



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.4.2015
C(2015) 2270 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour
information.

Objet: Aides d'État SA.38937 (2014/N) – France - Régime d'aide à l'investissement des aéroports français

Monsieur le Ministre,

1 PROCEDURE

- (1) Conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et par une notification soumise par voie électronique le 20 juin 2014, les autorités françaises ont notifié à la Commission leur intention de mettre en place un régime intitulé " Régime d'aide à l'investissement des aéroports français".
- (2) Par courrier du 31 juillet 2014, la Commission a envoyé une demande de renseignements complémentaires à laquelle les autorités françaises ont répondu par lettre du 12 novembre 2014. À la suite d'une réunion qui s'est tenue le 28 novembre 2014, les autorités françaises ont soumis le 6 janvier 2015 une version modifiée de la notification initialement soumise.

Son Excellence
Monsieur Laurent FABIUS
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay, 37
F-75007 PARIS

2 DESCRIPTION DETAILLEE DU REGIME

2.1 Objectif du régime d'aide

- (3) Cette notification fait suite à l'adoption, le 20 février 2014, des nouvelles lignes directrices sur les aides d'État en faveur des aéroports et des compagnies aériennes¹ (ci-après « les lignes directrices »). Les lignes directrices contiennent à cet égard des dispositions sur la notification des régimes d'aides et des aides individuelles aux aéroports, qui sont détaillées aux points 109 à 111, 135 et 136. Les États membres sont fortement encouragés à notamment notifier les aides à l'investissement qu'ils prévoient d'accorder aux aéroports sous forme de régimes, plutôt que d'aides individuelles. Ils sont toutefois, dans certaines circonstances, dans l'obligation de procéder à des notifications d'aides individuelles.
- (4) Les objectifs du régime d'aides visent à:
- a) optimiser la contribution du réseau des aéroports français à un développement équilibré du territoire;
 - b) faciliter le développement des échanges aériens transrégionaux européens par la création ou le renforcement de points d'accès aéroportuaires régionaux;
 - c) favoriser le développement économique régional par le développement de l'offre aéroportuaire là où la demande pour des services aériens supplémentaires peut être démontrée sans atteinte significative à la concurrence et où un calcul économique peut être fait pour justifier la pertinence de nouveaux investissements;
 - d) améliorer l'utilisation des infrastructures existantes et sous-employées par un effort sur la qualité de l'offre aéroportuaire notamment en termes de sécurité des installations, de mise aux normes et de confort pour les usagers;
 - e) maintenir l'ouverture au trafic aérien commercial de plates-formes reconnues comme indispensables à l'accessibilité de la région;
 - f) rationaliser l'offre aéroportuaire en évitant que des projets nouveaux ne conduisent au développement de surcapacités.

2.2 Base juridique nationale

- (5) L'intervention des collectivités territoriales se fonde sur les articles L. 1511-1 à L. 1511-5, L.2251-1 et 2, L.3231-1 et 2 et article L.4211-1 du code général des collectivités territoriales et l'article L.6321-3 du code des transports. S'agissant de l'intervention des Chambres de commerce et d'industrie (CCI), les bases juridiques

¹ JO C94, du 4.4.2014, p.3

applicables en droit national sont les dispositions du livre VII titre 1^{er} du code de commerce et en particulier ses articles L.711-1, L.711-3 et L.711-7².

2.3 Durée

- (6) La durée du régime d'aide est de 9 ans à compter du 4^{er} avril 2015. Il couvrira donc la période du 4 avril 2015 au 3 avril 2024.

2.4 Budget et forme de l'aide

- (7) Le programme d'aide envisagé pourra mobiliser une enveloppe globale maximum de EUR 225 millions sur ses 9 années de fonctionnement (valeur 2014), soit une moyenne annuelle de EUR 25 millions. Cette moyenne annuelle calculée est indicative. Les budgets réels correspondant à chaque opération individuelle seront arrêtés par délibérations des collectivités publiques concernées. Ils seront éventuellement ajustés en fonction de la mise en œuvre des programmes.
- (8) L'aide sera attribuée par tranche annuelle, conformément au programme défini dans le plan d'affaire prévisionnel validé par les autorités françaises sous forme de subventions directes, de prêts, d'avances remboursables ou de garanties d'emprunt.

2.5 Coûts éligibles

- (9) Les autorités françaises renvoient explicitement à la définition des coûts éligibles des lignes directrices (points 22 à 25). Selon les autorités françaises, les coûts éligibles sont ceux liés aux investissements d'infrastructure de l'aéroport incluant les coûts de planification, aux investissements pour les infrastructures centralisées d'assistance en escale et aux équipements aéroportuaires. Ils ne comprennent pas les coûts liés aux investissements non aéronautiques³, les coûts liés aux services d'assistance en escale ni les coûts liés aux missions régaliennes confiées au gestionnaires d'aéroports⁴.

² Consultable sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379>

³ À ce titre, les décisions de la Commission du 23 juillet 2014 SA.22614 - Aéroport de Pau Pyrénées, SA.33961- Aéroport de Nîmes, SA 33963-Aéroport d'Angoulême et du 20 février 2014 – Aéroport de Marseille-Provence précisent que doivent être exclues notamment les dépenses liées aux parkings voitures, aux boutiques, aux restaurants, aux hôtels, aux bureaux et autres locaux industriels.

⁴ Les autorités françaises précisent que l'exclusion des dépenses à caractère régalien et non économique du champ du présent régime a été reconnue par la Commission dans ses décisions du 23 juillet 2014 SA.22614 - Aéroport de Pau Pyrénées, SA.33961- Aéroport de Nîmes, SA.33963 - Aéroport d'Angoulême et du 20 février 2014 – SA.22932 Aéroport de Marseille-Provence (ces décisions ne sont pas encore publiées au JOCE). Peuvent également être rattachés aux missions régaliennes les services AFIS (*Air Flight Information Service*) et la participation des aéroports au financement des équipements de contrôle de la navigation aérienne (voir décision de la Commission du 23 juillet 2014 SA 33963 - Aéroport d'Angoulême). En revanche, les autorités françaises déclarent que les dépenses de mises aux normes de la sécurité incendie des bâtiments ou les dépenses de sécurité aéronautique, qui sont indissociables de l'exploitation aéroportuaire (balisage des pistes, alimentation électrique secourue etc...), ne sont pas considérées comme des missions régaliennes (voir la décision SA.22932- Aéroport de Marseille-Provence précitée). Enfin les autorités françaises prévoient que, conformément aux points 35 et 36 des lignes directrices, le

2.6 Intensité de l'aide

- (10) Le régime notifié prévoit les intensités d'aide suivante:
- a) pour les aéroports dont le trafic est inférieur à 1 million de passagers, l'intensité de l'aide est plafonnée à 75 % au maximum.
 - b) pour les aéroports dont le trafic est compris entre 1 million de passagers et 3 millions de passagers, l'intensité de l'aide est plafonnée à 50% au maximum.
 - c) les plafonds d'intensité mentionnés aux deux points précédents peuvent être augmentés de 20% pour les régions éloignées (voir considérant (15)).
- (11) Le régime notifié prévoit par ailleurs que, conformément au point 103 des lignes directrices, sous réserve d'une appréciation au cas par cas et compte tenu des spécificités de chaque aéroport, du projet d'investissement et de la région desservie, une intensité supérieure à 75% peut être justifiée, dans des circonstances exceptionnelles, pour les aéroports. Tel sera le cas en France pour les aéroports isolés et indispensables à l'aménagement du territoire, caractérisés par l'absence de tout autre moyen de transport substituable et par la présence d'une liaison à obligation de service public.

2.7 Bénéficiaires des aides

- (12) Peuvent bénéficier du régime d'aide à l'investissement les aéroports dont le trafic annuel moyen au cours des deux exercices précédent le dépôt de leur projet d'aide n'a pas dépassé 3 millions de passagers par an⁵ excepté :
- a) lorsque le projet d'aide concerne un aéroport mixte passagers/fret dont le trafic fret est supérieur à 200 000 tonnes par an⁶ ;
 - b) lorsque le projet d'aide concerne la création d'un nouvel aéroport de passagers ou la reconversion d'une plate-forme en aéroport de passagers ;
 - c) lorsque d'autres aéroports sont situés dans la même zone d'attraction (a priori moins de 100 km ou moins 1 h de trajet en voiture, bus, train ou TGV)⁷ :

financement des activités reconnues comme régaliennes et 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.

⁵ Trafic moyen annuel calculé sur la base des 2 années fiscales précédant celle de la notification de l'aide. Ce seuil comptabilise les allers simples ; un passager qui effectue un vol vers l'aéroport et le vol retour sera ainsi comptabilisé 2 fois. Il s'applique aux liaisons individuelles. Si un aéroport fait partie d'un groupe d'aéroports, le nombre de passagers est établi sur la base de chaque plate-forme.

⁶ Il n'existe pas à la date de cette décision d'aéroport français mixte de moins de 3 millions de passagers et de plus de 200 000 tonnes de fret voir lien: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Bulletin-statistique.html>

- (13) Le régime précise que les mesures exclues du régime d'aide général doivent faire l'objet de notifications individuelles, de même que les mesures suivantes :
- a) aides à l'investissement des aéroports de plus de 3 millions de passagers ;
 - b) aides à l'investissement des aéroports de moins de 1 million de passagers excédant 75% d'intensité d'aide ;
 - c) aides à l'investissement pour la relocalisation d'aéroports.
- (14) Les autorités françaises précisent qu'en France (métropole et départements d'outre-mer), il y avait fin 2012 : 77 aéroports de plus de 1000 et moins de 3 millions de passagers commerciaux, dont 10 entre 1 et 3 millions, 2 entre 500 000 et 1 million, 16 entre 200 000 et 500 000, 10 entre 100 000 et 200 000 et 39 entre 1000 et 100 000 passagers.
- (15) Les autorités françaises ont également nommé désigné les régions éloignées dans lesquelles les aéroports seront éligibles aux aides visées par le régime notifié. Les régions éloignées étant définies aux points 25 à 27 des lignes directrices comme : « *les régions ultra périphériques, Malte, Chypre, Ceuta, Melilla, les îles faisant partie du territoire d'un État membre ainsi que les zones à faible densité de population* », les autorités françaises rappellent que les régions ultra périphériques au sens de l'article 349 TFUE sont pour la France : la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, La Réunion, Saint Martin et Mayotte. Mayotte a été intégrée à cette liste par décision du Conseil européen à compter du 1^{er} janvier 2014 et, à l'inverse, Saint Barthélemy qui y figurait initialement en a été supprimée après son accession au statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) depuis le 1^{er} janvier 2012. Les îles françaises autres que les régions ultra périphériques dotées d'un aéroport et donc susceptibles de bénéficier de la majoration des plafonds d'intensité des aides sont : la Corse, Ouessant, l'île d'Yeu, Belle-Ile et l'île d'Oléron. Il n'y a pas en France, hors régions ultra périphériques, de région répondant aux critères définis par les lignes directrices pour les zones à faible densité de population.

2.8 Mécanisme d'attribution de l'aide

- (16) Tout aéroport doit notifier son projet d'aide à l'investissement aux autorités françaises à la Direction générale de l'aviation civile du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (ci-après DGAC).
- (17) Selon les autorités françaises, le dossier de notification comporte impérativement les éléments suivants :

⁷ Lorsque deux plates-formes se trouvent dans cette situation, le régime notifié impose qu'elles doivent obligatoirement passer par une notification individuelle à la Commission européenne.

- a) une notice conforme au modèle préparé par la DGAC et faisant partie du régime notifié décrivant la situation actuelle de l'aéroport, sa capacité maximale avec ses limitations éventuelles, son trafic, ses liaisons aériennes, le projet d'aide à l'investissement ainsi que ses objectifs, une estimation globale de son coût, la répartition de ses financements et désignant la personne responsable du projet, qui sera l'interlocuteur de la DGAC. Cette notice devra également expliciter la conformité du projet à chacun des critères applicables des lignes directrices.
- b) une notice stratégique de l'autorité dont relève l'aéroport au sens de l'article L.6321-3 du code des transports détaillant sa vision du positionnement de l'aéroport dans la région et de son développement, et, le cas échéant, de son insertion dans un schéma de rationalisation aéroportuaire lorsque plusieurs aéroports relèvent de la même autorité et précisant l'apport du projet d'investissement dans ce schéma stratégique (retombées économiques pour l'aéroport et pour la région).
- c) un plan d'affaires *ex-ante* couvrant la durée d'utilisation de l'actif économique généré par l'investissement bénéficiant de l'aide, faisant apparaître les recettes et les coûts d'exploitation en 3 volets :
 - i. une simulation du scénario contrefactuel sans réalisation du projet.
 - ii. une simulation du scénario avec réalisation du projet.
 - iii. une analyse différenciée des deux scénarios précités, faisant ressortir les recettes et les coûts d'exploitation directement liés au projet.
- d) la valeur actuelle nette (VAN) des excédents bruts d'exploitation liés au projet, actualisés au taux du coût moyen pondéré du capital fixe (CMPC), doit être calculée.
- e) Les hypothèses sous-jacentes aux recettes et aux coûts générés directement par le projet, notamment en matière de trafic, doivent être clairement explicitées.
- f) le plan d'affaires et les calculs sous-jacents démontreront le respect des dispositions pertinentes des lignes directrices.
- g) une notice relative à l'impact concurrentiel de cette (ces) opération(s) notamment pour les aéroports les plus proches (il est rappelé que si ces plateformes sont situées dans un rayon de moins de 100 km ou de moins d'1 heure de trajet, le projet d'aide devra faire l'objet d'une notification individuelle à la Commission européenne).
- h) la grille tarifaire des redevances aéroportuaires applicable sur l'aéroport et une description de la politique relative à l'évolution de ces tarifs au regard des évolutions historiques récentes et des perspectives d'évolution. Le cas échéant, la grille tarifaire doit faire apparaître toutes les mesures de modulation ainsi que les

accords applicables aux tarifs des redevances aéroportuaires, de manière à pouvoir reconstituer les tarifs effectivement facturés à toutes les compagnies aériennes desservant l'aéroport.

- i) Les derniers comptes certifiés ou approuvés de l'aéroport.
- (18) Le dossier doit être complet et suffisamment étayé sur le plan économique, faute de quoi il peut faire l'objet de demandes de renseignements complémentaires ou être rejeté.

2.9 Contrôle de l'aide

- (19) Il ressort du régime notifié que le respect des dispositions des lignes directrices doit être assuré à plusieurs stades:
- a) la plupart des aéroports commerciaux de moins de 3 millions de passagers relèvent de collectivités territoriales. Certains sont propriété de l'État mais l'autorité concédante de la zone civile y est néanmoins confiée à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités (aéroports mixtes à affectation principale de défense). Quelques-uns demeurent encore des concessions d'État. Ces collectivités relèvent de la loi Sapin⁸, qui prévoit la passation de conventions de délégations de service public (DSP) et de la loi relative aux aéroports de 2005⁹;
 - b) les paramètres des aides éventuelles à l'investissement sont donc intégrés dans les cahiers des charges des appels d'offres et dans les conventions qui en résultent, après le renouvellement de chaque délégation. Ces conventions de DSP sont ensuite soumises au contrôle de légalité du préfet;
 - c) la sous-direction des aéroports de la DGAC procède à son tour à l'évaluation des éléments des dossiers reçus en vérifiant leur adéquation avec les objectifs généraux et les règles définies dans le présent régime général et dans les textes communautaires de référence;
 - d) à l'issue de cette évaluation, la direction du transport aérien / sous-direction des aéroports de la DGAC prend une décision de conformité du projet¹⁰ au regard du régime général d'aide à l'exploitation approuvé par la Commission. Elle peut également proposer à l'aéroport des aménagements de son projet destinés à lui permettre de se mettre en conformité avec les règles applicables;

⁸ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

⁹ Loi n°2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports.

¹⁰ La DGAC fera part de sa décision dans un délai de 3 mois à compter de la réception du dossier de notification complet de l'aéroport. Toute demande de renseignements complémentaires nécessaire au traitement de ce dossier est interruptive de ce délai.

- e) Le dossier doit être complet et suffisamment étayé sur le plan économique, faute de quoi il peut faire l'objet de demandes de renseignements complémentaires ou être rejeté;
- f) le régime notifié rappelle que conformément au point 93 des lignes directrices tout projet d'aide mis en œuvre sans autorisation après l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices le 4 avril 2014, sera considéré comme incompatible avec le marché intérieur et donc susceptible de faire l'objet d'une demande de remboursement;
- g) le gestionnaire d'aéroport dont le projet fait l'objet d'une décision favorable a la responsabilité de le mettre à exécution conformément aux termes approuvés. Il transmet chaque année une note à la DGAC faisant le point sur sa mise en œuvre et sur les aides effectivement versées. Les services de l'aéroport apportent, le cas échéant, toute la coopération nécessaire et mettent autant que de besoin à disposition de la DGAC les documents comptables ou administratifs correspondants.

(20) En cas de désaccord sur le projet, celui-ci ne peut être mis en œuvre.

(21) Enfin le régime notifié impose le respect *ex-post* des points 160 à 168 des lignes directrices et à la Communication C(2014)3349/2 du 21 mai 2014¹¹, qui sont relatifs aux rapports annuels, à la transparence des aides, à leur suivi et à leur évaluation.

3 APPRÉCIATION DE LA MESURE

3.1 Notification du régime

(22) Selon les dispositions de l'article 2 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE¹², « *tout projet d'octroi d'une aide nouvelle est notifié en temps utile à la Commission par l'État membre concerné* ». Une telle notification est nécessaire même lorsque l'État membre à l'origine d'une mesure d'aide estime que celle-ci est compatible avec le marché intérieur en application des dispositions de l'article 107, paragraphe 2, du TFUE. Il appartient ensuite à la Commission d'adopter une décision formelle à l'égard de la mesure en cause après avoir vérifié, le cas échéant, sa compatibilité avec le marché intérieur.

(23) Par ailleurs, les autorités françaises n'ont encore pas mis en œuvre le régime notifié et ont respecté de la sorte la clause de suspension posée par l'article 3 du règlement (CE) n° 659/1999.

¹¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_transparency_en.pdf

¹² JO n° L 83 du 27.3.1999, p. 4.

- (24) En informant la Commission du projet du régime d'aides dont il s'agit et en s'abstenant de le mettre en œuvre avant que la Commission n'ait pris une décision l'autorisant, les autorités françaises ont satisfait à l'exigence de notification imposée par les dispositions précitées.

3.2 Existence de l'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

- (25) Aux termes de l'article 107 paragraphe 1 du traité TFUE: « *Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont cumulatifs. Par conséquent, afin de déterminer si l'aide notifiée constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, toutes les conditions mentionnées ci-dessus doivent être remplies, à savoir:

- a) être accordée par l'État ou au moyen de ressources d'État,
- b) favoriser certaines entreprises ou certaines productions,
- c) fausser ou menacer de fausser la concurrence,
- d) affecter le commerce entre les États membres.

- (26) Ressources d'État : le régime d'aide notifié comporte l'octroi de subventions directes, de prêts, d'avances remboursables ou de garanties d'emprunt par l'État, des collectivités territoriales (régions, départements, communes), des chambres de commerce et d'industrie (CCI), des groupements de ces collectivités (syndicats mixtes) ou par toute autre structure publique ou privée disposant de ressources contrôlées par ces collectivités publiques. Comme la Commission a pu le démontrer dans de précédentes décisions¹³, tant les ressources de l'État que celles des collectivités territoriales, des CCI et de leurs groupements contrôlés par des autorités publiques impliquent l'utilisation de ressources d'État et sont imputables à l'État. Le présent régime notifié implique donc l'utilisation de ressources d'État et est imputable à l'État.

¹³ Voir notamment les décisions de la Commission du 23 juillet 2014 dans les cas SA. 33961– France – Aéroport de Nîmes, SA.33963 – Aéroport d'Angoulême, non encore publiées.

- (27) Avantage économique sélectif : dans l'arrêt "Aéroport de Leipzig-Halle"¹⁴, le Tribunal a précisé que l'exploitation d'un aéroport constitue une activité économique relevant du contrôle des aides d'État. Les aéroports exercent une activité économique dans la mesure où ils fournissent des services aéroportuaires aux compagnies aériennes afin de permettre aux transporteurs aériens de fournir des services de transport aérien¹⁵. Les subventions en question permettront de procurer aux bénéficiaires un avantage concurrentiel sur les autres opérateurs présents sur le même marché, en diminuant les coûts normalement supportés par les bénéficiaires aux fins de l'expansion de leur activité. Les subventions ont un caractère sélectif dans la mesure où elles sont réservées aux aéroports français de moins de 3 millions de passagers par an, sur acceptation du projet d'aide par les autorités françaises.
- (28) Distorsion de concurrence et affection du commerce entre les États membres : une aide accordée par un État membre fausse la concurrence dans la mesure où elle renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres¹⁶. La Commission constate que les aéroports sont en concurrence pour la gestion des infrastructures aéroportuaires, y compris dans les aéroports locaux et régionaux. Le financement public d'investissement aéroportuaire peut par conséquent fausser la concurrence sur les marchés de l'exploitation d'infrastructures aéroportuaires. La Commission relève également que le soutien financier aux aéroports français est de nature à affecter l'économie du secteur du transport aérien en Europe, dans la mesure où les aides versées pourront modifier les choix stratégiques de transporteurs aériens de desservir ou non des plateformes aéroportuaires situées dans d'autres États-Membres. Enfin, la Commission relève que les aides aux aéroports sont de nature à modifier la part de marché relative du transport aérien au détriment des autres moyens de transport substituables (par exemple routier ou dans une certaine mesure ferroviaire), et affecter ainsi des opérateurs de transport susceptibles d'offrir des services concurrents dans le marché unique. En conséquence, le financement public d'aéroports proposant des services au départ de ces aéroports est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.
- (29) Tous les critères cumulatifs de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE étant remplis, il y a donc lieu de considérer que le régime notifié constitue une aide au sens de cet article, ce que les autorités françaises ne contestent pas.

¹⁴ Arrêt du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-443/08 et T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commission (arrêt «Aéroport de Leipzig-Halle»), Recueil 2011, p. II-1311, confirmé par l'arrêt rendu dans l'affaire C-288/11 P, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig-Halle/Commission, Recueil 2012, ECLI:EU:C:2012:821

¹⁵ Voir directive 2009/12/CE, considérant 1.

¹⁶ Arrêt de la Cour du 7 mars 2002, C-310/99, Italie/ Commission, [2002], ECLI:EU:C:2002:143, point 65.

3.3 Compatibilité de la mesure avec le marché commun

- (30) Les lignes directrices énoncent aux points 83 à 111 plusieurs conditions cumulatives auxquelles les aides à l'investissement doivent satisfaire pour être considérées comme compatibles avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE.
- (31) À titre liminaire, la Commission relève que le régime notifié introduit un dispositif de contrôle interne décrit à la section 2.9 qui a pour but le respect de ces critères de compatibilité. La Commission relève notamment que le contrôle exercé par la DGAC impose aux entités octroyant des aides à l'investissement aux aéroports de démontrer le respect cumulatif de chacune des conditions précitées. À défaut, l'octroi de l'aide à l'investissement leur sera refusé par la DGAC. La Commission considère que ce mécanisme de contrôle contribue donc à assurer le respect des lignes directrices.
- (32) La Commission entend cependant vérifier dans les paragraphes suivants que le régime notifié respecte en substance chacune desdites conditions:

3.3.1 *Contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini (points 84 à 86 des lignes directrices):*

- (33) Le point 84 des lignes directrices dispose que les aides au fonctionnement octroyées à des aéroports seront considérées comme contribuant à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun si :
- a) elles améliorent la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions grâce à la mise en place de points d'accès pour les vols intra-Union ou si,
 - b) elles luttent contre la congestion du trafic aérien sur les principales plates-formes aéroportuaires de l'Union ou si,
 - c) elles facilitent le développement régional.
- (34) Les autorités françaises font valoir que les objectifs du régime en cause sont de:
- a) optimiser la contribution du réseau des aéroports du pays à un développement aéroportuaire équilibré du territoire. Selon les autorités françaises, cet objectif permet de lutter contre la saturation des plates-formes parisiennes et des grandes plates formes régionales en reportant une partie de la croissance du trafic aérien sur les petits et moyens aéroports parfois sous utilisés;
 - b) faciliter le développement des échanges aériens transrégionaux européens par la création ou le renforcement de points d'accès aéroportuaires régionaux;
 - c) favoriser le développement économique régional par le développement de l'offre aéroportuaire là où la demande pour des services aériens supplémentaires peut être

démontrée sans atteinte significative à la concurrence et où un calcul économique peut être fait pour justifier la pertinence de nouveaux investissements;

- d) améliorer l'utilisation des infrastructures existantes et éventuellement sous-employées par un effort sur la qualité de l'offre aéroportuaire notamment en termes de sécurité des installations et de confort pour les usagers;
 - e) maintenir l'ouverture au trafic aérien commercial de plates-formes reconnues comme indispensables à l'accessibilité de la région. Les autorités françaises précisent que, sans préjudice de l'application éventuelle de la jurisprudence *Altmark Trans*¹⁷ ou de la décision du 20 décembre 2011¹⁸, cet objectif concerne uniquement les plates-formes isolées et reconnues comme indispensables à la desserte d'une région. De l'avis des autorités françaises, ces aéroports sont soit de petits aéroports dans des endroits relativement éloignés et mal desservis, soit des aéroports iliens en relation avec la métropole, soit des plates-formes spécialisées (évacuations sanitaires, sécurité civile...) pour lesquels la fourniture d'une aide dans le cadre du schéma proposé ne saurait impacter significativement la concurrence ni avoir un effet négatif sur le commerce intra-communautaire;
 - f) rationaliser l'offre aéroportuaire en évitant que les aides ne conduisent au développement de surcapacités.
- (35) Les autorités précisent encore que les objectifs généraux énoncés ci-dessus devront être développés et déclinés localement dans chaque projet individuel. La Commission note que les objectifs du régime notifié tels que décrits au considérant (4) se concilient avec ceux du point 84 des lignes directrices:
- a) le premier objectif communautaire d'amélioration de la mobilité et de la connectivité est contenu dans l'objectif national de développement des points d'accès aéroportuaires régionaux;
 - b) le second objectif communautaire de réduction de la congestion des aéroports de l'Union est repris dans l'objectif national d'optimisation de la contribution du réseau des aéroports du pays à un développement aéroportuaire équilibré du territoire, puisque ce dernier fait explicitement référence au besoin de lutter contre la saturation des plateformes aéroportuaires françaises;
 - c) le troisième objectif communautaire de développement économique régional est repris dans l'objectif national de développement économique régional et de rationalisation de l'activité économique des petits aéroports;

¹⁷ Arrêt précité.

¹⁸ Décision 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 du 11 janvier 2012 L7/3.

- (36) La Commission relève enfin que les autres objectifs nationaux susmentionnés ne contreviennent pas aux trois objectifs communautaires précités.
- (37) La Commission est donc d'avis que les objectifs du régime notifié et les exigences imposées par les autorités françaises aux bénéficiaires sont en ligne avec les principes posés au point 84 des lignes directrices.
- (38) Cependant le point 85 des lignes directrices pose comme limite qu'un investissement n'offrant pas de perspectives d'utilisation satisfaisantes à moyen terme ou réduisant les perspectives d'utilisation des infrastructures existantes dans la zone d'attraction à moyen terme ne peut être considéré comme poursuivant un objectif d'intérêt commun. De ce de fait, le point 86 des lignes directrices stipule que la Commission doutera des perspectives d'utilisation, à moyen terme, d'infrastructures aéroportuaires d'un aéroport situé dans la zone d'attraction d'un aéroport existant dès lors que ce dernier ne fonctionne pas ou pratiquement pas à pleine capacité. Les perspectives d'utilisation à moyen terme devront être démontrées sur la base de prévisions satisfaisantes concernant le trafic de passagers et de fret indiquées dans un plan d'exploitation ex ante et devront déterminer l'incidence probable de l'investissement sur l'utilisation des infrastructures existantes, telles qu'un autre aéroport ou d'autres modes de transport, et notamment les liaisons ferroviaires à grande vitesse
- (39) Eu égard à ce qui précède, la Commission relève que le mécanisme de notification décrit au considérant (17) ci-dessus est de nature à respecter les exigences des points 85 et 86:
- a) la notice stratégique requise pour la notification à la DGAC décrit le positionnement de l'aéroport dans la région et de son développement, le cas échéant de son insertion dans un schéma de rationalisation aéroportuaire lorsque plusieurs aéroports relèvent de la même autorité et du plan d'affaires.
 - b) le plan d'affaires fait apparaître le scénario de financement, le scénario contrefactuel et une analyse différenciée des deux scénarios précités, faisant ressortir les recettes et les coûts d'exploitation directement liés au projet
 - c) la notice relative à l'impact concurrentiel doit démontrer l'incidence de l'investissement pour les aéroports les plus proches, afin de rationaliser l'offre aéroportuaire en évitant que les aides ne conduisent au développement de surcapacités (voir le considérant (34)).
- (40) La Commission en conclut donc que régime notifié remplit le critère relatif à la contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini.

3.3.2 Nécessité de l'intervention de l'État (points 87 à 89 des lignes directrices):

- (41) Les lignes directrices imposent que la nécessité d'un financement public en faveur d'investissements dans des infrastructures variera, eu égard au niveau élevé des coûts fixes, selon la taille de l'aéroport.

- (42) Les autorités françaises entendent s'assurer en examinant la situation particulière de l'aéroport concerné, son niveau de trafic, son environnement, l'existence d'autres modes de transport et ses données financières, que le projet d'investissement envisagé correspond à un réel besoin tel que défini plus haut et qu'il ne peut être financé par les ressources propres de l'aéroport ou par le marché. Sur les aéroports mixtes civils et militaires, elles distinguent clairement la part de l'investissement imputable au transport civil de passagers et de fret.

3.3.3 *Caractère approprié de l'aide d'État en tant qu'instrument d'intervention (points 90 à 92 des lignes directrices):*

- (43) Les lignes directrices imposent qu'une aide ne sera pas jugée compatible avec le marché intérieur si d'autres instruments d'intervention ou d'aide entraînant moins de distorsions permettent d'atteindre le même objectif. Les États membres peuvent poser différents choix en ce qui concerne l'utilisation des divers instruments d'intervention et types d'aides. En règle générale, lorsqu'un État membre a envisagé diverses options et comparé le recours à un instrument sélectif, tel qu'une aide d'État sous forme de subventions directes, à d'autres formes d'aides faussant moins la concurrence (prêts, garanties ou avances récupérables, par exemple), les mesures concernées sont considérées comme constituant des instruments appropriés.
- (44) Les autorités françaises précisent que l'aide doit nécessairement s'inscrire dans le cadre des objectifs d'intérêt général communautaire développés plus haut et d'une politique aéroportuaire portée par la collectivité ou l'entité dont relève l'aéroport. Cette politique ainsi que la contribution du projet d'aide à son accomplissement sont développés dans le plan stratégique obligatoirement joint au dossier individuel de notification transmis à la DGAC susmentionné. La forme de l'aide est également adaptée aux objectifs visés en évaluant, le cas échéant, la possibilité de recourir à un instrument moins sélectif que la subvention directe (prêts, garanties ou avances récupérables). Par ailleurs, parmi les différentes formes d'aides, les autorités françaises s'engagent à choisir la forme d'aide la moins distortive.
- (45) La Commission considère que les mécanismes décrits aux considérants (17) et (19) sont suffisants pour contrôler la nécessité de l'aide. Ils permettent en effet de s'assurer du bienfondé du recours à l'instrument d'aide d'État par rapport à d'autres instruments.
- (46) La Commission en conclut donc que régime notifié remplit le critère relatif au caractère approprié de l'aide d'État en tant qu'instrument d'intervention.

3.3.4 *Existence d'un effet d'incitation (points 93 à 96 des lignes directrices)*

- (47) Les lignes directrices imposent que:
- a) les travaux rendus possibles par un investissement individuel ne peuvent débiter qu'après l'introduction d'une demande auprès de l'autorité qui octroie les aides. Si les travaux démarrent avant qu'une telle demande ait été présentée, toute aide

octroyée pour cet investissement individuel sera considérée comme incompatible avec le marché intérieur.

- b) l'effet d'incitation est constaté par une analyse contrefactuelle, en comparant les niveaux de l'activité prévue avec ou sans aide. En l'absence de scénario contrefactuel connu, l'effet d'incitation peut être présumé lorsqu'il existe un «déficit de financement du coût du capital», c'est-à-dire lorsqu'il peut être démontré, sur la base d'un plan d'exploitation *ex ante*, qu'il existe une différence entre les flux de trésorerie positifs et les flux de trésorerie négatifs (y compris les coûts d'investissement en immobilisations) sur la durée de vie de l'investissement, comptabilisés à leur valeur actualisée nette.

(48) Les autorités françaises précisent dans le projet de régime notifié que:

- a) les travaux ne peuvent débuter qu'après obtention de l'autorisation de versement de l'aide auprès de l'autorité compétente,
- b) l'évaluation de l'effet incitatif de l'opération proposée se fera à la lumière des objectifs retenus, du plan stratégique des collectivités propriétaires de l'aéroport et des projections financières, notamment du scénario contrefactuel prévu au plan d'affaires tel que décrit au considérant (17), sous c).
- c) les investissements de mise aux normes ne peuvent être admis que s'ils visent une application anticipée de la nouvelle norme, une application correspondant à un standard supérieur à celle-ci ou s'ils s'inscrivent dans le cadre plus vaste d'un projet de modernisation des plateformes aéroportuaires¹⁹.

(49) La Commission considère que ces dispositifs de contrôle sont de nature à démontrer le respect par la France de l'effet d'incitation des mesures d'aides tel que décrit au considérant (47). La Commission estime notamment que les dispositions du régime relatives au financement de mise aux normes sont bien restreintes aux seuls cas de création d'une nouvelle infrastructure ou à l'accroissement de capacité d'un aéroport existant, étant entendu que ces derniers sont eux-mêmes soumis à l'objectif de limitation des capacités aéroportuaires sous-utilisées posé au point 85 des lignes directrices. La Commission en conclut que le régime satisfait bien au critère relatif à l'existence d'un effet d'incitation au sens des lignes directrices.

3.3.5 Proportionnalité du montant de l'aide et limitation de l'aide au minimum nécessaire (points 97 à 105 des lignes directrices):

(50) Les lignes directrices disposent que :

¹⁹ Si l'investissement est avant tout destiné à la création d'une nouvelle infrastructure ou à l'accroissement de capacité d'un aéroport existant, les coûts de mise aux normes, même imposés par le droit de l'Union, peuvent être éligibles.

- a) le montant maximal autorisé en ce qui concerne les aides d'État est exprimé en pourcentage des coûts admissibles (intensité d'aide maximale). Les coûts admissibles sont les coûts afférents aux investissements dans les infrastructures aéroportuaires, y compris les coûts de planification, l'infrastructure d'assistance en escale (tels que les carrousels à bagages, etc.) et les équipements aéroportuaires. Les coûts d'investissement relatifs aux activités non aéronautiques (soit, notamment, les parcs de stationnement, les hôtels, les restaurants et les bureaux) ne sont pas admissibles.
- b) les coûts d'investissement relatifs à la fourniture, de services d'assistance en escale (bus, véhicules, etc.), dans la mesure où ils ne font pas partie des infrastructures d'assistance en escale, ne sont pas admissibles.
- c) pour être proportionnées, les aides à l'investissement octroyées aux aéroports doivent être limitées aux surcoûts (nets de recettes supplémentaires) générés par le projet/l'activité bénéficiant de l'aide que le bénéficiaire aurait entrepris à la place du projet/de l'activité qu'il aurait mené(e) s'il n'avait pas bénéficié de cette aide. En l'absence de scénario contrefactuel connu, le montant des aides d'État, pour être proportionné, ne doit pas excéder le déficit de financement du projet d'investissement (appelé «déficit de financement des coûts du capital»), calculé sur la base d'un plan d'exploitation *ex ante* comme étant la valeur actualisée nette de la différence entre les flux de trésorerie positifs et les flux de trésorerie négatifs (y compris les coûts d'investissement) sur la durée de vie de l'investissement. Dans le cas des aides à l'investissement, le plan d'exploitation doit couvrir la durée d'utilisation économique.
- d) l'intensité des aides ne pourra excéder l'intensité maximale autorisée des aides à l'investissement tel que définie dans le tableau ci-dessous et ne doit pas, en tout état de cause, être supérieure au déficit de financement réel du projet d'investissement

Taille de l'aéroport définie en fonction du trafic moyen de passagers (nombre de passagers par an)	Intensité maximale des aides à l'investissement
>3 à 5 millions:	25 % max.
1 à 3 millions de passagers:	50 % max.
< 1 million de passagers:	75 % max.

- e) les intensités d'aide maximales des aides à l'investissement destinées à financer des infrastructures aéroportuaires peuvent être majorées de 20 % au maximum pour les aéroports établis dans les régions éloignées, quelle que soit leur taille.
- f) pour les aéroports qui enregistrent un trafic moyen inférieur à 1 million de passagers et qui sont situés dans des régions périphériques de l'Union, une intensité supérieure à 75 % peut être justifiée, dans des circonstances

exceptionnelles, sous réserve d'une appréciation au cas par cas, et compte tenu des spécificités de chaque aéroport, du projet d'investissement et de la région desservie

- g) afin de tenir compte des circonstances particulières liées au changement de localisation d'un aéroport existant et à l'abandon des activités aéroportuaires sur un site existant, la Commission appréciera notamment la proportionnalité, la nécessité et l'intensité maximale de l'aide d'État accordée sur la base d'une évaluation du déficit de financement ou du scénario contrefactuel de chaque cas spécifique, indépendamment du trafic passagers moyen de cet aéroport.

(51) La Commission considère que:

- a) si le régime ne contient pas de définition explicite de tous les différents paramètres permettant de définir le montant maximal d'aide autorisé, il renvoie explicitement à leur définition donnée au point 25 des lignes directrices, conditionne l'octroi de l'aide au respect intégral de toutes les dispositions des lignes directrices [comme rappelé au considérant (17), sous a)] et n'inclut pas de disposition dérogeant à la méthode de calcul susmentionnée.
- b) La liste des coûts éligibles décrite à la section 2.5 se conformant aux lignes directrices et à la pratique décisionnelle de la Commission, il n'y a pas lieu de constater à ce stade un risque de compensation indue de coûts inéligibles.
- c) Le dossier de notification, notamment le plan d'affaires, tel que décrit au considérant (17) inclut un scénario contrefactuel et une analyse différenciée des deux scénarios.
- d) Les intensités d'aides prévues dans le régime notifié, telles que présentées au considérant (10), sont conformes à celles posées par les lignes directrices, y compris pour les aéroports situés dans les régions éloignées.
- e) S'agissant des aéroports qui accueillent moins d'un million de passagers par an, les autorités françaises ont circonscrit les dépassements du seuil d'aide de 75% pour les seuls cas exceptionnels, entendus dans le régime notifié comme comprenant les aéroports isolés et indispensables à l'aménagement du territoire caractérisés par l'absence de tout autre moyen de transport substituable et par la présence d'une liaison à obligation de service public. La Commission considère que cette appréciation est proportionnée et permet de restreindre les dépassements d'intensité de l'aide de 75% à quelques cas très spécifiques compte tenu de la géographie du territoire français soumis aux lignes directrices.
- f) Comme précisé au considérant (13) ci-dessus, le régime notifié exclut les aides à la relocalisation d'aéroport et à l'investissement dans des aéroports de plus de 3 millions de passagers.

3.3.6 *Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges (points 106 à 108 des lignes directrices):*

- (52) Les lignes directrices disposent que :
- a) la Commission doutera, en principe, de la compatibilité d'investissements initiaux dans les infrastructures aéroportuaires d'un aéroport situé dans la zone d'attraction d'un aéroport existant dès lors que de dernier ne fonctionne pas ou pratiquement pas à pleine capacité.
 - b) les aéroports accueillant moins de 5 millions de passagers par an peuvent bénéficier d'aides à l'investissement octroyées soit sous la forme d'une avance couvrant les coûts d'investissement admissibles, soit sous la forme de versements annuels destinés à compenser le déficit de financement du coût du capital résultant du plan d'exploitation de l'aéroport.
 - c) l'aéroport, y compris tout investissement bénéficiant d'une aide, doit être ouvert à tous les usagers potentiels, et non à un usager en particulier. En cas de limitation physique des capacités, l'aide doit être affectée sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires.
- (53) Selon les autorités françaises, les aéroports sont considérés en droit français comme des services publics et, à ce titre, sont ouverts à tous les usagers potentiels sans discrimination.
- (54) Les autorités françaises entendent par ailleurs apprécier les effets concurrentiels de l'aide au regard des éléments objectifs dont elles disposent (distance des aéroports voisins, caractéristiques du trafic et du service, marché, perspectives de développement du trafic, projets concurrents, capacités disponibles dans la région, niveau des redevances) ainsi que des éléments contenus dans la notice d'impact concurrentiel exigée au dossier individuel de notification transmis à la DGAC tel que décrit au considérant (17) ci-dessus.
- (55) Les autorités françaises précisent enfin que les projets d'aide contribuant à créer des capacités nouvelles dans des zones où les perspectives de développement ne sont pas suffisamment étayées ou lorsque celles-ci impactent significativement des aéroports proches ne pourront pas être déclarés conformes. La Commission considère que ces prescriptions, couplés à l'exclusion du présent régime des aéroports situés dans la même zone d'attraction telle qu'exposée ci-dessus au considérant (12), sous c)), permettent de satisfaire à l'interdiction des aides versées à des infrastructures aéroportuaires d'un aéroport situé dans la zone d'attraction d'un aéroport existant dès lors que de dernier ne fonctionne pas ou pratiquement pas à pleine capacité.
- (56) La Commission constate donc que le régime notifié se conforme aux dispositions des lignes directrices relatives à la prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges.

- (57) Il ressort de ce qui précède que le régime d'aide notifié satisfait à l'ensemble des conditions cumulatives posées par les lignes directrices déterminant la compatibilité dudit régime avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE.

3.3.7 *Rapports annuels, suivi, transparence et évaluation*

- (58) Le régime impose le respect des points 160 à 168 des lignes directrices et à la communication de la Commission du 21 mai 2014 qui sont relatifs aux rapports annuels, de transparence des aides, de suivi et d'évaluation.
- (59) La Commission considère que cet impératif permettra aux autorités françaises de s'acquitter de leur propres obligations de collecter les données nécessaires à:
- a) la publication sur le site internet idoine des informations requises par les lignes directrices,
 - b) la production des rapports annuels devant être transmis à la Commission,
 - c) la démonstration par la France du suivi de l'état d'avancement du processus de suppression progressive des aides au fonctionnement accordées aux aéroports.

3.4 **Conclusion**

- (60) Compte tenu de l'appréciation qui précède, la Commission décide de ne pas soulever d'objections et de considérer le régime d'aide à l'investissement des aéroports français comme compatible avec le marché intérieur en application de l'article 107, paragraphe 3, sous c), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4 **DECISION**

La Commission a donc décidé de considérer le régime d'aide notifié comme compatible avec le marché intérieur en application de l'article 107, paragraphe 3, sous c) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à la lumière des lignes directrices sur les aides d'État en faveur des aéroports et des compagnies aériennes précitées.

La Commission rappelle aux autorités françaises que cette appréciation positive comporte l'obligation de lui transmettre un rapport annuel sur la mise en œuvre du régime, de respecter les autres obligations de suivi, transparence et évaluation précitées et de lui notifier tout changement éventuel apporté au dispositif.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze 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 communication à des tiers du texte intégral de la décision dans la langue faisant foi et avec sa publication sur le site Internet suivant:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffes Aides d'États
B-1049 Bruxelles
Numéro de télécopie: +32 2 296 12 42
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission,

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission