



## COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 4.7.2018  
C(2018) 4069 final

<p>Dans la version publique de la présente décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 30 et 31 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces articles concernent notamment la non-divulgateion des informations couvertes par le secret professionnel. Les informations supprimées sont indiquées au moyen de crochets [...].</p>		<p style="text-align: center;">VERSION PUBLIQUE</p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
--	--	--

**Objet: Aide d'État SA.47867 (2017/FC) – France**  
**Aide présumée en faveur de Ryanair à l'aéroport de Montpellier**

Monsieur le Ministre,

Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer la France qu'après avoir examiné les informations fournies par vos autorités sur les mesures citées en objet, elle a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

### 1. PROCEDURE

1. Par lettre du 23 mars 2017, la Commission a été saisie d'une plainte de la part de la compagnie aérienne Air France<sup>1</sup> au sujet d'avantages que la compagnie aérienne Ryanair aurait reçus entre 2010 et 2015 en lien avec ses activités de transport aérien vers et au départ de l'aéroport de Montpellier. Cette aide aurait

---

<sup>1</sup> Cette plainte se présente comme un complément à une plainte précédente déposée le 27 novembre 2009 (affaire SA.30328 (2010/CP)).

\* L'élément en question est couvert par le secret professionnel au sens de la communication C(2003) 4582 de la Commission du 1er décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État (JO C 297 du 9.12.2003, p. 6).

**Son Excellence Monsieur Jean-Yves Le Drian**  
**Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères**  
**37, Quai d'Orsay**  
**F - 75351 – PARIS**

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË - Tel. +32 22991111

pris la forme de contrats de services de marketing conclus entre l'Association de promotion des flux touristiques et économiques (ci-après "APFTE") et Ryanair ou sa filiale Airport Marketing Services (ci-après "AMS"). Sur le fondement de ces contrats, l'APFTE avait versé environ [...] d'euros à Ryanair entre 2010 et 2015.

2. Par lettre du 24 mai 2017, la Commission a envoyé à la France une version non-confidentielle de la plainte pour commentaires, et a également invité la France à répondre à certaines questions relatives aux mesures concernées. Le 12 juillet 2017, la Commission a envoyé une lettre de rappel invitant la France à communiquer les renseignements demandés par la lettre du 24 mai 2017.
3. La France a apporté des éléments de réponse par lettre du 18 août 2017.
4. Par lettre du 13 septembre 2017, la Commission a demandé des informations complémentaires à la France. Le 9 octobre 2017 la France a sollicité un délai supplémentaire de réponse, délai que la Commission a accepté par lettre du 18 octobre 2017.
5. La France a communiqué une partie des renseignements demandés par la Commission par lettre du 22 novembre 2017.
6. Le 22 décembre 2017, la Commission a envoyé une lettre de rappel invitant la France à communiquer les réponses aux questions restant à traiter.
7. La France a présenté des éléments de réponse par lettre du 29 janvier 2018.

## 2. INFORMATIONS GENERALES CONCERNANT L'AEROPORT DE MONTPELLIER

### 2.1. Caractéristiques de l'aéroport et fréquentation

8. L'aéroport de Montpellier Méditerranée (ci-après " l'aéroport de Montpellier ") est situé à environ 7 km du centre de Montpellier, chef-lieu du département de l'Hérault, situé dans la région Occitanie, en France. Cet aéroport est ouvert au trafic commercial national et international.
9. Le trafic passager de l'aéroport de Montpellier observé au cours de ces dernières années est synthétisé dans le tableau 1 ci-dessous. En 2017, l'aéroport a accueilli 1 849 410 passagers.

**Tableau 1: Trafic commercial passager à l'aéroport de Montpellier entre 2010 et 2017 (nombre de passagers)**

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Passagers locaux <sup>2</sup>	1 177 860	1 308 346	1 285 428	1 420 614	1 444 110	1 507 928	1 669 023	1 847 314
<i>Dont passagers internation.</i>	295 334	400 818	398 609	391 855	433 923	480 667	616 564	661 456
<i>Dont passagers</i>	882 526	907 528	886 819	1 028 759	1 010 187	1 027 261	1 052 459	1 185 858

<sup>2</sup> Passagers ayant commencé ou terminé leur voyage à l'aéroport de Montpellier.

<i>nationaux</i>								
Passagers transit	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096
<b>Total</b>	<b>1 180 448</b>	<b>1 313 276</b>	<b>1 288 215</b>	<b>1 422 793</b>	<b>1 445 334</b>	<b>1 510 170</b>	<b>1 671 086</b>	<b>1 849 410</b>
<i>Dont passagers des compagnies à bas coûts</i>	275 341	378 980	397 819	441 388	464 170	507 965	577 198	679 148

Source: <http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee>, visité le 8 mars 2018

10. Depuis le 7 mars 2002, l'aéroport de Montpellier accueille la compagnie Ryanair. Celle-ci y exploitait initialement une liaison régulière à destination de l'aéroport de Francfort-Hahn. Par la suite, Ryanair a ouvert des liaisons vers les aéroports de Bruxelles-Charleroi et Leeds-Bradford. Ces trois liaisons étaient déjà établies lors de la création de l'APFTE, le 24 juin 2010. Après la création de l'APFTE, une liaison vers Birmingham a été ouverte le 13 avril 2011, puis fermée en novembre 2013. Depuis 2010, le nombre total de passagers de Ryanair au départ et à destination de l'aéroport de Montpellier n'a représenté qu'une part relativement faible du trafic passager de cet aéroport (moins de [...]), soit entre [...] et [...] passagers entre 2010 et 2016.

**Tableau 2: Part de Ryanair dans le trafic commercial passager de l'aéroport de Montpellier entre 2010 et 2016**

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Trafic total de l'aéroport (nombre de passagers)	1 180 448	1 313 276	1 288 215	1 422 793	1 445 334	1 510 170	1 671 086
Passagers Ryanair (nombre de passagers)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Passagers Ryanair (% du trafic passager total)</b>	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%	[...]%

11. Actuellement d'autres compagnies aériennes<sup>3</sup> exploitent des vols réguliers depuis l'aéroport de Montpellier vers des destinations situées en France, dans d'autres pays européens et au Maghreb.

12. En dehors de ces liaisons régulières, les autres mouvements commerciaux sur l'aéroport de Montpellier pendant la période 2010-2015 proviennent principalement de vols d'aéroclubs et d'aviation d'affaires.

<sup>3</sup> Air Algérie, Air Arabia, Air France, Aer Lingus, Alitalia, ASL Airlines, Chalcir Aviation, EasyJet, Germanwings, Hop!, KLM, Lufthansa, Norwegian, Royal Air Maroc, SAS Scandinavian Airlines, Transavia, Volotea (source: <https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/>, visité le 8 mars 2018)

13. L'aéroport de Montpellier est situé à 57 km de l'aéroport de Nîmes-Alés-Camargue-Cévennes et à 70 km de l'aéroport de Béziers-Cap d'Agde, qui sont destinés au trafic international régulier et charter.

## **2.2. Exploitant et propriétaire des infrastructures aéroportuaires**

14. La gestion de l'aéroport de Montpellier a été assurée entre 1964 et 2009 par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier (ci-après "CCIM"). Le 23 juin 2009, elle a été transférée à la société anonyme Aéroport Montpellier Méditerranée (ci-après "AMM"), dont le capital est détenu à 60% par l'Etat<sup>4</sup>, à 25% par la CCIM, à 7% par le département de l'Hérault, à 6,5% par la région Occitanie, à 1% par la communauté d'agglomération du Pays de l'Or et à 0,5% par Montpellier Méditerranée Métropole.
15. L'Etat est propriétaire des infrastructures, et en délègue la gestion et l'exploitation à AMM dans le cadre d'une concession.

## **3. INFORMATIONS GENERALES CONCERNANT L'APFTE**

16. L'APFTE est une association créée en 2010 par la CCIM en collaboration avec plusieurs entreprises, collectivités territoriales et leurs groupements.<sup>5</sup>
17. L'APFTE est actuellement composée de 26 membres dont 19 sont des structures privées développant tout ou partie de leur activité dans le tourisme (hôtels, résidences touristiques, etc.). Certains des membres de l'APFTE sont en outre des représentants de la CCIM et de diverses collectivités territoriales, à savoir la région Occitane, Montpellier Méditerranée Métropole et la communauté d'agglomération du Pays de l'Or.
18. Selon ses statuts, l'APFTE a pour objet "la promotion et le développement du tourisme, y compris d'affaires, sur le territoire par des marchés de promotion, l'achat de publicités sur Internet et de prestations marketing ou tout autre support publicitaire tel que la participation à des foires et salons, pour attirer une clientèle internationale"<sup>6</sup>. L'APFTE assure cette mission à travers de l'achat de services de marketing auprès de tiers.
19. L'APFTE est administrée par un conseil d'administration composé de neuf membres au moins et 25 membres au plus, désignés par l'assemblée générale, laquelle comprend les membres de l'association à jour de leurs cotisations. Le conseil d'administration désigne parmi ses membres un bureau composé d'un Président, d'un ou plusieurs vice-présidents, d'un secrétaire et d'un trésorier, conformément aux dispositions du règlement intérieur arrêté par le conseil d'administration. Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son Président au moins deux fois par an, sur la demande de la moitié de ses membres à la condition de la présence d'un tiers de ses membres. Les décisions sont prises à la majorité des suffrages exprimés pour les délibérations courantes et à la majorité des deux tiers pour la signature de tout engagement dépassant un an et dont le montant dépasse 10 000 euros.

---

<sup>4</sup> <http://www.montpellier.aeroport.fr/fr/societe-aeroport/carte-d-identite>.

<sup>5</sup> L'APFTE est régie par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association et par son décret d'application du 16 août 1901.

<sup>6</sup> Article 3 des statuts.

20. L'assemblée générale approuve les comptes de l'exercice clos, vote le budget de l'exercice suivant, délibère sur toutes les questions mises à l'ordre du jour et pourvoit le cas échéant au renouvellement des membres du conseil d'administration. Elle se réunit au moins une fois par an. Toutes ses délibérations sont prises à la majorité simple des suffrages exprimés, sauf lorsqu'elles concernent tout engagement contractuel supérieur à 10 000 euros. Dans ces cas-là, l'assemblée générale doit délibérer à une majorité des deux tiers.

21. Selon la France, la procédure de décision suivie au sein de l'APFTE concernant l'acquisition de services de marketing se déroule comme suit:

- des propositions de zones géographiques à cibler dans le cadre des prestations de marketing touristique sont présentées au conseil d'administration qui donne un avis sur ces dernières;
- ces propositions sont alors soumises à l'approbation de l'assemblée générale;
- si l'assemblée générale les valide, la procédure de « marchés publics » est alors lancée;
- les résultats de l'analyse des offres sont présentés au conseil d'administration qui émet un avis;
- ces résultats sont ensuite présentés à l'assemblée générale qui donne alors l'autorisation au Président de signer les marchés (un procès-verbal d'assemblée générale consigne cette décision);
- selon la procédure applicable, il est procédé à la rédaction et à l'envoi des éventuels courriers de rejet;
- selon la procédure applicable, il est également procédé à la rédaction et à l'envoi des courriers de notification signés par le Président, accompagnés de l'acte d'engagement et du bordereau de prix, signés par le Président, pour chacune des offres retenues.

22. Les ressources de l'APFTE se composent essentiellement des cotisations de ses membres, telles que déterminées par l'assemblée générale, et de contributions annuelles, ou subventions versées par les divers membres de l'APFTE en sus de ces cotisations. En pratique, les cotisations des membres de l'APFTE contribuent de manière négligeable à ses recettes. En effet, s'élevant à [...] euros ou [...] euros par membre et par année, elles ont représenté des montants annuels totaux ne dépassant pas [...] euros depuis 2010. L'essentiel des ressources de l'APFTE provient en réalité des contributions annuelles des entités publiques qui en sont membres, comme illustré par le tableau ci-dessous.

**Tableau 3: Origine des recettes de l'APFTE entre 2010 et 2016**

Subventions des collectivités locales et de la CCIM (EUR)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conseil régional Languedoc-Roussillon devenu la Région	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Occitanie							
Agglomération de Montpellier, devenue Montpellier Méditerranée Métropole / Ville de Montpellier	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Conseil départemental de l'Hérault	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CCIM	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Cotisations:</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Divers membres de l'APFTE: cotisations de 50 à 100 euros	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

23. Les contributions publiques reçues par l'APFTE sont utilisées pour l'essentiel pour l'achat de prestations de marketing.<sup>7</sup>

#### 4. LA PLAINTÉ D'AIR FRANCE

24. La plainte porte sur des paiements effectués en faveur de Ryanair par l'intermédiaire de l'APFTE à partir du 24 Juin 2010, date de la création de cette association. Le plaignant considère que les collectivités locales qui subventionnent l'APFTE ont octroyé des aides illégales à Ryanair, par le biais de contrats marketing signés entre ces deux parties.

25. Selon le plaignant, l'APFTE est financée exclusivement (99,95% entre 2010 et 2015) par des subventions de collectivités publiques. D'après le plaignant, le financement exclusif de l'APFTE par des collectivités locales est confirmé par deux rapports de la Chambre régionale des comptes (ci-après "CRC") datés de 2013 et 2106. Le plaignant souligne aussi que dans ses rapports, la CRC démontre de manière claire que l'APFTE n'est en réalité qu'un simple véhicule juridique de collecte de subventions publiques destinées à financer les contrats de prestations de marketing passés avec des compagnies aériennes.

26. Le plaignant considère enfin que Ryanair a bénéficié de subsides très élevés par rapport au nombre de passagers qu'il a transportés vers ou depuis Montpellier, lesquels passagers ne constituent qu'une part mineure du trafic de cet aéroport (les vols exploités par Ryanair ont représenté [...]passagers en 2013 et donc [...]% du trafic et [...]passagers en 2014, représentant [...]% du trafic).

#### 5. DESCRIPTION DES MESURES

27. Les mesures faisant l'objet de la procédure formelle d'examen ouverte par la présente décision sont les contrats décrits ci-dessous.

<sup>7</sup> Voir aussi considérant 53 et suivants.

## **5.1. Le contrat du 16 septembre 2010 et ses avenants et accords de renouvellement**

28. Le 16 septembre 2010, moins de deux mois après sa création, l'APFTE a conclu un contrat avec AMS (ci-après "le contrat de 2010"), en l'absence de procédure d'appel d'offres préalable. La France indique que ce contrat a été conclu afin de promouvoir activement le territoire de Montpellier comme destination de villégiature pour les voyageurs internationaux et comme centre d'affaires.
29. Le contrat a été conclu pour une période initiale allant du 1<sup>er</sup> juillet 2010 au 31 décembre 2011.
30. Aux termes de ce contrat, AMS s'engage à fournir à l'APFTE un ensemble de services de marketing de base sur le site internet de Ryanair. Selon ses propres termes, "ce Contrat s'appuie sur l'engagement de Ryanair d'assurer la desserte sur le territoire de Montpellier entre:
- Francfort-Hahn et Montpellier par liaison aérienne d'une fréquence de quatre vols par semaine en été et deux vols par semaine au minimum en hiver;
  - Bruxelles Sud-Charleroi et Montpellier par liaison aérienne d'une fréquence de trois vols par semaine au minimum toute l'année;
  - Leeds-Bradford et Montpellier par liaison aérienne d'une fréquence de deux vols par semaine au minimum en été."<sup>8</sup>
31. Le contrat détaille "l'offre groupée annuelle de services marketing" qu'AMS s'engage à fournir à l'APFTE", résumée dans les deux paragraphes ci-dessous.
32. Pour 2010, cette offre inclut cinq paragraphes de 150 mots chacun désignés par l'APFTE et situé dans la rubrique "Top five Things to Do" sur la page "Destination Montpellier" du site internet de Ryanair, la présence de deux liens vers le site internet désigné par l'APFTE et situé sous la rubrique "Top Five Things to Do" sur la page "Destination Montpellier" susmentionnée, et la présence d'un lien vers le site internet désigné par l'APFTE sur la page d'accueil des sites anglais, allemand, néerlandais, belge (français et néerlandais) www.ryanair.com pendant [...] jours. Le prix de ces services est fixé à [...] euros.
33. Pour 2011, l'offre inclut tous les services prévus pour 2010, et y ajoute l'existence d'un "lien-bouton bannière graphique (200x110px)" sur la page "Discover Europe" du site internet de Ryanair, et désigné par l'APFTE pendant [...] mois, la "présence comme "Destination du Jour" (texte, image, et lien désigné par l'APFTE)" sur la page d'accueil des sites anglais, allemand, néerlandais, belge (en langues française et néerlandaise) www.ryanair.com pour une période totale de [...] semaines. Le prix de ces services est fixé à [...] euros.
34. En outre, le contrat prévoit explicitement que les montants des services de marketing offerts par AMS "sont liés à l'engagement de Ryanair d'assurer la desserte du territoire de Montpellier depuis Francfort Hahn, Bruxelles Charleroi

---

<sup>8</sup> Clause 1.3 du contrat.

et Leeds-Bradford (...)" et stipule qu'"en cas de non-respect de cet engagement, le prix sera révisé et fera l'objet d'un avenant".<sup>9</sup>

*Avenant du 20 avril 2011*

35. Le contrat du 16 septembre 2010 a été modifié par un avenant du 20 avril 2011 dont l'objet était d'ajouter une nouvelle liaison vers Birmingham aux quatre liaisons déjà mentionnées dans le contrat.
36. Selon ses propres termes, l'avenant "s'appuie sur l'engagement de Ryanair à assurer la desserte du territoire de Montpellier entre Birmingham et Montpellier par liaison aérienne d'une fréquence de deux vols par semaine en été"<sup>10</sup>. Il prévoit en outre l'acquisition par l'APFTE auprès d'AMS des services de marketing suivants:
- la présence d'un lien vers le site internet désigné par l'APFTE et présenté dans la rubrique "Aéroports & Tourisme" sur la page d'accueil du site anglais [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) [...] jours par an;
  - la présence comme "Destination du Jour" (texte, image et lien désignés par l'APFTE) sur la page d'accueil du site anglais [www.ryanair.com](http://www.ryanair.com) pour une durée totale de [...] par an;
37. Le prix de ces services a été fixé à [...] euros. Il était prévu que l'APFTE paie cette somme par mensualités de [...] euros à réception des factures d'AMS, pour chacun des mois d'avril à octobre de chaque année au cours de la période d'application de cet avenant.

*Première lettre d'engagement pour le renouvellement du contrat de services de marketing de 2010*

38. Une lettre d'engagement de renouvellement du contrat de 2010 a été signée le 29 septembre 2011. Elle avait pour objet de reconduire le contrat de 2010 pour une période supplémentaire d'un an débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et se terminant le 31 décembre 2012. Selon ses propres termes, l'APFTE s'engage à reconduire le contrat de 2010 sur le fondement des liaisons aériennes suivantes exploitées par Ryanair: Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn et Leeds-Bradford.

*Deuxième lettre d'engagement pour le renouvellement du contrat de services de marketing de 2010*

39. Le 25 février 2013, une deuxième lettre d'engagement de renouvellement du contrat a été signée. Elle avait pour objet de renouveler le contrat de 2010 pour période supplémentaire d'un an débutant 1<sup>er</sup> janvier 2013 et se terminant le 31 décembre 2013, "sur le fondement des routes aériennes suivantes opérées par la compagnie Ryanair: Bruxelles Sud-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford et Birmingham."<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Clause 5.3 du contrat.

<sup>10</sup> Avenant No 1 conclu le 20 avril 2011

<sup>11</sup> Avenant du 25 février 2013.



## 5.2. Les contrats du 22 novembre 2013

40. Le 2 octobre 2013, l'APFTE a organisé un appel d'offres en vue de l'acquisition de services de marketing visant à promouvoir les flux touristiques et économiques à Montpellier pour l'année 2014.
41. L'appel d'offres indique que les sociétés devront proposer "d'assurer la promotion des flux touristiques et économiques vers Montpellier au travers de tous les supports existants sur le marché". Dans ce cadre sont énumérés les exemples de supports suivants: "des campagnes radio; des campagnes TV; la communication sur des réseaux sociaux (Facebook, Twitter, Youtube, ...); la participation à des foires, salons; sponsoring d'événements apportant notoriété et visibilité à la destination de Montpellier; voyages de formation des professionnels, voyages de presse avec journalistes" ainsi que la communication digitale. D'après l'appel d'offres, "(d)ans tous les cas, les sociétés (devaient) assurer un lien vers le site internet de l'APFTE (go to Montpellier) sur leur site internet".
42. L'appel d'offres divise en outre le marché en différents "lots" portant des noms d'aéroports européens. Pour chacun d'eux, l'appel d'offres indique des critères à remplir en matière d'offre annuelle minimum de sièges mise sur le marché, de volume annuel minimum d'unités entrantes, de saisonnalité préconisée pour le marché (desserte annuelle ou saisonnière), de nombre de fréquences par semaine minimum et de date de démarrage de la ligne. A l'évidence, l'appel d'offres visait donc à sélectionner non des fournisseurs de services de marketing en ligne quelconques, mais des compagnies aériennes proposant de tels services en plus de leurs activités de transport aérien et s'engageant de surcroît à exploiter des services de transport aérien entre l'aéroport de Montpellier et les destinations désignant les différents "lots", aux conditions précisées par l'appel d'offre en matière de saisonnalité, fréquences, nombre minimum de passagers entrants, et date de démarrage des liaisons.
43. De plus, les lots intitulés "Bruxelles-Charleroi", "Francfort-Hahn", "Leeds", et "Birmingham" et les fréquences minimales mentionnées à leur sujet dans l'appel d'offres correspondaient exactement aux services de transport aérien exploités par Ryanair lors du lancement de l'appel d'offres entre d'une part Montpellier et d'autre part, Bruxelles Sud-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds et Birmingham. A la suite de l'appel d'offres, ces quatre lots ont tous été attribués à Ryanair, qui a conclu des contrats avec l'APFTE le 22 novembre 2013 ("les contrats de 2013") pour les trois premiers lots, pour une valeur totale d'environ [...] million d'euros pour un an (Bruxelles-Charleroi pour un montant forfaitaire de [...] euros; Francfort-Hahn pour un montant forfaitaire de [...] euros; Leeds-Bradford pour un montant forfaitaire de [...] euros). En revanche, aucun contrat ne semble avoir été conclu pour le quatrième lot.
44. Les contrats de 2013 ont été prolongés deux fois, jusqu'à la fin de l'année 2016, pour une valeur d'environ [...] million d'euros par an:
  - le 19 décembre 2014, l'APFTE a reconduit avec Ryanair pour l'année 2015 l'offre de services de promotion pour chacune des trois destinations (Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford) d'une valeur de [...] euros pour Bruxelles-Charleroi, [...] euros pour Francfort-Hahn et [...] euros pour Leeds-Bradford;

- le 22 avril 2016, l'APFTE a conclu une seconde reconduction de l'offre de service de promotion pour l'année 2016 pour chacune des trois destinations à hauteur de [...] euros pour Bruxelles-Charleroi, [...] euros pour Francfort-Hahn et [...] euros pour Leeds-Bradford.

### **5.3. Le contrat du 19 mai 2017**

45. Le 13 mars 2017, l'APFTE a lancé un nouvel appel d'offres pour l'achat de services de marketing afin de promouvoir "les flux touristiques et d'affaires" vers Montpellier pour un an, avec des options de prolongation. Le cahier des charges divise le marché en différents "lots" désignant chacun une région européenne. Il semble ressortir du texte de l'appel d'offres que les lots désignent les régions dont les habitants doivent être ciblés par les services de marketing concernés.
46. Contrairement à l'appel d'offres de 2013, le cahier des charges de ce nouvel appel d'offres ne fait pas explicitement référence à des activités de transport aérien ou à des aéroports spécifiques. Cependant, les lots intitulés "Wallonie", "Rhénanie-Palatinat" et "Yorkshire" correspondent aux régions où se trouvent les trois aéroports desservis par Ryanair depuis Montpellier lors du lancement de l'appel d'offres. Ces trois lots ont été attribués à Ryanair, qui a conclu des contrats avec l'APFTE le 19 mai 2017 pour un montant indicatif de [...] euros (pour les marchés de la Wallonie, de la Rhénanie Palatinat, et du Yorkshire à hauteur de, respectivement, [...] euros, [...] euros et [...] euros). Conformément au cahier des charges, il s'agit d'un contrat à bons de commande prévoyant la prestation et le paiement de services de marketing uniquement sur émission de bons de commande par l'APFTE.

## **6. APPRECIATION DES MESURES**

47. Dans la présente section, la Commission examine si les contrats décrits dans la section 5 sont susceptibles de constituer des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après "le TFUE") en faveur de Ryanair ou de sa filiale AMS, bénéficiaires des paiements effectués par l'APFTE sur le fondement des contrats en cause.

### **6.1. Existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE**

48. 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 favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
49. La qualification d'une mesure 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 Traité, 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 économique à son ou ses bénéficiaires et l'avantage est sélectif et 4) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence, et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

### 6.1.1 Notions d'entreprise et d'activité économique

50. Ainsi que le rappelle le point 27 des Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes<sup>12</sup> de 2014 (ci-après " les lignes directrices de 2014 "), l'activité des compagnies aériennes consistant à fournir des services de transport à des passagers ou à des entreprises constitue une activité économique.
51. Comme les bénéficiaires potentiels des mesures sont une compagnie aérienne et une de ses filiales contrôlée à 100% fournissant des services de marketing, la Commission estime à ce stade de la procédure que leurs activités sont de nature économique au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE.

### 6.1.2. Ressources d'Etat et imputabilité à l'Etat

52. Selon une jurisprudence constante, l'article 107, paragraphe 1, du TFUE englobe l'ensemble des aides accordées au moyen de ressources d'Etat, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que l'aide est accordée par l'Etat ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne pour gérer l'aide. Une mesure financée par un tel organisme est ainsi imputable à l'Etat dès lors, essentiellement, que l'établissement de la mesure en cause est décidé par l'Etat, et que l'Etat définit les conditions d'utilisation, de gestion ou de répartition de ces ressources<sup>13</sup>. Le caractère étatique de l'aide apparaît avec plus d'évidence lorsque l'intermédiaire est qualifié d'outil privilégié de la politique conduite par une région, qu'il a été institué pour agir dans la continuité de la politique définie par celle-ci et que les décisions d'accorder un avantage économique sont directement liées à la région en question<sup>14</sup>.
53. Les contrats de services de marketing ont été conclus entre d'une part Ryanair ou AMS et d'autres part l'APFTE dans le cadre de la réalisation de l'objectif de l'APFTE, à savoir, selon les termes mêmes de ses statuts, "la promotion et le développement du tourisme, y compris d'affaires, sur le territoire par des marchés de promotion, l'achat de publicités sur internet et de prestations marketing ou tout autre support publicitaire tel que la participation à des foires et salons, pour attirer une clientèle internationale"<sup>15</sup>.
54. Les paiements effectués par l'APFTE en faveur de Ryanair et AMS en vertu des divers contrats marketing décrits à la section 5 l'ont été à l'aide de ressources provenant du budget général de l'APFTE. Comme indiqué dans la section 3 ci-dessus, depuis sa création, l'APFTE a été financée dans sa quasi-totalité par des subventions octroyées par des organismes publics régionaux et locaux, à savoir la Région Occitanie, le Département de l'Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole, la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, et la CCIM.
55. Par ailleurs, l'analyse de différentes délibérations adoptées par ces entités publiques pour approuver leurs subventions au budget de l'APFTE tend à indiquer que ces entités déterminent leurs contributions sur la base d'un "programme

---

<sup>12</sup> Communication de la Commission - Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (JO C 99, 04.04.2014, p.3).

<sup>13</sup> CJCE, 22 mars 1977, aff. 78/76, *Steinike*, ECLI:EU:C:1977:52, point 21 et suivants.

<sup>14</sup> TPICE, 25 mars 1999, aff. T-37/97, *Forges de Clabecq SA c/ Commission*, ECLI:EU:T:1999:66, point 69.

<sup>15</sup> Article 3 des statuts de l'APFTE.

prévisionnel de promotion" de l'APFTE, approuvé par l'Assemblée générale de celle-ci, contenant des indications précises sur l'utilisation prévue des ressources de l'APFTE. Ces programmes mentionnent notamment les destinations concernées par les activités de promotion. Par ailleurs, il apparaît que les entités publiques finançant l'APFTE conditionnent le paiement effectif des subventions qu'elles octroient à l'APFTE à l'exécution des programmes d'activité sur le fondement desquels elles ont pris leurs décisions de financement.

56. Par exemple, dans sa délibération du 29 septembre 2011 approuvant une contribution de [...] euros au budget de l'APFTE au titre de l'année 2011, le Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier déclare: "La contribution de la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) au titre de l'année 2011 s'élève à [...] % maximum du montant total des contrats de marketing online de l'année 2011 dont le montant prévisionnel est estimé à [...] euros; cette contribution est limitée à [...] euros maximum pour le programme prévisionnel de promotion vers les destinations entérinées par l'Assemblée Générale du 20 avril 2011. Le programme des destinations joint en annexe de la convention comprend les lignes de [...], Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford, [...] et Birmingham. Cette contribution sera payée au prorata du nombre de mois pendant lesquels sont menées ces actions et sur présentation des factures correspondantes." La Délibération du 25 juillet 2013 du Conseil de Communauté d'Agglomération de Montpellier approuvant une contribution de [...] euros au budget de l'APFTE au titre de l'année 2013, contient une déclaration similaire<sup>16</sup>.
57. Ainsi, il apparaît que entités publiques finançant l'APFTE au moyen de subventions octroyées volontairement, c'est-à-dire en sus des cotisations qu'elles doivent obligatoirement verser en leur qualité de membres de l'APFTE, accordent lesdites subventions en vue d'utilisations précisément déterminées à l'avance, à savoir pour l'essentiel l'achat de prestations de marketing auprès de Ryanair et d'AMS, en rapport avec des destinations elles aussi identifiées à l'avance. De plus, elles ne paient ces contributions que dans la mesure où elles sont effectivement allouées à ces utilisations préalablement déterminées. Ainsi, il apparaît à ce stade que ces entités publiques exercent un contrôle étroit sur les fonds alloués à l'APFTE jusqu'à la transmission de ceux-ci à leurs destinataires finals. Il peut en être conclu à titre préliminaire que les fonds en question conservent leur caractère de ressources d'Etat lorsqu'ils sont transmis par l'APFTE à Ryanair ou AMS.
58. De surcroît, par le biais du contrôle qu'elles exercent sur l'utilisation des ressources de l'APFTE au travers de leurs décisions de financement en faveur de cette dernière, il apparaît que les entités publiques finançant l'APFTE sont fortement impliquées dans les décisions visant à conclure des contrats de marketing avec Ryanair ou AMS, ceux-ci constituant l'utilisation prépondérante des ressources de l'APFTE. Il peut en être conclu à titre préliminaire que la conclusion de ces contrats de marketing est imputable aux entités publiques finançant l'APFTE.
59. Ces observations tendent à corroborer les déclarations faites par la CRC, qui a indiqué dans certains de ses rapports que l'APFTE n'était en réalité qu'un simple

---

<sup>16</sup> Voir par exemple les délibérations n° 10397 (29 septembre 2011) et n° 11796 (25 juillet 2013) de la Communauté d'Agglomération de Montpellier.

véhicule de collecte de fonds publics destinés à financer les contrats de marketing.

- Dans son rapport de 2013 la CRC qualifie le financement de l'APFTE de "subventions versées à une association afin d'aider une compagnie aérienne low cost" et précise qu' "(a)u travers du dispositif mis en place, au même titre que les autres collectivités membres de l'association et qui la financent, la Région s'expose ainsi à ce que la subvention versée soit considérée comme une aide détournée à destination des compagnies low cost de l'aéroport de Montpellier, et plus particulièrement RyanAir"<sup>17</sup>
- Dans son rapport de 2016 la CRC constate que "de 2010 à 2014, les subventions publiques reçues par l'association ont principalement été utilisées pour l'achat de prestations marketing auprès d'une compagnie aérienne low-cost. Il apparaît d'évidence que ces financements ont permis à cette compagnie, au moins en partie, de mettre en œuvre une politique tarifaire agressive au préjudice des sociétés concurrentes".<sup>18</sup>

60. La Commission note par ailleurs que la France n'a jusqu'à présent pas contesté pas que les mesures concernées soient financées au moyen de ressources d'Etat et soient imputables à l'Etat.

61. Sur le fondement de ces éléments, la Commission considère à ce stade de la procédure que la mesure est imputable à l'Etat et est accordée par la France au moyen de ressources d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du Traité. La Commission invite la France et les tiers intéressés à commenter ce point.

62. La Commission poursuivra l'analyse de cette question au cours de la procédure formelle d'examen. Elle invite d'ores et déjà la France à lui transmettre tous les documents pertinents, en particulier toutes les décisions et délibérations par lesquelles les entités publiques finançant l'APFTE au moyen de subventions ont approuvé l'octroi de ces subventions depuis 2010, toutes les conventions de financement entre ces entités publiques et l'APFTE relatives à ces subventions, tous les comptes rendus des réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration de l'APFTE ayant eu lieu depuis 2010 et au cours desquelles ont été approuvés des programmes prévisionnels de promotion ou la conclusion de contrats marketing, ainsi que tous les programmes prévisionnels de promotion en question.

63. La phase d'investigation préliminaire n'ayant pas permis à la Commission de recueillir tous les renseignements nécessaires aux fins d'établir si les mesures concernées ont été financées au moyen de ressources d'Etat et sont imputables à l'Etat, elle n'exclut pas de devoir faire usage des moyens d'investigation mis à sa disposition par l'article 7 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet

---

<sup>17</sup> Voir Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Rapport d'observations définitives n° 136/453 du 17 avril 2013, page 96. Ce rapport peut être consulté sur <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/LRR201303-internet.pdf>.

<sup>18</sup> Voir Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rapport d'observations définitives sur la gestion de la communauté d'agglomération de Montpellier, n° GR/16/1733 du 13 octobre 2016, page 82. Ce rapport peut être consulté sur [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/LRMPR201626\\_2.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/LRMPR201626_2.pdf).

2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.<sup>19</sup>

### 6.1.3. Avantage économique sélectif

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

64. S'agissant des contrats qui ont été conclus entre d'une part l'APFTE et d'autre part, AMS ou Ryanair, la Commission doit en premier lieu s'interroger sur le fait de savoir si, aux fins de l'identification d'un avantage économique dont elles auraient bénéficié, Ryanair et sa filiale AMS doivent être considérées individuellement ou conjointement.
65. La Commission constate tout d'abord qu'AMS est une filiale de Ryanair à 100%, dont les dirigeants sont des cadres supérieurs de Ryanair. La Commission constate par ailleurs qu'AMS a en fait été créée dans le seul but de fournir des prestations de marketing sur le site web de Ryanair et n'exerce pas d'autres activités.<sup>20</sup>
66. De plus, Ryanair semble substituable à AMS dans ses relations contractuelles avec l'APFTE. En effet, l'APFTE avait initialement conclu un contrat marketing avec AMS (le contrat de 2010). Puis, les contrats de 2013 et de 2017 ont été conclus directement entre l'APFTE et Ryanair.
67. En outre, le contrat de services de marketing conclu avec la société AMS stipule dans son objet même qu'il est "lié à l'engagement de la compagnie Ryanair d'assurer la desserte sur le territoire de Montpellier"<sup>21</sup>.
68. Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission estime à ce stade qu'il convient de considérer Ryanair et AMS comme l'unique bénéficiaire des mesures en cause.<sup>22</sup>

#### 6.1.3.2. Avantage sélectif

69. Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché<sup>23</sup>.
70. Selon la France, "[l']APFTE estime que les versements en question ne constituent pas des aides d'État. L'association a payé une rémunération adéquate au regard des prix du marché, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres organisée afin de retenir l'offre la plus avantageuse. Les services rémunérés répondent en outre aux besoins de l'APFTE et de ses missions. Dans la mesure où l'APFTE intervient comme un acheteur public de services lui permettant de réaliser les missions de

<sup>19</sup> JO L 248, 24.9.2015, p. 9.

<sup>20</sup> Voir Décision de la Commission du 23 Juillet 2014 concernant l'aide SA.33961 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes – Uzès – Le Vigan, de Veolia Transport Aéroport de Nîmes, de Ryanair et d'Airport Marketing Services (JO L 113, 27.4.2016, p. 32), points 314-315.

<sup>21</sup> Article 1 et 5.3 du contrat de 2010.

<sup>22</sup> La Commission emploiera donc "Ryanair" dans la suite de l'évaluation pour dénoter le bénéficiaire des mesures en cause.

<sup>23</sup> Voir notamment arrêt de la Cour du 29 avril 1999, *Espagne c/ Commission*, ECLI:EU:C:1999:210, Rec. I-2459, point 41.

service public qui lui sont conférées, il n'y a pas lieu de procéder à une analyse de rentabilité au niveau de l'APFTE. L'achat de services de marketing ou de publicité par une entité publique peut être justifié lorsque l'entité publique concernée est compétente en matière de tourisme ou, de manière plus générale, de développement économique d'une région." Ainsi, selon l'APFTE, les contrats de marketing ne confèreraient aucun avantage économique à Ryanair ou AMS.

71. Il convient d'analyser si le principe de l'opérateur en économie de marché est applicable aux contrats en question, et dans l'affirmative, si ces contrats sont conformes à ce principe.
72. Avant d'examiner ces questions, la Commission formule ci-après plusieurs observations liminaires.

#### *Applicabilité de la méthode de la rentabilité incrémentale*

73. Premièrement, il convient de noter que les contrats de marketing ont été conclus par une entité différente de l'exploitant de l'aéroport de Montpellier et indépendante de ce dernier du point de vue du contrôle. En effet, AMM est contrôlé par l'Etat français, qui détient 60% du capital de cette entreprise tout en n'étant pas lui-même membre de l'APFTE et ne participant pas à son financement.<sup>24</sup> Cela implique notamment qu'à supposer le principe de l'opérateur en économie de marché applicable aux contrats en cause, l'APFTE ne pourrait être considérée comme un exploitant aéroportuaire dans le cadre de l'application de ce principe. Il en résulte notamment que les redevances aéroportuaires et autres recettes aéroportuaires engendrées par les activités de Ryanair à l'aéroport de Montpellier ne seraient pas à considérer comme des recettes attribuables à l'APFTE ou à ses membres dans le cadre de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché. Par conséquent, la méthode de la rentabilité incrémentale prévue par les lignes directrices de 2014 pour évaluer les accords entre les aéroports et les lignes aériennes<sup>25</sup> ne peut en tout état de cause trouver à s'appliquer aux contrats en cause, même à supposer que le principe de l'opérateur en économie de marché leur soit en lui-même applicable.

#### *Objectif et effet principal des contrats*

74. Deuxièmement, pour les raisons exposées aux considérants suivants, il apparaît à ce stade que l'objectif et l'effet principal des contrats de marketing en question n'est pas l'acquisition de prestations de marketing pour promouvoir le territoire de Montpellier et de ses alentours en tant que tel, mais consiste à soutenir financièrement les activités de transport aérien de Ryanair vers l'aéroport de Montpellier, et ce afin d'y acheminer le plus grand nombre de touristes possible et de soutenir ainsi l'activité touristique de Montpellier et de ses alentours.
75. En effet, le contrat de 2010 et ses avenant et accords de renouvellement successifs ainsi que les contrats de 2013 et leurs accords de renouvellement successifs

---

<sup>24</sup> Les entités publiques finançant l'APFTE sont également actionnaires minoritaires d'AMM et bénéficient ainsi indirectement des bénéfices qu'elle génère. Cependant, du point de vue de leur rentabilité, les actionnaires minoritaires d'AMM n'auraient pas intérêt à financer des mesures destinées à accroître le trafic à l'aéroport de Montpellier, en espérant en tirer des dividendes supplémentaires ou une plus-value du capital investi, sans cofinancement de l'actionnaire majoritaire ou d'AMM elle-même, et sans acquérir d'actions supplémentaires dans cette société.

<sup>25</sup> Voir section 3.5 des lignes directrices de 2014.

reposent sur des engagements précis de Ryanair d'exploiter des liaisons aériennes vers l'aéroport de Montpellier et imposent à Ryanair des obligations claires à cet égard. Comme indiqué précédemment, le contrat de 2010 fait explicitement référence à ces engagements et subordonne les paiements marketing à leur exécution. En outre, le cahier des charges de l'appel d'offres 2013, traduit ensuite en obligations contractuelles, contient des exigences très précises à remplir par Ryanair en matière de transport aérien de Montpellier vers Charleroi, Francfort-Hahn et Leeds, alors qu'il est très général, voire vague, quant à la nature des prestations de marketing à fournir.

76. Or, une entité souhaitant uniquement acquérir des prestations de marketing pour promouvoir un territoire donné n'aurait aucun intérêt à inclure dans les contrats conclus avec le prestataire de ces services des obligations relatives à l'exploitation de services de transport aérien. Elle n'aurait pas davantage intérêt à inclure de telles obligations dans les appels d'offres lancés en vue de l'acquisition de services de marketing. L'inclusion de telles obligations, très détaillées, dans un contrat d'achat de prestations de marketing a pour effet de soutenir financièrement la fourniture de services aériens au travers de la rémunération des prestations de marketing.
77. S'agissant du contrat de 2017, même s'il ne mentionne pas les aéroports desservis par Ryanair depuis Montpellier et ne contient pas d'obligation explicite relative au transport aérien vers cet aéroport, il identifie clairement comme cible des activités de marketing les habitants des régions où les aéroports desservis par Ryanair depuis Montpellier sont situés.<sup>26</sup> Or, la Commission n'a pas à ce stade identifié de raison particulière de choisir les trois régions concernées (la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie et le Yorkshire) comme cibles des prestations de marketing, autres que le fait qu'elles soient les trois seules régions desservies par des vols directs exploités par Ryanair au départ de l'aéroport de Montpellier. De par sa conception même, l'appel d'offres visait donc très probablement à sélectionner Ryanair, et non un prestataire quelconque de services de marketing choisi en fonction de la nature des prestations proposés et du prix demandé. De la même manière, il apparaît que le contrat de 2017 vise en réalité à soutenir financièrement les services de transport aérien fournis par Ryanair au départ de l'aéroport de Montpellier au moyen de la rémunération de prestations de marketing. Cette conclusion préliminaire est renforcée par l'existence d'une série de contrats (les contrats de 2010 et 2013, ainsi que leurs avenant et accords de renouvellement), conclus avant le contrat de 2017, qui imposaient à Ryanair des obligations précises en matière de transport aérien vers Montpellier. Dans le contexte général des relations contractuelles de l'APFTE et de Ryanair depuis 2010, il est difficile de concevoir que le contrat de 2017 n'ait pas eu pour objectif et pour effet recherché, comme les précédents contrats, de soutenir les activités de transport aérien de Ryanair vers Montpellier. Il convient par ailleurs de rappeler qu'il s'agit d'un contrat à bons de commande. L'APFTE est en mesure, de fait, de conditionner l'émission de bons de commande, et donc les paiements en faveur de Ryanair, au maintien des fréquences des services de transport aérien de cette dernière vers Charleroi, Leeds et Francfort-Hahn.
78. De plus, la Commission note à l'appui de la conclusion avancée au considérant 74, en ce qui concerne le contrat de 2010, et par conséquent ses avenant et accords de renouvellement successifs, que les prestations de marketing concrètes

---

<sup>26</sup> Voir considérants 45 et 46.



dont la fourniture est prévue par les contrats en question ne consistent pas à tant à promouvoir le territoire de Montpellier et de ses alentours en tant que tels que les activités d'une entreprise spécifique active sur le territoire en question, à savoir Ryanair.

79. En effet, le contrat de 2010 et son avenant prévoient clairement des prestations de marketing à fournir sur le seul site internet de Ryanair.<sup>27</sup> Les services de marketing en ligne prestés par Ryanair/AMS sur le fondement de ces contrats marketing consistent essentiellement à insérer des messages et des liens sur la page correspondant à la destination Montpellier du site internet de Ryanair, et à insérer un lien vers le site internet désigné par l'APFTE sur la page d'accueil anglaise, allemande néerlandaise et belge (en français et en néerlandais) de ce même site internet. Or, la page correspondant à la destination Montpellier du site internet de Ryanair s'adresse essentiellement aux personnes qui ont déjà décidé ou qui sont susceptibles d'envisager d'utiliser les services de transport de Ryanair vers Montpellier. Autrement dit, les informations fournies au sujet de Montpellier sur le site internet de Ryanair sont destinées à convaincre les clients potentiels de Ryanair de choisir un vol de Ryanair vers Montpellier. De plus, seules les pages d'accueil anglaise, allemande, et belge (en français et en néerlandais) du site [internet de Ryanair](#) sont visées par le contrat de services de marketing. Ceci est une indication supplémentaire montrant que les prestations de marketing sont conçues essentiellement pour assurer la promotion des services de Ryanair entre Montpellier et les destinations dont Ryanair s'est engagé d'assurer la desserte, lesquelles ont une zone de chalandise située en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Si les prestations de marketing visaient à promouvoir Montpellier et sa région auprès de tous les touristes et hommes d'affaires susceptibles d'éprouver un intérêt pour la région, indépendamment de la possibilité qui s'offre à eux de rejoindre Montpellier par les vols de Ryanair, il est vraisemblable que l'APFTE aurait demandé que le lien vers un site de son choix soit placé sur toutes, ou au moins sur plusieurs versions de la page d'accueil du site de Ryanair, et non sur les seules versions susmentionnées.
80. En ce qui concerne les contrats de 2013, bien que l'appel d'offres qui leur a donné lieu mentionne plusieurs catégories, définies très largement, de prestations de marketing que les soumissionnaires peuvent proposer, il ressort des termes cet appel d'offres que l'unique prestation de marketing à fournir de façon impérative était d'assurer un lien vers le site internet de l'APFTE sur le site internet du prestataire des services marketing.<sup>28</sup> L'appel d'offres laisse donc une grande liberté au soumissionnaire quant aux caractéristiques des prestations de marketing proposées, tout en privilégiant toutefois l'usage d'internet comme support des activités de promotion. Or, comme indiqué au considérant 43, les lots intitulés "Bruxelles-Charleroi", "Francfort-Hahn", "Leeds", et "Birmingham" et les fréquences minimales mentionnées à leur sujet dans l'appel d'offres correspondaient exactement aux services de transport aérien exploités par Ryanair lors du lancement de l'appel d'offres entre d'une part Montpellier et d'autre part, Bruxelles Sud-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds et Birmingham. Il est donc manifeste que l'appel d'offres visait, de part sa conception même, à sélectionner Ryanair et non un fournisseur de services de marketing en ligne choisi en fonction de la qualité des prestations de marketing proposées et du prix demandé. Dans la

---

<sup>27</sup> Voir considérants 31, 36 et 37.

<sup>28</sup> Voir le considérant 41, notamment: "(d)ans tous les cas, les sociétés (devaient) assurer un lien vers le site internet de l'APFTE (go to Montpellier) sur leur site internet".

mesure où par ailleurs, l'appel d'offres laisse une grande liberté au soumissionnaire quant aux caractéristiques des prestations de marketing proposées, il permettait à Ryanair de choisir les prestations de marketing proposées de manière à promouvoir avant tout ses propres services de transport aérien vers Montpellier sur son site internet, de la même manière que dans le cadre du contrat de 2010.

81. De la même manière, l'appel d'offres du 13 mai 2017 et le contrat de 2017 sont très généraux, voire vagues, quant à la nature des prestations de marketing à fournir par le prestataire retenu. Comme indiqué au considérant 77, il apparaît que l'appel d'offres était très probablement conçu pour sélectionner Ryanair, et non un prestataire quelconque de services de marketing choisi en fonction de la nature des prestations proposés et du prix demandé. Dans la mesure où par ailleurs, l'appel d'offres laisse une grande liberté au soumissionnaire quant aux caractéristiques des prestations de marketing proposées, il permettait à Ryanair de choisir les prestations de marketing proposées de manière à promouvoir avant tout ses propres services de transport aérien vers Montpellier sur son site internet.
82. Il résulte des éléments présentés aux considérants 74 à 81 qu'au lieu d'acquérir des prestations de marketing en vue de promouvoir le territoire de Montpellier et ses alentours en tant que tels; l'APFTE semble plutôt, au travers des contrats en question, soutenir les services de transport aérien de Ryanair vers Montpellier, en la rémunérant pour la fourniture de ces services et en subventionnant la promotion de ces mêmes services transport aérien.

*Applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché*

83. Au vu de ce qui précède, la Commission doute à ce stade que le principe de l'opérateur en économie de marché soit applicable aux contrats. En effet, les paiements effectués sur le fondement des contrats de marketing semblent de même nature que des subventions effectuées par une autorité publique en faveur d'une compagnie aérienne pour assurer la desserte aérienne d'un aéroport et promouvoir ainsi le développement économique du territoire où est situé cet aéroport. Ce comportement est *a priori* étranger à celui d'un opérateur économique mû par des objectifs de rentabilité, et typique d'une autorité publique en charge du développement économique d'un territoire. La Commission estime donc à ce stade que les paiements effectués par l'APFTE en faveur de Ryanair et d'AMS s'analysent comme de simples subventions visant à alléger les coûts supportés par Ryanair pour l'exploitation de lignes régulières vers Montpellier, et partant, confèrent un avantage économique à Ryanair.

*Application du principe de l'opérateur en économie de marché dans l'hypothèse où il serait applicable*

84. En tout état de cause, même à supposer le principe de l'opérateur en économie de marché applicable aux contrats en cause, la Commission doute que les contrats en question soient conformes à ce principe.
85. En effet, au vu de ce qui précède, il apparaît à ce stade que l'objectif et l'effet principal des contrats en question consiste à soutenir financièrement les activités de transport aérien de Ryanair vers Montpellier. Or, il est douteux, notamment au vu de l'observation effectuée au considérant 73, que l'APFTE puisse retirer de ces activités un quelconque bénéfice dont un opérateur en économie de marché mû

par des objectifs de rentabilité serait susceptible de tenir compte en examinant l'opportunité de conclure les contrats en question. En d'autres termes, les services de marketing acquis auprès de Ryanair/AMS ne répondent pas à des "besoins effectifs" de l'APFTE, dont l'objet, tel que défini par ses statuts est "la promotion et le développement du tourisme, y compris d'affaires, sur le territoire" et non pas la promotion des services de transport aérien de Ryanair. Dans un tel contexte, selon la jurisprudence, l'achat des services en cause, quand bien même il serait effectué aux prix du marché, ne peut être jugé conforme aux conditions du marché.<sup>29</sup>

86. De plus, même à supposer que l'objet principal des contrats soit l'acquisition de prestations de marketing, il est douteux que ces prestations aient été acquises à un prix de marché. En effet, le contrat de 2010 et ses avenant et accords de renouvellement successifs n'ont pas été conclus à la suite d'un appel d'offres. L'APFTE ne semble donc pas avoir cherché à minimiser le coût d'achat des prestations de marketing souhaitées. De plus, comme indiqué aux considérants 75 et 76, une entité souhaitant uniquement acquérir des prestations de marketing pour promouvoir un territoire donné n'aurait aucun intérêt à inclure dans les contrats conclus avec le prestataire de ces services des obligations relatives à l'exploitation de services de transport aérien. Elle n'aurait pas davantage intérêt à inclure de telles obligations dans les appels d'offres lancés en vue de l'acquisition de services de marketing. L'inclusion de telles obligations dans les contrats et les appels d'offres limite considérablement, sans raison objective, le nombre d'entreprises en mesure de fournir les services de marketing demandés. Les obligations supplémentaires relatives aux services de transport aérien sont susceptibles d'augmenter le prix du service marketing par rapport à un contrat de marketing qui n'imposerait pas de telles obligations. Or, une entité souhaitant acquérir des services de marketing et soumise à un contrôle budgétaire n'aurait pas intérêt à conclure un contrat à un prix plus élevé que nécessaire compte tenu de l'objectif poursuivi, à savoir, selon l'APFTE, l'acquisition de services de marketing<sup>30</sup>.

87. Compte tenu des éléments ci-dessus, la Commission considère à ce stade que les contrats de marketing en question confèrent un avantage économique à Ryanair, en abaissant les coûts que Ryanair devrait normalement supporter pour assurer la desserte aérienne de l'aéroport de Montpellier.

#### *Sélectivité*

88. Les mesures en cause sont des accords bilatéraux conclus entre l'APFTE et Ryanair/AMS. Le contrat marketing de 2010 (ainsi que son avenant et ses prolongations) avait été conclu directement avec AMS sans appel d'offres préalable. Tout avantage économique conféré à Ryanair par ce contrat et ses avenant et prolongations est donc sélectif. Concernant les contrats de 2013, la Commission rappelle que les "lots" intitulés "Bruxelles-Charleroi", "Francfort-Hahn", "Leeds", et "Birmingham" et les fréquences minimales mentionnées à leur sujet dans l'appel d'offres correspondaient exactement aux services de transport aérien exploités par Ryanair lors du lancement de l'appel d'offres entre d'une part

<sup>29</sup> Voir considérant 83 de la Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (C/2016/2946) (JO C 262, 19.07.2016, p. 1–50) et l'arrêt du Tribunal du 28 janvier 1999, *BAI c/ Commission*, T-14/96, ECLI:EU:T:1999:12, points 74 à 79.

<sup>30</sup> Voir considérant 70.

Montpellier et d'autre part, Bruxelles Sud-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds et Birmingham. Pour le contrat de 2017, il convient de noter que les "lots" définis dans le cahier de charges correspondaient aux régions où se trouvaient les trois aéroports desservis par Ryanair depuis Montpellier: Bruxelles-Charleroi (lot "Wallonie"), Francfort-Hahn (lot "Rhénanie-Palatinat") et Leeds-Bradford (lot "Yorkshire"). La Commission en conclut à titre préliminaire que les cahiers de charges de ces appels d'offres orientaient *a priori* vers Ryanair le choix du prestataire retenu, et que l'avantage économique conféré par les contrats résultant de ces appels d'offre est sélectif.

#### *Conclusion sur l'avantage économique sélectif*

89. Ainsi, la Commission estime à titre préliminaire que l'avantage économique conféré à Ryanair par les contrats de marketing de 2013 et 2017 et leurs accords de renouvellement est également sélectif.
90. La Commission invite la France et les parties tierces à commenter ce point, et plus généralement à fournir toute information utile à l'appréciation de l'existence et de l'étendue d'un éventuel avantage économique en faveur de Ryanair/AMS. La Commission invite notamment la France à lui transmettre tout document existant faisant état des éléments d'information ou d'analyse pris en considération par l'APFTE ou les entités publiques qui la financent au moyen de subventions dans la décision de conclure les contrats en question. Elle invite par ailleurs la France à lui transmettre toute lettre, courriel ou autre document envoyé par l'APFTE ou les entités publiques qui la financent, ou vice-versa, dans le cadre des négociations ayant conduit à la conclusion des contrats en question. La Commission note par ailleurs que les éléments demandés à la France au considérant 62 pourront nourrir son analyse de l'existence d'un avantage économique sélectif en faveur de Ryanair et AMS.
91. La phase d'investigation préliminaire n'ayant pas permis à la Commission de recueillir tous les renseignements nécessaires aux fins d'établir si les mesures concernées confèrent un avantage économique en faveur de Ryanair, elle n'exclut pas de devoir faire usage des moyens d'investigation mis à sa disposition par l'article 7 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>31</sup>.

#### **6.1.4. Affectation des échanges entre Etats membres et distorsions de concurrence**

92. 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 influencés par l'aide. Selon une jurisprudence constante<sup>32</sup>, 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.

---

<sup>31</sup> JO L 248, 24.9.2015, p. 9.

<sup>32</sup> Arrêt du Tribunal général du 30 avril 1998, affaire T-214/95, *Het Vlaamse Gewest (Région flamande) c/ Commission des Communautés européennes*, ECLI:EU:T:1998:77.

93. En faussant la concurrence entre compagnies aériennes opérant au sein du marché intérieur, les contrats en question risquent également de fausser les échanges entre Etats membres.
94. La Commission en conclut à titre préliminaire que les contrats en question affectent des échanges entre Etats membres et faussent la concurrence.
95. La Commission invite la France et les parties tierces à faire part de leurs observations sur l'affectation éventuelle de la concurrence et des échanges entre Etats membres entraînée par la mesure.

#### **6.1.5. Conclusion sur l'existence d'une aide**

96. Au vu de ce qui précède, la Commission estime à titre préliminaire que les mesures en question constituent des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE, au bénéfice de Ryanair.

#### **6.2. Compatibilité de l'éventuelle aide avec le marché intérieur**

97. La France n'a pas fourni d'analyse de compatibilité avec le marché intérieur car elle estime que les versements en question ne constituent pas des aides d'Etat. La Commission, quant à elle, ne dispose pas d'éléments pouvant indiquer que les mesures en cause seraient compatibles avec le marché intérieur. La seule base de compatibilité éventuellement envisageable serait l'article 107, paragraphe 3 point c) du traité sur le fonctionnement de l'union européenne, tel qu'interprété par les lignes directrices de 2014 en ce qui concerne les aides au démarrage en faveur des compagnies aériennes (section 5.2.).
98. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le contrat marketing du 16 septembre 2010, son avenant, les deux lettres d'engagement pour le renouvellement du contrat de 2010 ainsi que les contrats du 22 novembre 2013 ont été conclus avant la publication des lignes directrices de 2014. En ce qui concerne la compatibilité des aides octroyées avant l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation de 2014, le point 174 des lignes directrices de 2014 renvoie aux règles applicables au moment où l'aide a été octroyée, c'est à dire aux lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'Etat au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux de 2005 (ci-après "les lignes directrices de 2005"). En revanche, ce sont les lignes directrices de 2014 qui s'appliquent au contrat marketing du 19 mai 2017.
99. Les lignes directrices de 2005 et les lignes directrices 2014 ont décliné les principes de compatibilité développés par la jurisprudence et la pratique décisionnelle antérieure de la Commission de manière précise. Ainsi, les aides au fonctionnement octroyées aux compagnies aériennes peuvent être déclarées compatibles par la Commission pour autant qu'elle contribuent au développement d'aéroports de taille modeste au moyen d'une augmentation nette du trafic sur des nouvelles routes, que l'aide soit nécessaire en ce sens qu'elle ne concerne pas une route déjà exploitée par la même ou une autre compagnie ou une route similaire<sup>33</sup>, qu'elle soit limitée dans le temps et que la liaison pour laquelle l'aide est octroyée soit susceptible de devenir rentable<sup>34</sup>, que le montant soit lié au développement

---

<sup>33</sup> Voir points 71 à 75, et 79 (b) et (c) des lignes directrices de 2005, et points 139, 140, 141, 151 des lignes directrices de 2014.

<sup>34</sup> Voir point 79 (b), (d) et (i) des lignes directrices de 2005, et point 147 des lignes directrices de 2014..

net du trafic et que l'aide soit octroyée de manière transparente et non discriminatoire, qu'elle ne soit pas cumulée avec d'autres types d'aides et les montants versés respectent le principe de proportionnalité.<sup>35</sup>

100. Or, dans le cas d'espèce, la Commission doute à ce stade que ces conditions soient remplies dans leur intégralité. Notamment, à l'exception de l'avenant du 20 avril 2011 au contrat de 2010, relatif à la liaison nouvellement créée entre Montpellier et Birmingham, il apparaît que les mesures de soutien en cause n'ont pas été octroyées en vue du lancement de nouvelles liaisons ou d'augmentations de fréquences sur des liaisons existantes, mais concernaient des liaisons déjà exploitées par Ryanair dont les fréquences sont restées inchangées. Par ailleurs, plusieurs contrats, notamment le contrat de 2010 et les différents avenants et actes de renouvellement de contrats arrivant à expiration n'ont pas été conclus à la suite d'une procédure d'appel d'offres. En outre, rien n'indique que pour les contrats marketing de 2010 et 2013 les montants versés à Ryanair/AMS étaient nécessairement limités à une moyenne de 30 % (dont au maximum 50 % par année) des coûts éligibles au sens du point 79 des lignes directrices de 2005. De même, rien n'indique que pour le contrat marketing de 2017 les montants versés à Ryanair/AMS étaient nécessairement limités à 50 % des redevances aéroportuaires relatives aux liaisons concernées durant une période maximale de trois ans.

101. Au vu de ce qui précède, la Commission doute à ce stade que les aides d'Etat présentes dans les contrats en question soient compatibles avec le marché intérieur. La Commission estime qu'il revient à la France d'indiquer sur quelle base juridique l'aide en cause pourrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur et de démontrer que les conditions de compatibilité sont réunies.

### **6.3. Illégalité et récupération de l'éventuelle aide**

102. En application de l'article 108, paragraphe 3 du Traité, " *la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.*"

103. Dans le cas présent, il apparaît que les contrats concernés ont été institués sans avoir été notifiés à la Commission.

104. Or, à ce stade de la procédure, la Commission n'a pas identifié de base juridique exemptant la France de notifier cette aide éventuelle.

105. A ce stade de la procédure, la Commission considère donc que la mesure est susceptible de constituer une aide illégale, qui devrait par conséquent faire l'objet d'une obligation de récupération au cas où la Commission la déclarerait incompatible avec le marché intérieur. La Commission estime à ce stade que la totalité des paiements effectués en faveur de Ryanair et d'AMS sur le fondement des contrats en cause devraient être récupérés. Elle invite la France à commenter ces points.

---

<sup>35</sup> Voir point 79 (g), (h) et 80 des lignes directrices de 2005, et points 101, 150, 152 et 153 des lignes directrices de 2014.

## 7. CONCLUSIONS

A la lumière de ce qui précède, la Commission ne peut exclure à ce stade de la procédure que la mesure constitue une aide d'Etat en faveur de Ryanair et de sa filiale AMS.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission invite la France, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du Traité, à présenter ses observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de la mesure en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. La France transmettra à la Commission une version non-confidentielle de ses observations et des informations utiles transmises.

La Commission invite vos autorités à transmettre immédiatement une copie de cette lettre aux bénéficiaires potentiels de la mesure. Dans ce contexte, la France veillera à ce que ne soient pas divulguées aux entreprises concernées des informations relatives à d'autres entreprises et couvertes par le secret professionnel au sens de la communication de la Commission C(2003) 4582 du 1er décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'Etat.<sup>36</sup>

La Commission rappelle à la France l'effet suspensif de l'article 108, paragraphe 3, du Traité et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise la France qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au Journal officiel de l'Union européenne. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal officiel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication. Les intéressés seront priés de fournir également une version non-confidentielle de leurs observations.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Dans ce contexte et aux fins de l'établissement d'une version non-confidentielle, la France est invitée à consulter les entreprises citées dans la présente décision afin de s'assurer que cette dernière ne contient pas d'informations couvertes par le secret professionnel au sens de la communication précitée. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la lettre. Cette demande et les informations susmentionnées demandées par la Commission devront être envoyées par lettre recommandée ou par télécopie à l'adresse suivante:

---

<sup>36</sup> JO C 297, 09.12.2003, p. 6.

Commission européenne  
Direction générale de la Concurrence  
Greffe Aides d'État  
1049 Bruxelles  
Fax: +32 2 296.12.42

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

Par la Commission

Margrethe VESTAGER  
Member of the Commission