établissement de nouvelles liaisons aériennes ou l'expansion des activités non-aéronautiques ne sauraient en principe en tant que tel répondre au critère d'intérêt général justifiant la qualification de SIEG. En particulier, la Commission considère que la compensation par les autorités publiques des coûts nets occasionnés par la fourniture d'un SIEG ne doit pas affecter les incitations économiques d'un gestionnaire d'aéroport à nouer des relations commerciales avec des compagnies aériennes.

(226) Tenant compte de ces considérations, la Commission doit donc déterminer, pour chaque période de gestion en cause, les activités des gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême pouvant relever du périmètre d'un SIEG et celles ne le pouvant pas.

(b) Périmètre du SIEG

(227) Concernant la période 2002-2006, au cours de laquelle la CCI-aéroport a exploité l'aéroport, la convention de 2002 a été établie afin d'assurer l'exercice des missions de service public liées aux servitudes aéronautiques et à la continuité du service public[153]. Son objet consistait également à permettre le développement de l'aéroport. L'exposé préliminaire à cette convention mentionne à cet égard que les signataires "*ont décidé de conjuguer leurs efforts pour définir et financer la politique de développement, d'aménagement et d'exploitation*" de l'aéroport d'Angoulême.

(228) Tenant compte des développements aux considérants (221) à (226), la Commission estime que les missions de gestion décrites dans la convention de concession et dans le cahier des charges afférent liées au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure peuvent être considérées comme des missions d'intérêt général et que la qualification de SIEG de ces missions n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

(229) Au contraire, l'objectif de développement commercial de l'aéroport par l'établissement de nouvelles liaisons aériennes ou l'expansion des activités non-aéronautiques ne répond pas en tant que tel au critère d'intérêt général justifiant la qualification de SIEG. Il ne peut être justifié par l'objectif de développement régional évoqué par les autorités françaises.

(230) Néanmoins, il convient de constater que, dans les faits, les seules compensations véritablement versées ne découlaient pas de coûts occasionnés par le lancement de nouvelles lignes, la conclusion de contrats avec de nouvelles compagnies aériennes ou l'expansion des activités non-aéronautiques de l'aéroport d'Angoulême, mais relevaient uniquement des activités pouvant être qualifiées de SIEG.

[153] Ces obligations sont mentionnées aux articles 20 et 21 du cahier des charges de la concession de 2002.

(231) S'agissant de la période 2007-2011 au cours de laquelle le SMAC et la CCI-aéroport ont conjointement exploité l'aéroport, il convient de constater, d'une part, que les statuts du SMAC du 21 décembre 2006 lui confient les missions d'aménagement, d'équipement, d'entretien, la gestion et l'exploitation de l'aéroport d'Angoulême. D'autre part, le sous-traité de gestion conclu le 22 janvier 2009 entre le SMAC et la CCI d'Angoulême transfèrent la compétence en matière d'investissements entrepris dans le cadre de l'exploitation aéroportuaire de la CCI-aéroport au SMAC. Les autres missions liées à l'exploitation de l'aéroport sont, aux termes du sous-traité de gestion, attribuées à la CCI-aéroport.

(232) En outre, selon les statuts du SMAC, l'objet du syndicat consiste à "*assurer le développement des services aériens commerciaux de voyageurs ou de fret, de l'aviation d'affaire, de loisirs ou de tourisme, des activités de formation, ainsi que de toutes activités connexes susceptibles de concourir à cet objectif*" des aéroports d'Angoulême et de Cognac.

(233) Or, ainsi qu'il a été précédemment indiqué dans le considérant (225), les missions de gestion uniquement liées au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure peuvent être considérées comme des missions d'intérêt général et seule la qualification de SIEG de ces missions peut être considérée comme n'étant pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

(234) En revanche, comme il est rappelé au considérant (225), le développement des vols commerciaux ne saurait être qualifié de SIEG, y compris s'il a pour objectif de promouvoir le développement régional. Il convient toutefois de constater que seule la relation commerciale avec Ryanair a donné lieu à des coûts, supportés par le SMAC et la CCI-aéroport, spécifiquement liés au développement de nouveaux services de transport. Dans la mesure où le SMAC et la CCI-aéroport doivent être considérés comme exerçant ensemble l'activité économique de gestionnaire d'aéroport vis-à-vis de Ryanair, la compensation par le SMAC des coûts additionnels engendrés par les accords de 2008 doit être analysée dans le cadre de l'examen des éventuels éléments d'aide d'État contenus dans ces accords.

(235) La délibération du SMAC du 23 juin 2001 prévoit que les versements extracontractuels destinés à assurer le développement commercial de l'aéroport sont directement effectués par le SMAC aux compagnies aériennes. En conséquence, les mesures financières correspondant aux activités liées au développement de nouveaux services de transport ne peuvent être considérées comme des SIEG et feront l'objet d'une analyse dans le cadre de l'appréciation des mesures d'aide versées à Ryanair[154].

(236) Enfin, le cahier des charges et des clauses techniques correspondant à la période d'exploitation conjointe de l'aéroport par le SMAC et la SNC-Lavalin, laquelle a débuté le 1er janvier 2012, fait apparaître non seulement une mission liée au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure, mais également une mission de promotion de l'aéroport et de développement de son activité. Ainsi, aux termes de l'article 9 du cahier des charges et des clauses techniques, "*l'exploitant est tenu de rechercher dans l'intérêt de l'économie et du tourisme local toutes les voies de développement de l'activité et du tourisme aéroportuaire*". À cette fin, il ressort de la

[154] Voir section 9 de la présente décision.

même disposition que l'exploitant ”*assure à cet effet la promotion de l'aéroport auprès des usagers actuels et potentiels et des acteurs de l'aviation commerciale et d'affaires, des opérateurs de tourisme, des opérateurs de fret aérien, de formation, de maintenance aéronautique, ou de tout opérateur développant une activité complémentaire ou connexe de l'activité aéroportuaire*”.

(237) À ce titre, le rapport adressé par le SMAC à la commission d'appel d'offres fait apparaître que le plan de développement présenté par la SNC-Lavalin dans le cadre d'un scénario volontariste a été déterminant dans la sélection de cette offre. De plus, il ressort de la délibération d'attribution et des rémunérations prévues dans l'acte d'engagement que l'exploitant envisageait à cette date de rétablir une activité de transport de passagers au départ de l'Angleterre et de l'Irlande par une compagnie aérienne à bas coûts. La planification établie fait état d'une ouverture progressive de trois lignes sur six ans à raison d'une ligne supplémentaire tous les deux ans.

(238) Or, ainsi qu'il a été précédemment indiqué au considérant (225), les missions de gestion uniquement liées au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure peuvent être considérées comme des missions d'intérêt général et leur qualification comme SIEG ne saurait être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

(239) Au contraire, tel que rappelé dans au considérant (225), le développement des vols commerciaux ne peut être qualifié de SIEG, y compris s'il a pour objectif de promouvoir le développement régional. Les mesures financières correspondant à ces activités ne peuvent donc être considérées comme destinées à financer un SIEG.

(240) Il convient toutefois de constater que les seules compensations véritablement versées au gestionnaire de l’aéroport depuis janvier 2012 ne découlaient pas de coûts occasionnés par le développement des vols commerciaux. Les autorités françaises se sont engagées à notifier à la Commission toute éventuelle mesure de soutien que le SMAC ou ses entités constitutives accorderaient à l’avenir à des compagnies aériennes pour l'exploitation de lignes au départ de l’aéroport d’Angoulême.

(c) Existence d'un mandat

(241) S'agissant uniquement des missions pouvant être valablement qualifiées de SIEG par les autorités françaises, la Commission doit s'assurer que le ou les gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême pour chacune des périodes considérées a ou ont effectivement été chargé(s) de l'exécution d'obligations de service public par un mandat. À cet égard, il convient de rappeler que l'entreprise doit être chargée de l'exécution des obligations de service public au moyen d'un acte ou d'une série d'actes qui, selon la législation des États membres, peuvent prendre une forme législative, réglementaire ou contractuelle. La pratique de la Commission, codifiée dans la communication SIEG, est d'exiger que l'acte ou la série d'actes précisent à tout le moins[155]:

- le contenu et la durée des obligations de service public;

[155] Voir communication SIEG précitée, point 52.

- l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concernés;

- la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité en cause;

- les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation; et

- les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens de les éviter.

(i) Période 2002-2006

(242) S'agissant de la période 2002-2006, la concession pour la construction, l'entretien et l'exploitation de l'aéroport a été confiée à la CCI d'Angoulême par arrêté ministériel. Les conditions régissant cette concession ont été précisées par la convention de concession conclue entre le ministre en charge de l'aviation civile et la CCI-aéroport signée pour une durée cinq ans. De plus, certaines des subventions de la CCI et les contributions des collectivités locales à la CCI-aéroport[156] ont été accordées sur le fondement de la convention de 2002. Enfin, la procédure de définition du budget accordé à l'aéroport, établie par la circulaire n°111 du 30 mars 1992 fixant les règles budgétaires, comptables et financières applicables à la CCI d'Angoulême, permet de garantir que les montants en cause constituent de véritables compensations et dans ce contexte d'éviter toute surcompensation. À cet égard, il convient de relever que des mécanismes de contrôle de l'absence de surcompensation y sont également prévus[157]. D'ailleurs, jusqu'au 31 décembre 2006, les comptes et budgets de l'aéroport étaient également adressés au Service de l'Aviation Civile chargé de donner un avis à l'autorité de tutelle de la CCI d'Angoulême avant approbation ou non des comptes et budgets, l'État étant l'autorité concédante de l'aéroport.

(243) La Commission considère donc que la mission de gestion de l'aéroport a été confiée à la CCI d'Angoulême au moyen d'un acte répondant aux conditions établies par l'arrêt *Altmark*.

(ii) Période 2007-2011

(244) Pour cette période, les missions de service public ont été confiées aux gestionnaires par une série d'actes. D'une part, les statuts du SMAC du 21 décembre 2006 lui confient les missions d'aménagement, d'équipement, d'entretien, la gestion et l'exploitation de l'aéroport d'Angoulême. Ils prévoient également l'inscription automatique des charges

[156] Voir considérant (18) de la présente décision.

[157] Cette procédure s'articule notamment comme suit: Chaque année, la CCI d'Angoulême définit des orientations budgétaires et chaque service élabore ses budgets en fonction de ce cadre. Le Service Général de l'aéroport présente chaque année, à l'automne, un projet de budget portant sur les années n, n+1, n+2. Les membres élus du Bureau de la CCI d'Angoulême examinent alors ces budgets et y apportent éventuellement des modifications. Une fois validé par le Bureau, le budget de l'aéroport, ainsi que ceux des autres services, sont présentés en Assemblée Générale devant les membres élus de la CCI d'Angoulême qui procèdent à un vote conditionnant l'autorisation de mise en œuvre. En plus, à intervalles réguliers, un reporting est réalisé, afin de vérifier que le budget voté est bien exécuté. Au cours de l'année année n+1, le budget de l'année " n " est présenté devant l'Assemblée Générale avec des commentaires éventuels sur les écarts constatés. L'Assemblée Générale procède à un nouveau vote afin d'accepter les budgets exécutés.

du SMAC aux budgets de ses membres[158]. D'autre part, le sous-traité de gestion conclu le 22 janvier 2009 entre le SMAC et la CCI pour une durée de trois ans transfère la compétence en matière d'investissements entrepris dans le cadre de l'exploitation aéroportuaire de la CCI-aéroport au SMAC. Les autres missions liées à l'exploitation de l'aéroport sont, aux termes du sous-traité de gestion, attribuées à la CCI-aéroport.

(245) Enfin, la procédure de définition du budget accordé à l'aéroport, établie par la circulaire n°111 du 30 mars 1992 fixant les règles budgétaires, comptables et financières applicables à la CCI, permet de garantir que les montants en cause constituent de véritables compensations et, dans ce contexte, d'éviter toute surcompensation. Des mécanismes de contrôle y sont également prévus[159]. En outre, la CCI en tant que concessionnaire jusqu'au 31 décembre 2008, puis en tant que sous-traitant jusqu'au 31 décembre 2011, transmettait ses budgets exécuté, primitif, rectifié (comptes de résultat, emplois-ressources, capacité d'autofinancement) au SMAC afin que celui-ci les approuve en sa qualité d'autorité concédante, conformément aux dispositions des statuts du SMAC.

(246) La Commission considère donc que la mission de gestion de l'aéroport a été confiée au SMAC et à la CCI d'Angoulême au moyen d'un acte répondant aux conditions établies par l'arrêt *Altmark*.

(iii) Période débutant le 1er janvier 2012

(247) La gestion et l'exploitation de l'aéroport d'Angoulême ont été confiées à la SNC-Lavalin par l'acte d'engagement du 8 août 2011 et le cahier des charges et des clauses techniques pour une durée de six ans[160]. Bien que plusieurs obligations demeurent à la charge du SMAC[161], ces actes précisent les obligations des parties dans le cadre de la mission d'exploitation de l'aéroport.

(248) Les responsabilités de la SNC-Lavalin dans le cadre de la mission d'exploitation de l'aéroport sont énumérées et précisées dans le cahier des charges et des clauses techniques. En vertu des termes de l'article 8 de ce cahier des charges, la société SNC-Lavalin est notamment chargée des tâches suivantes: exécution des missions régaliennes, mise en œuvre d'un service AFIS, exécution des tâches garantissant l'utilisation sécurisée de l'aéroport, entretien des terrains et réseaux de l'aéroport et maintien du potentiel de l'aéroport permettant d'accueillir, le moment venu, un trafic commercial régulier. Ces actes définissent également les modalités de calcul de la rémunération de la SNC-Lavalin par le SMAC. La compensation maximale versée par le SMAC résulte de l'acte d'engagement de SNC-Lavalin. S'agissant enfin des contrôles réguliers de l'absence de surcompensation, les dispositions du Titre III du cahier des charges de l'appel d'offre précisent les modalités de contrôle du SMAC, permettant ainsi de vérifier et d'éviter une surcompensation de la contribution du SMAC par rapport aux coûts des missions d'intérêt économique général confiées à la SNC-Lavalin.

---

158 Article 17 des statuts du SMAC.

159 Voir la note de bas de page 157.

160 Acte d'engagement de SNC-Lavalin du 19 juillet 2011, accepté par le SMAC le 8 août 2011 en vertu d'une délibération du 23 juin 2011.

161 Voir considérant (23) de la présente décision.

(249) Il convient donc de considérer que la mission de gestion de l'aéroport a également été confiée à la SNC-Lavalin au moyen d'un acte répondant aux conditions établies par l'arrêt *Altmark*.

(250) En conséquence, la Commission constate que, pour chaque période d'exploitation de l'aéroport d'Angoulême soumise à son appréciation, un mandat a effectivement chargé le ou les gestionnaires de l'exécution d'obligations de service public consistant dans le maintien en condition opérationnelle de la plateforme et dans l'accessibilité de l'infrastructure. La première condition établie par l'arrêt *Altmark* est donc satisfaite dans la limite des missions reprises ci-avant.

8.1.3.2. Sélection du prestataire de service (quatrième condition)

(251) La Commission estime également opportun de procéder à l'analyse de la quatrième condition de l'arrêt *Altmark* pour l'ensemble des périodes considérées.

(252) La Commission rappelle que, selon cette condition, la compensation accordée doit ou bien résulter d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité (premier sous-critère) ou bien être établie en prenant comme référence une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires (second sous-critère).

(a) Sur le premier sous-critère

(i) Périodes 2002-2006 et 2007-2011

(253) Concernant la période 2002-2006, la concession pour l'exploitation de l'aéroport a été confiée à la CCI d'Angoulême par la voie d'un arrêté ministériel[162] du 20 septembre 2002 publié au Journal officiel de la République française du 5 octobre 2002. S'agissant de la période 2007-2011, c'est l'arrêté préfectoral du 21 décembre 2006 portant création du SMAC ainsi que le sous-traité de 2009 qui a confié à ce dernier la mission d'aménager, d'équiper, d'entretenir, de gérer et d'exploiter directement ou indirectement l'aéroport d'Angoulême.

(254) Ces actes administratifs unilatéraux et contractuels n'ont manifestement pas été adoptés à l'issue d'une procédure de marché ouverte, transparente et non discriminatoire qui aurait permis de comparer différentes offres potentielles et de fixer la compensation de manière à exclure la présence d'une aide d'État.

(255) Ce faisant et pour les périodes susmentionnées, la Commission considère que les conditions de la procédure suivie n'ont pas permis d'assurer une concurrence effective pour assurer la mission de gestion de l'aéroport d'Angoulême. En conséquence, la procédure de choix des gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême ne satisfait pas la première branche de la quatrième condition de l'arrêt *Altmark* dans la mesure où elle n'a pas permis de sélectionner un candidat capable de fournir les services considérés au moindre coût pour la collectivité.

[162] Arrêté portant concession de l'aéroport d'Angoulême-Brie-Champniers à la Chambre de commerce et d'industrie d'Angoulême.

(ii) Période débutant le 1er janvier 2012

(256) La gestion et l'exploitation de l'aéroport ont été confiées à la société SNC-Lavalin à l'issue d'une procédure de marché public en application de l'article 21 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil[163]. Par ailleurs, les autorités françaises ont fait précéder cette procédure d'un avis d'appel public à la concurrence publié au JOUE.

(257) Il convient toutefois de constater que les autorités françaises n'ayant pas été contraintes de recourir à une procédure formalisée, elles ont bénéficié d'une large marge d'appréciation dans le choix de l'attributaire[164]. Or, une procédure conférant une telle marge d'appréciation au pouvoir adjudicateur peut être susceptible de restreindre la participation des opérateurs intéressés.

(258) La Commission considère donc que la procédure suivie en l'espèce ne peut être considérée en tant que telle comme suffisante pour satisfaire à la quatrième condition établie par l'arrêt *Altmark*.[165].

(259) Dès lors, la Commission doit s'assurer que la procédure de marché public suivie en l'espèce a permis de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité.

(260) L'architecture contractuelle est fondée sur: i) une durée de six ans, ii) un engagement contractuel du prestataire sur le plafond de la contribution d'équilibre des comptes de l'aéroport à charge du SMAC, iii) une rémunération forfaitaire du service rendu, iv) une clause d'intéressement à la performance de la gestion. Les candidats potentiels étaient invités à produire une proposition de base (sans trafic commercial) et une proposition correspondant à un scénario volontariste (avec trafic commercial). À cet égard, le rapport de présentation du marché transmis à la commission d'appel d'offres souligne que deux offres concurrentes ont été présentées. En plus de la société SNC-Lavalin, la société APCO[166] a présenté un scénario de base et un scénario volontariste. Pour une valeur technique de l'offre réalisée par la société SNC-Lavalin équivalente dans le cas du scénario volontariste retenu, les prix proposés par les deux concurrents sur l'ensemble de la période étaient les suivants :

---

163 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134, du 30.4.2004, p. 114).

164 Parmi les critères d'attribution figurait le critère intitulé " offre économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction des critères énoncés dans le cahier des charges, dans l'invitation à soumissionner ou à négocier ou encore dans le document descriptif ".

165 Voir point 66 de la communication SIEG précitée.

166 Créée en janvier 2011, APCO est une filiale à 100 % de la CCI de Limoges et de la Haute-Vienne. Son objet est le conseil en gestion d'aéroport, la formation des personnels aéroportuaires, la gestion, direction et développement d'aéroports, l'assistance en escale et la sûreté aéroportuaire.

En milliers d'euros	**Contribution d'équilibre**	**Rémunération**	**Charge totale SMAC**
SNC-Lavalin	2359	1074	3433
APCO	5463	480	5943

(261) Par ailleurs, le rapport de présentation du SMAC à la commission d'appel d'offres fait apparaître que chacun des deux candidats a présenté un scénario de base et un scénario volontariste[167]. Ce second scénario, sur lequel le choix de l'autorité délégante s'est porté, est celui qui correspond au plan d'orientations stratégiques destiné à assurer le développement commercial de l'aéroport d'Angoulême. Le rapport à la commission d'appel d'offres rend compte du fait que la rémunération de la SNC-Lavalin, société ayant remporté l'appel d'offres, ne varie pas selon le scénario. Toutefois, le plafond de la contribution d'équilibre des comptes de l'aéroport à charge du SMAC proposé par la société en réponse à l'appel d'offres fait apparaître une variation du plafond garanti de la contribution d'équilibre. Si, comme l'indique le rapport précité, la charge annuelle moyenne supplémentaire est de 30 000 EUR dans le cadre du scénario volontariste, cette charge supplémentaire ne fait pas l'objet d'une égale répartition sur l'ensemble de la durée d'exécution du contrat. En effet, la différence entre le scénario de base et le scénario volontariste s'établit de la manière suivante (en milliers d'euros) :

En milliers d'euros	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Scénario de base	405	364	374	357	350	342
Scénario volontariste	465	425	448	384	341	296
Différence	+60	+61	+74	+27	-9	-46

(262) En conséquence, la Commission estime que le choix de l'autorité délégante ne s'est pas porté sur l'offre permettant d'assurer le service au moindre coût pour la collectivité. En effet, le scénario de base proposé par la SNC-Lavalin, par ailleurs plus avantageux que le scénario de base proposé par APCO, était de nature à garantir l'accessibilité et le maintien en conditions opérationnelle de l'aéroport d'Angoulême. Au contraire, le scénario volontariste était destiné à assurer le développement commercial de l'aéroport. Cette seconde prestation n'apparaissait pas nécessaire pour assurer la première et n'était, en tout état de cause, pas susceptible d'être considérée comme un service d'intérêt économique général. Partant, il apparaît que le choix du prestataire de service ne s'est pas porté sur l'offre économiquement la plus avantageuse pour assurer la fourniture du service public au moindre coût pour la collectivité.

(263) Concernant les versements extracontractuels destinés à assurer le développement commercial de l'aéroport, dont la Commission estime qu'ils ne peuvent valablement intégrer le périmètre du SIEG[168], les doutes formulés par la Commission dans la

[167] Voir considérant (20) de la présente décision.
[168] Voir considérant (225) de la présente décision.

décision d'ouverture ont été levés. La délibération du SMAC du 23 juin 2001 prévoit en effet que ces mesures sont directement versées par le SMAC aux compagnies aériennes. Ce dispositif a donc vocation à faire l'objet d'une analyse au regard du droit des aides d'État dans le cadre du contrôle des mesures accordées à Ryanair/AMS[169].

(264) Au regard de ces éléments, la Commission considère que les conditions de la procédure suivie pour attribuer le marché public à la SNC-Lavalin n'ont pas permis d'assurer la sélection de l'offre permettant d'assurer le service au moindre coût pour la collectivité et que le premier sous-critère de la quatrième condition de l'arrêt Altmark n'est donc pas satisfait.

(b) Sur le second sous-critère

(265) Concernant les périodes 2002-2006 et 2007-2011, il appartenait aux autorités françaises de démontrer que la compensation a été établie en prenant comme référence une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée des moyens nécessaires.

(266) A cet égard, la Commission constate que la France n'a pas fourni de tels éléments d'informations. La Commission constate en outre que la compensation n'a pas été définie par référence à une base de coûts établie *a priori*, ou par comparaison avec la structure de charges d'autres gestionnaires aéroportuaires comparables. S'agissant des périodes susmentionnées, la Commission ne dispose donc pas d'éléments de comparaison nécessaires à une appréciation du respect du critère relatif à la sélection du prestataire de service.

(267) Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que la quatrième condition de l'arrêt Altmark n'est pas remplie s'agissant des périodes 2002-2006 et 2007-2011.

(268) La même conclusion s'impose s'agissant de la période débutant à compter du 1er juillet 2012, la Commission ne disposant pas d'éléments de comparaison nécessaires à une appréciation du respect du critère relatif à la sélection du prestataire de service. Il doit donc être considéré que la quatrième condition de l'arrêt *Altmark* n'est pas davantage satisfaite concernant cette période.

(269) La quatrième condition de l'arrêt Altmark n'étant pas remplie, la Commission estime que les mesures en question ont octroyé un avantage aux exploitants successifs de l'aéroport d'Angoulême que ceux-ci n'auraient pas reçu dans des conditions normales de marché.

8.1.4. Affectation des échanges intra-UE et de la concurrence

(270) Lorsqu'une aide financière par un État membre renforce la position d'entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme étant influencés par l'aide. Selon une jurisprudence constante[170], pour qu'une mesure fausse la concurrence, il suffit que le

[169] Voir section 9 de la présente décision.
[170] Arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Het Vlaamse Gewest/Commission, T-214/95, Rec. 1998, p. II-717.

destinataire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence.

(271) De manière plus générale, il convient de noter que, comme Ryanair le confirme dans ses commentaires, les gestionnaires d'aéroports de l'Union sont en concurrence les uns avec les autres pour attirer des compagnies aériennes. En effet, les compagnies aériennes déterminent les liaisons qu'elles exploitent et les fréquences correspondantes en fonction de différents critères. Ces critères comprennent la clientèle potentielle qu'elles peuvent espérer sur ces liaisons mais également les caractéristiques des aéroports situés aux extrémités de ces liaisons.

(272) Les compagnies aériennes examinent notamment des critères tels que la nature des services aéroportuaires fournis, la population ou l'activité économique autour de l'aéroport, la congestion, l'existence d'un accès par voie terrestre, ou encore le niveau des redevances et les conditions commerciales générales d'utilisation des infrastructures aéroportuaires et des services. Le niveau des redevances est un élément significatif dans la mesure où des fonds publics alloués à un aéroport pourraient être utilisés afin de maintenir les charges aéroportuaires à un niveau artificiellement bas pour attirer des compagnies aériennes et, partant, avoir un effet de distorsion important sur la concurrence[171].

(273) Par conséquent, les compagnies aériennes allouent leurs ressources, notamment en matière d'appareils et d'équipage, entre différentes liaisons en tenant compte, notamment, des services offerts par les gestionnaires d'aéroports et des prix facturés par ceux-ci pour ces prestations.

(274) Le marché des prestations aéroportuaires étant un marché ouvert à la concurrence à l'intérieur de l'Union, les avantages octroyés aux exploitants successifs de l'aéroport d'Angoulême risquent donc d'affecter les échanges entre les États membres en augmentant artificiellement l'offre de services aéroportuaires fournie à Angoulême par rapport à des conditions normales de marché. En conséquence, la Commission considère que les mesures en cause sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges au sein de l'Union.

8.1.5. Conclusion sur l'existence d'une aide

(275) Au regard de l'ensemble des développements qui précèdent, la Commission conclut à ce qui suit:

- Compte tenu des caractéristiques spécifiques de l'aéroport d'Angoulême, la France a pu considérer sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que, sur l'ensemble des périodes examinées dans le cadre de la présente décision, les missions de gestion uniquement liées à son maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de son infrastructure peuvent être qualifiées de SIEG.

[171] Voir les nouvelles lignes directrices, point 43.

- Le développement économique de l'aéroport motivé par des considérations commerciales ne peut au contraire, quelle que soit la période considérée, être qualifiée de SIEG.

- La compensation publique accordée aux fins du financement des missions de service public entrant dans le champ du SIEG n'est pas conforme à la quatrième condition de l'arrêt *Altmark* et ce quelle que soit la période examinée dans le cadre de la présente décision. Ces mesures constituent donc des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.2. COMPATIBILITE AVEC LE MARCHE INTERIEUR DES MESURES EN FAVEUR DES EXPLOITANTS DE L'AEROPORT

(276) À titre liminaire, il convient de rappeler que seule la compatibilité avec le marché intérieur des compensations publiques dont les gestionnaires successifs de l'aéroport d'Angoulême ont bénéficié au titre des missions SIEG doit être analysée. Ainsi qu'il a été précédemment constaté au considérant (225), les activités liées au développement de l'activité commerciale de l'aéroport, y compris celles ayant pour objectif de promouvoir le développement régional, ne peuvent être qualifiées de SIEG. En l'espèce, ces activités n'ont pas donné lieu au versement aux gestionnaires successifs de l'aéroport d'Angoulême de compensations sur les périodes couvertes par la présente décision.

8.2.1. Compatibilité des aides octroyées aux exploitants de l'aéroport

(277) La Commission considère que la décision SIEG de 2011 est applicable aux aides octroyées au cours de toutes périodes couvertes par la présente décision. En effet, aux termes de l'article 10, sous b), de la décision SIEG de 2011, "toute aide octroyée avant le 31 janvier 2012, qui n'était pas compatible avec le marché intérieur ni exemptée de l'obligation de notification conformément à la décision de la Commission 2005/842/CE[172] mais remplit les conditions énoncées dans la présente décision, est compatible avec le marché intérieur et exemptée de l'obligation de notification préalable".

(278) Il convient toutefois d'emblée de relever que l'article 4, point f), de la décision SIEG de 2011, qui prévoit que le mandat accordant l'aide considérée doit faire explicitement référence à ladite décision, ne saurait être appliqué dans le présent contexte. En effet, les aides en cause en l'espèce ayant été octroyées avant l'entrée en vigueur de la décision SIEG de 2011, il ne saurait être exigé que les mandats sous examen se réfèrent à celle-ci, sous peine de priver l'article 10, point b), de la décision SIEG de 2011 de tout effet utile. En deuxième lieu, dans un souci d'économie de procédure, la Commission estime qu'elle peut se pencher sur l'application de la décision SIEG de 2011 aux aides octroyées avant le 31 janvier 2012, sans préalablement examiner si ces aides sont incompatibles avec la décision 2005/842/CE. En effet, l'article 10, point b), de la décision SIEG de 2011 a pour objectif d'étendre l'application de ladite décision

[172] Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JOUE L312, du 29.11.2002, p. 67).

aux aides incompatibles octroyées avant son entrée en vigueur, sans pour autant exclure les aides, qui le cas échéant, auraient pu être déclarées compatibles en vertu de la décision 2005/842/CE.

8.2.1.1. Condition liée au champ d'application

(279) Aux termes de la décision SIEG de 2011, les compensations de service public octroyées aux entreprises chargées de la gestion d'un SIEG peuvent être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur à la condition d'être accordées à un aéroport dont le trafic annuel n'a pas excédé 200 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG. En l'espèce, le trafic annuel de l'aéroport d'Angoulême n'a jamais excédé 200 000 passagers entre 2000 et 2012.

(280) Les mesures considérées entrent donc dans le champ d'application de la décision SIEG de 2011 et doivent donc être appréciées à l'aune de ses conditions.

8.2.1.2. Condition liée au mandat (article 4 de la décision SIEG de 2011)

(281) Il résulte de l'appréciation par la Commission du respect des première et deuxième conditions établies par l'arrêt *Altmark* que la gestion d'un véritable SIEG a été confiée aux gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême et que les conditions relatives à l'existence d'un mandat sont respectées. Pour rappel, seules les missions de gestion de l'aéroport uniquement liées à son maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de son infrastructure peuvent être qualifiées de SIEG.

8.2.1.3. Condition liée à la compensation (articles 5 et 6 de la décision SIEG de 2011)

(a) Périodes 2002-2006 et 2007-2011

(282) Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la décision SIEG de 2011, le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable. En l'espèce, la limitation de la compensation aux coûts nécessaires à l'exercice du service public est assurée par la procédure de définition du budget affecté à l'aéroport. Ainsi, au point 2.6 de la circulaire décrivant cette procédure, il est prévu que la CCI d'Angoulême doit, pour l'élaboration du budget, déterminer: (i) l'état des opérations de fonctionnement; (ii) l'état de la capacité d'autofinancement et (iii) l'état des opérations en capital. En outre, de nombreux documents doivent obligatoirement être annexés à la proposition de budget dont l'approbation est requise (tableau des prestations et contributions interservices; tableau des effectifs et masses salariales, etc.). Il apparaît donc que l'ensemble des contrôles préalables à la définition du budget est de nature à garantir *ex ante* que celui-ci soit limité à ce qui est nécessaire et justifié au regard des missions de la CCI d'Angoulême. Il résulte des informations transmises par les autorités françaises que les aides octroyées visaient seulement à compenser le déficit d'exploitation associé à la gestion de l'aéroport d'Angoulême. Par ailleurs, le dispositif de contrôle du budget exécuté établi par les statuts du SMAC était de nature à éviter toute surcompensation, *ex post*. En conséquence, le montant de la compensation

n'excédait pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public.

(283) Ensuite, l'existence de comptes séparés était de nature à permettre d'isoler l'activité de gestion de l'aéroport d'Angoulême d'un point de vue comptable. Il ressort en effet des comptes de la CCI-aéroport qu'un poste distinct consacré aux activités de l'aéroport y est prévu. Ce dispositif était suffisant pour garantir l'absence de subventions croisées au bénéfice d'autres activités. Les comptes et budgets de l'aéroport étaient également adressés au Service de l'Aviation Civile qui donnait un avis à l'autorité de tutelle de la CCI d'Angoulême avant approbation ou non des comptes et budgets, l'État étant l'autorité concédante de l'aéroport. Partant, la compensation a été effectivement utilisée pour assurer le fonctionnement du service concerné et les autorités publiques ont mis en place une procédure destinée à s'assurer de l'absence de surcompensation. La Commission précise toutefois que cette appréciation n'est pas applicable aux coûts engendrés par l'activité de Ryanair, qui relève d'une mission de développement commercial[173].

(284) Enfin, la Commission rappelle que les informations transmises par les autorités françaises permettent d'établir que les aides en cause visaient seulement à couvrir le déficit d'exploitation de l'aéroport sur la période considérée sans que son gestionnaire en ait tiré un quelconque profit.

(b) Période débutant le 1er janvier 2012

(285) L'appel d'offres du marché de prestations précisait d'une manière transparente la nécessité pour le soumissionnaire de fixer sa rémunération de prestataire pour une exploitation sans trafic commercial (scénario de base) et pour une exploitation commerciale (scénario volontariste). Il devait également fixer la garantie maximale sollicitée du SMAC pour équilibrer son exploitation dans les deux scénarios. Le SMAC avait en outre prévu, dans son appel d'offres, une clause d'intéressement (50%/50%) dans le cas d'une contribution du SMAC inférieure au plafond fixé dans l'offre, laquelle est reprise dans le cahier des charges. Par ailleurs, comme il a été rappelé au considérant (262) ci-dessus, le scénario de base proposé par la SNC-Lavalin, par ailleurs plus avantageux que le scénario de base proposé par APCO, était de nature à garantir l'accessibilité et le maintien en condition opérationnelle de l'aéroport d'Angoulême.

(286) En outre, le calcul de la compensation repose avant tout sur une référence au déficit réellement encouru au sein d'un compte séparé pour l'aéroport[174]. L'exploitant a l'obligation de faire certifier ce compte séparé par un commissaire aux comptes ainsi que de transmettre ses comptes annuels au SMAC.

(287) Par ailleurs, il est établi que la contribution publique d'équilibre dont bénéficie la SNC-Lavalin a vocation à être réduite dans l'hypothèse où le montant nécessaire à l'équilibre des comptes de l'aéroport s'avère être inférieur au plafond fixé dans l'acte d'engagement. Ce mécanisme de rattrapage est de nature à minimiser le risque de surcompensation *ex post*.

[173] Voir considérant (225) de la présente décision.
[174] Article 14-1 du cahier des charges et des clauses techniques.

(288) S’agissant des contrôles réguliers de l’absence de surcompensation, les dispositions du Titre III du cahier des charges de l'appel d'offre précisent les modalités de contrôle du SMAC permettant de vérifier et d'éviter une surcompensation de la contribution du SMAC par rapport aux coûts des missions d'intérêt économique général confiées à la SNC-Lavalin.

(289) S'agissant du montant de la compensation, la Commission relève toutefois que l'équilibre du contrat conclu entre le SMAC et la SNC-Lavalin ne repose pas sur la détermination *ex ante* d'un bénéfice raisonnable, mais sur une rémunération forfaitaire. La Commission note également le trafic plus que limité de l'aéroport jusqu'à présent, les mécanismes de calcul et de contrôle de la compensation prévus, la présence de la clause d'intéressement incitative à la performance de la gestion décrite ci-dessus et le fait que l'offre de la SNC-Lavalin était la moins-disante sur le plan financier. Compte tenu de ces éléments, la Commission considère que la compensation octroyée en vertu du contrat entre le SMAC et la SNC-Lavalin peut être déclarée compatible avec le marché intérieur à condition que les autorités françaises s'assurent que le montant total de la compensation versée à la SNC-Lavalin sur toute la durée du contrat n'excèdera pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des seules obligations de service public, à l'exclusion des coûts relatifs au développement commercial de la plateforme, en ce compris un taux raisonnable de rendement sur le capital investi.

(290) A cet égard, les autorités françaises devront transmettre à la Commission, dans les quatre mois suivants l'expiration du contrat conclu entre le SMAC et la SNC-Lavalin, un rapport démontrant que le montant de la compensation accordée à la SNC-Lavalin, y compris un taux raisonnable de rendement sur le capital investi, est conforme à l'article 5 de la décision SIEG de 2011 sur toute la durée du contrat.

8.2.2. Conclusion sur compatibilité des aides entre 2002 et 2017

(291) Eu égard aux consiérations qui précèdent, la Commission conclut que les aides déjà octroyées pour la gestion de l'aéroport d'Angoulême depuis 2002, quels que soient les gestionnaires concernés, sont compatibles avec le marché intérieur au regard de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE et de la décision SIEG de 2011[175].

(292) S'agissant toutefois de la SNC-Lavalin, la Commission considère que la compensation octroyée en vertu du contrat entre le SMAC et la SNC-Lavalin peut être déclarée compatible avec le marché intérieur à condition que la France démontre à la Commission que le montant total de la compensation versée à cette dernière sur toute la durée du contrat n'excèdera pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des seules obligations de service public, à l'exclusion des coûts relatifs au développement commercial de la plateforme, en ce compris un taux raisonnable de rendement sur le capital investi.

[175] La Commission estime opportun de noter que les mesures d'aides en cause qui entrent dans le champ d'application de la décision SIEG de 2005, seraient compatibles avec le marché intérieur également en application de cette décision et pour les mêmes raisons. Les conditions de compatibilité de la décision SIEG de 2005 ne sont en effet pas, aux fins de l'analyse qui s'impose en l'espèce, substantiellement différentes de celles de la décision SIEG de 2011.

(293) À cet égard, les autorités françaises devront transmettre à la Commission, dans les quatre mois suivants l'expiration du contrat conclu entre le SMAC et la SNC-Lavalin, un rapport démontrant que le montant de la compensation accordée à la SNC-Lavalin, y compris un taux raisonnable de rendement sur le capital investi, est conforme à l'article 5 de la décision SIEG de 2011 sur toute la durée du contrat.

9. APPRECIATION DES MESURES D'AIDES A RYANAIR ET AMS

9.1. EXISTENCE D'UNE AIDE AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE

(294) Bien que les accords de 2008 aient été formellement conclus entre le SMAC, d'une part, et Ryanair et AMS, d'autre part, la Commission considère qu'il convient d'évaluer ensemble le comportement du SMAC et de la CCI-aéroport pour l'appréciation des mesures d'aides octroyées à Ryanair et AMS. En effet, comme elle l'a précédemment démontré au considérant (178), la Commission estime que le SMAC et la CCI-aéroport ont exploité conjointement la plateforme aéroportuaire d'Angoulême entre 2007 et 2011.

9.1.1. Notion d'entreprise et d'activité économique

(295) Aux fins de déterminer si les mesures des accords de 2008 constituent des aides d'État, il convient de déterminer si leurs bénéficiaires, Ryanair et AMS, sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Or, il ne saurait être contesté que ces deux sociétés sont des entités engagées dans la prestation de services de transport aérien et publicitaires. À ce titre, elles exercent des activités économiques.

9.1.2. Ressources d'État et imputabilité à l'État

9.1.2.1. Présence de ressources d'État

(296) Les accords de 2008 ont été conclus directement par le SMAC. Au regard des éléments précédemment exposés aux considérants (203) à (205) de la présente décision, la Commission estime que les ressources du SMAC constituent des ressources d'État.

9.1.2.2. Imputabilité des mesures à l'État

(297) La délibération du SMAC autorisant la signature des accords de 2008 a été approuvée à l'unanimité par les entités publiques membres du SMAC, lui-même composé directement ou indirectement de collectivités territoriales ainsi que de chambres de commerce et d'industrie. Or, la Commission estime que les caractéristiques de ces entités ont pour conséquence que les décisions du SMAC concernant l'activité aéroportuaire sont imputables à l'État[176].

(298) En conséquence, la Commission considère que la conclusion de ces contrats implique l'utilisation de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et que les décisions de les conclure sont imputables à l'État.

[176] Voir la section 8.1.2.2 de la présente décision.

9.1.3. Avantage sélectif

(299) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique sélectif qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché[177].

(300) À cet égard, la Commission constate tout d'abord que les mesures en cause sont sélectives dans la mesure où elles concernent exclusivement Ryanair. En effet, la conclusion des accords de 2008 est antérieure à la publication des décisions tarifaires publiques mentionnant un dispositif similaire, applicables à partir du 1er mars 2009, à l'ensemble des compagnies désireuses d'opérer sur l'aéroport d'Angoulême. Par ailleurs, l'arrêt de la London Court of International Arbitration (LCIA) du 18 juin 2012 relatif à la résiliation par Ryanair des accords de 2008 fait apparaître qu'une négociation bilatérale est intervenue entre les représentants de Ryanair et de la CCI d'Angoulême concernant les conditions de l'activité de Ryanair à l'aéroport d'Angoulême. Ces négociations sont intervenues dès septembre 2009, date à laquelle les représentants de Ryanair ont informé les représentants de la CCI-aéroport des difficultés financières rencontrées par le transporteur aérien sur la ligne Londres Stansted – Angoulême. Il ressort de ces discussions que le gestionnaire de l'aéroport et Ryanair envisageaient leurs rapports de manière exclusive, le premier excluant de s'adresser à une autre compagnie aérienne.

(301) Ensuite, afin de déterminer si les contrats conclus ont conféré un avantage économique à Ryanair, la Commission doit examiner si un opérateur en économie de marché hypothétique agissant à la place du SMAC et de la CCI-aéroport et guidé par des perspectives de rentabilité, aurait conclu des contrats similaires.

(302) Aux fins de l'application de ce principe et compte des circonstances factuelles de la présente affaire, la Commission estime qu'il convient dans un premier temps de répondre aux questions suivantes:

- Faut-il d'analyser de manière conjointe ou, au contraire, séparément le contrat de services marketing et le contrat de services aéroportuaires conclu concomitamment à ce dernier?

- Quels bénéfices un opérateur en économie de marché hypothétique agissant à la place de la CCI-aéroport aurait-il pu attendre des contrats de services marketing?

- Quelle est la pertinence de la comparaison des termes des contrats de services aéroportuaires visés par la procédure formelle d'examen avec les redevances aéroportuaires facturées dans d'autres aéroports aux fins d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché?

(303) Dans un second temps, après avoir répondu à ces différentes questions, la Commission appliquera le principe de l'opérateur en économie de marché aux différentes mesures en cause.

[177] Voir notamment arrêt de la Cour du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, Rec. I-2459, point 41.

9.1.3.1. Sur l'analyse conjointe du contrat de services marketing et du contrat de services aéroportuaires

(304) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a considéré de manière préliminaire que le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services marketing conclus entre le SMAC et la compagnie aérienne Ryanair et AMS devaient être analysés conjointement aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché. Rappelons dans ce contexte que, selon le Tribunal[178], il est en effet nécessaire d'envisager une transaction commerciale dans son ensemble afin de vérifier si une entité étatique s'est comportée comme un opérateur rationnel en économie de marché. La Commission a donc l'obligation de tenir compte de tous les éléments pertinents et de leur contexte dans l'évaluation des mesures litigieuses.

(305) Dans le cadre de ses observations, la France a soutenu l'approche retenue par la Commission dans sa décision d'ouverture consistant à analyser conjointement le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services marketing, qui ont été conclus concomitamment. En revanche, certains tiers intéressés, tels que Ryanair, contestent cette approche, estimant que les contrats de services marketing doivent être analysés de façon séparée.

(306) La Commission estime toutefois que l'analyse de l'ensemble des éléments du dossier confirme le bien-fondé de l'approche retenue dans la décision d'ouverture [voir considérants (215) à (220) de la décision d'ouverture]. Il est opportun de constater à cet égard qu'aucune information transmise dans le cadre de la procédure formelle d'examen n'est venue remettre en cause cette analyse préliminaire de la Commission.

(307) Tout d'abord, le contrat de services marketing a été conclu à la même date que le contrat de services aéroportuaires et ces deux contrats ont été conclus par les mêmes parties. En effet, AMS est une filiale à 100% de Ryanair et ses dirigeants sont des cadres supérieurs de Ryanair. Ainsi, Ryanair et AMS constituent une seule entité économique, en ce sens qu'AMS agit en fonction des intérêts de Ryanair et sous son contrôle et que les bénéfices qu'elle génère sont destinés à Ryanair, sous forme de dividendes ou d'augmentation de la valeur de la société. De plus, comme il sera exposé en détails plus loin, le contrat de services marketing est lié à l'exploitation de la liaison aérienne par Ryanair au départ de l'aéroport d'Angoulême. Le contrat de services marketing indique en effet qu'il trouve son origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter cette liaison et a été par ailleurs été conclu en même temps que le contrat de services aéroportuaires entre le SMAC et Ryanair relatifs à cette même liaison. Par conséquent, la seule circonstance que les contrats de services marketing aient été conclus par le SMAC avec AMS et non avec Ryanair ne sauraient empêcher de considérer qu'un contrat de services marketing et un contrat de services aéroportuaires conclu concomitamment puissent être considérés comme formant une seule et unique transaction.

(308) Ensuite, la Commission rappelle que le contrat de services marketing est lié à l'opération de liaisons aériennes par Ryanair à l'aéroport d'Angoulême. La Commission considère que la relation commerciale entre le SMAC et Ryanair, d'une part, et entre le SMAC et AMS, d'autre part, ne pouvait être envisagée que dans le cadre unique du

[178] Arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission, T-196/04, Rec. p. II-3643.

lancement de la ligne Angoulême – Londres Stansted par Ryanair. À cet égard, il importe de relever qu'un audit réalisé pour le compte des collectivités de Charente[179] présente Ryanair comme le bénéficiaire direct des "aides marketing" que la compagnie aérienne exige pour ouvrir une éventuelle ligne à bas coûts. Les autorités françaises soulignent ainsi que les accords de 2008 constituent un dispositif contractuel cohérent et global, non dissociable. Il apparaît donc que, du point de vue du SMAC, partie cocontractante, il existe un lien indissociable entre le contrat de services marketing et les liaisons aériennes opérées par Ryanair à l'aéroport d'Angoulême.

(309) Cette appréciation est renforcée par les stipulations du contrat de services marketing, dont il ressort que ce contrat repose sur l'engagement pris par Ryanair d'opérer la liaison qui fait, parallèlement, l'objet du contrat de services aéroportuaires. L'article premier du contrat de services marketing, relatif à l'objet de la convention, énonce à cet égard que "la présente convention repose sur l'engagement de Ryanair d'opérer une liaison aérienne entre l'aéroport d'Angoulême et Londres. Le programme initial des vols sera de 3 liaisons hebdomadaires sur la période printemps/été sous réserves d'impossibilité pour force majeure". La Commission observe par ailleurs que certaines clauses du contrat de services marketing font directement référence à Ryanair au point de la considérer comme partie au contrat, alors même que l'échange de volontés a été formalisé entre le SMAC et AMS. Il est par exemple mentionné aux termes de l'article 7 du contrat de service marketing que "si la convention est résiliée par Ryanair à un moment donné avant la fin de la troisième année de la convention, Ryanair paiera au SMAC une pénalité de 50.000 EUR pour la quatrième année et de 25.000 EUR pour la cinquième année, au prorata de chaque année et du programme de vol". En outre, le rapport de présentation transmis à la commission d'appel d'offres mentionne que la SNC-Lavalin propose l'ouverture, en 2013, d'une nouvelle ligne opérée par une compagnie aérienne à bas coûts vers les îles britanniques "si le SMAC consent aux aides marketing requises qu'il évalue de 30 à 35 EUR/passager départ". Ces dispositions établissent donc un lien entre les choix réalisés dans la gestion de l'aéroport d'Angoulême et le contrat de services marketing.

(310) L'affirmation de Ryanair dans le cadre de la présente procédure selon laquelle la conclusion du contrat de services marketing entre l'aéroport et AMS n'avait pas pour but d'augmenter le taux de remplissage des vols opérés par Ryanair sur la ligne Angoulême-Londres ne saurait remettre en cause cette conclusion. L'objet du contrat marketing était de fournir des espaces publicitaires sur le site de Ryanair afin de promouvoir Angoulême comme destination de voyage parmi les visiteurs du site Ryanair et donc les clients de cette compagnie aérienne. À supposer donc que l'affirmation de Ryanair soit vraie et que le contrat marketing fût insusceptible d'augmenter le nombre de passagers transportés par Ryanair à/de Angoulême, il est alors difficile de comprendre quel intérêt l'aéroport pouvait avoir à conclure un tel contrat de marketing

(311) En conséquence, les coûts liés au contrat de services marketing étaient, pour le SMAC, attribuables à l'ouverture de la liaison entre Angoulême et Londres – Stansted. Du point de vue du SMAC, les bénéfices de ce contrat ne pouvaient se traduire que par le biais

[179] Etude réalisée par l'Alliance ELSA datée du 14 juin 2006, établissant les perspectives des aéroports d'Angoulême Brie-Champnier et de Cognac-Chanteaubernard après le 1er janvier 2007.

de revenus supplémentaires liés au trafic de passagers sur la ligne Angoulême-Londres Stansted qui était la seule ligne desservie par Ryanair à l'aéroport d'Angoulême.

(312) Le contrat de services marketing est donc indissociable du contrat de services aéroportuaires conclu de façon concomitante et des services de transport aérien qui en font l'objet. Les éléments factuels présentés ci-dessus font de plus apparaître qu'en l'absence des liaisons aériennes en question (et donc, du contrat de services aéroportuaires qui les concernent), le contrat de services marketing n'aurait eu aucune explication économique raisonnable pour l'aéroport d'Angoulême et n'aurait, par conséquent, pas été conclu. À l'époque, Ryanair était la seule compagnie de grande dimension qui volait vers cet aéroport et qui aurait pu faire augmenter le trafic. Si l'aéroport voulait promouvoir le trafic sur d'autres lignes desservies par d'autres compagnies concurrentes de Ryanair, il est raisonnable de penser qu'il n'aurait pas fait de la publicité sur le site de Ryanair. En effet, comme indiqué ci-dessus, le contrat de services marketing indique explicitement qu'il trouve son origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter une liaison aérienne entre l'aéroport d'Angoulême et Londres Stansted et prévoit par ailleurs des prestations marketing qui visent essentiellement à assurer la promotion de cette liaison.

(313) En conclusion, compte tenu des éléments qui précèdent, la Commission estime qu'il convient d'analyser conjointement les contrats de services marketing et de services aéroportuaires (ci-après les accords de 2008), lesquels constituent une transaction unique, afin de déterminer s'ils constituent des aides d'État.

9.1.3.2. Sur les bénéfices qu'un opérateur en économie de marché aurait pu attendre des contrats de services marketing et sur le prix qu'il aurait été prêt à payer pour ces prestations

(314) Afin d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché dans le cas d'espèce, le comportement de la CCI d'Angoulême et du SMAC en tant que signataires des accords de 2008 doit être comparé à celui d'un opérateur en économie de marché hypothétique en charge de la gestion de l'aéroport d'Angoulême.

(315) En analysant la transaction ainsi identifiée, il convient d'évaluer les bénéfices que cet opérateur en économie de marché hypothétique, guidé par des perspectives de rentabilité, pouvait attendre des prestations marketing. À cet égard, les retombées générales de telles prestations sur le tourisme et l'activité économique de la région ne doivent pas, en tant que telles, être prises en considération. Seules comptent les effets de ces prestations sur la rentabilité de l'aéroport puisque ce sont les seuls qu'opérateur en économie de marché hypothétique aurait pris en compte.

(316) À cet égard, les prestations marketing sont de nature à stimuler la fréquentation des liaisons aériennes visées par les contrats de services marketing et les contrats de services aéroportuaires correspondants, puisqu'elles sont conçues pour faire la promotion de ces liaisons. Même si cet effet bénéficie en premier lieu à la compagnie aérienne concernée, il y a lieu de considérer que le gestionnaire de l'aéroport en bénéficie également. En effet, un accroissement du nombre de passagers est susceptible de se traduire pour le gestionnaire de l'aéroport par une augmentation des recettes provenant de certaines redevances aéroportuaires ainsi que des recettes non-

aéronautiques provenant notamment de l'activité des parcs de stationnement, restaurants et autres commerces.

(317) Il est donc indéniable qu'un opérateur en économie de marché gérant l'aéroport d'Angoulême à la place de la CCI-aéroport et du SMAC aurait pu prendre cet effet positif en considération au moment d'envisager la conclusion du contrat de services marketing et du contrat de services aéroportuaires correspondant. Il l'aurait fait en évaluant l'impact de la liaison aérienne concernée sur ses recettes et coûts futurs et en estimant, dans ce contexte, le nombre de passagers empruntant ces liaisons qui aurait reflété l'effet positif des prestations marketing. En outre, cet effet aurait été évalué sur toute la durée d'exploitation des liaisons concernées, telle que prévue dans le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services marketing.

(318) Lorsqu'un gestionnaire d'aéroport conclut un contrat prévoyant des actions de promotion de certaines liaisons aériennes, il est en en effet possible qu'il prévoit un taux de remplissage (ou facteur de charge)[180] sur les liaisons aériennes concernées et en tienne compte dans l'évaluation de ses recettes futures. Sur ce point, la Commission prend note de l'avis de Ryanair selon lequel les contrats de services marketing ne se traduisent pas seulement par un coût pour un gestionnaire d'aéroport, mais se traduisent également par un possible bénéfice.

(319) Par ailleurs, il convient de déterminer si, pour un opérateur en économie de marché hypothétique exploitant l'aéroport d'Angoulême à la place de la CCI-aéroport et du SMAC, d'autres bénéfices que ceux résultant de l'effet positif sur la fréquentation des liaisons aériennes visées par le contrat de services marketing au cours de la durée d'exploitation de ces liaisons, telle que prévue par le contrat de services marketing ou le contrat de services aéroportuaires, pouvaient raisonnablement être attendus et quantifiés.

(320) Certains tiers intéressés, dont notamment Ryanair dans son étude du 17 janvier 2014, soutiennent cette thèse. L'étude du 17 janvier 2014 repose sur l'idée selon laquelle les prestations marketing acquises par un gestionnaire d'aéroport tel que la CCI-aéroport et le SMAC sont de nature à renforcer l'image de marque de l'aéroport et, par voie de conséquence, à stimuler durablement le nombre de passagers utilisant cet aéroport, au-delà des seules liaisons aériennes visées par le contrat de services marketing et le contrat de services aéroportuaires pour la durée d'exploitation prévue par ce contrat. En particulier, il ressort de cette étude que selon Ryanair, les prestations marketing sont de nature à produire des effets positifs durables sur la fréquentation de l'aéroport, au-delà de l'expiration du contrat de services marketing.

(321) Il convient d'abord de noter à cet égard qu'aucun élément du dossier ne suggère que, lors de la conclusion du contrat de services marketing visé par la procédure formelle d'examen, le gestionnaire de l'aéroport ait envisagé et *a fortiori* quantifié d'éventuels effets positifs des contrats de services marketing allant au-delà des seules liaisons aériennes visées par ce contrat, ou d'un point de vue temporel, allant au-delà de l'expiration de ce contrat. La France n'a d'ailleurs pour sa part pas proposé de méthode qui permettrait d'estimer la valeur éventuelle qu'un opérateur de marché hypothétique

[180] Le taux de charge ou facteur de charge est défini comme la proportion de sièges occupés dans les appareils utilisés pour exploiter la liaison aérienne en question.

gérant l'aéroport d'Angoulême à la place de la CCI-aéroport et du SMAC aurait attribuée à ces effets au moment d'évaluer l'opportunité de conclure les accords 2008. En conséquence, ces effets, en les supposant avérés, n'ont en tout état de cause pas été pris en compte par les gestionnaires de l'aéroport lors de la signature des contrats avec AMS et Ryanair.

(322) Par ailleurs, s'agissant du caractère durable de ces effets, il apparaît lui aussi très incertain sur la base des informations disponibles. Il est concevable que la promotion d'Angoulême et de sa région sur le site internet de Ryanair ait pu inciter les personnes consultant ce site à acheter des billets Ryanair vers Angoulême au moment où elles ont eu accès à cette publicité ou peu après. En revanche, il est peu vraisemblable que la mémoire de cette publicité visualisée lors de visites sur le site internet de Ryanair ait pu perdurer et influencer leurs achats de billets d'avion au-delà de quelques semaines. Une campagne publicitaire est susceptible d'avoir des effets durables lorsque les opérations de promotion sont réalisées à l'aide d'un ou plusieurs supports publicitaires auxquels les consommateurs sont fréquemment exposés au cours d'une période donnée. Par exemple, une campagne de publicité sur les chaînes de télévision et stations de radio généralistes, les sites internet très fréquentés et/ou un ensemble de panneaux publicitaires disposés en extérieur ou dans des lieux publics, pourra produire un tel effet durable si les consommateurs ont accès à ces supports de manière passive et répétée. En revanche, une opération de promotion limitée au seul site internet de Ryanair est peu susceptible d'avoir un effet allant significativement au-delà de la durée de l'opération de promotion. Par ailleurs, même les détenteurs de marques très reconnues continuent à promouvoir leurs marques par des campagnes de marketing, ce qui n'aurait pas de justification économique rationnelle si on devait suivre l'argumentation de Ryanair.

(323) En effet, il est très probable que pour la plupart des gens, la visite du site internet de Ryanair n'est pas suffisamment fréquente pour imprimer à elle seule une mémoire durable de la promotion d'une région réalisée sur ce site. Cette observation se trouve significativement renforcée par deux éléments. Premièrement, aux termes du contrat de services marketing, la promotion de la région d'Angoulême sur la page d'accueil du site de Ryanair se résumait aux 5 paragraphes de 150 mots dans la sections "Top Five Things To Do" de la page correspondant à la destination d'Angoulême – Cognac et à la présence d'un simple lien sur la page d'accueil de www.ryanair.com vers un site désigné par le SMAC au cours de périodes limitées voire très brèves (24, 17 et 12 jours par an pendant les trois premières années). Tant la nature de ces opérations de promotion (la présence d'un simple lien, à la valeur promotionnelle limitée) que leur brièveté sont susceptibles d'avoir fortement limité l'effet de ces opérations dans le temps après qu'elles ont pris fin, et ce d'autant plus que ces opérations se limitaient au seul site internet de Ryanair et n'étaient pas relayées sur d'autres supports. Deuxièmement, les autres opérations de marketing prévues dans le contrat conclus avec AMS portaient uniquement sur la page du site internet relative à la destination Angoulême. Il est très probable que la plupart des gens ne visitent pas cette page fréquemment, et ne le font qu'en étant déjà potentiellement intéressés par cette destination.

(324) Ainsi, si les prestations marketing ont pu stimuler la fréquentation des liaisons aériennes visées par le contrat de services marketing au cours de la période de mise en

œuvre de ces prestations, il très probable qu'un tel effet a été nul ou négligeable au-delà de cette période ou sur d'autres liaisons.

(325) Il ressort d'ailleurs des études de Ryanair des 17 et 31 janvier 2014 que les bénéfices des contrats de services marketing allant au-delà des liaisons aériennes visées par ces contrats et de la durée d'exploitation de ces liaisons, telle que prévue par les contrat de services marketing et de services aéroportuaires, sont extrêmement incertains et ne peuvent être quantifiés avec un degré de fiabilité qui serait jugé suffisant par un opérateur en économie de marché avisé.

(326) Ainsi, par exemple, selon l'étude du 17 janvier 2014, "*[…] de futurs profits incrémentaux au-delà de l'expiration prévue du contrat de service aéroportuaire sont par nature incertains*". Par ailleurs, cette étude propose deux méthodes pour évaluer a priori les effets positifs des contrats de services marketing, une approche fondée sur les flux de trésorerie ("cash flow") et une approche fondée sur la capitalisation.

(327) L'approche fondée sur les flux de trésorerie consiste à évaluer les bénéfices des contrats de services marketing et des contrats de services aéroportuaires sous forme de recettes futures engendrées dans le chef du gestionnaire de l'aéroport par les prestations marketing et par le contrat de services aéroportuaires, déduction faite des coûts correspondants. L'approche fondée sur la capitalisation consiste à considérer l'amélioration de l'image de marque de l'aéroport due aux prestations marketing comme un actif incorporel, acquis au prix prévu dans le contrat de services marketing.

(328) L'étude souligne toutefois l'ampleur des difficultés soulevées par l'approche fondée sur la capitalisation, démontrant par là le manque de fiabilité des résultats que peuvent produire une telle méthode et lui préfère l'approche fondée sur les flux de trésorerie. L'étude indique notamment: "*L'approche "capitalisation" ne devrait tenir compte que de la proportion des dépenses marketing imputable à la base de l'actif immatériel d'un aéroport. Cependant, il peut être difficile d'identifier la proportion des dépenses marketing visant à générer des revenus futurs pour l'aéroport (c'est à dire, un investissement dans la base de l'actif incorporel de l'aéroport), par opposition à ceux générant des revenus actuels pour l'aéroport*". Elle souligne également que "*Pour mettre en œuvre l'approche "capitalisation", il est nécessaire d'estimer la durée moyenne au cours de laquelle un aéroport serait en mesure de retenir un client en raison de la campagne marketing d'AMS. Dans la pratique, il serait très difficile d'estimer la durée moyenne de rétention de la clientèle suite à une campagne d'AMS faute de données suffisante*".

(329) L'étude du 31 janvier 2014 a quant à elle proposé une application pratique de l'approche fondée sur les flux de trésorerie. Selon cette approche, les bénéfices des contrats de services marketing et des contrats de services aéroportuaires allant au-delà de l'expiration du contrat de services marketing prennent la forme d'une " valeur terminale " calculée à la date d'expiration du contrat. Cette valeur terminale est calculée en partant des profits incrémentaux attendus des contrats de services aéroportuaires et de services marketing lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires. Ces profits sont prolongés au cours de la période suivante, d'une durée égale à la durée du contrat de services aéroportuaires, en étant ajustés en fonction du taux de croissance du marché du transport aérien en Europe et d'un facteur de probabilité censé refléter la capacité du contrat de services

aéroportuaires et du contrat de services marketing à contribuer aux profits de l'aéroport au-delà de leur expiration. Cette capacité à produire des bénéfices durables résulte selon l'étude du 31 janvier 2014 d'une série de facteurs " incluant une plus grande notoriété et une marque plus forte ainsi que des externalités de réseau et des passagers récurrents ", sans plus de précision à cet égard. En outre, cette méthode prend en compte un taux d'actualisation reflétant le coût du capital.

(330) En ce qui concerne le facteur de probabilité, l'étude propose un taux de 30% qu'elle juge prudent. Cependant, l'étude, de caractère très théorique, ne fournit aucune justification sérieuse sur ce point, qu'elle soit de nature quantitative ou qualitative. Elle ne prend appui sur aucun élément factuel propre à l'activité de Ryanair ou aux marchés du transport aérien ou des services aéroportuaires pour étayer ce taux de 30%. Elle n'établit aucun lien entre ce taux et les facteurs qu'elle mentionne très brièvement (notoriété, marque forte, externalités de réseau, et passagers récurrents), censés prolonger les bénéfices des contrats de services aéroportuaires et de services marketing au-delà de leur expiration. Enfin, elle ne s'appuie en rien sur le contenu spécifique des prestations marketing prévues dans les différents contrats avec AMS pour analyser la mesure dans laquelle ces prestations seraient susceptibles d'influencer les facteurs susmentionnés.

(331) De plus, elle ne démontre en rien qu'à l'expiration d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat de services marketing, les profits qu'ils ont engendrés dans le chef du gestionnaire de l'aéroport lors de leur dernière année d'application sont de nature à se prolonger dans le futur avec un quelconque degré de probabilité. Elle ne justifie pas davantage la pertinence du taux de croissance du marché du transport aérien en Europe pour évaluer les effets d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat de services marketing pour un aéroport donné.

(332) Une " valeur terminale " calculée selon la méthode proposée par Ryanair serait donc très peu susceptible d'être prise en compte par un opérateur en économie de marché prudent qui évaluerait l'intérêt de conclure un contrat.

(333) L'étude du 31 janvier 2014 fait donc apparaître que la méthode "cash flow" ne pourrait donner que des résultats très incertains et très peu fiables, tout comme la méthode "capitalisation".

(334) Par ailleurs, ni la France ni aucun tiers intéressé n'a fourni d'éléments de nature à démontrer que la méthode proposée par Ryanair dans cette étude, ou toute autre méthode visant à prendre en compte de manière quantifiée des bénéfices qui iraient au-delà de l'expiration des contrats de services aéroportuaires et des contrats de services marketing serait effectivement pratiquée par des gestionnaires d'aéroports régionaux comparables à celui d'Angoulême. La France n'a d'ailleurs fait aucun commentaire sur les études des 17 et 31 janvier 2014 et n'en a donc pas approuvé les conclusions dans le cadre de la présente procédure.

(335) De surcroît, comme indiqué précédemment, les prestations marketing visées par la procédure formelle d'examen ciblent manifestement les personnes susceptibles d'emprunter la liaison visée dans le contrat de services marketing. Si cette liaison n'est pas renouvelée à l'expiration du contrat de services aéroportuaires, il est extrêmement

improbable que les prestations marketing puissent continuer à avoir des effets positifs sur la fréquentation de l'aéroport au-delà de cette expiration. Or, la probabilité qu'une compagnie aérienne souhaite poursuivre l'exploitation d'une liaison au-delà de la durée pour laquelle elle s'est engagée à l'exploiter dans le contrat de services aéroportuaires est très difficile à évaluer par un gestionnaire d'aéroport. Les compagnies aériennes à bas coûts, en particulier, ont montré qu'elles géraient les ouvertures et fermetures de liaisons de façon très dynamiques. Lors de la conclusion d'une transaction telle que celle qui est examinées dans la présente procédure formelle d'examen, un opérateur en économie de marché prudent ne saurait donc tabler sur la volonté de la compagnie aérienne de prolonger l'exploitation de la liaison concernée à l'expiration du contrat.

(336) Par ailleurs, et à titre surabondant, il convient de relever qu'une valeur terminale calculée selon la méthode proposée par Ryanair dans l'étude du 31 janvier 2014 n'est positive (et donc, n'a un effet positif sur la rentabilité prévisionnelle du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing) que lorsque le profit incrémental attendu de ces contrats lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires est positif. En effet, la méthode consiste à partir du profit incrémental attendu lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires et à le projeter dans le futur en lui appliquant deux facteurs. Le premier facteur représente la croissance globale du marché européen du transport aérien et reflète la croissance du trafic attendu. Le second est un facteur de 30% représentant schématiquement la probabilité que l'exécution des contrats venus à expiration favorise la conclusion de contrats similaires dans le futur, de nature à engendrer des flux financiers semblables. Ainsi, si le profit incrémental futur attendu lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires est négatif, la valeur terminale sera elle aussi négative, traduisant ainsi le fait que la conclusion de contrats semblables à ceux qui viennent d'expirer est de nature, tout comme eux, à dégrader chaque année la rentabilité de l'aéroport.

(337) L'étude du 31 janvier 2014 envisage très brièvement ce cas de figure, en se bornant à indiquer dans une note de bas de page, sans commentaires ni justifications: " […] aucune valeur terminale ne peut être calculée si les profits incrémentaux nets des paiements AMS sont négatifs au cours de la dernière année de la période en cause. "[181] Or, comme il sera démontré par la suite, tous les contrats concernés dans la présente affaire conduisent à des flux incrémentaux prévisionnels qui sont négatifs chaque année, et non pas seulement globalement, en valeur actualisée nette. Ainsi, pour ces contrats, une "valeur terminale" calculée selon la méthode proposée par Ryanair serait nulle voire négative. La prise en compte d'une telle valeur terminale ne remettrait donc pas en question la conclusion selon laquelle les différents contrats impliquent un avantage économique.

(338) En conclusion, il ressort de ce qui précède que le seul bénéfice tangible qu'un opérateur en économie de marché prudent attendrait d'un contrat de services marketing et prendrait en compte de façon quantifiée en évaluant l'intérêt de conclure un tel contrat, couplé à un contrat de services aéroportuaires, serait un possible effet positif des prestations marketing sur le nombre de passagers empruntant les liaisons visées par les contrats en question, pour la durée d'exploitation de ces liaisons, telle que prévue

[181] Étude du 31 janvier 2014, note de bas de page 17, traduction libre du texte anglais: "*[…] aucune valeur terminale ne peut être calculée si les profits incrémentaux nets des paiements AMS sont négatifs au cours de la dernière année de la période en cause.*"

par les contrats. La Commission estime que les autres bénéfices éventuels seraient jugés trop incertains pour être pris en compte de manière quantifiée et en effet de tels bénéfices théoriques n'ont pas été pris en compte par les gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême lors de la conclusion des accords en question.

9.1.3.3. Sur le caractère comparable de l'aéroport d'Angoulême à d'autres aéroports européens

(339) Aux termes des nouvelles lignes directrices, aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant un aéroport peut en principe être exclue dès lors que le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au "prix du marché, ou s'il peut être démontré, au moyen d'une analyse *ex ante*, c'est-à-dire fondée sur des renseignements disponibles au moment de l'octroi de la mesure et des développements prévisibles à ce moment, que l'accord entre l'aéroport et la compagnie aérienne entraînera, pour l'aéroport, un apport marginal positif aux recettes"[182].

(340) Par ailleurs, selon les nouvelles lignes directrices, " *lorsqu'elle procédera à l'appréciation d'accords entre aéroports et compagnies aériennes, la Commission prendra également en compte la mesure dans laquelle lesdits accords peuvent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale des aéroports censée les amener à la rentabilité, tout au moins à long terme.* "[183]. Toutefois, s'agissant de la première approche (comparaison avec un " prix de marché "), la Commission doute qu'il soit actuellement possible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix de marché fidèle pour les services fournis par les aéroports et estime qu'une analyse *ex ante* de la rentabilité supplémentaire constitue le critère le plus pertinent aux fins de l'appréciation des arrangements conclus par les aéroports avec des compagnies aériennes individuelles[184].

(341) Il convient de noter à cet égard que, en général, l'application du principe de l'opérateur en économie de marché par référence à un prix moyen observé sur d'autres marchés similaires peut s'avérer concluant lorsqu'un tel prix peut raisonnablement être identifié ou déduit d'autres indicateurs de marché. Toutefois, cette méthode ne peut présenter la même pertinence dans le cas de services aéroportuaires. En effet, la structure des coûts et recettes tend à différer fortement d'un aéroport à un autre. En effet, ces coûts et recettes dépendent de l'état de développement de l'aéroport, du nombre de compagnies aériennes qui le desservent, de la capacité en termes de trafic passagers, de l'état des infrastructures et des investissements liés, du cadre réglementaire qui peut varier d'un État membre à un autre ainsi que des déficits et des obligations contractés par l'aéroport dans le passé[185].

(342) De plus, la libéralisation du marché du transport aérien complexifie toute analyse strictement comparative. Comme le cas d'espèce en fournit l'illustration, les pratiques commerciales entre aéroports et compagnies aériennes ne reposent pas sur une liste de prix publics en regard de prestations individuelles. En effet, ces relations commerciales

[182] Voir point 53 des nouvelles lignes directrices.
[183] Voir point 66 des nouvelles lignes directrices
[184] Voir points 59 et 61 des nouvelles lignes directrices.
[185] Voir décision de la Commission, précitée à la note de bas de page 76, considérants 88 et 89.

présentent une grande variété. Elles incluent un partage des risques en termes de fréquentation et des responsabilités commerciales et financières corrélatives, une généralisation des mécanismes d'incitation ainsi que des variations entre la répartition des risques sur la durée des contrats. En conséquence, les transactions sont peu comparables entre elles sur la base d'un prix par rotation ou par passager.

(343) Ryanair considère que l'application du principe de l'investisseur avisé en économie de marché peut être réalisée en prenant comme point de comparaison certains aéroports européens. À ce titre, elle considère que certains aéroports européens sont substituables à l'aéroport d'Angoulême du fait de leurs similitudes[186]. L'étude fournie à cet égard à la Commission compare les charges payées par Ryanair à l'aéroport d'Angoulême avec les charges dont la compagnie aérienne s'acquitte auprès de ces aéroports jugés comparables. Ryanair conclut que les charges appliquées par ces autres aéroports sont plus réduites que celles pratiquées par l'aéroport d'Angoulême.

(344) Toutefois, la Commission estime que la méthode adoptée par l'étude susmentionnée est inopérante dans la mesure où elle se limite aux prestations et versements issus du contrat de services aéroportuaires sans tenir compte du contrat de services marketing. Or, comme indiqué précédemment, la Commission considère que le critère de l'opérateur en économie de marché doit être appliqué à l'issue d'une analyse conjointe de ces deux actes contractuels liés. Partant, les conclusions de l'analyse comparative fournie par Ryanair ne sauraient être retenues.

(345) Ainsi, les redevances acquittées par Ryanair pour des services aéroportuaires dans d'autres aéroports ne sauraient tenir lieu de référentiel aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché.

(346) Par ailleurs, la Commission observe que le prix réellement payé par Ryanair pour l'utilisation des services aéroportuaires de l'aéroport d'Angoulême a été négatif au cours des années 2008 et 2009. Certes, un prix négatif accordé par un gestionnaire d'aéroport à une compagnie aérienne en raison d'un niveau de charges aéroportuaires qui ne couvre pas les coûts des prestations associées peut être conforme au calcul rationnel d'un opérateur en économie de marché. C'est toutefois à la condition que ce prix négatif soit compensé, sur une période déterminée, par une hausse anticipée des revenus générés par l'exploitation d'une ligne aérienne, que ces revenus aient une origine aéronautique ou extra-aéronautique. Or, en l'espèce, les revenus extra-aéronautiques étaient insusceptibles d'être suffisants et n'étaient pas de nature à être développés dans des proportions nécessaires et suffisantes au cours de la période de cinq années du contrat de services aéroportuaire.

(347) Enfin, les aéroports pour lesquels un prix négatif pourrait être justifié sont peu nombreux et absents de l'échantillon choisi. La Commission estime à cet égard que les caractéristiques des aéroports composant cet échantillon sont trop hétérogènes pour offrir une base d'analyse satisfaisante[187].

---

[186] Ryanair fonde son analyse sur une étude produite par le cabinet Oxera et datée du 25 juin 2012.

[187] L'un des critères de comparaison choisi repose sur l'appartenance à la catégorie des aéroports dont le trafic est inférieur à un million de passagers par an. Dès lors que les charges aéroportuaires pratiquées par l'aéroport d'Angoulême sont comparées à celles pratiquées par des aéroports dont le trafic annuel est de

(348) Par ailleurs, Ryanair n'a pas montré en quoi les aéroports cités dans l'étude sont suffisamment comparables en matière de volume de trafic, de type de trafic, de type et niveau de services aéroportuaires, de présence d'une grande ville à proximité de l'aéroport, de nombre d'habitants dans la zone d'attraction, de prospérité dans la zone avoisinante, et d'existence d'autres zones géographiques susceptibles d'attirer les passagers[188]. Ni la France ni aucun tiers intéressé n'a d'ailleurs invoqué l'existence d'aéroports qui seraient suffisamment comparables à l'aéroport d'Angoulême au regard de ces différents critères.

(349) Dans ces conditions, la Commission considère que dans le présent contexte et tenant compte de l'ensemble des éléments à sa disposition, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'approche préconisée dans les nouvelles lignes directrices aviation aux fins de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché aux relations entre aéroports et compagnies aériennes, à savoir l'analyse *ex ante* de la rentabilité supplémentaire (ou incrémentale). Cette approche se justifie par le fait qu'un gestionnaire d'aéroport a un intérêt objectif à conclure une transaction avec une compagnie aérienne dès lors qu'il peut raisonnablement s'attendre à ce que cette transaction améliore ses profits (ou réduise ses pertes) par rapport à une situation contrefactuelle dans laquelle cette transaction ne serait pas conclue, et ce indépendamment de toute comparaison.

9.1.3.4. Conclusion sur les modalités d'application du principe de l'opérateur en économie de marché

(350) Il ressort de tout ce qui précède que pour appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché aux accords de 2008, la Commission doit analyser ensemble le contrat de services marketing et le contrat de services aéroportuaires conclu concomitamment et doit déterminer si un opérateur en économie de marché hypothétique, guidé par des perspectives de rentabilité et gérant l'aéroport d'Angoulême à la place de la CCI-aéroport et du SMAC, aurait conclu ces contrats. Pour ce faire, il convient de déterminer la rentabilité incrémentale des accords de 2008 sur toute leur période d'application, tels que l'aurait évaluée l'opérateur en économie de marché au moment de la conclusion des contrats, en estimant:

- le trafic incrémental futur attendu de la mise en œuvre des accords de 2008, en tenant compte des effets des prestations marketing sur les taux de remplissage des liaisons visées par les contrats;

- les recettes incrémentales futures attendues de la mise en œuvre des accords de 2008, incluant les recettes provenant des redevances aéronautiques et des services d'assistance en escale engendrées par les liaisons visées par ces accords, ainsi que les recettes extra-aéronautiques provenant du trafic supplémentaire engendré par la mise en œuvre de ces accords;

---

plusieurs centaines de milliers de passagers par an, l'analyse comparative qui en résulte est établie sur une base insuffisamment précise pour être acceptable.

188 Voir les nouvelles lignes directrices, point 60.

- les coûts incrémentaux futurs attendus de la mise en œuvre des accords de 2008, incluant les coûts d'exploitation et les éventuels coûts d'investissements incrémentaux engendrés par les liaisons visées par ces contrats, ainsi que les coûts des prestations marketing.

(351) Il doit résulter de ces calculs des flux annuels futurs correspondant à la différence entre recettes et coûts incrémentaux, à actualiser si nécessaire avec un taux reflétant le coût du capital pour le gestionnaire de l'aéroport. Une valeur actualisée nette positive indique en principe que les contrats concernés ne confèrent pas d'avantage économique tandis qu'une valeur actualisée nette négative révèle la présence d'un tel avantage.

(352) Il convient de noter que, dans le cadre d'une telle évaluation, les arguments de Ryanair selon lesquels le prix des prestations marketing acquises par le SMAC est équivalent ou inférieur à ce qui peut être considéré comme un "prix de marché" pour de telles prestations est dépourvu de pertinence. En effet, un opérateur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité ne serait pas prêt à acquérir de telles prestations, même à un prix inférieur ou égal au "prix de marché", s'il prévoyait que malgré l'effet positif de ces prestations sur la fréquentation des liaisons aériennes concernées, les coûts incrémentaux engendrés par les contrats dépasseraient les recettes incrémentales en valeur actualisée. En effet, dans un tel cas de figure, le "prix de marché" dépasserait sa disposition à payer et il serait donc logiquement conduit à renoncer aux prestations en question.

(353) Pour les mêmes raisons, le fait que les prix prévus dans le contrat de services aéroportuaires puissent être supérieurs ou équivalents à des prix facturés par des gestionnaires d'aéroports un tant soit peu comparables serait sans pertinence dans le cadre de la présente analyse, dès lors qu'on ne pourrait s'attendre à ce qu'ils conduisent à des recettes incrémentales suffisantes pour couvrir les coûts incrémentaux.

9.1.3.5. Application du principe de l'opérateur en économie de marché

(354) Aux fins de l'appréciation des accords de 2008 et eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de rappeler que tant l'existence que l'importance d'éléments d'aide dans ces contrats doivent être appréciées compte tenu de la situation prévalant au moment de leur conclusion[189], et plus précisément, compte tenu des renseignements disponibles et des développements prévisibles à cette époque.

(355) Les éléments transmis par les autorités françaises soulignent que le SMAC a fait procéder à la réalisation d'une étude prévisionnelle remise le 14 juin 2006[190]. Cette étude porte sur les perspectives de l'aéroport d'Angoulême après le l[er] janvier 2007. Sans en établir le détail, ce document fait apparaître les grands agrégats associés à l'ouverture d'une ligne opérée par Ryanair entre Angoulême et Londres. Pour un trafic potentiel estimé à 100 000 passagers par an, le résultat de l'étude est le suivant:

[189] Voir, par exemple, arrêt du Tribunal du 19 octobre 2005, Freistaat Thüringen/Commission, T-318/00, Rec. p. II-4179, point 125.

[190] Cette étude a été réalisée par l'Alliance ELSA.

	Année 1	**Année 2**	**Année 3**
Solde négatif du compte d'exploitation	56000	56000	56000
Aide marketing	560000	560000	560000
Dépense annuelle à la charge du SMAC	616000	616000	616000

(356) Ce document ne correspond pas à un plan d'affaires au regard duquel la Commission est susceptible de procéder à l'analyse du respect du critère de l'opérateur en économie de marché. En effet, les données ayant servi de référence à l'élaboration de ces prévisions ne sont pas précisées et les hypothèses retenues sont insuffisamment détaillées. De plus, cette estimation est réalisée sur une période de trois ans alors qu'il était établi, avant leur conclusion, que les accords de 2008 devaient être exécutés sur une période de cinq ans. Enfin, cette étude a été réalisée très en amont des accords de 2008. Elle n'avait pas vocation à déterminer si l'exécution de ces accords avec Ryanair/AMS, tels qu'ils auraient pu être envisagés avant leur conclusion, était suffisamment profitable pour le gestionnaire de l'aéroport.

(357) En tout état de cause, la Commission constate que ces prévisions tendent à établir que le SMAC, en tant que gestionnaire de l'aéroport d'Angoulême, n'a pas agi conformément au comportement d'un opérateur avisé en économie de marché. En effet, il ressort de cette étude prévisionnelle de 2006 que le SMAC ne pouvait d'ores et déjà pas ignorer à cette date que l'ouverture d'une ligne reliant Angoulême à Londres opérée par une compagnie aérienne à bas coûts était susceptible de se traduire par des pertes opérationnelles importantes et par conséquent par un besoin de financement élevé.

(358) En dépit de ces informations dont le SMAC disposait donc au moment de la conclusion des accords de 2008, ce dernier n'a pas estimé nécessaire de faire établir un plan d'affaires ou toute autre analyse économique préalable équivalente relatif aux contrats à conclure avec Ryanair et d'AMS de nature à étayer, d'un point de vue économique, sa décision de prendre ces engagements.

(359) Selon Ryanair, l’absence d'un plan d'affaires au moment de la conclusion de contrats tels que ceux visés par la procédure formelle d’examen, ne peut pas être utilisée comme preuve du non-respect du principe de l’opérateur en économie de marché.

(360) A cet égard, l’absence d'un plan d'affaires, ou plus généralement de toute analyse de rentabilité chiffrée réalisée en amont de la conclusion d’un contrat constitue un indice sérieux du fait que le principe de l’opérateur en économie de marché n’a pas été respecté. Cela est d'autant plus le cas en l'espèce que le gestionnaire de l'aéroport d'Angoulême disposait en amont de la conclusion des accords de 2008 d'informations de nature à mettre en doute sa rentabilité économique en cas de conclusion d'un accord pour le développement d'une liaison à bas coûts vers Londres.

(361) La Commission estime dans ce contexte utile de relever que la France n'a fourni aucun élément de nature à établir que le gestionnaire de l'aéroport a procédé à une analyse du risque pris au regard des bénéfices susceptibles de résulter des accords de 2008 au moment de la conclusion. La France fait au contraire valoir que la décision du SMAC reposait sur la volonté de pérenniser l'aéroport d'Angoulême et a été guidée par un objectif de développement régional. Or, cette allégation est une indication supplémentaire de nature à suggérer que la conclusion des accords de 2008 avec Ryanair et AMS n'a pas été guidée à titre principal par des perspectives de rentabilité.

(362) La Commission estime que cette conclusion est confirmée par son évaluation de ce qu'aurait été l'analyse de rentabilité conduite par un opérateur en économie de marché avisé au regard des accords de 2008.

(363) À cette fin, la Commission a procédé à sa propre analyse en se fondant uniquement sur les coûts et recettes incrémentaux des accords de 2008, tel qu'un opérateur en économie de marché les aurait évalués *a priori*, conformément aux nouvelles lignes directrices. Les hypothèses retenues et les résultats de l'analyse sont présentés ci-après.

(364) La Commission estime opportun de rappeler dans le contexte de cette analyse que, à la suite de l'adoption des nouvelles lignes directrices, tant la France que les parties intéressées ont été invitées à formuler des commentaires quant à l'application à la présente affaire des dispositions de ces lignes directrices [voir considérants (8) et (9)]. En l'espèce, ni la France ni les parties intéressées n'ont sur le fond contesté l'approche de la Commission selon laquelle dès lors qu'il est impossible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix de marché fidèle pour les services fournis par les aéroports aux compagnies aériennes, le critère le plus pertinent aux fins de l'appréciation des arrangements conclus entre ces deux parties est une analyse ex ante de leur rentabilité supplémentaire.

(a) Horizon temporel

(365) En évaluant l'intérêt de conclure un contrat de services aéroportuaires et/ou un contrat de services marketing, un opérateur en économie de marché aurait choisi comme horizon temporel de son évaluation soit la durée des accords en question, soit la période prévue dans chaque contrat pris individuellement. Autrement dit, il aurait évalué les coûts et recettes incrémentales au cours de la période d'application des contrats.

(366) Il n'apparaît pas justifié de retenir une période plus étendue. En effet, aux dates de la conclusion des accords, un opérateur en économie de marché avisé n'aurait pas compté sur une reconduction des accords à l'issue de leur exécution, dans les mêmes termes ou en des termes distincts. Cela est d'autant plus vrai qu'un gestionnaire normalement avisé n'aurai pu ignorer que les compagnies à bas coûts telles que Ryanair étaient et sont connues pour faire évoluer leurs activités de manière très dynamique, qu'ils s'agissent d'ouvertures et de fermetures de liaisons ou d'augmentations et de réductions de fréquences, afin de s'adapter aux évolutions du marché.

(367) Il convient également de noter que dans le cadre de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, le fait que Ryanair n'ait pas opéré certaines liaisons pendant toute la période prévue dans les accords de 2008 n'a pas été prise en compte,

puisque cet élément n'était ni connu ni prévisible au moment de la conclusion de ces accords.

(368) Dans les développements qui suivent, la Commission va examiner les hypothèses retenues pour analyser les accords de 2008 conclus avec Ryanair/AMS en matière de trafic, recettes et coûts incrémentaux, avant de présenter successivement le bilan de l'analyse de ces accords.

(b) Trafic incrémental et nombre de rotations prévisionnels

(369) L'analyse menée par la Commission repose sur le trafic incrémental (autrement dit le nombre de passagers supplémentaire) qu'un opérateur en économie de marché gérant l'aéroport d'Angoulême à la place de SMAC aurait pu estimer lors de la conclusion des accords de 2008. Autrement dit, il s'agit d'estimer le nombre de passagers que le gestionnaire de l'aéroport d'Angoulême aurait pu s'attendre, en 2008, à voir emprunter la liaison Angoulême-Londres exploitée par Ryanair, au cours de la durée d'exécution du contrat.

(370) Le trafic incrémental prévisionnel a été déterminé en fonction de fréquences prévues pour la liaison Angoulême-Londres dans les contrats de services aéroportuaires et de services marketing, et du nombre de rotations annuelles en résultant.

(371) Par ailleurs, la Commission a pris en compte la capacité des appareils utilisés par Ryanair, à savoir des Boeing 737-800 configuré avec 189 places.

(372) La Commission émet ainsi l'hypothèse d'un taux de remplissage de 85% par vol. Il s'agit d'une hypothèse favorable à Ryanair, car un taux de 85% est une valeur élevée. Ce taux est d'ailleurs légèrement supérieur à la moyenne des vols opérés par Ryanair sur son réseau[191] et supérieur ou égal au taux de remplissage proposé par la France pour les différents contrats dans sa reconstruction des analyses de rentabilité. Toutefois, la Commission estime que ce taux de remplissage élevé peut être retenu, même s'il s'agit d'une hypothèse favorable, et ce afin de refléter un possible effet bénéfique des prestations marketing sur la fréquentation des liaisons aériennes visées par les différents contrats et en l'absence d'autres éléments quantifiant l'impact prévisible de ces prestations sur le taux de remplissage.

Lorsque la période d'application d'un contrat ne coïncidait pas avec des années civiles complètes, la Commission en a tenu compte en calculant, pour chaque année d'application du contrat, le trafic prévisionnel au prorata du nombre de jours de l'année où le contrat devait s'appliquer.

(c) Recettes incrémentales

(373) S'agissant des accords de 2008 faisant l'objet de son analyse, la Commission a cherché à déterminer les recettes incrémentales, c'est-à-dire les recettes engendrées par la transaction, telle qu'un opérateur en économie de marché les aurait prévues.

[191] Voir http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/

(374) En application du principe de la “caisse unique”, la Commission estime à cet égard qu'il convient de prendre en compte les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques.

(375) S'agissant des recettes aéronautiques, elles se composent du produit des différentes redevances à verser par la compagnie aérienne au gestionnaire de l’aéroport, à savoir:

- la “redevance d'atterrissage”, à savoir un montant par rotation,

- la “redevance passager”, à savoir un montant par passager, et

- la redevance versée pour les services d’assistance en escale, qui prend la forme d’un montant par rotation fixé dans le contrat de services aéroportuaires.

(376) Les accords de 2008 fixaient directement le montant de la redevance passagers et de la redevance à l’atterrissage. Selon l'article 7.1 du contrat de services aéroportuaires, le niveau de la redevance par passager était établi sur la base des tarifs adoptés de l'aéroport d'Angoulême. Toutefois, l'article 7.3 du contrat de services aéroportuaires prévoit des rabais promotionnels applicables au cours des trois premières années. Ces rabais sont de 57,25 % la première année, équivalant à 1,18 EUR, de 48 % la deuxième année, équivalant à 1,44 EUR et de 24 % la troisième année, équivalant à 2,10 EUR. En outre, l'article 7.2 du même contrat fixait les redevances à l'atterrissage à 252,29 EUR par atterrissage. En conséquence, les montants fixés dans le contrat ont donc été retenus dans l’analyse.

(377) Par ailleurs, l'article 7.4 du contrat de services aéroportuaires précisait que la redevance d'assistance en escale s'élevait à 195 EUR la première année. Il prévoyait également que la redevance était portée à 245 EUR à partir de la deuxième année. Ce montant a donc été retenu par la Commission dans son analyse.

(378) Afin de calculer le produit des trois redevances aéronautiques susmentionnées qu’un opérateur en économie de marché aurait attendu du contrat, la Commission a utilisé les prévisions de nombre de rotations (pour la redevance d'atterrissage et la redevance d’assistance en escale) et de trafic supplémentaire (pour la redevance passager), déterminées par le contrat et les a multipliées par les montants unitaires de redevance, tels que déterminés ci-dessus.

(379) Concernant les recettes extra-aéronautiques, elles sont en principe quasiment proportionnelles au nombre de passagers. En effet, l’activité des parcs de stationnement, restaurants et des autres commerces situés dans l’aéroport est fonction du nombre de passagers. Il en va ainsi des recettes perçues par le gestionnaire de l’aéroport en lien avec ces activités. Toutefois en l’espèce une part importante de recettes extra aéronautiques résulte de dépenses des salariés de l'exploitant et d'autres entreprises lorsque le trafic passager à l’aéroport d’Angoulême n’est pas significatif.

(380) En ce qui concerne ce montant de recettes extra-aéronautiques incrémentales, la Commission estime qu'il est probable qu’un opérateur en économie de marché raisonnable l’aurait calculé, au moment de la conclusion des contrats, en se fondant sur les recettes extra-aéronautiques totales de l’aéroport précédant immédiatement la

conclusion du contrat concerné. En l'espèce, les recettes extra-aéronautiques sont en grande partie générées par les dépenses des salariés de l'exploitant et des entreprises basées sur l'aéroport lorsque le trafic passager n'est pas significatif. Enfin, selon les informations soumises par la France, la somme des produits extra-aéronautiques incrémentale relevant seulement du trafic commercial pouvait être évaluée à […] EUR par an. La Commission considère que cette estimation apparaît raisonnable.

(d) Coûts incrémentaux

(381) Les coûts incrémentaux qui pouvaient *a priori* être attendus de chaque transaction (comportant le cas échéant un contrat de services aéroportuaires et un contrat de services marketing) par un opérateur en économie de marché gérant l'aéroport à la place des gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême relèvent des trois catégories suivantes:

- les coûts d'achat des prestations marketing;

- les coûts d'investissements incrémentaux, dus aux investissements réalisés à cause de la transaction;

- les coûts d'exploitation incrémentaux, à savoir les coûts d'exploitation (personnel, achats divers) susceptibles d'être engendrés par l'exécution de la transaction.

(382) S'agissant des coûts des contrats marketing, la Commission a pris en compte les montants prévus dans le contrat de services marketing. Le contrat de services marketing conclu avec Ryanair prévoyait dans son article 3.1 des prestations marketing pour une valeur de 400 000 EUR la première année, 300 000 EUR la deuxième année et 225 000 EUR la troisième année. Ce sont donc ces montants qui ont été retenus par la Commission comme coût des prestations marketing,

(383) Comme pour les prévisions de trafic, les paiements de marketing prévisionnels ne représentent pas forcément les montants effectivement versés, car certains événements postérieurs à la conclusion des contrats ont pu conduire à s'écarter des montants prévus au départ. C'est notamment le cas lorsque le contrat a fait l'objet d'une résiliation anticipée. Toutefois, ces événements ne doivent pas être pris en compte dans l'application du principe de l'opérateur en économie de marché puisqu'ils sont postérieurs à la conclusion des contrats. Pour estimer la rentabilité des accords de 2008, tout opérateur en économie de marché aurait fait référence aux montants prévus à la signature du contrat.

(384) En ce qui concerne les coûts d'investissements incrémentaux, aucun n'a été retenu dans la mesure où aucun élément du dossier ne fait apparaître qu'un opérateur en économie de marché se serait attendu à devoir réaliser certains investissements essentiellement en raison des contrats qui font l'objet de la procédure formelle d'examen.

(385) Afin d'estimer les coûts d'exploitation incrémentaux prévisibles lors de la conclusion des accords de 2008, la Commission doit se fonder sur les éléments d'analyse du

gestionnaire de l'aéroport, puisqu'elle n'était pas en mesure d'estimer elle-même la façon dont un contrat donné peut influer sur les différents postes de coûts de l'aéroport.

(386) La Commission note que cette estimation a été réalisée par la CCI-aéroport et le SMAC en amont de la signature des accords de 2008 et était donc disponible au moment de la conclusion de ces contrats.

(e) Présentation des résultats en ce qui concerne les contrats conclus avec Ryanair et AMS

(387) Ayant ainsi établi pour le contrat toutes les recettes incrémentales et coûts incrémentaux qu'un opérateur en économie de marché aurait prévus, la Commission est en mesure de déterminer pour les accords de 2008 et année par année sur toute leur durée prévue, les flux incrémentaux escomptés (recettes moins coûts). Ces résultats sont présentés ci-après.

Tableau 12: Les flux incrémentaux escomptes des accords de 2008

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Taux de remplissage	0.85	0.85	0.85	0.85	0.85
Passagers par vol	160.65	160.65	160.65	160.65	160.65
Passagers par rotation	322	322	322	322	322
Rotations d'avril à octobre	93	93	93	93	93
Total des passagers	**29946**	**29946**	**29946**	**29946**	**29946**

Tarif des redevances	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Redevance par passage	1.18	1.44	2.1	2.76	2.76
Redevances à l'atterrissage par rotation	252.29	252.29	252.29	252.29	252.29
Redevance de handling par rotation	195	245	245	245	245

Recettes incrémentales	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Produit de la redevance passagers	35336.28	43122.24	62886.6	82650.96	82650.96
Produit de la redevance à l'atterrissage	23462.97	23462.97	23462.97	23462.97	23462.97
Produit de la redevance de handling	18135	22785	22785	22785	22785
Revenus extra-aéronautiques	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Total	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Coûts incrémentaux	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Handling et accueil	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
dont personnel	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
dont autres	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Marketing	400000	300000	225000	0	0
Total	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Recettes	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Dépenses	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Résultat	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(388) La Commission note que pour les accords de 2008, tous les flux incrémentaux annuels sont négatifs, comme indiqué dans le Tableau 12, et ce malgré les hypothèses favorables à Ryanair que la Commission a retenues, notamment en matière de trafic incrémental et de coûts incrémentaux. La Commission note de surcroît que cette conclusion resterait valable même en excluant totalement les coûts d'exploitation incrémentaux et en ne retenant comme coûts incrémentaux que les coûts d'achat des prestations marketing.

(389) Par conséquent, la Commission considère que les accords de 2008 conclus par le SMAC avec Ryanair et AMS confèrent un avantage économique en faveur de ces deux dernières. Comme cet avantage résulte de dispositions contractuelles spécifiques avec la compagnie aérienne concernée, il est sélectif.

9.1.4. Affectation du commerce et de la concurrence

(390) Lorsqu'une aide financière accordée par un État membre renforce la position d'entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme étant influencés par l'aide. Selon une jurisprudence constante[192], pour qu'une mesure fausse la concurrence, il suffit que le destinataire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence.

(391) Depuis l'entrée en vigueur du troisième volet de libéralisation du transport aérien le 1er janvier 1993[193], les transporteurs aériens peuvent librement opérer des vols sur les liaisons intra-communautaires et bénéficier de l'autorisation de cabotage illimitée. Or, selon la Cour, ”*dès lors qu'une entreprise agit dans un secteur où s'exerce une concurrence effective de la part des producteurs de différents États membres, toute aide dont elle bénéficie de la part des pouvoirs publics est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres et de porter atteinte à la concurrence, dans la mesure où son maintien sur le marché empêche les concurrents d'accroître leur part de marché et diminue leurs possibilités d'augmenter leurs exportations*”[194].

(392) En l'espèce, il y a lieu de considérer que les mesures en cause ont été de nature à réduire les coûts d'exploitation d'une ligne aérienne et à inciter les opérateurs à transférer une ligne d'un aéroport à un autre aéroport. En conséquence, la Commission considère que les mesures en cause faussent la concurrence et affectent les échanges au sein de l'Union européenne.

9.1.5. Conclusion sur l'existence d'une aide

(393) Au regard des développements qui précèdent, la Commission considère que Ryanair et AMS ont bénéficié d'aides d'État du fait des accords de 2008.

9.2. COMPATIBILITE AVEC LE MARCHE INTERIEUR

(394) Les aides en question constituent des aides au fonctionnement. Or, de telles aides ne peuvent être déclarées compatibles que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées.

---

192 Arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Het Vlaamse Gewest/Commission, T-214/95, Rec. p. II-717.

193 Règlements (CEE) n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1), (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (JO L 240, 24.8.1992, p.8), (CEE) n° 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 15).

194 Voir, notamment, arrêt de la Cour du 21 mars1991, Italie/Commission, C-305/89, Rec. 1991, p. I-1603.

(395) Il résulte en outre de la jurisprudence de la Cour[195], qu'il revenait à la France d'indiquer sur quelle base légale les aides en cause pouvaient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur et de démontrer que les conditions de compatibilité étaient réunies. La Commission a donc invité la France dans la décision d'ouverture à indiquer de potentielles bases légales de compatibilité, ainsi qu'à établir si les conditions de compatibilité applicables étaient remplies, notamment au cas où les aides en question devaient être considérées comme des aides au démarrage pour l'ouverture de nouvelles liaisons. La France n'a toutefois jamais soutenu que les mesures examinées constituent des aides au démarrage compatibles avec le marché intérieur et n'a pas davantage proposé d'autres bases de compatibilité, ni de raisonnement sur le fondement duquel une déclaration de compatibilité pourrait se fonder. De surcroît, aucun tiers intéressé n'a apporté d'éléments de nature à démontrer la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur.

(396) La Commission estime néanmoins utile d'examiner dans quelle mesure ces aides pourraient être déclarées compatibles au titre de leur contribution à l'ouverture de nouvelles liaisons.

(397) À cet égard, les nouvelles lignes directrices indiquent : "*En ce qui concerne les aides au démarrage octroyées à des compagnies aériennes, la Commission appliquera les principes énoncés dans les présentes lignes directrices à toutes les aides au démarrage notifiées sur lesquelles elle devra statuer à compter du 4 avril 2014, même si les mesures ont été notifiées avant cette date. Conformément à sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales, la Commission appliquera aux aides illégales au démarrage octroyées à des compagnies aériennes les règles en vigueur à la date de leur octroi. En conséquence, elle n'appliquera pas les principes énoncés dans les présentes lignes directrices aux aides illégales au démarrage octroyées à des compagnies aériennes avant le 4 avril 2014*"[196].

(398) Les lignes directrices de 2005 disposent pour leur part que "la Commission examinera la compatibilité de toute aide au financement des infrastructures aéroportuaires ou d'aide au démarrage octroyée sans son autorisation et donc en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité sur la base des présentes lignes directrices si l'aide a commencé d'être octroyée après leur publication au Journal officiel de l'Union européenne. Dans les autres cas, elle fera l'examen sur la base des règles applicables au moment du début de l'octroi de l'aide"[197].

(399) Les accords de 2008 ayant été conclus après l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005, ces lignes constituent la base juridique applicable.

(400) À cet égard, le point 27 des lignes directrices de 2005 précise que les aides au fonctionnement accordées à des compagnies aériennes (comme les aides au démarrage) ne peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur qu'à titre exceptionnel et dans des conditions strictes dans les régions d'Europe défavorisées, à savoir les régions bénéficiant de la dérogation de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE, les régions ultrapériphériques et les régions à faible densité de population.

---

195 Voir arrêt de la Cour du 28 avril 1993, Italie/Commission, C-364/90, Rec. p. I-02097, point 20.

196 Point 174 des nouvelles lignes directrices.

197 Point 85 des lignes directrices de 2005.

(401) L'aéroport d'Angoulême n'étant pas situé dans une région de ce type, cette dérogation ne lui est pas applicable.

(402) La Commission note que ni la France ni aucun tiers intéressé n'ont démontré la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur, que ce soit sur la base des lignes directrices de 2005 ou sur tout autre fondement.

(403) Les critères fixés au point 79 des lignes directrices de 2005 pour les aides au démarrage étant cumulatifs, la Commission estime opportun d'examiner les critères prévus par le point 5.2, i) et k), desdites lignes directrices.

(404) S'agissant du critère i) (Plan d'affaire démontrant la viabilité et l'analyse de l'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes), la Commission a invité la France à indiquer si de tels plans d'affaires avaient été réalisés, et dans l'affirmative, à en transmettre des copies. Ni la France ni aucun tiers intéressé n'a fait état de l'existence de tels plans d'affaires. Il résulte en outre des déclarations de Ryanair/AMS qu'aucun plan d'affaires n'a été préparé afin de démontrer la viabilité, pour une période substantielle, de la ligne après que l'aide a été octroyée. En effet, aucune analyse *ex-ante,* fondée sur les données à la disposition de la compagnie aérienne au moment de la conclusion des accords de 2008 ne permettait d'établir la viabilité de la liaison aérienne entre l'aéroport d'Angoulême et celui de Londres-Stansted. Par conséquent, le critère prévu au point i) n'est pas rempli.

(405) Le critère k) (Recours) prévoit que des mécanismes de recours doivent être prévus au niveau des États membres pour remédier à toute discrimination qui se produirait dans l'octroi des aides. La Commission observe qu'aucun mécanisme de recours n'était prévu au moment de la conclusion des accords 2008 pour remédier à une discrimination dans l'octroi des aides au démarrage. Le critère prévu au point k) n'est donc pas davantage rempli.

9.3. CONCLUSION

(406) Les accords de 2008 conclus par la SMAC avec Ryanair et AMS, objets de la présente procédure, constituent donc des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur.

10. CONCLUSION GENERALE

(407) Conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, l'État membre est tenu de notifier tout projet tendant à instituer ou à modifier des aides. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. En l'espèce, les autorités françaises n'ont pas notifié les compensations reçues par les gestionnaires de l'aéroport d'Angoulême ni les accords de 2008. En outre, les aides ont été versées avant que la Commission ait pris une décision finale à leur égard.

(408) A la lumière de ce qui précède, la Commission considère que les compensations reçues par l'aéroport d'Angoulême constituent des aides d'État illégales, mais compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

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

11. RECUPERATION

(410) Selon une jurisprudence constante, dès lors que la Commission établit qu'une aide est incompatible avec le marché intérieur, la Commission est compétente pour obliger l'État membre concerné à supprimer ou à modifier ladite aide[198]. Selon l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999[199]"*[e]n cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire (ci-après dénommée "décision de récupération"). La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire*".

(411) L'objectif poursuivi par la Commission en exigeant de l'État membre concerné la récupération des aides incompatibles avec le marché intérieur est de rétablir la situation antérieure[200]. À cet égard, la Cour considère que l'objectif est atteint lorsque les bénéficiaires ont remboursé les montants octroyés illégalement à titre d'aide en perdant ainsi l'avantage dont ils bénéficiaient à l'égard de leurs concurrents. De cette manière, la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie[201].

(412) En l'espèce, il apparaît qu'aucun principe général du droit de l'Union n'irait à l'encontre de la récupération des aides illégales ainsi constatées. En particulier, ni la France ni les tiers intéressés n'ont fourni d'arguments en ce sens.

(413) Il s'ensuit que la France doit prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de Ryanair et AMS les aides octroyées illégalement au travers des accords de 2008.

(414) Les montants d'aide à récupérer doivent être déterminés comme suit. Les accords de 2008 doivent être considérés comme ayant donné lieu à un montant d'aide annuel égal, pour chaque année durant laquelle ces accords se sont appliqués. Chacun de ces montants est calculé à partir de la partie négative du flux incrémental prévisible (recettes moins coûts) au moment de la conclusion des accords de 2008, figurant dans le Tableau 12. En effet, ces montants correspondent aux sommes qu'il aurait fallu prévoir de déduire chaque année du montant des prestations marketing (ou qu'il aurait fallu prévoir d'ajouter aux redevances aéroportuaires et redevances d'assistance en escale facturées aux compagnies aériennes) pour que la valeur actualisée nette du contrat soit positive, autrement dit que celui-ci soit conforme au principe de l'opérateur en économie de marché.

---

198 Arrêt de la Cour du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, C-70/72, Rec. p. 00813, point 13.

199 Règlement (CE) n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, JO L 83, du 27.3.1999, p. 1

200 Arrêt de la Cour, du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, C-278/92, C-279/92 et C- 280/92, Rec. p.I-4103, point 75.

201 Arrêt de la Cour du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, Rec. I-03671, points 64-65.

(415) Afin de tenir compte de l'avantage effectif reçu par Ryanair et AMS en application des accords de 2008, les montants évoqués au considérant précédent pourront être ajustés, à l'appui de preuves fournies par la France, en fonction (i) de la différence entre, d'une part, les paiements réels, tels que constatés ex post, qui ont été effectués par Ryanair au titre de la redevance d'atterrissage, de la redevance passagers et des services d'assistance en escale en application du contrat de services aéroportuaires, et d'autre part les flux prévisionnels (ex ante) correspondant à ces postes de recettes et mentionnés dans le tableau 12, et (ii) de la différence entre, d'une part, les paiements marketing réels, tels que constatés ex post, qui ont été effectués en faveur de Ryanair et d'AMS en application du contrat de services marketing et d'autre part les coûts marketing prévisionnels (*ex ante*) correspondants tels que mentionnés dans le tableau 12.

(416) La Commission considère en outre que l'avantage effectif reçu par Ryanair et AMS est limité à la durée effective de mise en œuvre des accords de 2008. Après la résiliation de ces accords, en effet, Ryanair et AMS n'ont pas reçu de versements sous forme de paiements marketing. Par conséquent, les montants d'aide calculés comme indiqué ci-dessous et liés aux accords de 2008 sont réduits à zéro pour les années où le contrat a cessé de s'appliquer (notamment pour cause de résiliation anticipée d'un commun accord entre les parties).

(417) Le tableau 13 présente les informations pertinentes sur les montants à partir desquels sont calculés les montants à récupérer. Ces montants sont composés des flux incrémentaux (recettes moins coûts) prévisionnels résultant de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, mais avec des réductions pour les années où ils ne sont pas arrivés à leur échéance.

Tableau 13 - Informations sur les montants à récupérer des accords de 2008

Montant indicatif de l'aide reçue au titre du régime (EUR) [202]					**Montant indicatif de l'aide à récupérer (EUR)** **(Principal)**
2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	
463,066	**405,630**	**0**	**0**	**0**	**868 695**

(418) Comme expliqué ci-dessus, la Commission considère que, aux fins de l'application des règles sur les aides d'État, Ryanair et AMS constituent une seule entité économique et que les contrats de services marketing et contrats de services aéroportuaires conclus simultanément le 8 février 2008 doivent être considérés comme formant une seule et

[202] S'agissant du calcul de l'intérêt, l'octroi de l'aide est considéré avoir eu lieu le 31 décembre de l'année concernée.

unique transaction. Par conséquent, la Commission considère que Ryanair et AMS sont solidairement responsables pour l'intégralité du remboursement des aides perçues au titre des accords de 2008.

(419) Le montant d'aide effectivement versé de 2008 à 2009 en application des accords de 2008 s'élève à un montant approximatif total de 868 695 EUR.

(420) Les autorités françaises doivent récupérer le montant précité dans un délai de 4 mois à compter de la date de notification de la présente décision.

(421) A cet égard, les autorités françaises doivent en outre ajouter au montant de l'aide les intérêts de récupération, calculés à compter de la date à laquelle l'aide en cause a été mise à la disposition des entreprises, à savoir à chaque date effective de versement des aides et ce jusqu'à sa récupération effective[203], conformément au chapitre V du règlement (CE) n°794/2004[204]. Étant donné que, en l'espèce, les flux qui composent ces aides sont complexes et se produisent à plusieurs dates pendant l'année, voire continument pour certaines catégories de recettes, la Commission estime qu'il est acceptable pour le calcul des intérêts de récupération de considérer que le moment du versement des aides concernées se situe à la fin de l'année, soit au 31 décembre de chaque année concernée.

(422) Dans le cas où un État membre se heurte à des difficultés imprévisibles ou à des circonstances qui n'avaient pas été envisagées par la Commission, ces problèmes peuvent être portés à la connaissance de la Commission, ainsi que des propositions portant sur les amendements adéquats, afin que la Commission les évalue. Dans ce cas, la Commission et l'État membre coopèrent de bonne foi en vue de trouver une solution à ces difficultés, en respectant intégralement les dispositions[205] du TFUE.

(423) La Commission invite donc à la France à lui soumettre sans délai tout problème rencontré dans l'exécution de cette décision.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les versements effectués par le département de la Charente, la communauté d'agglomération du grand Angoulême et la communauté des communes de Braconne Charente en application de la convention du 23 mai 2002 relative aux conditions de financement de l'exploitation et du développement de l'aéroport d'Angoulême Brie Champniers ainsi que par le Syndicat mixte des aéroports de Charente en application du sous-traité de gestion du 22 janvier 2009 et de l'acte d'engagement du 8 août 2011 en faveur respectivement de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême et de la SNC-Lavalin constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE octroyées illégalement par la France, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

[203] Voir article 14, paragraphe 2, du règlement n° 659/99 (précité).
[204] JOCE L 140, du 30.4.2004, p. 1.
[205] Voir arrêt de la Cour du 2 février 1989, Commission/Allemagne, C-94/87, Rec. p. 175, point 9, et arrêt de la Cour du 4 avril 1995, Commission/Italie, C-348/93, Rec. p. 673, point 17.

2. Les versements en faveur de Ryanair et Airport Marketing Services effectués par le Syndicat mixte des aéroports de Charente en application du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing conclus le 8 février 2008 constituent des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE octroyées illégalement par la France, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

Article 2

1. Les versements effectués par le département de la Charente, la communauté d'agglomération du grand Angoulême et la communauté des communes de Braconne Charente en application de la convention du 23 mai 2002 relative aux conditions de financement de l'exploitation et du développement de l'aéroport d'Angoulême Brie Champniers ainsi que par le Syndicat mixte des aéroports de Charente en application du sous-traité de gestion du 22 janvier 2009 en faveur de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême sont des aides d'État compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

2. Les versements effectués par le Syndicat mixte des aéroports de Charente en faveur de la SNC-Lavalin en application de l'acte d'engagement du 8 août 2011 sont compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, à condition que la France démontre à la Commission que le montant total versé sur toute la durée du contrat n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des seules obligations de service public, à l'exclusion des coûts relatifs au développement commercial de la plateforme, en ce compris un taux raisonnable de rendement sur le capital investi.

3. La France communique à la Commission, dans les quatre mois suivant l'expiration du contrat conclu en 2011 entre le Syndicat mixte des aéroports de Charente et la SNC-Lavalin, un rapport démontrant que le montant de la compensation accordée à la SNC-Lavalin, y compris un taux raisonnable de rendement sur le capital investi, est conforme, sur toute la durée du contrat, à l'article 5 de la décision 2012/21/UE de la Commission.

4. Les aides octroyées en faveur de Ryanair et Airport Marketing Services par le Syndicat mixte des aéroports de Charente en application du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing conclus le 8 février 2008 avec Ryanair et Airport Marketing Services sont incompatibles avec le marché intérieur.

Article 3

1. La France est tenue de se faire rembourser les aides visées à l'article 2, paragraphe 4, par les bénéficiaires. Ryanair et Airport Marketing Services sont tenus solidairement au remboursement des aides.

2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires jusqu'à leur récupération effective.

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n°794/2004 de la Commission[206] et au règlement (CE) n°271/2008 modifiant le règlement (CE) n°794/2004 de la Commission[207].

4. La France annule tous les paiements en suspens des aides visées à l'article 2, paragraphe 4, à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 4

1. La récupération des aides visées à l'article 2, paragraphe 4, est immédiate et effective.

2. La France veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 5

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la France communique les informations suivantes à la Commission :

   a) Les montants d'aide à récupérer en application de l'article 3;

   b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;

   c) les documents démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser les aides.

2. La France tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides visées à l'article 2, paragraphe 4. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants des aides et les intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

---

[206] Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

[207] Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

Article 6

1. La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23.7.2014

Par la Commission,

Joaquin ALMUNIA
Vice-président

Avertissement

Dans le cas où cette décision contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la publication du texte intégral de la décision. Cette demande, où seront précisés les éléments concernés, devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffe Aides d'État
1049 Bruxelles
Belgique

Fax: +32 2 296.12.42