II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2020/1671 DE LA COMMISSION

du 2 août 2019

concernant l'aide d'État SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) mise à exécution par la France en faveur de Ryanair et d'Airport Marketing Services

[notifiée sous le numéro C(2019) 5729]

(Le texte en français est le seul faisant foi.)

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles [1] et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 23 mars 2017, la Commission a été saisie d'une plainte de la part de la compagnie aérienne Air France [2] 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. Ces avantages auraient été consentis sous la forme de contrats de services de marketing conclus entre l'Association de promotion des flux touristiques et économiques («APFTE») et Ryanair ou sa filiale Airport Marketing Services («AMS»). Sur le fondement de ces contrats, l'APFTE a versé environ 8,5 millions 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 et a invité la France à faire part de ses observations et 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.

[1] JO C 406 du 9.11.18, p. 17.

[2] Cette plainte se présente comme un complément à une plainte précédente déposée le 27 novembre 2009 [affaire SA.30328 (2010/CP)].

(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.

(8) Par lettre du 4 juillet 2018, la Commission a informé la France de sa décision d'ouvrir la procédure («la décision d'ouverture») prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE») à l'égard de cette aide.

(9) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ([3]). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur l'aide en cause.

(10) La Commission a reçu des observations à ce sujet de la part de Ryanair, de la Région Occitanie, de la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault, de Montpellier Méditerranée Métropole, de la Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or, de […] ainsi que de l'APFTE. Les 15 avril et 17 mai 2019, la Commission a transmis à la France les observations de Ryanair (avec une demande de renseignements) en lui donnant la possibilité de les commenter, et a reçu les commentaires de la France par lettre du 13 juin 2019 et les commentaires de l'APFTE par lettre du 21 juin 2019. Les observations des autres intéressés ont été transmises à la France le 18 juin 2019.

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT L'AÉROPORT DE MONTPELLIER

2.1. Caractéristiques de l'aéroport et fréquentation

(11) L'aéroport de Montpellier Méditerranée («l'aéroport de Montpellier») est situé à environ 7 km du centre de Montpellier, chef-lieu du département de l'Hérault, dans la région Occitanie, en France. Cet aéroport est ouvert au trafic commercial national et international.

(12) Le trafic passager de l'aéroport de Montpellier observé au cours de ces dernières années est synthétisé dans le Tableau 1 ci-dessous. L'aéroport a accueilli près de 1,85 million de passagers en 2017 et 1,88 million de passagers en 2018.

Tableau 1

Trafic commercial passager à l'aéroport de Montpellier entre 2010 et 2018 (nombre de passagers)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Passagers locaux ([1])	1 177 860	1 308 346	1 285 428	1 420 614	1 444 110	1 507 928	1 669 023	1 847 314	1 878 035
Dont passagers internationaux	*295 334*	*400 818*	*398 609*	*391 855*	*433 923*	*480 667*	*616 564*	*661 456*	*641 005*
Dont passagers nationaux	*882 526*	*907 528*	*886 819*	*1 028 759*	*1 010 187*	*1 027 261*	*1 052 459*	*1 185 858*	*1 237 030*
Passagers en transit	2 588	4 930	2 787	2 179	1 224	2 242	2 063	2 096	1 928
Total	**1 180 448**	**1 313 276**	**1 288 215**	**1 422 793**	**1 445 334**	**1 510 170**	**1 671 086**	**1 849 410**	**1 879 963**

([3]) Voir la note de bas de page 1.

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dont passagers des compagnies à bas coûts	*275 341*	*378 980*	*397 819*	*441 388*	*464 170*	*507 965*	*577 198*	*679 148*	*708 273*

([1]) Passagers ayant commencé ou terminé leur voyage à l'aéroport de Montpellier – comparés aux passagers en transit.

Source: http://www.aeroport.fr/view-statistiques/montpellier-mediterranee, visité le 1er juillet 2019.

(13) Actuellement plusieurs compagnies aériennes ([4]) exploitent des vols réguliers depuis l'aéroport de Montpellier vers des destinations situées en France, dans d'autres pays européens et au Maghreb.

(14) En dehors de ces liaisons régulières, les autres mouvements commerciaux sur l'aéroport de Montpellier pendant la période 2010-2018 proviennent principalement de vols d'aéroclubs et d'aviation d'affaires.

(15) Ryanair a desservi l'aéroport de Montpellier entre mars 2002 et avril 2019.

(16) En mars 2002, l'aéroport de Montpellier avait accueilli la compagnie Ryanair. Celle-ci y exploitait initialement une liaison régulière à destination de l'aéroport de Francfort-Hahn, situé dans le *Land* allemand de Rhénanie-Palatinat, et une ligne régulière à destination de l'aéroport de Londres-Stansted (fermée en 2009). En 2008, Ryanair a ouvert une liaison vers l'aéroport de Bruxelles-Charleroi (situé en Wallonie, Belgique) et en 2010 vers Leeds-Bradford (situé au Yorkshire, Grande Bretagne). Une liaison vers Bristol a été ouverte, puis fermée en 2009. Les liaisons vers Francfort-Hahn, Bruxelles-Charleroi et Leeds-Bradford étaient dès lors établies lors de la création de l'APFTE, le 24 juin 2010. Une liaison vers Birmingham a été ouverte le 13 avril 2011, puis fermée en novembre 2013. Contrairement à Montpellier, les aéroports de Leeds-Bradford, Birmingham, Bruxelles-Charleroi et Francfort-Hahn sont tous des bases ([5]) de Ryanair.

(17) Ryanair a cessé d'exploiter la liaison Montpellier-Leeds en octobre 2017 ainsi que la liaison Montpellier-Hahn en novembre 2018. En avril 2019, Ryanair a cessé toute activité à l'aéroport de Montpellier en arrêtant l'exploitation de la liaison Montpellier-Charleroi.

Tableau 2

Part de Ryanair dans le trafic commercial passager de l'aéroport de Montpellier entre 2010 et 2019

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	janvier – avril 2019
Trafic total de l'aéroport en nombre de passagers ([1])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Passagers Ryanair en nombre de passagers ([2])	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
— liaison Hahn	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
— liaison Charleroi	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([4]) Air Algérie, Air Arabia, Air France, Air France Hop!, Aer Lingus, British Airways, Chalair Aviation, easyJet, Eurowings, KLM, Norwegian, Royal Air Maroc, SAS Scandinavian Airlines, Transavia, TUI fly, Ural Airlines, Volotea (source: https://www.montpellier.aeroport.fr/vols-destinations/compagnies-aeriennes-montpellier/, visité le 1er juillet 2019).

([5]) Aéroport auquel est basé au moins un avion de Ryanair à demeure ainsi que son équipage.

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	janvier – avril 2019
— liaison Bradford	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]		
— liaison Birmingham		[…]	[…]	[…]						
Passagers Ryanair en % du trafic passager total	**[5-10]**	**[10-15]**	**[10-15]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[5-10]**	**[0-5]**	**[0-5]**

([1]) La Commission note que les chiffres fournis par les autorités françaises sur le nombre total de passagers à l'aéroport sont légèrement différents des chiffres publiés par l'aéroport de Montpellier et figurant au Tableau 1.

([2]) La Commission observe que le nombre total de passagers de Ryanair fourni par les autorités françaises ne correspond pas exactement à la somme du nombre de passagers de Ryanair par liaison fourni par les autorités françaises.

Source: Informations fournies par les autorités françaises.

(18) Comme indiqué au Tableau 2, 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 [10-15] %), soit entre […] et […] passagers entre 2010 et 2017.

(19) Il ressort aussi du Tableau 2 que le nombre de passagers Ryanair n'a cessé de décroître à compter de 2012. Si l'on prend en compte le nombre de passagers de Ryanair depuis 2002, on observe que le déclin du nombre de passagers de Ryanair à l'aéroport de Montpellier avait déjà commencé en 2006 ([6]).

(20) 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.

(21) En avril 2019, Ryanair a ouvert une liaison vers Bruxelles-Charleroi depuis l'aéroport de Béziers-Cap d'Agde. Ryanair opère une liaison Nîmes-Charleroi depuis avril 2006.

2.2. **Exploitation et propriété des infrastructures aéroportuaires**

(22) La gestion de l'aéroport de Montpellier a été assurée entre 1964 et 2009 par la Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier [«CCIM», également pour désigner la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault ([7])].

(23) Le 23 juin 2009, la gestion de l'aéroport a été transférée à la société anonyme Aéroport Montpellier Méditerranée («AMM»), dont le capital est détenu à 60 % par l'État français (au sens de l'entité étatique administrative au niveau national), à 25 % par la CCIM, à 7 % par le Conseil Départemental de l'Hérault, à 6,5 % par la Région Occitanie ([8]), à 1 % par la Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or ([9]) et à 0,5 % par Montpellier Méditerranée Métropole ([10]) ([11]).

(24) L'État est propriétaire des infrastructures de l'aéroport, et en délègue la gestion et l'exploitation à AMM dans le cadre d'une concession.

(25) AMM et Ryanair ont conclu les contrats suivants: […].

([6]) Selon les informations fournies par les autorités françaises, le développement du nombre de passagers de Ryanair entre 2002 et 2009 était le suivant: […] (année 2002), […] (année 2003), […] (année 2004), […] (année 2005), […] (année 2006), […] (année 2007), […] (année 2008), […] (année 2009).

([7]) En décembre 2016, les Chambres de Commerce et d'Industrie héraultaises (Béziers, Montpellier et Sète) ont fusionné en une «Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault» dont le siège est à Montpellier et qui comprend deux délégations: à Sète et à Béziers.

([8]) Qui résulte de la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en 2014.

([9]) Antérieurement la Communauté de Communes du Pays de l'Or.

([10]) Antérieurement Communauté d'agglomération de Montpellier .

([11]) Voir https://www.montpellier.aeroport.fr/societe-aeroport/aeroport-montpellier-mediterranee/presentation-aeroport-montpellier/ (visité le 1er juillet 2019).

3. INFORMATION GÉNÉRALES CONCERNANT L'APFTE

3.1. Création et mission

(26) L'APFTE est une association créée en juin 2010 à l'initiative de la CCIM en collaboration avec plusieurs collectivités territoriales – à savoir le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon (devenu la Région Occitanie), le département de l'Hérault, la Communauté d'agglomération de Montpellier (devenue Montpellier Méditerranée Métropole), la Communauté de communes du Pays de l'Or, la ville de Montpellier («membres publics» de l'APFTE) - et avec la participation de plusieurs entreprises locales ([12]).

(27) 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» ([13]).

(28) Or, malgré ce mandat officiel très large en termes de promotion de Montpellier et de son territoire, la mission de l'APFTE, envisagée lors de sa création par la CCIM avec les collectivités locales impliquées, était de permettre la conclusion de contrats de «marketing» ou de «promotion» avec des compagnies aériennes, contrats qui avaient auparavant été conclus par la CCIM en tant que gestionnaire de l'aéroport ([14]). La procédure formelle d'examen a confirmé que dans la pratique, l'activité de l'APFTE a consisté à conclure et mettre en œuvre des contrats dits de «marketing» avec des compagnies aériennes ([15]), toute activité supplémentaire de l'APFTE servant à soutenir cette pratique.

(29) La nature de ces contrats de marketing fera l'objet d'une analyse plus approfondie aux considérants 152 et suivants ainsi qu'aux considérants 189 et suivants.

(30) La raison d'être de l'APFTE s'explique dans le contexte du changement de gestionnaire de l'aéroport de Montpellier en 2009. En tant que gestionnaire de l'aéroport, la CCIM contractait directement avec les compagnies aériennes, notamment pour la conclusion des contrats de services aéroportuaires, mais aussi pour des contrats de marketing. Il ressort des documents soumis par les autorités françaises que cette pratique avait commencé vers l'année 2001. Dans le cadre de ces contrats de marketing, la CCIM achetait des services «de marketing» à certaines compagnies aériennes présentes à l'aéroport de Montpellier, surtout celles à bas coûts («low cost»). Sur le fondement de ces contrats, la CCIM versait de l'argent aux compagnies concernées en contrepartie de la promotion de la destination

([12]) 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.

([13]) Article 3 des statuts.

([14]) Ces motifs ressortent clairement de plusieurs documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE, notamment du procès-verbal de la réunion constitutive de l'assemblée générale de l'APFTE du 24 juin 2010: «Depuis 2001, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier a impulsé la venue des compagnies low cost sur la plateforme de l'Aéroport Montpellier Méditerranée. Elle a conduit cette action dans le cadre du développement de l'aéroport parce qu'elle était concessionnaire de la plateforme. En juillet 2009, la CCI est devenue un simple actionnaire minoritaire d'une SA à Conseil de Surveillance et Directoire de l'Aéroport Montpellier Méditerranée, en raison de son classement national. En d'autres termes, la CCI n'étant plus concessionnaire de l'aéroport, elle n'a plus la qualité pour contracter avec les compagnies low cost. Nous avons donc engagé une réflexion avec la Préfecture de Région et l'ensemble des collectivités pour créer une structure juridique susceptible de porter les contrats de marketing on line.» Voir aussi les délibérations de l'assemblée générale de la CCIM du 29 mars 2011: «L'Association de Promotion des Flux Touristiques et Economiques (APFTE) vise á développer notamment la venue de touristes par avions. L'association a repris les contrats portés par la CCI pour la promotion visant les clients de compagnies aériennes desservant l'aéroport. A ce jour, il existe deux contrats: le premier avec AIRPORT MARKETING SERVICES pour les liaisons desservies par RYANAIR et le second avec […] pour la ligne vers […].»

([15]) Voir aussi considérant 195 pour un contrat signé avec une entreprise de marketing sans lien avec le transport aérien, qui n'a jamais été mis en œuvre.

de Montpellier sur le site de la compagnie aérienne concernée. Bien que la CCIM ait été le seul cocontractant des compagnies aériennes, les fonds pour l'achat des services de marketing provenaient non seulement de la CCIM, mais aussi de collectivités locales avec lesquelles la CCIM à son tour signait des conventions bilatérales à ce sujet. Ce sont ces mêmes collectivités locales qui en 2010, avec la CCIM, participèrent à la création et au financement de l'APFTE ([16]).

(31) Il ressort des documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE et de ses membres publics fondateurs, par exemple du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010 que l'APFTE a été créée après que la CCIM fut devenue actionnaire minoritaire d'AMM en 2009. N'étant plus concessionnaire de l'aéroport, la CCIM n'avait plus la capacité de contracter avec les compagnies aériennes «low cost» afin «d'impuls[er] la venue des compagnies low cost sur la plateforme de l'Aéroport Montpellier Méditerranée». Ainsi, l'APFTE était le produit d'«une réflexion avec la Préfecture de Région et l'ensemble des Collectivités pour créer une structure juridique susceptible de porter les contrats de marketing en ligne» antérieurement signés par la CCIM en tant que concessionnaire de l'aéroport ([17]). La continuation de la coopération avec les compagnies aériennes à bas coûts avait été jugée fructueuse en raison de son apport pour l'économie locale ([18]).

([16]) Voir les délibérations de l'assemblée générale de la CCIM du 26 mai 2010, p. 6: «La CCIM était le seul cocontractant des différentes sociétés de marketing pour la promotion touristique de notre territoire. En parallèle, la CCI signait des conventions avec les Collectivités qui participaient à la promotion des flux. Le [Contrôle Général Economique et Financier] a considéré que la CCIM prenait des risques, *tant sur le* plan juridique que financier, alors qu'elle n'était plus concessionnaire. Toutefois, l'importance de ces flux pour le tourisme local, n'est plus à démontrer. L'achat marketing représente 1,8 millions à ce jour, mais les retombées économiques sont de l'ordre de 60 millions d'euros. La CCIM et les Collectivités s'accordent sur le fait que cette action doit être poursuivie.» Voir aussi le procès-verbal du Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon du 20 juillet 2012, p. 1: «Compte tenu de l'évolution de la gestion de l'aéroport de Montpellier, une association de promotion des flux touristiques et économiques (APFTE) a été créée afin de poursuivre les actions de promotion du territoire développées avec les compagnies desservant l'aéroport de Montpellier.».

([17]) Ces motifs ressortent clairement de plusieurs documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE, notamment du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010: «[Le représentant de la CCIM (qui sera élu Président de l'APFTE lors de cette réunion)] a accueilli l'ensemble des participants en les remerciant d'avoir répondu à l'invitation, malgré un délai très court. Les flux touristiques, c'est à dire, la clientèle en provenance essentiellement du nord de l'Europe amenée dans notre région par les compagnies low cost, est d'une importance considérable pour toutes les entreprises dont l'activité est liée au tourisme, mais aussi au commerce et à l'immobilier. Depuis 2001, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier a impulsé la venue des compagnies low cost sur la plateforme de l'Aéroport Montpellier Méditerranée. Elle a conduit cette action dans le cadre du développement de l'aéroport parce qu'elle était concessionnaire de la plateforme. En juillet 2009, la CCI est devenue un simple actionnaire minoritaire d'une SA à Conseil de Surveillance et Directoire de l'Aéroport Montpellier Méditerranée, en raison de son classement national. En d'autres termes, la CCI n'étant plus concessionnaire de l'aéroport, elle n'a plus la qualité pour contracter avec les compagnies low cost. Nous avons donc engagé une réflexion avec la Préfecture de Région et l'ensemble des collectivités pour créer une structure juridique susceptible de porter les contrats de marketing on line. Cette structure de type associatif doit être composée de 3 collèges, pour répondre aux exigences légales imposées par la circulaire Fillon en janvier 2010» […].
En ce qui concerne le fonctionnement des contrats de marketing conclus avec les compagnies aériennes, ce procès-verbal précise: «Maître […] intervient au débat et expose que depuis 2001, il travaille sur les contrats de marketing. Ces contrats ont essentiellement pour objet de faire sur les sites des différentes compagnies low cost, de la publicité pour la destination Montpellier. En échange et comme toute forme de publicité, sur quelques supports publicitaires que se soient, des factures sont émises sur les prestations. Quelles que soient les difficultés et les tarifs pratiqués par les compagnies low cost, nous en mesurons fortement les retombées pour les entreprises locales. L'association est aujourd'hui la structure la mieux adaptée pour répondre aux exigences légales et favorise grâce à cette Dynamique des low cost, le développement du territoire.» […].
Voir aussi la déclaration publique du président de l'APFTE, citée dans un article de La Tribune Occitanie-Montpellier du 8 avril 2015: «Les collectivités ne pouvant pas signer de contrat de marketing avec des compagnies aériennes, le moyen qui avait été trouvé était de passer par une association, se défend […], président de l'APFTE. Sur les lignes des collectivités, cela passe en subventions, et l'association signe des contrats de marketing on line. Je ne vois pas où le contribuable se fait avoir ! L'APFTE a été créée par la CCI en accord avec les services de l'État, et notamment du préfet […]. Le dossier vient d'être remis aux services de la Métropole.» (voir https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, visité le 1er juillet 2019).
Voir aussi les délibérations de la Communauté de communes du Pays de l'Or du 23 juin 2010 expliquant l'impact positif du flux de passagers des compagnies aériennes á bas coûts pour la région, et mentionnant à l'égard de ces compagnies: «Le fonctionnement de ces compagnies implique une contribution financière des collectivités sous la forme d'aides au démarrage des lignes, consenties pour une période de 3 ans maximum, puis une aide à la promotion de la ligne réalisée par le biais d'achat d'espaces promotionnels sur les sites internet des compagnies».

([18]) Voir le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010: «Qu'elles que soient les difficultés et les tarifs pratiqués par les compagnies low cost, nous en mesurons fortement les retombées pour les entreprises locales».

(32) Il ressort ainsi du procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE que l'association avait été considérée comme «structure la mieux adaptée pour répondre aux exigences légales et favoriser grâce à cette dynamique des low cost, le développement du territoire».

(33) Cette structure de type associatif a été créée dans un premier temps avec des entreprises locales privées avant d'intégrer les membres publics dans un deuxième temps. Ce procédé avait été choisi par la CCIM afin d'accélérer la mise en place de l'association vu que la nomination des représentants des collectivités et organismes publics allait encore prendre du temps ([19]).

(34) En 2017, la CCIM et les autres membres publics ont décidé que l'APFTE cesserait ses activités à partir de 2018 – sans pourtant cesser d'exister – en raison de questions sur sa légalité posées par des contentieux et enquêtes au niveau national et européen ([20]). Selon les autorités françaises, l'assemblée générale de l'APFTE du 20 décembre 2017 a confirmé la décision de ne plus recourir à l'association pour promouvoir les flux touristiques à compter de la saison d'été 2018. Selon les autorités françaises, l'APFTE a informé Ryanair de cette décision par courrier du 18 janvier 2018.

3.2. **Composition et organes**

(35) L'APFTE est composée d'environ 30 membres dont environs 20 ([21]) sont issus de structures privées développant tout ou partie de leur activité dans le tourisme (hôtels, résidences touristiques, etc.). Les membres publics de l'APFTE sont en outre des représentants de la CCIM et des représentants des collectivités territoriales locales susmentionnées, à savoir la région Occitanie, le département de l'Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole, la communauté d'agglomération du Pays de l'Or ainsi que la Ville de Montpellier.

(36) Lors de la création de l'APFTE, les organismes publics impliqués avaient décidé de doter cette association de trois collèges, à savoir l'assemblée générale (ordinaire et extraordinaire), le Conseil d'Administration («Conseil d'Administration») et le bureau (composé du président, du trésorier et du secrétaire), afin de répondre aux exigences légales imposées par la loi française aux association créées par les collectivités territoriales et établissements publics, organismes publics et entreprises de droit privé ([22]).

(37) Selon les statuts de l'APFTE, 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. L'assemblée générale comprend les membres de l'association à jour de leurs cotisations et 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. Ceci est le cas par exemple pour tout contrat de marketing dépassant un montant de 10 000 euros.

(38) Les statuts prévoient aussi que l'APFTE est administrée par un Conseil d'Administration composé de neuf membres au moins et vingt-cinq membres au plus, désignés par l'assemblée générale. 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, à 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.

([19]) Voir le procès-verbal de la réunion constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010: «La CCI a pris la décision de créer dans un premier temps cette association avec les entreprises privées, car les Collectivités et les organismes parapublics doivent délibérer pour nommer leur représentant, ce qui prend un certain temps».

([20]) Voir les délibérations de l'assemblée générale de la CCIM du 29 novembre 2017 («Les Multiples enquêtes ouvertes en France par la Commission Européenne et les plaintes déposés par Anticor contre l'APFTE et plusieurs de ses financeurs ont conduit le Préfet de l'Hérault à demander, dès 2016, aux membres de l'APFTE de trouver un nouveau procédé afin de financer ces campagnes de marketing territorial en lieu et place de l'APFTE. Cette demande insistante s'est transformée en exigence pour l'année 2018»), le procès-verbal de l'assemblée générale de la CCIM du 24 janvier 2018, les procès-verbaux de l'assemblée générale de la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or des 28 juin 2017 et 22 février 2018 et le procès-verbal du Conseil d'Administration du 25 avril 2017.

([21]) Le nombre exact de membres variant d'année en année.

([22]) Ce qui ressort du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010.

(39) Selon les statuts de l'APFTE, le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tout pouvoir à cet effet. Cela implique la signature de contrats et conventions susceptibles d'engager l'APFTE. Jusqu'ici, trois personnes différentes ont exercé les fonctions de président de l'APFTE. Ces personnes avaient toutes des liens préexistants avec la CCIM ou les collectivités territoriales financeurs de l'APFTE.

a) Le premier président de l'APFTE était membre titulaire de la CCIM en 2010 ainsi qu'entre 2016 et 2019 et conseiller technique au sein de la CCIM de 2013 à 2015. Cet individu était président de l'APFTE de juin 2010 à mars 2011 et puis à partir de décembre 2012 au moins jusqu'en 2018, ainsi que vice-président de l'APFTE (ayant la qualité d'agir au nom du président de l'APFTE) d'octobre à décembre 2012.

b) Le président de l'APFTE entre avril 2011 et février 2012 exerçait également des fonctions en tant que conseiller technique au sein de la CCIM entre 2011 et 2012 ([23]).

c) Son successeur (président de février 2012 à décembre 2012) était en même temps président du Conseil économique, social, et environnemental régional du Languedoc-Roussillon, donc d'une institution d'une des collectivités territoriales membre de l'APFTE.

(40) De surcroît, il ressort des procès-verbaux et comptes rendus de l'APFTE et de ses collèges et comités que l'APFTE dispose en outre d'un comité réunissant les collectivités locales et la CCIM, sans participation des membres privés: le «Comité de Gouvernance» (depuis mars 2011), plus tard devenu le «Comité des Financeurs». Ces comités ne sont pas mentionnés dans les statuts.

a) Le Comité de Gouvernance avait «pour objet de réunir les collectivités, financeurs de l'[APFTE]». L'objectif de ce comité était «d'orienter et de valider les choix stratégiques pour le développement des lignes et le budget y afférent. Le Comité de Gouvernance [était] précédé, s'il y a lieu, d'une réunion préparatoire avec l'ensemble des techniciens des collectivités» ([24]). Ce comité avait été créé à la demande des collectivités locales ([25]), qui voulaient s'assurer que le choix des contrats de marketing à financer ne serait pas uniquement déterminé par le nouvel opérateur de l'aéroport, AMM ([26]). Il ressort des comptes rendus de ce comité à la disposition de la Commission qu'il était composé des représentants des collectivités (région, département, Pays de l'Or, Agglomération de Montpellier, Ville de Montpellier), de la CCIM et des représentants du bureau de l'APFTE. Les comptes rendus mentionnent aussi la présence d'un représentant d'AMM qui proposait des choix stratégiques aux membres financeurs de l'APFTE ([27]).

([23]) Voir les délibérations de l'assemblée générale de la CCIM du 2 février 2011: «Cette Association a été constituée pour répondre aux impératifs du CGEFI, qui ne souhaitait plus que la CCIM, devenue associée minoritaire dans la société anonyme Aéroport Montpellier Méditerranée, continue «à porter» les contrats avec les compagnies low cost. L'association a été constituée en juillet 2010 et la CCI a désigné Monsieur [Président de l'APFTE de juin 2010 à mars 2011] et Monsieur […]. Il convient de procéder à leur remplacement. Le Bureau du 27/01/11 propose à l'AG de désigner comme représentants de la CCI dans l'Association des Flux Touristiques: [la personne qui sera le Président de l'APFTE entre avril 2011 et février 2012] et […].»

([24]) Voir le compte-rendu de la réunion technique préparatoire au Comité de Gouvernance de l'APFTE du 28 mars 2011. Cette réunion rassemblait le bureau de l'APFTE, des représentants de tous des collectivités financeurs de l'APFTE (c'est á dire des élus de la Région, du Département, de la Communauté d'agglomération de Montpellier, de la Communauté de Communes du Pays de l'Or, de la ville de Montpellier) et de la CCIM ainsi qu'un représentant de l'Aéroport de Montpellier. En conclusion de cette réunion, il est noté que le comité de gouvernance «devra engager une discussion concernant le développement des flux touristiques et faire des choix stratégiques sur les différentes lignes proposées par l'aéroport».

([25]) Voir le procès-verbal du Comité de Gouvernance de l'APFTE du 8 avril 2011.

([26]) Voir le procès-verbal du Conseil d'Administration de l'APFTE du 18 mars 2011: «Ce Comité choisira les destinations pour la promotion des flux touristiques et économiques. L'Agglomération de Montpellier se refuse à financer des plans d'actions, pour le développement du territoire, qu'elle n'aura pas validés. Le Département et la Région s'accordent sur la nécessité de mettre en place cette instance. Les organismes financeurs souhaitent participer à une véritable stratégie sur le développement touristique et économique de leur territoire. Ils ne souhaitent pas avaliser uniquement les choix faits par l'Aéroport de Montpellier.»
Voir aussi le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 18 mars 2011: «Les Collectivités sont les organismes financeurs, leur participation et leur soutien sont indispensables à cette action.» «Il faut aussi permettre, par la mise en place d'une instance de gouvernance, aux financeurs de participer aux décisions du choix des routes à ouvrir».

([27]) Voir la conclusion du compte rendu de la réunion technique préparatoire à la première réunion du Comité de Gouvernance du 28 mars 2011: «Le Comité de Gouvernance devra engager une discussion concernant le développement des flux touristiques et faire des choix stratégiques sur les différentes lignes proposées par l'Aéroport.»

b) De plus, des documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE montrent que ce comité a plus tard été dénommé «Comité des Financeurs», au moins à partir de 2012, réunissant les mêmes institutions. Les autorités françaises ont confirmé que d'après l'APFTE le «Comité des Financeurs» est le même organe que le «Comité de Gouvernance», dénommé différemment selon les périodes.

3.3. **Prise de décisions au sein de l'APFTE**

(41) Selon les statuts de l'APFTE et les autorités françaises, la procédure de décision suivie au sein de l'APFTE concernant la conclusion de contrats 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 (avec une majorité des deux tiers pour tout contrat de marketing dépassant un montant de 10 000 euros), 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 (avec une majorité des deux tiers pour tout contrat de marketing dépassant un montant de 10 000 euros; 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.

(42) Or, ainsi qu'il ne ressort pas des informations susmentionnées, s'agissant des propositions de zones géographiques à cibler, dans le cadre des prestations de marketing touristique, dans la pratique de l'APFTE, d'autres instances intervenaient en amont des délibérations en Conseil d'Administration et en assemblée générale afin de déterminer les choix budgétaires et les orientations de l'APFTE (c'est-à-dire les contrats de marketing à signer).

(43) Il ressort des comptes rendus et procès-verbaux de l'APFTE, de ses comités et de ses membres publics que de fait, le choix des zones géographiques prioritaires à cibler, dans le cadre des prestations de marketing touristique, était déterminé dans un premier temps par la CCIM et AMM et depuis mars 2011 – donc avant que des fonds ne soient effectivement versés à l'APFTE par les collectivités territoriales – par les collectivités territoriales et la CCIM ([28]). En effet, les collectivités territoriales et la CCIM se sont mises d'accord sur les contrats à privilégier avant de les soumettre à l'assemblée générale. De manière procédurale, ceci s'opère comme suit depuis mars 2011: mis à part les organes mentionnés dans ses statuts, l'APFTE dispose de comités supplémentaires, notamment le Comité de Gouvernance (crée en mars 2011) et le Comité des Financeurs, étroitement impliqués dans le choix des contrats de marketing soumis à l'assemblée générale. Avant la création du Comité des Financeurs, AMM avait une forte influence sur la détermination des contrats de marketing signés par l'APFTE. Les collectivités territoriales ont alors refusé d'entériner les choix d'AMM sans marge de manœuvre, ce qui explique la création du Comité de Gouvernance ([29]).

([28]) Voir considérant 40.

([29]) Voir le compte rendu de la première réunion du Comité de Gouvernance du 8 avril 2011: «M. […], 1er Vice-président de la Région Languedoc-Roussillon, fait observer qu'il se refuse à entériner les choix effectués par la Société Aéroportuaire sans discussion en amont; que si la méthode utilisée jusqu'à ce jour devait perdurer, la Région ne financerait plus.» «[…], Présidente de la CCIM de Montpellier souhaite que ce Comité détermine les axes stratégiques de développement.»

(44) La question de l'influence réelle des membres publics financeurs de l'APFTE sur la prise de décision de l'association sera développée en détail dans l'analyse des ressources financières et de l'imputabilité des mesures à l'État ([30]).

3.4. **Ressources financières**

(45) Les ressources de l'APFTE se composent i) des cotisations de ses membres, telles que déterminées par l'assemblée générale, et ii) de contributions annuelles, ou subventions versées par les divers membres de l'APFTE en sus de ces cotisations. L'essentiel des ressources de l'APFTE provient des contributions annuelles des entités publiques qui en sont membres, comme illustré par le tableau ci-dessous. En pratique, les cotisations des membres de l'APFTE contribuent de manière négligeable à ses recettes. En effet, s'élevant à 50 euros ou 100 euros par membre et par année, elles ont représenté des montants annuels totaux ne dépassant pas 1 550 euros depuis 2010.

([30]) Considérants 106 et suivants.

Tableau 3

Origine des recettes de l'APFTE entre 2010 et 2019

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 [1]	2019 [2]	2010 à 2019
Subventions des collectivités locales et de la CCIM en euros (part de la contribution de cette entité)											
Conseil régional Languedoc-Roussillon (devenu la Région Occitanie)	283 670 (30 %)	550 000 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	446 830 (28 %)	587 696 (36 %)	509 174 (32 %)	355 239 (32 %)	75 000 (34 %)	0	**3 866 633** **(29 %)**
Conseil départemental de l'Hérault	283 670 (30 %)	559 746 (27 %)	509 024 (25 %)	550 000 (23 %)	150 000 (10 %)	0 (0 %)	111 092 (7 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0	**2 163 532** **(16 %)**
Communauté d'agglomération de Montpellier (devenu Montpellier Méditerranée Métropole) et Ville de Montpellier	283 670 (30 %)	730 473 (36 %)	706 524 (35 %)	747 500 (31 %)	644 331 (41 %)	747 500 (46 %)	692 015 (44 %)	505 865 (45 %)	75 000 (34 %)	0	**5 132 878** **(38 %)**
Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	85 000 (9 %)	85 000 (4 %)	100 000 (5 %)	119 915 (5 %)	97 574 (6 %)	130 803 (8 %)	110 092 (7 %)	107 250 (10 %)	21 500 (10 %)	0	**857 134** **(6 %)**
CCIM (devenue Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault)	0 [3] (0 %)	125 000 (6 %)	212 000 (10 %)	440 000 (18 %)	232 500 (15 %)	150 000 (9 %)	150 000 (10 %)	150 000 (13 %)	51 000 (23 %)	0	**1 510 500** **(11 %)**

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1)	2019 (2)	2010 à 2019
Cotisations des divers membres de l'APFTE											
Cotisations de 50 à 100 euros	1 100	50	1 550	1 500	0	600	0	0	0	0	**4 800**
(Part des cotisations dans le budget total de l'APFTE)	(0,117 %)	(0,002 %)	(0,076 %)	(0,062 %)	(0 %)	(0,037 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	(0 %)	**(0,035 %)**
Subventions des collectivités locales et de la CCIM en euros (part de la contribution de cette entité)											
Budget total de L'APFTE en euros (4) (subventions plus cotisations)	**937 110**	**2 050 269**	**2 038 112**	**2 408 915**	**1 571 235**	**1 616 599**	**1 572 373**	**1 118 354**	**222 500**	**0**	**13 535 477**

(1) Montants prévisionnels selon les autorités françaises.
(2) Montants prévisionnels selon les autorités françaises.
(3) Cependant, il ressort des informations fournies par les autorités françaises que la CCIM – entre février et septembre 2010 – avait versé des fonds d'un montant de […] euros à Ryanair/AMS avant la conclusion du premier contrat de marketing du 16 septembre 2010.
(4) Il convient de noter que pour certaines années les subventions n'ont été approuvées et versées à l'APFTE par les membres publics qu'à l'année suivante, ce qui ressort des délibérations de ces membres publics à la disposition de la Commission. Voir aussi considérant 49.

Source: informations soumises par les autorités françaises.

(46) Les contributions publiques reçues par l'APFTE ont été utilisées pour l'essentiel pour des paiements dans le cadre de contrats de marketing conclus entre l'APFTE et des compagnies aériennes, dont la majeure partie – environ 8,5 millions d'euros, soit [60-70] % du budget total de l'APFTE de 2010 à 2019 ([31]) – pour des contrats de marketing conclus avec Ryanair ou sa filiale AMS ([32]).

(47) Par ailleurs, l'analyse de différentes délibérations adoptées par ces entités publiques pour approuver leurs subventions au budget de l'APFTE indique que ces entités déterminent leurs contributions sur la base d'un «programme prévisionnel de promotion» de l'APFTE, défini par les membres publics financeurs ([33]) et approuvé ensuite 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 ([34]).

(48) Les contributions publiques ont été versées sous la forme de subventions à l'APFTE sur la base de conventions bilatérales conclues entre l'APFTE et les entités publiques respectives. Les autorités françaises ont soumis à la Commission une grande partie de ces conventions, toutefois sans leurs annexes ([35]).

(49) Il ressort des documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE soumis par les autorités françaises que les entités publiques ont systématiquement versé leurs contributions financières pour les années budgétaires mentionnées au Tableau 3 à une époque où le programme promotionnel avait déjà été décidé (avec leur participation) et la prolongation des contrats de marketing avec Ryanair/AMS – décrits en détail aux considérants 53 et suivants – signée avec Ryanair/AMS. Ainsi:

a) Le contrat de marketing de 2010 avec AMS (d'une durée du 1er juillet 2010 au 31 décembre 2011) a été voté en assemblée générale le 16 septembre 2010 et signé le même jour par l'APFTE. Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2010 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'en 2011 et celles pour l'année budgétaire 2011 n'ont été signées qu'entre juin et novembre 2011 ([36]).

([31]) Voir le Tableau 4 au considérant 82.

([32]) Voir aussi considérants 82, 107 et suivants.

([33]) Voir le compte rendu de la réunion technique préparatoire au Comité de Gouvernance du 28 mars 2011: «*Le 8 avril 2011, le Comité de Gouvernance arrêtera le plan de développement pour la promotion des flux touristiques.*»

([34]) Voir par exemple les délibérations nº 10397 (29 septembre 2011) et nº 11796 (25 juillet 2013) de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. Dans sa délibération du 29 septembre 2011 approuvant une contribution de 550 000 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 25 % maximum du montant total des contrats de marketing online de l'année 2011 dont le montant prévisionnel est estimé à 2 095 972 euros; cette contribution est limitée à 550 000 euros maximum pour le programme prévisionnel de promotion vers les destinations entérinées par l'Assemblé 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».

([35]) Pour la Région (Conseil régional de Languedoc-Roussillon/Région Occitanie), la Commission dispose des conventions de financement signés avec l'APFTE pour les budgets de 2011 à 2017.
Pour le département (Conseil général de l'Hérault), la Commission dispose des conventions de financement signés avec l'APFTE pour les budgets de 2010 et 2014.
Pour la Communauté d'agglomération de Montpellier/Montpellier Méditerranée Métropole, la Commission dispose des conventions de financement signés avec l'APFTE pour les années budgétaires de 2010 à 2016.
Pour la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, la Commission dispose des conventions de financement signés avec l'APFTE pour les années budgétaires de 2010 à 2018.
Pour la ville de Montpellier, la Commission dispose des conventions de financement signés avec l'APFTE pour les années budgétaires de 2011 à 2015.
Pour la CCIM, les autorités françaises n'ont fourni aucune convention.
Il ressort des autres informations relatives au fonctionnement de l'APFTE à la disposition de la Commission que l'absence de convention dans le dossier de la Commission ne signifie pas que pour l'année concernée l'organisme public n'a pas versé de subvention (voir Tableau 3 pour les informations fournies par les autorités françaises sur les contributions des membres publics au budget de l'APFTE).

([36]) Pour 2010, la CCIM n'a pas contribué au budget depuis la création de l'APFTE, mais avait avancé des fonds à l'APFTE avant que les collectivités n'aient voté leurs budgets, notamment pour que les contrats conclus avec AMS soient financés et maintenus.

b) L'avenant au contrat de marketing de 2010 avec AMS concernant la route de Birmingham a été voté en assemblée générale le 20 avril 2011, et signé le 11 avril 2011 par l'APFTE. Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2011 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'entre juin et novembre 2011 ([37]).

c) La prolongation du contrat de marketing de 2010 avec AMS pour l'année 2012 a été décidée en Comité de Gouvernance le 23 septembre 2011, l'assemblée générale en a été informée lors de sa réunion du 19 octobre 2011 ([38]) (sans pourtant qu'il ressorte du procès-verbal de cette réunion que l'assemblée générale ait émis un vote à ce sujet). La lettre de prolongation adressée à AMS a été signée le 29 septembre 2011 par le président de l'APFTE. Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2012 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'entre avril et octobre 2012 ([39]).

d) La prolongation du contrat de marketing de 2010 avec AMS pour l'année 2013 a été signée le 23 février 2013 par l'APFTE. Le budget 2013 et le programme d'action marketing comprenant les paiements à Ryanair sur la base de ce contrat ont été arrêtés à l'assemblée générale de l'APFTE le 4 juillet 2013 ([40]). Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2013 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'entre avril et novembre 2013 ([41]).

e) Pour l'année 2014, l'assemblée générale a donné l'autorisation au président de l'APFTE de signer les nouveaux contrats de marketing avec Ryanair suite à l'appel d'offres de 2013 le 27 janvier 2014. Ces contrats avaient déjà été conclus par le président de l'APFTE le 22 novembre 2013. Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2014 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'entre février et octobre 2014 ([42]).

f) La prolongation des contrats de marketing de 2013 avec Ryanair pour l'année 2015 a été votée en assemblée générale le 11 décembre 2014, et signée le 19 décembre 2014 par l'APFTE. Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2015 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'entre juin et décembre 2015 ([43]).

g) La prolongation du contrat de marketing de 2013 avec Ryanair pour l'année 2016 a été votée en assemblée générale le 30 mai 2016, et signée le 22 avril 2016 par l'APFTE. Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2016 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'entre juillet et décembre 2016 ([44]).

([37]) La Commission ne dispose pas de conventions de financement pour la CCIM, mais il ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM que la contribution de la CCIM au budget de l'APFTE de 2011 a été votée le 18 juillet 2011.

([38]) Voir le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 19 octobre 2011: «Pour l'année 2012, le Président expose à l'assemblée que les financeurs réunis en conseil de gouvernance le 23 septembre 2011 […] ont décidé que le montant de leur participation s'effectuerait selon la règle des quatre quarts, dès lors l'Association dispose d'un budget de […] € TTC qui permet seulement de maintenir les contrats de marketing avec la société AMS, à savoir les destinations historiques de Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn et Leeds Bradford.»

([39]) La Commission ne dispose pas de conventions de financement pour la CCIM, mais il ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM que la contribution de la CCIM au budget de l'APFTE de 2012 a été votée le 31 janvier 2012.

([40]) Voir le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 4 juillet 2013: «Le budget et le programme d'action marketing on line est arrêté. Le programme d'action est axé sur: - RYANAIR: Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn, Leeds Bradford, Birmingham».

([41]) La Commission ne dispose pas de conventions de financement pour la CCIM, mais il ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM que la contribution de la CCIM au budget de l'APFTE de 2013 a été votée le 4 février 2013.

([42]) La Commission ne dispose pas de conventions de financement pour la CCIM, mais il ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM que la contribution de la CCIM au budget de l'APFTE de 2014 a été votée le 20 juin 2014.

([43]) La Commission ne dispose pas de conventions de financement pour la CCIM, mais il ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM que la contribution de la CCIM au budget de l'APFTE de 2015 a été votée le 28 janvier 2015.

([44]) La Commission ne dispose pas de conventions de financement pour la CCIM, mais il ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM que la contribution de la CCIM au budget de l'APFTE de 2016 a été votée le 23 juin 2016.

h) Les nouveaux contrats de marketing de 2017 avec Ryanair ont été conclus par l'APFTE le 19 mai 2017, et votés en assemblée générale de l'APFTE le 25 avril 2017. Les conventions de financement pour l'année budgétaire 2017 avec les collectivités territoriales dont dispose la Commission n'ont été signées qu'entre juin et septembre 2017 ([45]).

i) Pour 2018, la Commission ne dispose pas d'information sur la date de prolongation du contrat de marketing avec Ryanair de 2017, mais la seule convention d'attribution de budget à disposition de la Commission, à savoir celle conclue entre l'APFTE et la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, conclue en mars 2018, fait référence à la promotion de Montpellier en Wallonie, Rhénanie-Palatinat et au Yorkshire, destinations des vols de Ryanair ([46]). Il semble que le budget pour 2018 ait été approuvé par l'assemblée générale de l'APFTE le 20 décembre 2017 pour la dernière fois afin d'honorer les engagements existants de l'APFTE – y inclus les engagements envers Ryanair, avant que les relations contractuelles entre CCIM, collectivités territoriales et compagnies aériennes n'aient reçu un nouveau portage juridique ([47]).

(50) En outre, les procès-verbaux de l'assemblée générale de l'APFTE montrent qu'avant le premier versement de subventions à l'APFTE, les collectivités ont fait valoir qu'elles souhaitaient avoir une influence sur les routes concernées par les contrats de marketing qu'elles devaient financer, jusque-là déterminés par l'opérateur de l'aéroport AMM ([48]). Ainsi, ce Comité de Gouvernance de l'APFTE a été créé avant que les collectivités n'aient accordé des subventions à l'APFTE pour la première fois.

(51) De plus, l'analyse des conventions de financement montre que les collectivités territoriales gardaient la possibilité de se faire rembourser les fonds dans certaines conditions (par exemple, certaines collectivités se réservaient un droit de reversement des fonds, un droit de paiement au *pro rata* de la réalisation du programme de promotion ou un droit de résiliation de la convention de financement en cas de manquement de l'APFTE aux obligations contractuelles, c'est–à-dire la réalisation du programme de promotion voté en assemblée générale.). Notamment:

a) Les conventions conclues avec la Région prévoient le droit de celle-ci d'exiger le reversement de la subvention si l'APFTE ne l'utilise pas aux fins convenues et prévoient une faculté de résiliation de la convention.

b) Les conventions conclues avec le département prévoient un droit de reversement de la subvention au bénéfice du département si l'APFTE utilise la subvention à des fins non conformes à l'objet de la convention. Dans la description de l'objet des conventions de 2010, 2011 et 2012, la conclusion des contrats avec AMS est mentionnée de manière explicite. De plus, les conventions contiennent une clause donnant la possibilité au département de résilier la convention en cas d'inexécution des obligations contractuelles par l'APFTE.

c) Les conventions conclues avec la Communauté d'agglomération de Montpellier prévoient que la subvention sera payée au prorata du nombre de mois pendant lesquels seront menées les actions du programme de destination et sur présentation des factures correspondantes. En outre, les conventions conditionnent l'engagement financier de la communauté au respect des obligations contractuelles de l'APFTE et prévoient la faculté de résilier la convention.

([45]) La Commission ne dispose pas de conventions de financement pour la CCIM, mais il ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM que la contribution de la CCIM au budget de l'APFTE de 2017 a été votée le 28 juin 2017.
([46]) Voir considérants 74 et suivants pour la description des contrats concernés signés avec Ryanair en 2017.
([47]) Cela ressort de la délibération de l'assemblée générale de la CCIM du 18 janvier 2018.
([48]) Voir le procès-verbal du Conseil d'Administration de l'APFTE du 18 mars 2011: «Ce Comité choisira les destinations pour la promotion des flux touristiques et économiques. L'Agglomération de Montpellier se refuse à financer des plans d'actions, pour le développement du territoire, qu'elle n'aura pas validés. Le Département et la Région s'accordent sur la nécessité de mettre en place cette instance. Les organismes financeurs souhaitent participer à une véritable stratégie sur le développement touristique et économique de leur territoire. Ils ne souhaitent pas avaliser uniquement les choix faits par l'Aéroport de Montpellier.»

d) Les conventions conclues avec la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or conditionnent l'engagement de la collectivité au respect des obligations contractuelles de l'APFTE (les contrats signés avec AMS/Ryanair y sont mentionnés de manière expresse), prévoient le droit de la collectivité d'exiger le reversement de la subvention et le droit de résilier la convention en cas de manquement de l'APFTE à ses obligations contractuelles.

e) Les conventions conclues avec la ville de Montpellier prévoient que l'APFTE soumette un rapport d'activité à la collectivité mettant en évidence l'état de réalisation des actions présentées par l'APFTE lors du dépôt de dossier de demande de subvention. Les autorités françaises n'ont pas soumis ces demandes de subvention, mais la Commission conclut des circonstances de l'espèce qu'elles contiennent le programme de promotion pour l'année budgétaire concernée. De plus, la collectivité se réserve le droit de résilier la convention en cas de manquement de l'APFTE à ses engagements contractuels.

4. **DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE**

4.1. **Mesures**

(52) Les mesures faisant l'objet de la procédure formelle d'examen sont les contrats de marketing signés entre l'APFTE et Ryanair ou sa filiale AMS. Entre 2010 et 2018, Ryanair/AMS et l'APFTE ont conclu trois blocs de contrats de marketing.

4.2. **Le contrat du 16 septembre 2010, son avenant et ses accords de renouvellement**

(53) Le 16 septembre 2010, moins de trois mois après sa création, l'APFTE a conclu un contrat avec AMS («le contrat de 2010»), signé par le président de l'APFTE, en l'absence de procédure d'appel d'offres préalable.

(54) Le contrat a été conclu pour une période initiale allant du 1er juillet 2010 au 31 décembre 2011.

(55) 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. En outre, 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.» ([49]).

(56) Le contrat détaille «l'offre groupée annuelle de services marketing» qu'AMS s'engage à fournir à l'APFTE, résumée aux points a) et b).

a) Pour 2010, cette offre inclut cinq paragraphes de 150 mots chacun désignés par l'APFTE et situés sous 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 situés 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 et belge (français et néerlandais) www.ryanair.com pendant 55 jours. Le prix de ces services est fixé à […] euros.

([49]) Clause 1.3 du contrat.

b) 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 12 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 et belge (français et néerlandais) www.ryanair.com pour une période totale de deux semaines. Le prix de ces services est fixé à […] euros.

(57) En outre, le contrat prévoit expressément 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 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.» ([50]).

4.3. **Avenant du 20 avril 2011**

(58) 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 trois liaisons déjà mentionnées dans le contrat.

(59) 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». 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 14 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 pour une durée totale d'une semaine par an.

(60) Le prix de ces services a été fixé à […] euros. Il était prévu que l'APFTE paie cette somme par mensualités de […] euros à la 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.

4.4. **Première lettre d'engagement de renouvellement du contrat de services de marketing de 2010**

(61) L'APFTE a envoyé une lettre d'engagement de renouvellement du contrat de 2010 à AMS le 29 septembre 2011. La lettre avait pour objet de reconduire le contrat de 2010 pour une période supplémentaire d'un an, débutant le 1er 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.

4.5. **Deuxième lettre d'engagement de renouvellement du contrat de services de marketing de 2010**

(62) Le 25 février 2013, une deuxième lettre d'engagement de renouvellement du contrat de 2010 a été envoyée à AMS. Cette lettre avait pour objet de renouveler le contrat de 2010 pour une période supplémentaire d'un an, débutant 1er 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» ([51]).

([50]) Clause 5.3 du contrat.
([51]) Avenant du 25 février 2013.

4.6. **Les contrats du 22 novembre 2013**

(63) En vue de l'échéance du contrat de marketing signé avec AMS en 2010 et ultérieurement prolongé jusqu'à la fin décembre 2013, l'APFTE s'est vue obligée de mettre le nouveau contrat de marketing en concurrence, «destination par destination» afin de respecter les règles relatives aux marchés publics ([52]).

(64) Le 2 octobre 2013, l'APFTE a alors 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.

(65) 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». Ce dernier critère était le seul critère à remplir de manière obligatoire par le prestataire de marketing.

(66) L'appel d'offres divise en outre le marché en cinq «lots», à savoir «Bruxelles-Charleroi», «Francfort-Hahn», «Leeds», «Birmingham» et «[…]». Pour chacun d'eux, l'appel d'offres indique des critères à remplir en matière d'offre de transport aérien: offre annuelle minimum de sièges mis sur le marché, volume annuel minimum de passagers entrants, saisonnalité préconisée pour le marché (desserte annuelle ou saisonnière), nombre minimum de fréquences par semaine et date de démarrage de la ligne.

(67) 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.

(68) Les lots intitulés «Bruxelles-Charleroi», «Francfort-Hahn», «Leeds», et «Birmingham» et les fréquences minimales mentionnées en ce qui les concerne dans l'appel d'offres correspondaient exactement aux quatre destinations déjà exploitées depuis Montpellier par Ryanair lors du lancement de l'appel d'offres.

(69) Seul le lot «[…]» ne correspondait pas à une liaison desservie par Ryanair, mais par une autre compagnie aérienne desservant l'aéroport de Montpellier avec laquelle l'APFTE avait aussi signé un contrat de marketing auparavant. La valeur maximale de ce lot, estimée à […] euros maximum hors taxes par an, était nettement inférieure à la valeur maximale des quatre lots précédents (entre […] euros hors taxe et […] euros hors taxe par an et par lot) ([53]).

(70) Ryanair a été la seule compagnie à soumettre une offre pour les lots «Bruxelles-Charleroi», «Francfort-Hahn», «Leeds», et «Birmingham».

(71) A la suite de l'appel d'offres, quatre lots ont 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 […] euros pour un an («Bruxelles-Charleroi» pour un montant forfaitaire de […] euros; «Francfort-Hahn» pour un montant forfaitaire de […] euros; et «Leeds-Bradford» pour un montant forfaitaire de […] euros).

([52]) Voir par exemple le compte rendu du bureau de l'APFTE du 4 juillet 2013, p. 1: «[Le Président de l'APFTE] expose que l'association est dans l'obligation d'engager un appel d'offres pour les contrats de marketing on line, le contrat Airport Marketing Services conclu en 2010 arrivant à son terme» et p. 2: «le contrat avec la société Airport Marketing Services arrivant à son terme, seuls les flux concernés par ce contrat seront mis en concurrence, destination par destination.» Voir aussi le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 4 juillet 2013.

([53]) Suite à l'appel d'offres, ce lot «[…]» a été attribué à la même compagnie aérienne avec laquelle l'APFTE avait conclu le contrat de marketing pour cette destination auparavant.

(72) En revanche, aucun contrat n'a été conclu pour le quatrième lot «Birmingham» - officiellement «en l'absence de financement pour concrétiser ce lot» ([54]). La Commission note dans ce contexte que Ryanair avait cessé d'opérer la liaison entre Montpellier et Birmingham en novembre 2013.

(73) Les contrats de 2013 conclus avec Ryanair pour les lots «Bruxelles-Charleroi», «Francfort-Hahn» et «Leeds» ont été prolongés deux fois, jusqu'à la fin de l'année 2016, pour une valeur d'environ […] euros par an:

— le 19 décembre 2014, par trois lettres signées par le président de l'APFTE, 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 par trois lettres signées par le président de l'APFTE, 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.

4.7. **Les contrats du 19 mai 2017**

(74) 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. Les lots désignent les régions dont les habitants doivent être ciblés par les services de marketing concernés.

(75) 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, mais désigne 7 lots différents, intitulés «Wallonie», «Rhénanie-Palatinat», «Yorkshire», «[…]», «[…]», «[…]» et «[…]». La Commission observe que 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 ([55]).

(76) L'appel d'offres précise que les critères de sélection seront pondérés de la manière suivante: prix des prestations 40 % et valeur technique 60 %.

(77) Il y a eu deux offres pour chacun des lots «Wallonie», «Rhénanie-Palatinat» et «Yorkshire». Ryanair a soumis des offres pour chacun de ces lots. Pour chaque lot, il y a eu une offre concurrente d'une entreprise de marketing en ligne (qui n'est pas une compagnie aérienne), […]. Les offres soumises par lot ont été les suivantes:

— Lot «Wallonie»: Ryanair […] euros, […] […] euros;

— Lot «Rhénanie-Palatinat»: Ryanair […] euros, […] […] euros;

— Lot «Yorkshire»: Ryanair […] euros, […] […] euros

(78) Les trois lots ont été attribués à Ryanair, dont l'offre a été exactement […] euros moins chère que celle de […] à chaque reprise. Les autorités françaises n'ont fourni aucune information démontrant que l'APFTE se serait interrogée sur cette différence constante de prix entre les deux offres concurrentes.

(79) L'APFTE a alors conclu des contrats avec Ryanair 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 hors taxes, […] euros hors taxes et […] euros hors taxes).

([54]) Voir le compte rendu du Conseil d'Administration de l'APFTE du 24 février 2014, p. 1.
([55]) Voir considérant 16.

(80) 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. Les bons de commande émis par l'APFTE montrent que les paiements par région ciblée (Wallonie, Rhénanie-Palatinat, Yorkshire) ont été effectués en deux temps: un paiement pour la période «printemps/été» et un autre paiement pour la période «automne/hiver». La Commission observe que ces périodes correspondent aux deux saisons du calendrier de l'aviation civile (avril à septembre et octobre à mars) définies par l'association internationale du transport aérien (IATA).

(81) Les contrats conclus avec Ryanair sont les seuls contrats que l'APFTE a exécutés sur la base de cet appel d'offres.

a) Pour les lots […] et […], l'entreprise retenue était […] qui l'avait emporté sur […] (offre identique en termes de prix, mais différente en termes de services de marketing). Le marché conclu entre l'APFTE et […] était un marché à bons de commande. L'offre s'élevait à […] euros pour les deux lots ensemble. Pourtant, il ressort des informations fournies par les autorités françaises que l'APFTE n'a jamais émis de bon de commande sur la base de ce marché.

b) Pour les lots […] et […], seule la compagnie […] avait soumis une offre ([…] euros au total). Ces lots ont été jugés infructueux par l'APFTE, car l'offre de […] avait été déclarée irrégulière au motif que le bordereau de prix unitaires n'avait pas été joint au dossier.

4.8. **Budget (provenance des ressources servant à financer l'aide)**

(82) Selon les informations fournies par les autorités françaises, l'APFTE a versé les sommes suivantes à Ryanair/AMS sur son budget.

Tableau 4

Versements de l'APFTE à Ryanair/AMS depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010 à 2019
Versements à Ryanair/ AMS au titre de l'année budgétaire	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2010 et 2011)	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2011 et 2012)	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2012 et 2013)	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2013 et 2014)	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2014 et 2015)	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2015 et 2016)	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2016 et 2017)	[...] (les versements effectifs ont été effectués entre 2018 et février 2019)	[...] [1]	[...]	856 089 904
Budget de l'APFTE en euros (voir aussi Tableau 3)	937 110	2 050 269	2 038 112	2 408 915	1 571 235	1 616 599	1 572 373	1 118 354	222 500	0	13 535 477

[1] En 2017, la CCIM et les autres membres publics ont décidé que l'APFTE cesserait ses activités à partir de 2018 – sans pourtant cesser son existence – en raison des questions sur sa légalité posées par des contentieux et enquêtes au niveau national et européen, voir considérant 34.

Source: informations fournies par les autorités françaises.

(83) Selon les autorités françaises, l'APFTE n'a plus rémunéré Ryanair pour des prestations de marketing après avril 2019.

4.9. **Description des raisons ayant conduit à l'ouverture de la procédure**

(84) La Commission a ouvert la procédure formelle d'examen le 4 juillet 2018 car elle ne pouvait exclure que les mesures décrites aux considérants 52 et suivants constituent des aides d'État en faveur de Ryanair et de sa filiale AMS.

5. **OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS**

5.1. **Le plaignant**

(85) Le plaignant soutient les arguments avancés dans sa plainte, à savoir que l'APFTE a été un véhicule pour le transfert d'aides d'État à Ryanair/AMS.

5.2. **Ryanair**

(86) Ryanair conteste l'analyse de la Commission. Selon Ryanair, les services de marketing fournis par AMS et Ryanair avaient un prix de marché et satisfaisaient aux besoins de l'APFTE. L'intérêt pour l'APFTE de conclure des contrats de marketing était ainsi d'attirer des touristes étrangers, disposant d'un pouvoir d'achat important et susceptibles de contribuer au développement des activités touristiques de la région. Selon Ryanair, les dépenses marketing que la compagnie elle-même pourrait mettre en place ne viseraient pas spécialement les touristes étrangers dans la mesure où les dépenses touristiques ne sont pas prises en compte par Ryanair. Ainsi, l'APFTE aurait un intérêt à des dépenses marketing ciblées vers les touristes étrangers, alors que Ryanair, si la compagnie engageait des dépenses marketing, viserait tout autant les passagers qui commencent leur voyage à Montpellier et résident dans la région. Ryanair a aussi indiqué que le taux de remplissage de ses vols était très largement assuré par le «yield management» de Ryanair ([56]).

(87) A titre subsidiaire, Ryanair conteste les conclusions de la Commission sur l'applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché en l'espèce, la détermination du bénéficiaire de l'aide, la sélectivité de l'aide ainsi que son imputabilité à l'État.

(88) AMS n'a pas soumis d'observations.

5.3. **APFTE**

(89) L'APFTE nie tout octroi d'un quelconque avantage à Ryanair. Elle qualifie les sommes contestées comme étant des rémunérations conformes au prix du marché correspondant à la contrepartie d'un service rendu. L'APFTE précise qu'elle intervient en tant qu'acheteur public de services et que les actions de promotion menées s'inscrivent dans une stratégie globale de marketing territorial de Montpellier et de ses alentours.

(90) L'APFTE rappelle que les régions ciblées dans les appels d'offres font l'objet de discussions et de choix stratégiques en assemblée générale et en Conseil d'Administration. Elle conclut à l'absence d'imputabilité à l'État des décisions prises par l'association en se référant au mode de fonctionnement de l'APFTE décrit dans les statuts de celle-ci.

(91) A titre subsidiaire, si par impossible la Commission venait à maintenir sa position à l'égard des interventions publiques de l'APFTE en faveur de Ryanair, l'APFTE conclut à la compatibilité de ces mesures avec les lignes directrices de 2005 ([57]) sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux.

([56]) Le «yield management» vise à inciter les clients potentiels de Ryanair à choisir une destination spécifique au prix idéal pour Ryanair. Un élément principal du «yield management» de Ryanair consiste à déterminer le prix maximal que le passager est prêt à payer pour son billet d'avion tout en assurant un remplissage optimal de l'avion dans un but de maximiser les revenus de Ryanair et de conquérir le marché européen. Voir le rapport annuel de Ryanair de 2011: «Ryanair sets fares on the basis of the demand for particular flights and by reference to the period remaining to the date of departure of the flight, with higher fares charged on flights with higher levels of demand and for bookings made nearer to the date of departure. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns.» (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, visité le 1er juillet 2019).

([57]) Communication de la Commission - Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (JO C 312 du 9.12. 2005, p. 1).

(92) A titre tout à fait subsidiaire, si par impossible la Commission venait à conclure qu'il existait une aide en faveur de Ryanair et d'AMS, l'APFTE considère que Ryanair et AMS ne devraient rembourser que la différence entre le prix payé pour la rémunération de ces services et le prix du marché, dès lors que, selon elle, ces services s'inscrivent dans les missions de politique publique de l'APFTE, et que l'association en a tiré une rentabilité certaine.

5.4. **Région Occitanie**

(93) La région Occitanie conteste le bien-fondé de la plainte, soutenant que l'action de l'APFTE génère des retombées touristiques et économiques bénéfiques pour tous les acteurs au niveau local et régional. En effet, elle estime que l'APFTE œuvre à développer une clientèle plus internationale et permet aux entreprises du secteur de poursuivre leur activité sur une période plus longue.

(94) Elle précise qu'au sein de l'APFTE, les décisions de financement de campagnes de marketing en vue de développer l'attractivité touristique sont prises principalement par l'assemblée générale - chaque membre dispose d'une voix et les décisions se prennent généralement à la majorité qualifiée des deux tiers.

(95) La région Occitanie ajoute que l'action de l'APFTE se traduit par des appels d'offres portant sur des prestations visant à accroître la visibilité et l'attractivité du territoire concerné. Ces consultations étaient ouvertes à toutes les entreprises susceptibles de présenter une offre répondant au cahier des charges, y inclus le plaignant.

5.5. **Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault («CCI Hérault», ex CCIM)**

(96) La CCI Hérault considère que les actions mises en œuvre par l'APFTE afin de promouvoir la région de Montpellier auprès des populations de Belgique, des Pays-Bas, de l'Allemagne, de l'Angleterre et de […] revêtent un enjeu économique pour le territoire grâce aux retombées économiques qu'elles génèrent. Elle ajoute que, par la mutualisation de ses membres, l'APFTE répond au besoin de développement économique et touristique du territoire – compétence à part entière de l'APFTE et de la CCI Hérault.

5.6. **Montpellier Méditerranée Métropole**

(97) Montpellier Méditerranée Métropole considère qu'il est nécessaire de mener une stratégie offensive d'attractivité afin de développer son territoire, soutenir l'économie et lutter contre le chômage. Elle précise que l'APFTE est une association à but non lucratif entre des partenaires publics et privés dont l'objectif commun est de mettre en œuvre des actions visant à assurer la promotion et le développement du tourisme – ce dernier bénéficiant à la fois aux intérêts publics de développement des territoires et aux intérêts privés de développement de l'activité.

(98) Montpellier Méditerranée Métropole estime que les services de marketing commandés par l'APFTE répondent à ses besoins effectifs et à son objet, et que ces services ont fait l'objet de procédures de mise en concurrence préalables, ce qui ne permet pas de conclure à une quelconque sélectivité (à ce titre Ryanair a obtenu certains des appels d'offres lancés par l'APFTE). De plus, Montpellier Méditerranée Métropole estime que lesdits services ne peuvent être qualifiés d'aides: d'un côté faute d'avantage, car la rémunération perçue par Ryanair n'excède pas les prix du marché, de l'autre côté faute d'imputabilité à l'État, car les décisions de l'APFTE prennent en considération les structures privées – qui représentent une grande majorité de ses membres et disposent d'un pouvoir de décision important.

5.7. **[…]**

(99) La […], membre de l'APFTE, estime que cette association permet d'échanger avec les responsables privés de secteurs d'activités divers ainsi qu'avec des représentants des collectivités. Elle ajoute que les décisions prises en son sein convergent vers l'intérêt collectif de tous les acteurs économiques et habitants de la région. Elle conclut que cette mutualisation des efforts entre le secteur public et le secteur privé permet d'atteindre les objectifs visés en matière de visibilité et de développement de la ville de Montpellier et ses alentours.

5.8. **Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or**

(100) La Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or considère que les actions de publicité mises en œuvre par l'APFTE afin de promouvoir la région de Montpellier auprès des populations de Belgique, des Pays-Bas, de l'Allemagne et d'Angleterre sont pertinents pour le territoire, grâce aux retombées économiques qu'elles génèrent et ciblées vers les zones à fort potentiel économique et touristique pour le territoire de Montpellier.

6. **COMMENTAIRES DE LA FRANCE**

(101) La France estime que les versements en question ne constituent pas des aides d'État. Vu la structure et le fonctionnement de l'APFTE tels que définis dans ses statuts, ces mesures ne sont pas imputables à l'État. En outre, l'objectif des contrats conclus avec Ryanair/AMS était bien la promotion d'une région territoriale par du marketing et l'achat de publicité par l'APFTE – qui a été fait à un prix de marché – était une mesure légitime contribuant au développement économique régional, ne conférait aucun avantage à Ryanair et n'était pas sélectif.

7. **APPRÉCIATION DE L'AIDE**

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

(102) 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.

(103) 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 TFUE, 2) la mesure en question soit octroyée au moyen de ressources d'État et soit imputable à l'État, 3) la mesure confère un avantage économique à son ou ses bénéficiaires, 4) l'avantage soit sélectif et 5) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence, et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

7.1.1. *Notions d'entreprise et d'activité économique*

(104) Selon une jurisprudence constante ([58]), reprise par le point 27 des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ([59]) de 2014 («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.

(105) Comme les bénéficiaires des mesures sont une compagnie aérienne et une de ses filiales, contrôlée à 100% fournissant des services de marketing, la Commission conclut que leurs activités sont de nature économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.1.2. *Imputabilité à l'État et ressources d'État*

(106) Selon une jurisprudence constante, l'article 107, paragraphe 1, du TFUE englobe l'ensemble des aides accordées au moyen de ressources d'État, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que l'aide est accordée par l'État 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'État dès lors que l'établissement de la mesure en cause est décidé par l'État, et que l'État définit les conditions d'utilisation, de gestion ou de répartition de ces ressources ([60]). 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 ([61]).

([58]) Voir l'arrêt du Tribunal du 12 décembre 2000, Aéroports de Paris/Commission, T-128/98, ECLI:EU:T:2000:290, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2002, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, points 75 à 79; arrêt du Tribunal du 24 mars 2011, Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig Halle GmbH/Commission, ECLI:EU:T:2011:117, affaires jointes T-443/08 et T-455/08, points 93 et 94.

([59]) JO C 99 du 4.4.2014, p. 3.

([60]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 mars 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, point 21 et suivants ainsi que l'arrêt de la Cour de justice du 2 février 1988, Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV, Affaires jointes C-67/85, C-68/85, C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, points 35-36.

([61]) Voir l'arrêt du Tribunal du 25 mars 1999, Forges de Clabecq SA/Commission, T-37/97, ECLI:EU:T:1999:66, point 69.

7.1.2.1. Imputabilité à l'État

(107) La Commission conclut de la procédure formelle d'examen que les mesures sont également imputables à l'État. Les contrats de services de marketing ont été conclus entre, d'une part, Ryanair ou sa filiale AMS et, d'autre part, l'APFTE dans le cadre de la réalisation de l'objectif de l'APFTE de promotion des flux touristiques générés par Ryanair pour Montpellier et son territoire.

(108) Ryanair conteste l'imputabilité des décisions et actions de l'APFTE à l'État, au motif qu'il s'agirait d'une association privée dont la plupart des membres proviennent du secteur privé.

(109) Au contraire, la procédure formelle d'examen a permis à la Commission de rassembler plusieurs éléments de fait – provenant des comptes rendus et procès-verbaux de l'APFTE et de ses membres publics, fournis par les autorités françaises, ainsi que des déclarations publiques de l'APFTE – qui démontrent clairement que malgré son statut d'association privée, composée majoritairement de membres du secteur privé et délibérant à une majorité des deux tiers en assemblée générale selon ses statuts, l'APFTE était en réalité un outil des collectivités territoriales membres de l'APFTE et de la CCIM destiné à leur permettre de poursuivre leurs objectifs de politique de développement régional.

(110) Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice ([62]), la Commission a déduit l'imputabilité des décisions de l'APFTE à l'État français (à travers la CCIM et les collectivités territoriales impliquées) au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE d'un faisceau d'indices démontrant que, en ce qui concerne la signature des contrats de marketing, l'association ne dispose nullement de pleine autonomie, mais agit sous le contrôle et les directives des pouvoirs publics. Ces indices sont notamment les suivants:

— conception de l'APFTE comme véhicule de fonds publics par la CCIM et les collectivités territoriales,

— poursuite d'un objectif de politique publique de l'APFTE,

— liens étroits de l'APFTE avec la CCIM (ainsi que les collectivités territoriales),

— détermination des choix stratégiques par les membres publics de l'APFTE,

— financement de l'APFTE par ses membres publics et contrôle des membres publics de l'utilisation du budget de l'APFTE.

a) **Conception de l'APFTE comme véhicule de fonds publics par la CCIM et les collectives territoriales**

(111) Comme décrit aux considérants 28 et suivants, l'APFTE a été conçue par des entités publiques comme structure juridique permettant le versement de fonds publics à Ryanair et d'autres compagnies aériennes à bas coûts.

(112) Dès sa création à l'initiative de la CCIM, l'objet réel de l'APFTE - apparent dans plusieurs documents fournis par la France et de déclarations publiques de l'APFTE ([63]) - était de créer une structure juridique permettant de canaliser les subventions publiques vers les compagnies aériennes choisies, notamment Ryanair.

([62]) Voir notamment l'arrêt de la Cour de justice du 16 mai 2002, France/Commission (Stardust Marine), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, points 55 et 56.

([63]) Voir les notes de bas de page 14 et suivantes.

(113) Il ressort des documents susmentionnés que la création de l'APFTE est la conséquence directe de la perte de la qualité de gestionnaire de l'aéroport Montpellier par la CCIM, comme décrit aux considérants 26 et suivants. La CCIM a souhaité trouver un moyen pour continuer les versements de fonds aux compagnies aériennes par le biais des contrats de marketing que la CCIM concluait en tant que gestionnaire de l'aéroport.

(114) La CCIM a alors été très active dans la création de l'APFTE, afin de créer un moyen juridique sûr pour continuer à verser des subventions publiques pour le financement de ces contrats de marketing avec des compagnies aériennes. Ces éléments sont clairement indiqués dans les premières délibérations de l'APFTE ainsi que dans les premières délibérations des collectivités territoriales approuvant les subventions versées aux collectivités et dans celles de la CCIM ([64]).

(115) En témoigne de manière exemplaire le procès-verbal du Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon du 20 juillet 2012: «Compte tenu de l'évolution de la gestion de l'aéroport de Montpellier, une association de promotion des flux touristiques et économiques (APFTE) a été créée afin de poursuivre les actions de promotion du territoire développées avec les compagnies desservant l'aéroport de Montpellier.» ([65]).

(116) La nature de ces contrats de marketing et la mesure dans laquelle ces contrats étaient destinés à promouvoir Montpellier et ses alentours fera l'objet d'une analyse plus approfondie dans le cadre de la question de l'existence d'un avantage économique conféré à Ryanair.

a) **Poursuite d'un objectif de politique publique de l'APFTE**

(117) Il ressort des statuts de l'APFTE ([66]) ainsi que des déclarations publiques et des documents liés au fonctionnement de l'APFTE que cette dernière avait pour vocation de poursuivre un objectif de politique publique, à savoir la promotion et le développement du tourisme pour le compte des collectivités territoriales et de la CCIM. De plus, il ressort des documents relatifs à la création de l'APFTE que malgré son statut d'association privée, l'APFTE était un outil conçu par ses membres publics pour mettre en œuvre certaines actions de ces derniers liées au développement touristique ([67]).

(118) Par conséquent, l'APFTE est considérée comme «organisme de droit public» au sens du droit européen de la commande publique dans la mesure où l'APFTE était un organisme créé pour satisfaire spécifiquement à des besoins d'intérêt général à caractère autre qu'industriel ou commercial, doté de la personnalité juridique et financé majoritairement par des autorités ou organismes publics. Il en résulte que l'APFTE était un pouvoir adjudicateur et qu'elle était donc soumise au droit des marchés publics lors de la passation de ses marchés ([68]).

(119) La Commission observe que l'APFTE était consciente de son obligation de respecter les règles de la commande publique pour la prolongation des contrats conclus avec Ryanair en 2013 et 2017.

(120) La Commission en déduit que malgré les affirmations de l'APFTE concernant l'imputabilité, notamment en faisant référence au pouvoir décisionnel des structures privées au sein de l'association, l'APFTE ne s'est pas considérée comme une simple association privée, mais comme organisme chargé d'une mission de politique publique - à savoir le développement de l'économie locale à travers le tourisme – et devant respecter les règles relatives aux marchés publics. La Commission considère cet aspect comme indice supplémentaire démontrant que l'APFTE n'était qu'un montage juridique destiné à faciliter le versement de fonds publics à des compagnies aériennes.

([64]) Voir aussi la note de bas de page 17.

([65]) Voir aussi la déclaration publique du président de l'APFTE de l'époque, cité dans un article publié en ligne sur le site du journal régional La Tribune Occitanie-Montpellier du 8 avril 2015: «Les collectivités ne pouvant pas signer de contrat de marketing avec des compagnies aériennes, le moyen qui avait été trouvé était de passer par une association, se défend […], président de l'APFTE. Sur les lignes des collectivités, cela passe en subventions, et l'association signe des contrats de marketing on line. Je ne vois pas où le contribuable se fait avoir ! L'APFTE a été créée par la CCI en accord avec les services de l'État, et notamment du préfet […]. Le dossier vient d'être remis aux services de la Métropole.» (https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/entreprises/tourisme/2015-04-08/apres-le-gel-du-soutien-aux-compagnies-low-cost-a-montpellier-le-president-de-l-apfte-reagit.html, visité le 1er juillet 2019).

([66]) Voir considérant 27.

([67]) Voir considérants 26 et suivants.

([68]) Voir l'article 2, paragraphe 1, points 1 et 4, de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics (JO L 94, 28.3.2014, p. 65) et antérieurement l'article 1, paragraphe 9, de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134, 30.4.2004, p. 114).

a) **Liens étroits entre l'APFTE et la CCIM (ou collectivités territoriales)**

(121) En plus des éléments concernant la création, la mission, le financement et la prise de décisions au sein de l'APFTE, la procédure formelle d'examen a relevé des liens supplémentaires entre l'APFTE et ses membres publics, surtout la CCIM, cette dernière agissant en qualité d'agent public sous la tutelle du préfet de la Région d'Occitanie, qui était informé des activités et de la raison-d'être de l'APFTE, selon les documents fournis par les autorités françaises.

(122) En effet, il ressort des documents fournis par les autorités françaises que la CCIM fournissait un support logistique à l'APFTE, notamment en autorisant des comités et organes de l'APFTE à tenir leurs réunions dans les locaux de la CCIM et en mettant à disposition de l'APFTE le site internet utilisé dans le cadre de ses activités de promotion ([69]).

(123) En outre, comme mentionné au considérant (39), il ressort de la procédure formelle d'examen que le poste de président de l'APFTE a toujours été attribué à des personnes qui exerçaient aussi une fonction dans le cadre de la CCIM ou d'une collectivité territoriale impliquée dans l'APFTE. De plus, la Commission a trouvé des indices démontrant que le choix du président était essentiellement déterminé par les membres publics de l'APFTE et non par l'ensemble des membres de l'APFTE réunis au Conseil d'Administration comme prévu aux statuts de l'APFTE ([70]). Ainsi, il ressort du relevé de la décision du Comité des Financeurs du 15 octobre 2012, que le président de l'APFTE – absent pour raisons de santé et voulant démissionner – «souhaite que […], ancien Président de l'Association, le supplée dans ces fonctions, ce qui explique que le Conseil d'Administration et l'Assemblée Générale devront le nommer Vice-Président conformément aux statuts pour présider les organes de l'association.»

(124) La procédure formelle d'examen a aussi révélé qu'au moins lors de la passation de pouvoir entre ces deux présidents de l'APFTE, le 11 décembre 2012, la CCIM a joué un rôle actif. Ainsi, la passation de pouvoir entre le président sortant et le nouveau président de l'APFTE fut organisée par le président de la CCIM lors de l'assemblée générale de l'APFTE du 11 décembre 2012 ([71]).

(125) Cela est caractéristique du lien étroit entre l'APFTE et ses membres publics, car selon le fonctionnement de fait de l'APFTE, le président et le bureau jouent un rôle fondamental dans la détermination des priorités budgétaires de l'APFTE (avec le Comité des Financeurs composé de la CCIM et des collectivités territoriales) qui sont ensuite soumises à l'assemblée générale. En outre, selon les statuts de l'APFTE, c'est le président qui est autorisé à engager l'APFTE juridiquement envers des parties tierces, ce qui lui donne le pouvoir de signer et donc de conclure les contrats de marketing avec les compagnies aériennes ainsi que les conventions de subventionnement avec les collectivités locales.

(126) La Commission considère ces éléments comme indice supplémentaire démontrant l'influence déterminante des membres publics de l'APFTE sur l'association, notamment en ce qui concerne la nomination du président de l'APFTE. Cette influence permettait d'assurer que l'APFTE continue de conclure de contrats de marketing avec les compagnies aériennes, initiés par la CCIM.

a) **Détermination des choix stratégiques par les membres publics de l'APFTE**

(127) Dès le début et malgré le processus de décision décrit dans les statuts de l'APFTE, ce sont la CCIM et les collectivités locales qui ont dirigé les choix de l'association. Les membres privés, malgré leur majorité des deux tiers à l'assemblée générale, n'avaient donc en fait pas de possibilités de s'opposer aux priorités stratégiques choisies par les entités publiques ou d'imposer leurs choix stratégiques aux entités publiques. La Commission est arrivée à cette conclusion sur la base des indices suivants:

([69]) Voir aussi considérant 197.
([70]) Article 6 des statuts de l'APFTE.
([71]) Il ressort d'un article que la passation de pouvoir entre le président sortant et le nouveau président de l'APFTE avait été organisée par le président de la CCIM en présence des élus et représentants des collectivités territoriales partenaires le 11 décembre 2012. (voir https://herault juridique.com/entreprises/recherche/presidence-apfte-aeroport-de-montpellier-jean-yves-labattut-succede-a-gerard-maurice/, publié dans l'Hérault Juridique en ligne du 10 décembre 2012, visité le 1er juillet 2019). Il ressort du même article que les deux présidents de l'APFTE étaient également des membres élus de la CCIM.

(128) La procédure formelle d'examen a révélé que finalement les choix stratégiques de l'APFTE, à savoir le choix des contrats de marketing concrets à conclure avec des compagnies aériennes, étaient prédéterminés par la CCIM et les autres membres publics de l'APFTE avant la soumission du programme de promotion au Conseil d'Administration ou à l'assemblée générale ([72]). De fait, les membres privés avaient donc seulement la possibilité d'exprimer leur avis, mais non celle de déterminer les choix stratégiques de l'association sans que les membres publics ne soient d'accord ([73]).

(129) Les organes et comités de l'APFTE qui prédéterminent le choix des contrats de marketing à valider par l'assemblée générale – à savoir le bureau, le Comité de Gouvernance et le Comité des Financeurs ([74]) – sont composés de représentants des collectivités territoriales et de la CCIM. Il ressort des circonstances de sa création que le Comité de Gouvernance (plus tard devenu le Comité des Financeurs) devait formaliser la pratique qui avait été appliquée dès la création de l'APFTE, à savoir la détermination des choix prioritaires par les collectivités locales et la CCIM.

(130) La Commission observe que les autorités françaises ne se sont pas prononcées sur l'existence ou le rôle du Comité de Gouvernance et du Comité des Financeurs.

(131) Il ressort du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE, mentionné au considérant 33, que la présence de membres privés dans l'APFTE s'explique en partie par le souci d'accélérer la création de l'APFTE.

(132) Il ressort également du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE qu'avant la création de l'APFTE, la CCIM et son conseil juridique ainsi que les collectivités locales concernées avaient cherché un portage juridiquement stable pour justifier la continuation des paiements aux compagnies aériennes après 2009, conscients du fait que ces paiements étaient difficiles à justifier. ([75]) La Commission en conclut que la structure de l'APFTE avec une majorité de membres privés – qui selon les statuts de l'association avaient donc la possibilité de déterminer les décisions de l'association ([76]) – avait été délibérément choisie par les organismes publics concernés afin de dissimuler l'influence réelle de la CCIM et des collectivités territoriales sur les versements de fonds aux compagnies aériennes. Du point de vue des entreprises privées, la participation à l'APFTE n'avait pas d'inconvénients: leur participation financière était symbolique et le financement des contrats de marketing par les membres publics de l'APFTE devait contribuer à augmenter les retombées sur l'économie locale.

(133) Selon ce même procès-verbal, le représentant de la CCIM (qui sera élu président de l'APFTE lors de cette réunion) a expliqué l'objet de l'APFTE au membres privés de l'APFTE présents lors de la réunion constitutive de l'assemblée générale de l'APFTE, à savoir la continuation de la conclusion des contrats de marketing avec les compagnies aériennes. Dans ce contexte, ce représentant de la CCIM mentionne qu'il était indispensable que «les entreprises puissent donner leur avis sur le plan d'action choisi». L'expression «donner leur avis» trahit le rôle réel que la CCIM avait prévu pour les membres privés malgré leur majorité en assemblée générale, notamment l'absence de véritable pouvoir de décision quant aux orientations stratégiques et budgétaires de l'association qui seraient déterminées par les membres publics. Ceci implique que les membres privés de l'APFTE alors présents étaient au courant du fait que les choix stratégiques seraient faits par la CCIM et les collectivités locales, bien que ces dernières puissent tenir compte des avis émis par les membres privés.

([72]) Voir compte rendu de la réunion technique préparatoire au Comité de Gouvernance de l'APFTE du 28 mars 2011: Le Comité de Gouvernance «a pour objet de réunir les collectivités, financeurs de l'[APFTE]. L'objectif de ce Comité est d'orienter et de valider les choix stratégiques pour le développement des lignes et le budget y afférent.»

([73]) Voir à titre d'exemple les discussions sur les flux touristiques […] et […], décrites au considérant 136.

([74]) Voir aussi considérant 40 pour ces deux derniers comités.

([75]) Voir considérant 31.

([76]) Voir considérant 41 pour la description de la procédure de décision suivie au sein de l'APFTE concernant la conclusion de contrats de marketing selon les statuts de l'association et les autorités françaises.

(134) L'analyse des procès-verbaux et comptes rendus de l'APFTE confirme cette conclusion: si des propositions des adhérents privés ont pu être retenues, cela s'est uniquement fait de manière subsidiaire, dans l'hypothèse où il resterait des lignes budgétaires après le financement des lignes choisies par les membres publics, donc surtout les lignes opérées par Ryanair ([77]).

(135) De fait, les fonds de l'APFTE ont toujours été alloués de manière telle que les projets définis par les membres publics étaient financés les premiers tandis que les propositions des membres privés n'étaient retenues que de manière subsidiaire.

(136) Même au sein du Comité de Financeurs, seuls les projets validés à l'unanimité étaient destinés à recevoir des fonds, en raison du fait que les financeurs déterminaient le montant exact de leurs subventions pour une année donnée en fonction des contrats de marketing choisis. En témoigne la discussion au sein du Comité des Financeurs, le 29 janvier 2013, sur le financement des «flux touristiques» à destination et au départ de […] (assurés par une compagnie aérienne italienne) et de […] (assurés par une compagnie aérienne norvégienne). Dans un premier temps, le financement de ces «flux», qui avait été proposé par les membres privés de l'APFTE lors de l'assemblée générale du 29 janvier 2013 et ensuite soutenue par certains membres publics, s'était heurté au refus des trois principaux financeurs (Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, Conseil Général de l'Hérault, Communauté d'Agglomération de Montpellier) d'augmenter leur participation financière afin d'inclure ces deux «flux» dans le budget de 2013. La CCIM qui était alors intéressé au développement de ces «flux», a donc unilatéralement augmenté sa subvention pour cette année de manière exceptionnelle afin de pouvoir soutenir ces deux «flux» ([78]).

(137) Les délibérations et procès-verbaux relatifs à l'APFTE ne font état ni des modalités ni de la mise en œuvre des contrats de marketing signés avec AMS et Ryanair. Ces contrats ont constamment bénéficié des financements publics, malgré l'inconstance des budgets annuels. Ces financements n'ont jamais été remis en cause dans des discussions au sein de l'APFTE, sans toutefois que les membres publics apportent une justification à ce maintien. Les membres publics se sont seulement contentés de reconduire les contrats chaque année, les qualifiant d'«axes» ou de «destinations historiques» dans certains documents liés au fonctionnement de l'APFTE, sans fournir plus d'explications.

(138) Le vote en assemblée générale n'était alors qu'une simple formalité pour justifier le bon fonctionnement de l'APFTE. Ceci est particulièrement apparent pour les années budgétaires 2012, 2013 et 2014, pour lesquelles l'engagement de l'APFTE envers Ryanair/AMS a même précédé l'autorisation des choix stratégiques en assemblée générale:

a) Concernant le budget de 2012, la lettre de prolongation adressée à AMS a été signée le 29 septembre 2011 par le président de l'APFTE. La prolongation du contrat de marketing de 2010 avec AMS pour l'année 2012 avait auparavant été décidée en Comité de Gouvernance le 23 septembre 2011. Cependant, l'assemblée générale n'en a été informée que lors de sa réunion du 19 octobre 2011 ([79]) (sans pourtant qu'il ressorte du procès-verbal de cette réunion que l'assemblée générale ait émis un vote à ce sujet).

([77]) Voir par exemple le procès-verbal de l'APFTE du 19 octobre 2011: «Pour l'année 2012, le Président expose à l'assemblée que les financeurs réunis en conseil de gouvernance le 23 septembre 2011 […] ont décidé que le montant de leur participation s'effectuerait selon la règle des quatre quarts, dès lors l'Association dispose d'un budget de […] € TTC qui permet seulement de maintenir les contrats de marketing avec la société AMS, à savoir les destinations historiques de Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn et Leeds Bradford.» Voir aussi le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 29 janvier 2013: «Les collectivités, sur la base de ce budget ont fait le choix de maintenir les flux touristiques de Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn, Leeds Bradford et Birmingham […]. Des axes ont été proposés pour […] et […]. Flux qui ont été sollicités par les entreprises du tourisme qui voient en ces destinations une population touristique intéressante. Le budget n'est pas suffisant pour retenir ces 2 flux […].»

([78]) Voir les délibérations de l'assemblée générale de la CCIM du 15 avril 2013.

([79]) Voir le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 19 octobre 2011: «Pour l'année 2012, le Président expose à l'assemblée que les financeurs réunis en conseil de gouvernance le 23 septembre 2011 […] ont décidé que le montant de leur participation s'effectuerait selon la règle des quatre quarts, dès lors l'Association dispose d'un budget de […] € TTC qui permet seulement de maintenir les contrats de marketing avec la société AMS, à savoir les destinations historiques de Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn et Leeds Bradford.»

b) Concernant le budget de 2013, la prolongation du contrat de marketing de 2010 avec AMS pour l'année 2013 a été signée le 23 février 2013 par l'APFTE. Le budget 2013 et le programme d'action marketing comprenant les paiements à Ryanair sur la base de ce contrat ont été arrêtés à l'assemblée générale de l'APFTE le 4 juillet 2013 ([80]).

c) Concernant le budget de 2014, le président de l'APFTE avait signé les contrats avec Ryanair suite à l'appel d'offres de 2013 le 22 novembre 2013. L'assemblée générale n'a pourtant donné l'autorisation au président de l'APFTE de signer les nouveaux contrats de marketing avec Ryanair que le 27 janvier 2014.

(139) Les documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE dont dispose la Commission montrent qu'au sein de l'association le vote a toujours été effectué à l'unanimité. Dans ce contexte, la Commission note que dans le cadre du Conseil d'Administration et de l'assemblée générale, les membres privés ont émis plusieurs avis, notamment quant à la production d'études de marché, afin de s'assurer que les lignes aériennes financées avaient des retombées économiques pour la région. Cependant, dans les délibérations en assemblée générale ou en Conseil d'Administration, les membres privés ne se sont jamais réellement opposés aux choix proposés par le bureau, le Comité de Gouvernance ou le Comité des Financeurs par le biais d'un vote défavorable. En outre, la Commission observe que la participation des membres privés aux Assemblées Générales a largement baissé d'année en année, comparé à une présence plus ou moins constante des représentants des membres publics ([81]). Les membres privés ont alors constamment soutenu les actions des membres publics, même si leurs propositions propres n'avaient pas été retenues. Ceci s'explique notamment par le fait que la contribution financière des membres privés était symbolique, alors que les retombées économiques des contrats de marketing financés par l'APFTE étaient au mieux positives et au pire nulles. Aussi, les membres privés n'avaient aucun intérêt à rentrer en conflit avec les membres publics de l'APFTE, qui en assuraient le financement.

(140) En outre, comme développé aux considérants 46 et suivants, les membres publics exerçaient un contrôle des choix stratégiques de l'APFTE par le contrôle de leurs versements à l'APFTE: il était apparent à tout membre de l'APFTE qu'un contrat de marketing non prioritaire aux yeux des membres publics ne recevrait pas de financement par ces derniers ([82]).

a) **Financement de l'APFTE par ses membres publics et contrôle des membres publics de l'utilisation du budget de l'APFTE**

(141) Comme décrit aux considérants 45 et suivants ainsi qu'aux considérants 107 et suivants, concernant la nature des ressources financières de l'APFTE, ce sont les membres publics de l'APFTE – collectivités territoriales et CCIM – qui déterminaient les choix budgétaires de l'APFTE en amont en définissant le programme de promotion de l'APFTE qui contenait le choix exacte de contrats de marketing et qui exerçaient un contrôle étroit sur l'utilisation de leurs subventions par l'APFTE en aval en conditionnant leurs subventions à la mise en œuvre du programme de promotion par l'APFTE.

7.1.2.2. Ressources d'État

(142) Les paiements effectués par l'APFTE en faveur de Ryanair et AMS en vertu des divers contrats de marketing décrits aux considérants 52 et suivants l'ont été à l'aide de ressources provenant du budget général de l'APFTE. Comme indiqué aux considérants 45 et suivants, depuis sa création, l'APFTE a été financée dans sa quasi-totalité ([95-100] %) par des subventions octroyées par des organismes publics régionaux et locaux, à savoir la Région Occitanie/Conseil Régional du Languedoc-Roussillon, le département de l'Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole/Communauté d'agglomération de Montpellier, la Communauté d'agglomération du Pays de l'Or, la Ville de Montpellier et la CCIM/Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault ([83]).

([80]) Voir le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 4 juillet 2013: «Le budget et le programme d'action marketing on line est arrêté. Le programme d'action est axé sur: - RYANAIR: Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn, Leeds Bradford, Birmingham».

([81]) Les documents liés au fonctionnement de l'APFTE montrent que tandis que 21 membres privés participèrent encore à l'assemblée générale de l'APFTE en 2011, leur nombre n'était plus que de 4 á 9 á partir de 2013.

([82]) Voir par exemple le procès-verbal de l'APFTE du 19 octobre 2011: «Pour l'année 2012, le Président expose à l'assemblée que les financeurs réunis en conseil de gouvernance le 23 septembre 2011 […] ont décidé que le montant de leur participation s'effectuerait selon la règle des quatre quarts, dès lors l'Association dispose d'un budget de […] € TTC qui permet seulement de maintenir les contrats de marketing avec la société AMS, à savoir les destinations historiques de Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn et Leeds Bradford.» Voir aussi le procès-verbal de l'Assemblée Générale de l'APFTE du 29 janvier 2013: «Les collectivités, sur la base de ce budget ont fait le choix de maintenir les flux touristiques de Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn, Leeds Bradford et Birmingham […]. Des axes ont été proposés pour […] et […]. Flux qui ont été sollicités par les entreprises du tourisme qui voient en ces destinations une population touristique intéressante. Le budget n'est pas suffisant pour retenir ces 2 flux […].»

([83]) Dans le contexte de son engagement pour l'APFTE, la CCIM agissait dans le cadre de sa mission de politique publique et sous la tutelle du préfet, comme démontré par les documents fournis par les autorités françaises. La CCIM est donc considérée comme organisme public par la Commission aux fins du présent examen. Voir aussi l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, Ryanair et Airport Marketing Services/Commission, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, points 81 et suivants.

(143) Ces entités publiques ont exercé un contrôle étroit sur l'utilisation de leurs fonds par l'APFTE par plusieurs biais:

a) Comme décrit aux considérants 49 et suivants, l'analyse des votes en assemblée générale, des dates de signature des contrats de marketing et des versements de subventions par année de la part des collectivités locales démontre que l'APFTE n'a jamais disposé de budget mis à sa disposition *ex ante*, que l'association aurait pu gérer à son propre gré. Les versements des subventions par les collectivités pour une année budgétaire donnée ont toujours eu lieu après la détermination concrète et la signature des contrats de marketing que ces subventions devaient financer. Les collectivités ont donc toujours pu verser leurs fonds en connaissant l'utilisation concrète de ces fonds ([84]). Cela implique qu'ils auraient pu refuser la signature des conventions de financement avec l'APFTE s'ils n'avaient pas été d'accord avec le choix fait par l'association. Ceci implique en revanche que l'APFTE, en tant qu'association, n'avait pas de budget à sa libre disposition, mais était obligée de demander le versement des subventions des membres publics après que les choix budgétaires précis – déterminés par les membres publics eux-mêmes à travers les propositions du Comité des Financeurs – aient été établis. La Commission en conclut que cette pratique avait du moins l'effet (sinon l'objet) de dissuader les membres privés de l'APFTE de voter des choix budgétaires en l'assemblée générale qui ne convenaient pas aux membres publics de l'APFTE. Cette pratique permettait donc aux membres publics de contrôler l'utilisation du budget de l'APFTE de manière effective.

b) De plus, l'analyse des conventions de financement au considérant 51 démontre que les membres publics de l'APFTE par le biais de plusieurs stipulations contractuelles différentes, s'assuraient que leurs subventions soient utilisées pour leurs choix stratégiques, entérinés dans le programme de promotion de l'APFTE pour chaque année budgétaire dont ils déterminaient le contenu ([85]), ce qui empêchait les membres privés de décider des choix budgétaires de manière autonome.

c) Enfin, puisque les présidents de l'APFTE habilités à signer les contrats de marketing avec Ryanair/AMS ainsi que les conventions de financement avec les membres financeurs étaient tous liés à ces membres financeurs (soit la CCIM, soit la Région Occitanie) ([86]), les membres publics de l'APFTE gardaient un contrôle supplémentaire sur l'engagement financier de l'APFTE ainsi que sur le versement des subventions à l'APFTE.

(144) Ainsi, les membres publics financeurs de l'APFTE exerçaient un contrôle étroit sur les fonds alloués à l'APFTE jusqu'à la transmission de ceux-ci à leurs destinataires finaux. Donc, les fonds en question conservent leur caractère de ressources d'État lorsqu'ils sont transmis par l'APFTE à Ryanair ou AMS.

(145) Comme développé en plus de détail au chapitre précédent sur l'imputabilité des mesures à l'État, la Commission considère l'APFTE comme entité de droit privé créée par les entités publiques concernées dans le but d'accorder et de gérer des versements de fonds publics aux compagnies aériennes ([87]).

([84]) Voir par exemple les délibérations n° 10397 (29 septembre 2011) et n° 11796 (25 juillet 2013) de la Communauté d'Agglomération de Montpellier. Dans sa délibération du 29 septembre 2011 approuvant une contribution de 550 000 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 25 % maximum du montant total des contrats de marketing online de l'année 2011 dont le montant prévisionnel est estimé à 2 095 972 euros; cette contribution est limitée à 550 000 euros maximum pour le programme prévisionnel de promotion vers les destinations entérinées par l'Assemblé 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».

([85]) Voir aussi considérants 107 et suivants sur l'imputabilité des mesures à l'État.

([86]) Voir considérant 38.

([87]) Voir aussi l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2017, ENEA/Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, C-329/15, ECLI:EU:C:2017:671, point 23, l'arrêt de la Cour de justice du 22 mars 1977, Steinike & Weinlig, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, point 21, ainsi que l'arrêt du 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, ECLI:EU:C:2001:160, point 58.

(146) En ce qui concerne la part du budget de l'APFTE constituée des cotisations de membres privés (inférieure à [0-5] % du budget de l'APFTE comme décrit au Tableau 3), ces cotisations faisaient partie de la même trésorerie que les versements des membres publics à l'APFTE. Du fait d'avoir ainsi été intégrées au budget de l'APFTE, dont l'utilisation était entièrement contrôlée par l'État (c'est-à-dire les membres publics de l'APFTE), comme décrit dans ce chapitre ainsi qu'au chapitre suivant, ces cotisations sont aussi considérées comme des ressources d'État par la Commission ([88]).

7.1.2.3. Conclusion

(147) Sur la base de ces éléments, la Commission conclut que dès le début de son existence l'APFTE a été conçue et utilisée par la CCIM et les collectivités locales concernées comme simple véhicule pour verser des fonds publics à Ryanair, sans marge de manœuvre propre de l'association-même ou de ses membres privés. Les actions et décisions de l'APFTE sont donc imputables à l'État.

(148) Ces observations corroborent les déclarations faites par la Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon mentionnées dans la décision d'ouverture ([89]), laquelle a indiqué dans certains de ses rapports que l'APFTE n'était en réalité qu'un simple véhicule de collecte de fonds publics destinés à financer les contrats de marketing.

(149) Ainsi, la Commission considère que les mesures sont imputables à l'État et sont accordées par la France au moyen de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

7.1.3. *Avantage économique*

(150) 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 ([90]).

(151) 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.

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

(152) 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.

(153) La Commission constate qu'AMS est une filiale de Ryanair à 100%. 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 ([91]).

(154) De plus, Ryanair semble substituable à AMS dans ses relations contractuelles avec l'APFTE. En effet, l'APFTE avait initialement conclu un contrat de marketing avec AMS (le contrat de 2010). Par la suite, les contrats de 2013 et de 2017 ont été conclus directement entre l'APFTE et Ryanair.

([88]) Conformément aux considérants 57 et suivants 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).
([89]) Voir considérant 59 de la décision d'ouverture.
([90]) Voir notamment l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.
([91]) Voir la décision de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État 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 à 315.

(155) 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*» ([92]).

(156) Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission considère conjointement Ryanair et AMS comme l'unique bénéficiaire des mesures en cause ([93]).

7.1.3.2. Appréciation individuelle des contrats de marketing

(157) Selon la France, l'APFTE intervenait comme un acheteur public de services lui permettant de réaliser les missions de politique publique qui lui sont conférées. Selon la France, les contrats de marketing n'étaient ainsi en aucun cas liés aux contrats aéroportuaires, et avaient pour objectif de contribuer au développement économique de la région en attirant des touristes.

(158) La France n'a pas fourni d'éléments faisant apparaître que la décision de procéder à la conclusion des contrats de services marketing ait été prise sur la base d'évaluations économiques concrètes aux fins de déterminer la rentabilité future de la conclusion de ces contrats avec Ryanair/AMS ou les avantages économiques en découlant – ni pour les seuls contrats de marketing, ni pour les contrats de marketing conjointement avec les accords de services aéroportuaires.

(159) Ryanair n'a pas pris de position claire sur l'appréciation conjointe ou séparée des contrats de marketing signés avec l'APFTE et des contrats de services aéroportuaires signés avec AMM, alléguant que dans les deux hypothèses Ryanair/AMS ne devrait pas être considéré comme bénéficiaire d'une aide.

(160) Dans le présent cas, contrairement à la plupart d'autres affaires récentes ayant fait l'objet de décisions de la Commission concernant Ryanair en matière d'aides d'État, la Commission n'a pas conclu à l'existence de lien entre les contrats de marketing et les contrats de services aéroportuaires pour les raisons suivantes.

(161) Tout d'abord, les deux types de contrats ont été conclus par deux personnes morales distinctes, poursuivant des missions différentes, à savoir AMM et l'APFTE ([94]), et ne pouvant pas être qualifiées comme entité économique unique.

(162) Alors qu'il n'est pas exclu que les deux types de contrats aient été liés tant que la CCIM était encore concessionnaire de l'aéroport et concluait les deux types de contrats avec Ryanair/AMS, ce lien éventuel a cessé d'exister avec la reprise de la gestion de l'aéroport par AMM en 2009. Comme indiqué au considérant (28), il ressort du procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010 que la création et le financement de l'APFTE avaient été initiés par la CCIM et soutenus par les collectivités locales concernées afin de pouvoir continuer la pratique de conclusion de contrats de marketing avec les compagnies aériennes à bas coûts après que la CCIM ait perdu sa qualité de concessionnaire de l'aéroport de Montpellier. Dans ces circonstances, la CCIM ne voulait plus prendre les risques financiers et juridiques liés aux contrats de marketing et avait demandé aux collectivités territoriales concernées de participer directement aux paiements marketing aux compagnies aériennes (jusqu'ici financés directement par la CCIM, les conventions bilatérales de financement avec les différentes collectivités étant seulement finalisées dans un deuxième temps) ([95]).

([92]) Articles 1 et 5.3 du contrat de 2010.
([93]) La Commission emploiera donc «Ryanair» dans la suite de l'évaluation pour dénoter le bénéficiaire des mesures en cause.
([94]) Ceci a été confirmé de manière expresse par l'APFTE.
([95]) Voir les délibérations de l'assemblée générale de la CCI de Montpellier du 26 mai 2010, p. 6: «La CCIM était le seul cocontractant des différentes sociétés de marketing pour la promotion touristique de notre territoire. En parallèle, la CCIM signait des conventions avec les Collectivités qui participaient à la promotion des flux. Le CGEFI a considéré que la CCIM prenait des risques, tant sur le plan juridique que financier, alors qu'elle n'était plus concessionnaire. Toutefois, l'importance de ces flux pour le tourisme local n'est plus à démontrer. L'achat marketing représente 1,8 millions à ce jour, mais les retombées économiques sont de l'ordre de 60 millions d'euros. LA CCIM et les Collectivités s'accordent sur le fait que cette action doit être poursuivie.»

(163) Bien que les membres publics de l'APFTE soient aussi actionnaires de l'aéroport, leur participation au financement des contrats de marketing est sans aucune proportion avec leur actionnariat dans l'aéroport ([96]). Notamment, tandis que l'État français détient 60% du capital d'AMM, l'État français n'est pas membre de l'APFTE et ne contribue pas à son budget. La CCIM, qui détient 25% du capital d'AMM, n'a contribué qu'à [10-20] % du budget total de l'APFTE de 2010 à 2019. Le reste des subventions versées à l'APFTE entre 2010 et 2019 – donc [80-90] % – provient de collectivités qui ensemble ne détiennent que 15% du capital d'AMM.

Tableau 5

Comparaison de la part des contributions des membres publics de l'APFTE à leur part dans l'actionnariat d'AMM

	Conseil régional Languedoc-Roussillon (devenu la Région Occitanie)	Conseil départemental de l'Hérault	Agglomération de Montpellier (devenu Montpellier Méditerranée Métropole) et Ville de Montpellier	Communauté d'agglomération du Pays de l'Or	CCIM (devenue Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault)	État français (au niveau national)
Participation au financement de l'APFTE (2010 à 2019) (en %)	[20-30]	[10-20]	[30-40]	[0-10]	[10-20]	
Actionnariat dans AMM (en %)	65	7	0,5 ([1])	1	25	60

([1]) Part de Montpellier Méditerranée Métropole. La ville de Montpellier ne fait pas partie de l'actionnariat d'AMM.

(164) Il ressort de ces différents éléments que le financement des contrats de marketing par les membres publics de l'APFTE n'est pas en lien avec leur participation au capital d'AMM. Dans l'hypothèse où les contrats de marketing permettraient d'augmenter les revenus liés au contrat aéroportuaire, les membres publics de l'APFTE ne pourraient bénéficier que de 40 % de ces revenus additionnels alors qu'ils auraient contribués à [95-100] % des dépenses de marketing. La situation individuelle de chacun des membres publics de l'APFTE est aussi très différente et encore plus défavorable pour les trois financeurs principaux de l'APFTE – la région (6,5 % du capital d'AMM), le département (7 % du capital d'AMM) et Montpellier Méditerranée Métropole (0,5 % du capital d'AMM), qui ensemble ont financé [80-90] % ([97]) du budget de l'APFTE ([98]).

(165) De surcroît, il ressort du procès-verbal du 24 juin 2010 susmentionné qu'en concluant les contrats de marketing, l'APFTE et ses membres agissaient dans une logique de promotion de l'économie régionale, ayant en vue des retombées économiques éventuelles des contrats de marketing pour la région et les entreprises locales diverses, et non pas dans une logique d'opérateur (même minoritaire) d'aéroport ou d'autres entreprise bénéficiant directement des retombées économiques des contrats.

(166) Or, les considérations de politique régionale ne sont pas prises en compte dans le cadre de l'analyse établissant si une entité publique agit en tant qu'opérateur en économie de marché. Également, la procédure formelle d'examen n'a pas révélé d'éléments indiquant que la contribution des membres publics de l'APFTE aux contrats de marketing aurait eu pour objet d'accroitre les revenus tirés de l'aéroport des membres publics de l'APFTE, notamment par le versement d'un dividende ou d'autre bonification de la part d'AMM pour tenir compte d'un effet positif éventuel des contrats de marketing sur les revenus de l'aéroport.

([96]) Ainsi, la situation de l'aéroport de Montpellier est différente de la situation de l'aéroport de Charleroi dans l'affaire T-196/04, Ryanair/Commission, ECLI:EU:T:2008:585, points 53 à 61, où le Tribunal, dans son arrêt du 17 décembre 2008, a considéré la Région wallonne et l'opérateur de l'aéroport BSCA comme une seule et même entité aux fins de l'application du principe de l'investisseur privé en économie de marché, car l'actionnariat de BSCA reflétait l'influence dominante de la Région wallonne.

([97]) Ce chiffre contient aussi la contribution de la ville de Montpellier à l'APFTE. La ville de Montpellier ne fait pas partie de l'actionnariat d'AMM. Les autorités françaises ont uniquement fourni les informations sur les contributions cumulées de la ville de Montpellier et de Montpellier Méditerranée Métropole.

([98]) Voir considérants 23 et 45.

(167) La Commission conclut sur la base des indices susmentionnés que les liens entre les contrats de services aéroportuaires conclus par AMM et les contrats de marketing par APFTE sont insuffisants pour justifier une analyse conjointe de ces deux types de contrats. La Commission a ainsi procédé à l'analyse isolée des contrats de marketing.

(168) Par conséquent, et étant donné que l'APFTE ne peut pas être considérée comme opérateur de l'aéroport, la méthode de la rentabilité incrémentale prévue par les lignes directrices de 2014 pour évaluer les accords entre les aéroports et les lignes aériennes ([99]) ne peut en tout état de cause trouver à s'appliquer aux contrats en cause.

7.1.3.3. Applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché

(169) 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 ([100]).

(170) Selon la France, l'APFTE estime que les versements en question ne constituent pas des aides d'État, étant donné que l'APFTE aurait payé une rémunération à Ryanair/AMS correspondant au prix de marché des services achetés à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Selon l'APFTE, les services achetés répondaient en outre aux besoins de l'APFTE et de ses missions de politique publique, à savoir la promotion du tourisme voire le développement économique régional. Ainsi, l'APFTE intervenait comme acheteur public, agissant dans le cadre de la poursuite de son objectif de politique publique. L'APFTE allègue que dans ce cadre il n'y aurait pas lieu de procéder à une analyse de rentabilité au niveau de l'APFTE. Ainsi, selon l'APFTE, les contrats de marketing ne conféreraient aucun avantage économique à Ryanair ou AMS.

(171) Ryanair avance les mêmes arguments.

(172) En ce qui concerne la question de l'applicabilité du principe de l'opérateur en économie de marché, il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas de se mettre à la place d'un opérateur d'économie de marché quelconque, mais d'un opérateur en économie de marché dans la situation de l'APFTE.

(173) Il convient dès lors d'analyser la portée du principe de l'opérateur en économie de marché pour l'APFTE.

(174) Aux termes du considérant 77 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 («la Communication sur la notion d'aide d'État») ([101]): «[…], seuls les bénéfices et les obligations liés au rôle de l'État en qualité d'opérateur économique, à l'exclusion de ceux qui sont liés à sa qualité de puissance publique, sont à prendre en compte», ce qui exclut entre autres la prise en compte de considérations d'intérêt public comme le développement régional.

(175) 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». Il ressort aussi des déclarations publiques des membres du bureau de l'APFTE ainsi que de ses procès-verbaux et d'autres documents relatifs à son fonctionnement susmentionnées, que l'APFTE veut poursuivre un objectif de politique régionale ([102]).

([99]) Voir la section 3.5 des lignes directrices de 2014.
([100]) Voir notamment l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, point 41.
([101]) C/2016/2946 (JO C 262, 19.07.2016, p. 1).
([102]) Voir aussi considérant 117.

(176) Il ressort aussi des procès-verbaux, comptes rendus et autres documents relatifs à l'APFTE soumis par les autorités françaises que l'APFTE agissait uniquement en tant que puissance publique – notamment pour développer l'économie régionale – en concluant les contrats de marketing avec Ryanair/AMS.

(177) Les bénéfices des contrats de marketing en matière de développement du tourisme régional, à savoir les revenus potentiels générés par le tourisme pour la région, ne peuvent pas être pris en compte dans une éventuelle analyse du respect des critères de l'opérateur en économie de marché.

(178) En l'espèce, la Commission ne dispose d'aucun indice que, par la signature des contrats de marketing, l'APFTE ou ses membres public financeurs comptaient bénéficier d'un gain financier dans une logique d'opérateur en économie de marché – notamment un retour sur investissement – en dehors du développement touristique de la région, ce rôle étant entièrement imputable à son rôle de puissance publique (et celui des membres publics financeurs).

(179) L'APFTE ne bénéficie pas de l'augmentation éventuelle des revenus de l'exploitant de l'aéroport de Montpellier qui seraient liés à une augmentation du trafic. L'APFTE n'exploite pas l'aéroport de Montpellier, et les membres qui financent l'APFTE sont des actionnaires minoritaires de l'aéroport de Montpellier (à hauteur de 40 %). Les autorités françaises n'ont pas mis en avant d'éventuels bénéfices liés à l'augmentation des revenus de l'aéroport dont pourraient bénéficier les membres de l'AFPTE qui sont aussi actionnaires de l'aéroport de Montpellier. Aucun plan d'affaires n'a été élaboré pour évaluer de tels bénéfices potentiels préalablement aux décisions de signer les contrats de marketing avec Ryanair. Dans l'hypothèse où les contrats de marketing auraient pour objectif et/ou pour effet d'augmenter le trafic de passagers, il n'aurait en effet pas de sens pour des actionnaires minoritaires, contrôlant 40% de l'aéroport, de financer [95-100] % des contrats de marketing. De plus, chacun des actionnaires minoritaires de l'aéroport contribue au financement des contrats de marketing selon des proportions différentes de sa part d'actionnariat dans l'aéroport ([103]), ce qui contribue à montrer que les décisions de signer des contrats de marketing sont sans lien économique avec la situation d'actionnaire de certains membres de l'APFTE. En conclusion, la signature de contrats de marketing avec Ryanair par l'APFTE s'est effectuée exclusivement dans un objectif de politique publique du point de vue de l'APFTE et de ses membres publics, qui n'en ont tiré aucun bénéfice en qualité d'opérateurs économiques.

(180) De plus, comme démontré en détail dans la section 7.1.3.4 a), la Commission conclut que l'achat de services marketing par l'APFTE ne répondait pas à un besoin réel mais avait en réalité pour but de subventionner les vols de Ryanair depuis et vers l'aéroport de Montpellier. Dans ces conditions, la Commission conclut que le critère de l'opérateur en économie de marché n'est pas applicable ([104]). Par ailleurs, comme indiqué dans la section 7.1.3.4 b), les prix payés par l'APFTE à Ryanair/AMS pour l'achat des services marketing ne sont pas conformes aux conditions normales du marché. Ainsi, même si le critère de l'opérateur en économie de marché était applicable, il n'y serait pas satisfait.

(181) Enfin, la Commission note qu'une intervention est considérée comme ne constituant pas un avantage lorsqu'une intervention étatique représente une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises chargées d'un service d'intérêt général économique pour exécuter des obligations de service public, lorsque ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et lorsque cette intervention n'a pas pour effet de mettre ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable par rapport aux entreprises concurrentes ([105]). En l'espèce, toutefois, rien n'indique que Ryanair était soumis à des obligations de service public.

7.1.3.4. Détermination de l'avantage conféré à Ryanair/AMS par l'APFTE

(182) Il ressort de la procédure formelle d'examen que les paiements effectués sur le fondement des contrats de marketing sont 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. La Commission en a conclu 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.

([103]) Voir considérants 164, 24 ainsi que considérants 45 et suivants.
([104]) Voir l'arrêt du Tribunal du 1er mars 2017, SNCM/Commission, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, points 232 et 233.
([105]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post AG, C-399/08, ECLI:EU:C:2010:481, point 41 et l'arrêt de la Cour de justice du 9 juin 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» et al./Commission, C-71/09 P, ECLI:EU:C:2011:368, point 92.

(183) Afin de déterminer l'existence d'un avantage à Ryanair/AMS la Commission a examiné toutes les circonstances pertinentes de l'espèce, conformément à la Communication sur la notion d'aide d'État. A titre d'exemple, des circonstances exceptionnelles peuvent justifier que l'achat de biens ou de services par une autorité publique, même au prix de marché, ne soit pas jugé conforme aux conditions de marché, notamment lorsque l'achat de la prestation en cause ne répond pas aux besoins réels de l'autorité publique ([106]).

(184) Sur la base d'un faisceau d'indices ressortis au cours de la procédure formelle d'examen, la Commission a conclu que l'achat des prestations de marketing auprès de Ryanair ne correspondait pas à un besoin effectif de l'APFTE. Ceci suffit pour établir l'existence d'un avantage au profit de Ryanair par le biais des mesures qui font l'objet du présent examen.

(185) De surcroît, la procédure formelle d'examen n'a pas pu confirmer l'allégation de Ryanair/AMS et des autorités françaises que les prestations de marketing ont été achetées à un prix de marché.

a) **Absence de besoin réel de l'APFTE d'acheter des prestations de marketing auprès de Ryanair/AMS**

(186) La France, l'APFTE, la CCIM, les collectivités territoriales ayant soumis leurs observations ainsi que Ryanair avancent l'argument que l'APFTE était une association de promotion du tourisme local, ayant acheté des services de marketing auprès de Ryanair à un prix de marché.

(187) La question au cœur de l'analyse de la Commission quant à l'existence d'un avantage au profit de Ryanair est de déterminer si l'APFTE avait un besoin réel des services de marketing achetés auprès de Ryanair/AMS pour remplir son objectif de politique publique, à savoir la promotion de la ville de Montpellier et ses alentours ([107]).

(188) La Commission est arrivée à la conclusion que l'achat de prestations de marketing auprès de Ryanair/AMS ne correspondait pas à un besoin réel de l'APFTE sur la base des indices suivants:

— L'achat de prestations de marketing ne servait qu'à justifier les paiements à Ryanair pour garder cette dernière à l'aéroport de Montpellier; même si les prestations de marketing avaient un quelconque effet de marketing (quod non), ce n'était pas l'intention principale des contrats, qui s'analysent plutôt comme des subventions cachées:

  — absence d'intention réelle de l'APFTE de faire de la publicité régionale,

  — ciblage des opérations de vol de Ryanair au lieu des prestations de marketing,

  — ciblage de Ryanair/AMS au lieu d'un prestataire de marketing en ligne quelconque,

  — aucun indice ne démontre d'intérêt de l'APFTE quant au succès concret des campagnes de marketing financées par son budget,

  — coïncidence de la fin des paiements de marketing avec la cessation des opérations de vol de Ryanair,

  — d'autres enquêtes menées par la Commission en matière d'aides d'État montrent que des contrats de marketing sont utilisés par Ryanair afin de masquer le versement d'aides d'État.

([106]) Voir considérant 82 de la Communication sur la notion d'aide d'État ainsi que la jurisprudence qui y est citée.
([107]) Voir l'arrêt du Tribunal du 5 août 2003, P&O, T-116/01, ECLI:EU:T:2003:217, points 116 et 117.

— Les prestations marketing de Ryanair/AMS ne sont pas en mesure de promouvoir la ville de Montpellier et ses alentours de manière efficace:

— le choix de Ryanair par l'APFTE répond à des justifications économiques insuffisantes,

— les prestations de marketing de Ryanair n'ont pas l'effet allégué.

— Les prestations de marketing profitent surtout à Ryanair dans l'hypothèse où elles ont un effet, étant donné que Ryanair - entreprise privée, mue par un souci de profitabilité - doit mettre en place des actions «prix» et «marketing» pour remplir ses avions.

i) *L'achat de prestations de marketing ne servait qu'à justifier les paiements à Ryanair pour garder cette dernière à l'aéroport de Montpellier*

(189) La procédure formelle d'examen a révélé que même si les prestations de marketing achetées par l'APFTE avaient un quelconque effet de marketing ([108]), ce n'était pas l'intention principale des contrats, qui s'analysent plutôt comme des subventions cachées.

(190) En effet, malgré l'objet défini dans les statuts de l'APFTE, au lieu d'acquérir des prestations de marketing au sens propre du terme (c'est à dire la publicité) en vue de promouvoir le territoire de Montpellier, l'APFTE a cherché, au travers des contrats en question, à 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 de transport aérien. Le marketing au sens propre du terme n'était au plus qu'un effet secondaire de l'objet réel de l'APFTE, défini par la CCIM avec les collectivités locales concernées ([109]).

(191) La présentation comme campagne de marketing était alors un outil pour justifier les paiements versés à Ryanair. La Commission est arrivée à cette conclusion sur la base des indices suivants.

1) Absence d'intention réelle de l'APFTE de faire de la publicité régionale

(192) La Commission a rassemblé plusieurs indices pertinents qui démontrent l'absence d'intention réelle de l'APFTE de faire de la publicité régionale. En revanche, la «promotion» du territoire visée par les organismes publics derrière l'APFTE était le maintien de Ryanair à l'aéroport de Montpellier, en espérant faire profiter l'économie locale des retombées économiques ainsi créées.

a) Absence d'intention réelle de l'APFTE de faire la publicité régionale traduite par les circonstances de sa création

(193) L'analyse des délibérations, procès-verbaux et comptes rendus de l'APFTE et de ses membres publics montre clairement que l'objet réel de l'APFTE était d'assurer la continuation du soutien aux compagnies aériennes surtout «low cost», notamment Ryanair, après le changement de gestionnaire de l'aéroport de Montpellier ([110]). La Commission conclut des indices contenus dans les documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE que le but

([108]) La procédure formelle d'examen a révélé plusieurs indices démontrant que l'effet publicitaire réel des campagnes de marketing est resté faible, voir considérants 272 et suivants.

([109]) A titre d'exemple, il ressort du compte-rendu du Comité des Financeurs de l'APFTE du 15 octobre 2012 que le site de l'APFTE qui officiellement devait promouvoir Montpellier et ses alentours avait été conçu par [la CCIM] sans vraie fonction de marketing, mais afin de justifier officiellement les dépenses de «marketing» de l'APFTE: «[Le président de l'APFTE] aborde le sujet du site internet et de sa maintenance. Ce site internet est une nécessité pour justifier les dépenses de communication engagées pour un apport significatif d'une clientèle européenne sur le territoire du grand Montpellier. Il est proposé que ce site soit amélioré et devienne un vrai site de promotion du territoire.»

([110]) Voir par exemple les délibérations du Conseil Régional de la Région Languedoc-Roussillon du 20 juillet 2012, p. 1: «Compte tenu de l'évolution de la gestion de l'aéroport de Montpellier, une association de promotion des flux touristiques et économiques (APFTE) a été créée afin de poursuivre les actions de promotion du territoire développées avec les compagnies desservant l'aéroport de Montpellier.» et p. 2 «[l]es lignes aériennes au travers desquelles la promotion est assurée sont Bruxelles Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham,[…]». Voir aussi considérant 28.

poursuivi par la CCIM et les collectivités locales associées, en achetant des campagnes de marketing en ligne, était d'accorder une aide au démarrage prolongée, afin de soutenir la desserte de l'aéroport de Montpellier par les compagnies aériennes concernées. Les fonds publics ne sont dès lors pas destinés à promouvoir la ville de Montpellier ou son territoire, mais à contribuer à la promotion d'une ligne aérienne spécifique afin de la soutenir et d'assurer qu'elle soit maintenue par la compagnie aérienne ([111]).

(194) Il ressort des procès-verbaux de l'APFTE que pour l'association, le terme «flux touristiques» signifie flux de passagers aéronautiques de compagnies aériennes concrètes et non pas des flux touristiques quelconques ou bien des flux de passagers aéronautiques en général ([112]). Ainsi, surtout les procès-verbaux relatifs aux premières réunions de l'APFTE utilisent des termes qui se réfèrent clairement aux opérations aériennes, comme «route», «ligne» ou «axe» ([113]). De plus, même l'étude avancée par les autorités françaises pour démontrer que les retombées économiques des actions de l'APFTE avaient fait l'objet d'une analyse économique de la part des collectivités territoriales ([114]), montre que les collectivités se penchent exclusivement sur la clientèle amenée dans la région par des compagnies aériennes.

(195) Ceci est confirmé par le fait que tous les autres contrats de marketing conclus et mis en œuvre par l'APFTE ([115]) (et antérieurement par la CCIM) – toutefois avec des montants largement inférieurs à ceux payés à Ryanair/AMS – dont la Commission a eu connaissance dans le cadre du présent examen ont été conclus avec des compagnies aériennes et non pas avec des agences de marketing en ligne «classiques».

b) Absence d'intention réelle de l'APFTE de faire de la publicité régionale traduite par l'état initial de son site internet, officiellement au centre des campagnes de promotion

(196) Selon les autorités françaises, le site internet initialement utilisé par l'APFTE était www.flights-montpellier-mediterranean.com, créé en 2006 et appartenant à la CCIM. En mai 2013, ce site a été remplacé par le site goto-montpellier.com, également propriété de la CCIM.

([111]) Voir par exemple la délibération du Conseil de l'Agglomération de Pays de l'Or du 23 juin 2010; ce document explique l'apport du trafic «low cost» pour la région et mentionne: «Le fonctionnement de ces compagnies implique une contribution financière des collectivités sous la forme d'aides au démarrage des lignes, consenties pour une période de 3 ans maximum, puis une aide à la promotion de la ligne réalisée par le biais d'achat d'espaces promotionnels sur les sites internet des compagnies». Voir aussi la déclaration de l'ancien président de l'APFTE retenue dans un article du journal 20 minutes intitulé «du marketing pour attirer la clientèle» et publié en ligne le 23 novembre 2011: «[Le Président de l'APFTE] réfute les accusations de «chantage» et de «subventions déguisées». Il justifie: «Si nous ne faisons pas ces campagnes de marketing certaines compagnies resteront mais d'autres ne seront plus intéressées par Montpellier car les lignes ne seront plus attractives» (voir https://www.20minutes.fr/montpellier/828538-20111123-marketing-attirer-clientele, visité le 1er juillet 2019). Voir aussi le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010: «Qu'elles que soient les difficultés et les tarifs pratiqués par les compagnies low cost, nous en mesurons fortement les retombées pour les entreprises locales. L'association est aujourd'hui la structure la mieux adaptée pour répondre aux exigences légales et favoriser grâce à cette dynamique des low cost, le développement du territoire».

([112]) Voir par exemple la délibération du Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or du 28 juin 2013, qui en matière de «dépenses de soutien aux flux économiques et touristiques (prévision 2013)» se réfère clairement aux «axes Ryanair (Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)». Voir aussi le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010 («Les flux touristiques, c'est à dire, la clientèle en provenance essentiellement du nord de l'Europe amenée dans notre région par les compagnies low cost, est d'une importance considérable pour toutes les entreprises dont l'activité est liée au tourisme, mais aussi au commerce et à l'immobilier.»)

([113]) Voir par exemple, le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 18 mars 2011 («Il faut aussi permettre, par la mise en place d'une instance de gouvernance, aux financeurs de participer aux décisions du choix des routes à ouvrir»), la délibération du Conseil de l'Agglomération du Pays de l'Or du 28 juin 2013 (qui en matière de «dépenses de soutien aux flux économiques et touristiques (prévision 2013)» se réfère clairement aux «axes Ryanair (Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham)») et le compte rendu de la réunion technique préparatoire à la première réunion du Comité de Gouvernance du 28 mars 2011 («Le Comité de Gouvernance devra engager une discussion concernant le développement des flux touristiques et faire des choix stratégiques sur les différentes lignes proposées par l'Aéroport.»).

([114]) BIPE, «Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon», 4 avril 2013 (voir http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, visité le 1er juillet 2019).

([115]) La Commission rappelle que le contrat signé avec l'entreprise […] en 2017 n'a pas été mis en œuvre faute d'émission de bons de commande de la part de l'APFTE, voir considérant 81.

(197) Il ressort du relevé des décisions du Comité des Financeurs de l'APFTE du 15 octobre 2012 que le site de l'APFTE, officiellement présenté comme outil de marketing régional [et l'objet des liens depuis le site de Ryanair dans le cadre des contrats de marketing ([116])], n'avait initialement pas de vraie fonction en matière de marketing, mais faisait partie du stratagème de l'APFTE pour justifier les paiements versés aux compagnies aériennes. Ainsi, le président de l'APFTE déclare que «ce site internet est une nécessité pour justifier les dépenses de communication engagées pour un apport significatif d'une clientèle européenne sur le territoire du grand Montpellier. Il est proposé que ce site soit amélioré et devienne un vrai site de promotion du territoire.»

c) Absence d'intention réelle de l'APFTE de faire de la publicité régionale traduite par la conception de la construction juridique qui a succédé à l'APFTE

(198) En outre, la Commission note que, suite à la cessation des activités de l'APFTE en 2018, il ressort des documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE soumis par la France pour les années 2017 et 2018 que la CCIM et les collectivités territoriales ont conçu, voire mis en œuvre, un nouveau portage juridique des contrats de marketing, selon lequel les achats de marketing seront repris par «un groupement de commande, constitué par les collectivités et la CCI [de l'Hérault], qui [a pris] la relève en achetant non plus de prestations de marketing mais des lignes aériennes» ([117]). Cela ne concerne plus les contrats de marketing conclus avec Ryanair/AMS depuis que Ryanair ne dessert plus l'aéroport de Montpellier, mais constitue un indice supplémentaire que l'objectif réel des contrats conclus par l'APFTE était de soutenir des liaisons aériennes.

d) Conclusion sur l'absence d'intention réelle de l'APFTE de faire de la publicité régionale

(199) La Commission en conclut que l'APFTE ne cherchait pas à faire du marketing au sens propre du terme, mais à effectuer des paiements destinés à inciter les compagnies aériennes à allouer leurs capacités à l'aéroport de Montpellier.

(200) La volonté de l'APFTE d'inciter Ryanair à maintenir ses lignes depuis Montpellier trouve sa justification dans la possibilité pour Ryanair de substituer les aéroports régionaux ([118]). Il n'est donc pas étonnant que des aéroports régionaux se fassent de la concurrence afin d'attirer Ryanair. Il convient de mentionner dans ce contexte que dans l'affaire SA.33961 (2012/C), concernant l'aéroport de Nîmes (aéroport situé dans la zone de chalandise de l'aéroport de Montpellier), la Commission avait conclu dans sa décision finale ([119]) que des contrats de marketing conclus par l'État avec Ryanair/AMS entre 2005 et 2010 faisaient partie d'un nombre de mesures qualifiées d'aide d'État illégale au profit de Ryanair/AMS ([120]).

(201) L'intention de l'APFTE en concluant les contrats avec Ryanair/AMS n'était donc pas de promouvoir Montpellier et ses alentours par des campagnes de marketing au sens propre du terme, mais d'inciter Ryanair à maintenir ses opérations à l'aéroport de Montpellier.

2) Ciblage des opérations de vol de Ryanair au lieu des prestations de marketing

(202) S'agissant de Ryanair/AMS, l'APFTE était déterminée à conclure les contrats de marketing de 2010, 2013 et 2017 avec Ryanair/AMS afin de garder Ryanair à l'aéroport de Montpellier. En témoignent de manière exemplaire le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 19 octobre 2011 (p. 5): «Ce budget nous permet […] de

([116]) Voir considérants 56, 59, 65.
([117]) Voir les délibérations de l'assemblée générale de la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Hérault du 24 janvier 2018.
([118]) Dans ses observations soumises suite à l'ouverture de la procédure formelle d'examen sur la base de l'article 108(2) du TFUE, dans le cadre de son argument que la situation de l'aéroport de Montpellier serait comparable à celle d'autres aéroports pour l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, Ryanair affirme avoir un large choix d'aéroports en Europe (Royaume-Uni, Espagne, France, […]), qui se font de la concurrence pour les liaisons et la capacités de Ryanair et qui seraient substituables du point de vue de Ryanair.
([119]) Voir l'article 1 (2) de la décision (JO L 113, du 27.04.2016, p. 32).
([120]) La décision a été confirmée par l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, Ryanair et AMS/Commission, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943.

maintenir les lignes de Francfort Hahn, Bruxelles Charleroi, Leeds Bradford» ([121]) et l'extrait du registre des délibérations de l'assemblée générale de la CCIM du 31 janvier 2010: «La Commission Provisoire […] a donné un avis favorable pour un montant supplémentaire de […] afin d'assurer le financement du contrat de marketing on line permettant le maintien de la ligne avec Birmingham.»

(203) L'analyse des contrats de marketing de 2010 à 2017 ainsi que des appels d'offres de 2013 et 2017 confirme que les contrats et appels d'offre ciblent très spécifiquement les liaisons aériennes opérées par Ryanair.

(204) Les contrats et appels d'offres de l'APFTE se sont progressivement adaptés pour dissimuler le lien entre les services aériens et l'achat de services de marketing. Les premiers contrats étaient signés sans appel d'offres et reposaient sur des engagements clairs de Ryanair d'opérer certaines routes. A l'inverse, les derniers contrats ont fait l'objet d'appels d'offre et se référaient aux opérations de Ryanair à l'aéroport de Montpellier de manière moins directe, mais néanmoins suffisamment explicite pour que Ryanair soit sélectionné. Le souci de soutenir les opérations de Ryanair via les contrats de marketing est visible à travers les clauses des différents contrats de marketing se référant de manière directe ou indirecte aux opérations de Ryanair à l'aéroport de Montpellier en ce qui concerne les lignes existantes.

a) Contrats de 2010 et 2013

(205) 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 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. Le contrat de 2010 fait explicitement référence à ces engagements et subordonne les paiements marketing à leur exécution.

(206) Il ressort du compte rendu du bureau de l'APFTE du 4 juillet 2013 que l'APFTE se sentait obligée de passer l'appel d'offres de 2013 quand le contrat de marketing de 2010 conclu avec AMS arrivait à son terme, et que l'APFTE souhaitait alors garder les flux touristiques concernés par ce contrat, à savoir les liaisons aériennes opérées par Ryanair ([122]).

(207) Le cahier des charges de l'appel d'offres de 2013, traduit ensuite en obligations contractuelles, contient des exigences très précises à remplir par Ryanair en matière de transport aérien de Montpellier vers Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn et Leeds-Bradford, alors qu'il est très général, voire vague, quant à la nature des prestations de marketing à fournir. De plus, il est frappant qu'aucun contrat n'a finalement été conclu pour le lot «Birmingham», liaison que Ryanair avait arrêtée entre la publication du cahier des charges de l'appel d'offres de 2013 et la conclusion des contrats de marketing. Ce dernier point illustre parfaitement la connexion existante entre les contrats de marketing signés par l'APFTE et l'opération de routes aériennes par Ryanair.

([121]) Voir aussi le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 19 octobre 2011, p. 6: «Pour l'année 2012 […]l'Association dispose d'un budget de […] € TTC qui permet seulement de maintenir les contrats de marketing avec la société AMS, à savoir les destinations historiques de Bruxelles Charleroi, Francfort Hahn et Leeds Bradford» ou le compte rendu du bureau de l'APFTE du 4 juillet 2013, p. 1: «[Le Président de l'APFTE] expose que l'association est dans l'obligation d'engager un appel d'offres pour les contrats de marketing on line, le contrat Airport Marketing Services conclu en 2010 arrivant à son terme» et p. 2: «le contrat avec la société Airport Marketing Services arrivant à son terme, seuls les flux concernés par ce contrat seront mis en concurrence, destination par destination.»

([122]) Voir p. 1 du compte rendu: «[Le Président de l'APFTE] expose que l'association est dans l'obligation d'engager un appel d'offres pour les contrats de marketing on line, le contrat Airport Marketing Services conclu en 2010 arrivant à son terme» et p. 2 «le contrat avec la société Airport Marketing Services arrivant à son terme, seuls les flux concernés par ce contrat seront mis en concurrence, destination par destination.» Voir aussi le procès-verbal de l'assemblée générale de l'APFTE du 4 juillet 2013, p. 3: «Le contrat avec la société Airport Marketing Services arrivant à son terme, seuls les flux concernés par ce contrat seront mis en concurrence, destination par destination. Le Président s'engage devant les membres de l'Assemblée Générale à faire parvenir un dossier type d'appel à concurrence, à titre d'information, à toutes les collectivités comme demandé par le Conseil Régional.».

b) Contrats de 2017

(208) De plus, même si le contrat de 2017 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 ([123]). 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») à l'époque.

(209) Or, la Commission n'a pas identifié de raison particulière de choisir les trois régions concernées (la Rhénanie-Palatinat, la Wallonie et le Yorkshire) comme cibles des prestations de marketing, autre que le fait qu'elles soient les trois seules régions déjà desservies par des vols directs exploités par Ryanair au départ de l'aéroport de Montpellier. Si l'APFTE avait été mue par un souci de marketing régional et donc de ciblage d'un grand nombre de touristes potentiels, elle aurait choisi des régions plus adaptées en fonction du nombre de touristes potentiels ou un échantillon de régions plus large. Par exemple, le choix de la Wallonie (environ 3,5 millions d'habitants) sans inclusion de la Flandre voisine (environ 6,5 millions d'habitants), située dans la zone de chalandise de l'aéroport de Bruxelles-Charleroi, ne s'explique pas. Il est également frappant que l'appel d'offres choisisse la Rhénanie-Palatinat (environ 4 millions d'habitants) et non pas les *Lands* voisins à l'intérieur ou au moins très près de la zone de chalandise de l'aéroport de Francfort-Hahn, à savoir la Hesse (environ 6 millions d'habitants, avec ses villes importantes comme Wiesbaden (à 90 km de l'aéroport de Francfort-Hahn) ou Francfort-sur-le-Main (à 120 km de l'aéroport de Francfort-Hahn)), la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (près de 18 millions d'habitants) et la Sarre (près d'un million d'habitants) ou bien de plus grandes agglomérations comme Berlin (lié à Montpellier par un vol direct opéré par la compagnie aérienne easyJet) ou Düsseldorf (dans la même zone de chalandise que la métropole de Cologne, lié à Montpellier par un vol direct opéré par la compagnie aérienne Eurowings)). Pour la Grande-Bretagne, à part le Yorkshire (environ 5,2 million d'habitants), on aurait pu cibler un nombre plus large de touristes en incluant la région urbaine voisine de Greater Manchester (environ 2,7 millions d'habitants situé à moins de 100 km de l'aéroport de Leeds-Bradford) ou la région urbaine de Londres (environ 8,8 million d'habitants, ses aéroports de Gatwick, Heathrow et Luton étant liés à Montpellier par des vols directs opérés par easyJet et British Airways).

(210) Vu l'évolution des contrats de marketing conclus par l'APFTE avec AMS/Ryanair entre 2010 et 2017, la Commission note qu'entre la conclusion des accords marketing de 2010 et de 2017, la Commission avait adopté les décisions ouvrant les procédures formelles d'examen, concernant entre autres les aéroports de Nîmes, Pau et Angoulême, qui ciblaient aussi des contrats de marketing conclus par Ryanair/AMS et avait ensuite adopté des décisions finales dans ces affaires ([124]). L'intention de la Commission d'analyser la conformité de tels contrats de marketing avec les règles d'aides d'État était donc transparente et connue par les parties aux contrats.

(211) Dans le contexte général des relations contractuelles de l'APFTE et de Ryanair depuis 2010, il apparait que le contrat de 2017 avait pour objectif et pour effet recherché, comme les précédents contrats, de soutenir les activités de transport aérien existantes de Ryanair vers Montpellier. En effet, il ressort du procès-verbal du Conseil d'Administration du 14 septembre 2016, que la conception des appels d'offres de 2017 reposait sur le souci de

([123]) Voir considérants 16 et 74.

([124]) Voir notamment la décision (UE) 2015/1227 de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État SA.22614 (C 53/07) mise à exécution par la France en faveur de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Pau-Béarn, Ryanair, Airport Marketing Services et Transavia (JO L 201, 30.7.2015, p. 109); décision (UE) 2016/633 de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État 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); décision (UE) 2015/1584 de la Commission du 1er octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07 mise à exécution par l'Italie en faveur de Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. et de divers transporteurs aériens présents à l'aéroport d'Alghero (JO L 250, 25.09.2015, p. 38); décision (UE) 2017/1861 de la Commission du 29 juillet 2016 concernant l'aide d'État SA.33983 (2013/C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) compensations versées aux aéroports sardes pour des obligations de service public (SIEG) (JO L 268, 18.10.2017, p. 1).

«répondre aux problématiques juridiques» et prévoyait que les entités intervenant pour le développement économique et touristique de la région choisissent «en amont, au regard des axes stratégiques qu'elles souhaitent développer, la zone sur laquelle la promotion de la région doit être réalisée». Le terme «axe» avait antérieurement été utilisé pour désigner des liaisons aériennes ([125]). 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 Bruxelles-Charleroi, Leeds et Francfort-Hahn.

(212) La Commission qualifie l'inclusion d'obligations de Ryanair d'opérer des vols comme indice important du véritable objectif des contrats conclus entre l'APFTE et Ryanair, à savoir la rémunération de Ryanair pour le maintien de ses opérations à l'aéroport de Montpellier.

3) Ciblage de Ryanair/AMS au lieu d'un prestataire de marketing en ligne quelconque

(213) En outre, les critères des appels d'offres de 2013 et de 2017 sont définis de manière à privilégier les offres de Ryanair comparé aux services d'un prestataire de marketing classique.

(214) L'analyse des contrats de marketing et appels d'offres correspondants montre que les critères décisifs définis par l'APFTE et retenus dans les appels d'offres privilégient AMS par rapport à des prestataires de marketing «classiques», notamment en introduisant le critère de la desserte des liaisons aériennes et la nécessité d'offrir un site internet propre au prestataire marketing ayant un trafic assez considérable pour y offrir de la publicité en ligne.

(215) Bien que l'APFTE ait conclu des contrats de marketing avec plusieurs compagnies aériennes, la procédure formelle d'examen n'a pas révélé d'éléments permettant de conclure que, avant de conclure les contrats de 2010, 2013 et 2017 qui font l'objet de la procédure formelle d'examen, l'APFTE aurait sincèrement cherché à conclure des contrats de marketing avec un opérateur autre que AMS/Ryanair. Cet élément étant important dans le cadre de l'analyse de la sélectivité, la Commission considère que l'orientation du choix du prestataire vers AMS doit aussi être prise en compte en tant qu'indice pour l'absence d'objectif d'opérateur en économie de marché de la part de l'APFTE. Comme démontré aux considérants 326 et suivants, pour démontrer la sélectivité des contrats de marketing, la Commission conclut que les appels d'offres de 2013 et 2017 étaient conçus de manière à ce qu'AMS remporte les contrats de marketing en cause.

(216) La Commission a relevé plusieurs éléments confirmant que l'APFTE privilégiait les services de Ryanair à travers les critères de ces appels d'offres pour les contrats de marketing de 2013 et 2017 qui font l'objet de la procédure formelle d'examen.

(217) La conclusion des contrats de marketing de 2013 – décrite aux considérants 63 à 73 – avait fait l'objet d'appels d'offres préalables pour quatre «lots» différents. Ces «lots», intitulés «Bruxelles-Charleroi», «Francfort-Hahn», «Leeds», et «Birmingham», ainsi que les fréquences minimales mentionnées à leur sujet dans l'appel d'offres, correspondaient exactement aux services de transport aérien exploités par Ryanair entre d'une part Montpellier et d'autre part, Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford et Birmingham lors du lancement de l'appel d'offres. L'appel d'offres ciblait donc clairement des compagnies aériennes proposant des services marketing en plus de leurs activités de transport aérien. A cette époque, pour chaque destination, Ryanair était la seule compagnie aérienne à exploiter ces liaisons et avait déjà opéré ces lignes depuis un certain temps (Birmingham depuis 2011, les autres destinations au moins depuis 2010) ([126]). Il est donc manifeste que l'appel d'offres visait, par sa conception même, à sélectionner Ryanair/AMS 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.

([125]) Voir considérant 137.
([126]) Il convient de préciser que la liaison vers Birmingham avait été fermée en novembre 2013 lors de l'attribution des lots.

(218) De surcroît, en ce qui concerne les contrats de 2013, bien que l'appel d'offres pour les lots 1 à 4 qui leur a donné lieu mentionne plusieurs catégories, définies très largement, de prestations de marketing que les soumissionnaires peuvent proposer, il ressort des termes de 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 ([127]). De même, le seul critère obligatoire en matière de marketing à remplir était d'assurer «un lien vers le site internet de l'APFTE (go to Montpellier) sur leur site internet». Cela correspond exactement au modèle commercial d'AMS, qui offre des espaces publicitaires sur le site de Ryanair. Ce critère exclut un grand nombre de prestataires de services marketing qui seraient en mesure de prêter des services efficaces de marketing en ligne mais qui n'ont pas de site internet propre aussi fréquenté que celui de Ryanair. L'appel d'offres pour les lots 1 à 4 avait donc été conçu de manière à ce qu'aucune compagnie ne puisse mieux remplir les critères de sélection que Ryanair/AMS.

(219) 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 aux considérants 208 et suivants, il apparaît que l'appel d'offres était conçu pour sélectionner Ryanair, et non un prestataire quelconque de services de marketing choisi en fonction de la nature des prestations proposées et du prix demandé.

(220) 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/AMS 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, sans que ce choix soit sanctionné dans l'évaluation de l'attribution de l'appel d'offres, étant donné que Ryanair était en mesure de remplir la seule condition impérative, à savoir d'assurer un lien vers le site de l'APFTE depuis le site de Ryanair.

(221) Pour le contrat de 2017, il convient aussi de rappeler que Ryanair était la seule compagnie aérienne à desservir ces trois régions mentionnées dans les trois premiers lots de l'appel d'offres. A part le ciblage des opérations de Ryanair, dont la plausibilité est aussi démontrée aux considérants 189 et suivants, la Commission n'est pas en mesure de concevoir d'autres raisons pour un choix de régions aussi précis. En revanche, il ressort de l'analyse des offres conduite par l'APFTE que la faculté du prestataire de marketing à cibler le public régional de manière précise n'a pas été décisive pour le choix de l'offre. Par exemple, l'APFTE se fonde sur le nombre de visites du site internet de Ryanair en Allemagne entière et non sur le nombre de visites du site allemand de Ryanair par des personnes situées en Rhénanie-Palatinat. La Commission en conclut que les précisions dans l'appel d'offres relatives aux régions concernées servaient uniquement à privilégier AMS par rapport à d'autres prestataires de marketing.

(222) La pondération des critères de l'appel d'offres de 2017 (prix des prestations 40 % et valeur technique 60 %) permettait le choix de Ryanair, même en cas d'offre concurrentielle à un prix moins élevé. Dans l'appel d'offres de 2013, la pondération des critères de sélection mettait encore le prix en avant (prix des prestations 85 %, valeur technique au travers du mémoire technique 15 %).

(223) De surcroît, les services marketing finalement achetés par l'APFTE auprès de Ryanair se bornent aux services offerts sur le site de Ryanair, bien que l'appel d'offres 2017 soit ouvert à des prestations marketing très générales (au-delà des services exclusivement proposés sur les sites des compagnies aériennes).

(224) Finalement, il convient d'observer que tous les autres contrats de marketing conclus et mis en œuvre par l'APFTE ([128]) (et antérieurement par la CCIM) – toutefois avec des montants largement inférieurs à ceux payés à Ryanair/AMS – dont la Commission a eu connaissance dans le cadre du présent examen ont été conclus avec des compagnies aériennes et non pas avec des agences de marketing en ligne «classiques».

([127]) Voir considérants 63 et suivants, 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».

([128]) La Commission rappelle que le contrat signé avec l'entreprise […] en 2017 n'a pas été mis en œuvre faute d'émission de bons de commande de la part de l'APFTE, voir considérant 81.

(225) 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.

(226) 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. Ceci exclut *a priori* des prestataires de services marketing qui – malgré leur capacité de promouvoir la ville de Montpellier par des campagnes de marketing au sens propre de manière efficace – n'offrent pas de services de transport aérien.

(227) Ryanair de son côté allègue que la desserte de la destination (c'est à dire Montpellier) qui fait l'objet du contrat de marketing s'explique dans la logique de l'efficacité du marketing. Il serait moins attractif pour les clients d'AMS/Ryanair tel que l'APFTE d'acheter du marketing sur le site de Ryanair sans qu'il y ait de liaison aérienne vers Montpellier opérée par Ryanair. L'APFTE se concentre alors sur la promotion de flux touristiques pouvant se développer grâce à des liaisons aériennes existantes.

(228) Or, bien que cet argument ait du sens pour des clients d'AMS/Ryanair comme des entreprises de tourisme local (hôtels, attractions touristiques, restaurants, compagnies de location de voitures) cherchant réellement à promouvoir des produits et services disponibles aux destinations de Ryanair pour les passagers de cette dernière, l'argument de Ryanair est circulaire dans le cas d'espèce. L'argument de Ryanair part du principe que l'APFTE aurait sincèrement cherché à promouvoir la région de Montpellier à travers des campagnes de marketing en ligne de la manière la plus efficace. En réalité, comme démontré plus haut ([129]), l'APFTE cherchait en premier lieu à maintenir Ryanair à l'aéroport de Montpellier avec des paiements supplémentaires justifiées comme dépenses de marketing pour des lignes aériennes précises afin de profiter des retombées économiques pour la région liées à la présence de Ryanair. Les contrats de marketing servaient alors comme portage juridique de ces paiements.

(229) La Commission observe l'absence d'éléments quantitatifs ou qualitatifs avancés par les autorités françaises ou par Ryanair justifiant le choix des lignes de Ryanair comme l'outil de marketing le mieux approprié comparé à d'autres moyens de publicité, mais aussi comparé à d'autres lignes aériennes desservant l'aéroport de Montpellier.

4) Absence d'intérêt de l'APFTE quant au succès concret des campagnes de marketing

(230) La Commission n'a trouvé aucun indice qui démontrerait que l'APFTE ait procédé à une évaluation de l'impact potentiel de son budget, que ce soit pour évaluer l'impact de campagnes de marketing visant différentes régions d'Europe du Nord, ou pour évaluer différents prestataires, ou pour évaluer l'impact de différentes prestations de marketing, ou pour procéder à une analyse des coûts et des bénéfices des contrats de marketing conclus avec Ryanair/AMS – ni *ex ante*, ni *ex post*. L'APFTE n'a pas cherché à conclure de contrats de marketing pour les régions/destinations couvertes par Ryanair avec un opérateur autre que Ryanair/AMS ou de minimiser ses dépenses de marketing. Ces différents éléments soutiennent la conclusion de la Commission que les décisions de l'APFTE de soutenir Ryanair à travers des contrats de marketing ont été prises en l'absence d'analyse économique pertinente.

(231) Pour l'APFTE, le soutien de Ryanair par le budget alloué était apparemment sans alternative. Ceci explique aussi l'absence d'interrogation de l'APFTE sur le résultat de l'appel d'offres de 2017 en ce qui concerne le prix de l'offre concurrente, constamment […] euros au-dessus du prix de Ryanair pour les différents lots concernés ([130]).

(232) Il ressort des documents liés aux délibérations de l'APFTE que dans l'allocation de son budget de marketing, l'APFTE a systématiquement privilégié les paiements prévus pour Ryanair et subordonné le financement de la promotion de nouvelles destinations proposées par les membres privés de l'APFTE à la disponibilité des fonds restants après les paiements dus à Ryanair/AMS sans jamais mettre en cause ou réévaluer l'apport de ces contrats de marketing.

([129]) Voir considérants 26 et suivants ainsi que 192 et suivants.
([130]) Voir considérants 77 et suivant.

(233) Dans ce contexte, la Commission n'a trouvé aucun indice qui démontrerait que l'APFTE se serait réellement intéressée à connaître l'impact concret des campagnes de marketing financées, pourtant, par plus de [60-70] % de son budget.

(234) L'étude sur les retombées économiques du transport aérien susmentionnée ne prend en compte que le nombre de touristes entrants, sans déterminer l'origine de leur décision de voyager dans la région, notamment l'impact réel des services de marketing achetés auprès de Ryanair/AMS. Cette étude n'analyse notamment pas quel serait le nombre de passagers venant dans la région attirés par le simple fait que Ryanair opère une liaison entre leur aéroport d'origine et Montpellier (en l'absence de toute promotion sur le site de Ryanair) ([131]).

(235) De même, l'APFTE ne semble pas s'interroger sur les indicateurs de performance des services de marketing achetés auprès de Ryanair/AMS, par exemple le nombre de clicks sur le site de l'APFTE ou le nombre de billets d'avion achetés pendant la campagne de marketing. Dans ce contexte, il convient de noter que Ryanair a allégué oralement dans une réunion du 12 février 2019, en présence d'un représentant des autorités françaises, qu'AMS n'offrait pas de statistiques à ses clients dans le cadre des contrats de marketing tels que ceux conclus par l'APFTE, qui auraient permis de mesurer la performance de leur campagne de marketing et donc d'évaluer son efficacité. Cela est étonnant car un des avantages du marketing en ligne est de pouvoir mesurer l'impact des campagnes de marketing plus facilement. Ryanair utilise d'ailleurs cet argument dans des rapports soumis à la Commission afin de démontrer la valeur de son site internet comme base d'espace publicitaire en ligne.

(236) En outre, il ressort d'autres contrats de marketing conclus entre Ryanair/AMS et des compagnies privées qu'il est bien possible d'insérer des clauses contractuelles liant le prix des prestations de marketing au nombre effectif de clients retenus sur la base des campagnes de marketing.

(237) Dans ce contexte, la Commission note que malgré la décroissance du nombre des passagers de Ryanair à l'aéroport de Montpellier depuis 2012 ([132]) – indiquant un manque d'effet des contrats de marketing, si cet effet avait été réellement poursuivi – il ne ressort pas des documents relatifs au fonctionnement de l'APFTE ou des documents de ses membres publics que l'effet des contrats de marketing conclus avec Ryanair/AMS ait été mis en cause par les membres de l'APFTE.

5) Coïncidence des paiements de marketing avec la durée des opérations de vol de Ryanair

a) Coïncidence de la fin des paiements de marketing avec la cessation de la desserte de l'aéroport par Ryanair

(238) La Commission note que depuis la saison d'été 2019, Ryanair ne dessert plus l'aéroport de Montpellier, mais offre une liaison vers Bruxelles-Charleroi depuis l'aéroport de Béziers, situé à 70 km de l'aéroport de Montpellier.

(239) De fait, cette cessation de la desserte de l'aéroport de Montpellier par Ryanair correspond à la cessation des paiements à Ryanair/AMS par l'APFTE. Selon les autorités françaises, le dernier paiement à Ryanair/AMS avait été effectué en février 2019.

(240) Pourtant, il serait encore possible pour AMS d'offrir de la publicité pour Montpellier sur le site de Ryanair. Cela aurait même du sens dans la logique de marketing avancée par Ryanair ([133]) (bien que rejetée par la Commission) vu le fait que les aéroports de Nîmes et de Béziers – desservis en saison d'été 2019 par plusieurs vols de Ryanair en provenance d'Europe du Nord y inclus l'Allemagne (Düsseldorf-Weeze), la Belgique (Bruxelles-Charleroi) et le Royaume-Uni (Bristol, Edinburgh, London-Luton, London-Stansted, Manchester) ([134]) – sont situés à proximité de la ville de Montpellier et selon le raisonnement avancé par Ryanair la région de Montpellier profiterait donc de l'impact d'une augmentation du nombre de touristes internationaux/d'Europe du Nord.

([131]) BIPE, «Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon», 4 avril 2013 (voir http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, visité le 1er juillet 2019). Voir aussi considérant 290.

([132]) Voir Tableau 2.

([133]) Voir considérants 86 et 274.

([134]) Ryanair opère des vols depuis Béziers vers les destinations suivantes d'Europe du Nord: Düsseldorf-Weeze, Bruxelles-Charleroi, Bristol, Londres-Luton, Londres-Stansted, Manchester, Edimbourg, Stockholm-Skavsta et Paris-Beauvais. Les destinations d'Europe du Nord desservies par Ryanair depuis l'aéroport de Nîmes sont Bruxelles-Charleroi, Londres-Stansted et Londres-Luton.

(241) Or, l'APFTE ou le portage juridique la remplaçant ont perdu l'intérêt de promouvoir Montpellier et son territoire par le biais de Ryanair/AMS.

(242) La Commission en déduit que si les contrats de marketing avaient véritablement l'effet allégué d'augmenter le flux de touristes internationaux au bénéfice de Montpellier et de son territoire, l'APFTE ou l'organisme la remplaçant aurait intérêt à maintenir les contrats de marketing avec Ryanair/AMS en vue de stimuler les flux de passagers internationaux arrivant dans la région par les aéroports de Béziers et de Nîmes.

b) Coïncidence de la durée de la campagne de marketing concernant Birmingham avec la durée de la liaison Montpellier-Birmingham

(243) En outre, la Commission rappelle que les relations de marketing concernant Birmingham – base de paiements supplémentaires à Ryanair/AMS fondés sur l'avenant du 20 avril 2011 au contrat de marketing du 16 septembre 2010 – ont été initiées le mois où Ryanair avait commencé la desserte de l'aéroport de Birmingham depuis Montpellier.

(244) De plus, la Commission considère comme indice supplémentaire de l'intention de l'APFTE de financer des opérations de Ryanair au lieu d'investir dans le marketing au sens propre du terme le fait qu'aucun contrat n'a finalement été conclu pour le lot «Birmingham» de l'appel d'offres de 2013, liaison que Ryanair avait opérée depuis 2011, mais arrêtée entre la publication du cahier des charges de l'appel d'offres et la conclusion des contrats de marketing ([135]).

6) Pratique de Ryanair observée dans d'autres affaires

(245) La Commission observe aussi que l'utilisation de contrats de marketing comme justification de paiements à Ryanair afin de maintenir Ryanair à un aéroport régional donné n'est pas sans précédent: il ressort notamment de la procédure formelle d'examen de la Commission dans l'affaire SA.33961 concernant l'aéroport de Nîmes que dans une situation où le taux de remplissage d'une liaison concernée avait considérablement baissé, Ryanair a exercé de la pression sur les entités publiques concernées pour l'achat de prestations de marketing supplémentaires, menaçant de cesser d'exploiter la liaison en l'absence d'augmentation ponctuelle de la contribution financière ([136]). Concernant l'aéroport d'Altenburg-Nobitz, la procédure formelle d'examen de la Commission dans l'affaire SA.26500 ([137]) avait révélé qu'après que l'opérateur de l'aéroport avait refusé de verser une somme exigée par Ryanair au titre de redevances de marketing pour l'horaire d'été 2011, Ryanair avait mis fin à ses activités à l'aéroport en mars 2011 ([138]).

ii) *Les prestations marketing de Ryanair/AMS ne sont pas en mesure de promouvoir Montpellier et ses alentours de manière efficace*

(246) Même à supposer l'existence d'effets des contrats de marketing tels qu'allégués par Ryanair/AMS et l'APFTE sur le flux de passagers internationaux, la Commission considère que les raisons de dédier plus de [60-70] % du budget de l'APFTE au ciblage de la seule compagnie Ryanair/AMS et des seuls touristes venant des aéroports de Bruxelles-Charleroi, Francfort-Hahn, Leeds-Bradford et Birmingham répondent à des considérations économiques insuffisantes.

(247) Comme expliqué au chapitre suivant, ni l'impact réel ni l'impact maximal potentiel – allégué par Ryanair – des campagnes de marketing achetées par l'APFTE auprès de Ryanair/AMS ne justifient le prix payé par l'APFTE dans une logique d'acheteur en économie de marché.

([135]) Voir considérant 207.

([136]) Voir la décision de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État 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), considérants 102, 547 et 548.

([137]) Décision (UE) 2016/287 de la Commission du 15 octobre 2014, concernant l'aide d'État SA.26500 (2012/C) (ex 2011/NN, ex CP 227/2008) accordée par l'Allemagne à Flughafen Altenburg-Nobitz et Ryanair Ltd (JO L 59, 4.3.2016, p. 22).

([138]) Voir l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, Ryanair et AMS/Commission, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, point 258.

1) Le choix de Ryanair/AMS comme prestataire de marketing par l'APFTE répond à des justifications économiques insuffisantes

a) Les campagnes de marketing se bornent au site internet et à la clientèle de Ryanair

(248) Le contrat de 2010 et son avenant prévoient clairement des prestations de marketing à fournir sur le seul site internet de Ryanair ainsi que l'obligation de Ryanair d'assurer la desserte de Montpellier depuis Francfort-Hahn, Bruxelles-Charleroi et Leeds-Bradford ([139]). En ce qui concerne l'appel d'offres de 2013, le seul critère à remplir de manière impérative était que le prestataire de marketing soit en mesure d'assurer un lien sur son site internet vers le site internet de l'APFTE ainsi que l'opération d'une certaine fréquence de vols ([140]). De plus, bien que l'appel d'offres de 2017 soit ouvert à des prestations marketing très générales (au-delà des services exclusivement proposés sur les sites des compagnies aériennes), les services finalement retenus par l'APFTE l'ont été exclusivement pour des visites sur les sites internet de Ryanair.

(249) La Commission observe que Ryanair n'a jamais transporté plus de 137 030 passagers par an à l'aéroport de Montpellier tandis que la région de Montpellier attire 5 million de touristes par an (chiffres de 2017) selon les statistiques publiées par Montpellier Tourisme ([141]).

(250) Ceci est d'autant plus frappant que les services offerts par AMS/Ryanair et achetés par l'APFTE pour plus de [60-70] % de son budget total couvrent uniquement la promotion de la destination de Montpellier en relation avec les opérations de vol de Ryanair, dans les seuls médias de Ryanair.

b) La clientèle de Ryanair n'est pas le marché le plus intéressant en matières de revenus économiques pour la région

(251) Selon Ryanair ([142]), l'apport des campagnes marketing serait notamment de modifier l'équilibre entre les passagers résidents à Montpellier et les touristes internationaux visitant Montpellier parmi un nombre de passagers total prédéterminé par le «yield management» ([143]) de Ryanair.

(252) Or, l'apport potentiel maximal de touristes aériens voyageant avec Ryanair est très faible. Il convient de constater que la part de marché de Ryanair n'a jamais dépassé [10-20] % des passagers de l'aéroport de Montpellier et s'est trouvée en déclin constant après 2012. Parmi ces passagers, les contrats de marketing de Ryanair – même à supposer qu'ils auraient eu l'effet allégué par Ryanair – n'auraient été en mesure d'augmenter la proportion des touristes internationaux que pour une partie faible des passagers de l'aéroport.

(253) En outre, il ressort de l'étude avancée par les autorités françaises pour démontrer que les retombées économiques des actions de l'APFTE avaient fait l'objet d'une analyse économique de la part des collectivités territoriales ([144]) que parmi les passagers aériens arrivant en Languedoc-Roussillon, les passagers de Ryanair n'avaient pas l'effet de levier le plus élevé en matière de dépenses dans la région ([145]).

([139]) Voir considérants 56, 59 et 60.
([140]) Voir considérants 65 et suivants.
([141]) Voir https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire, visité le 1er juillet 2019.
([142]) Voir considérants 273 et suivants.
([143]) Voir la note de bas de page 56.
([144]) BIPE, «Etude des retombées socio-économiques du transport aérien en région Languedoc-Roussillon», 4 avril 2013 (voir http://montpellier.cci.fr/fichier/retombeesecoaeroportlr2012pdf/download, visité le 1er juillet 2019).
([145]) Selon la page 32 de l'étude, sur 261 millions d'euros de dépenses de visiteurs aériens, les passagers des vols de Ryanair ont généré ensemble 28 millions de dépenses (12 millions d'euros de dépenses pour les passagers en provenance de Bruxelles-Charleroi, 7 millions d'euros de dépenses pour les passagers en provenance de Francfort-Hahn, 5 millions d'euros de dépenses pour les passagers en provenance de Birmingham, et 4 millions d'euros de dépenses pour les passagers en provenance de Leeds-Bradford), contre notamment 80 millions d'euros de dépenses des passagers en provenance de Paris-Orly, 63 million d'euros de dépenses des passagers en provenance de Paris-Roissy, 25 millions d'euros de dépenses des passagers en provenance de London-Gatwick (plus 7 million d'euros de dépenses des passagers en provenance de London-Luton).

(254) Les autorités françaises n'ont pas non plus soumis d'informations qui démontreraient que les passagers de Ryanair seraient le marché cible le plus intéressant en termes de potentiel de croissance future.

(255) Enfin, la Commission observe qu'en matière de tourisme et de voyages d'affaires la majeure partie de la clientèle de Montpellier et de ses alentours est nationale et non pas internationale. Il ressort du rapport d'activité 2017 de l'Office de Tourisme et des Congrès de Montpellier Méditerranée Métropole ([146]), que la plupart des retombées économiques pour Montpellier Méditerranée Métropole provient des touristes nationaux: sur 1 552 245 nuitées en hôtellerie, le taux de nuitées étrangères était de 23 % seulement; sur 682 528 nuitées en résidences, le taux de nuitées étrangères était de 10 % seulement.

c) Les prestations de marketing de Ryanair ont un impact très limité pour l'APFTE

(256) De plus, la Commission observe que même parmi les services que pourrait offrir Ryanair/AMS, les choix faits par l'APFTE dans ses achats de prestations de marketing ne s'expliquent pas dans une logique de promotion de la région.

(257) Les services de marketing en ligne prêtés par Ryanair/AMS sur le fondement des contrats de marketing conclus avec l'APFTE 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.

(258) 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 peu susceptibles d'attirer de nouveaux clients.

(259) A ce titre, il est illustratif de constater que les contrats de marketing soumis par Ryanair et conclus entre des entreprises privées non-aéroportuaires et AMS puisent leur valeur marketing dans la possibilité de vendre des produits ou services touristiques aux passagers qui vont voyager avec Ryanair. Ces voyageurs potentiels sont repérés comme susceptibles de voyager vers un aéroport de destination bien défini, suite à leur visite du site Ryanair (achat de billet, consultation des vols disponibles, etc.), et sont de ce fait la cible de messages de marketing les incitant à acheter un produit ou service à leur aéroport de destination.

(260) La valeur du marketing de Ryanair est donc ciblée vers les clients de Ryanair qui ont déjà choisi leur aéroport de destination ou dont la fréquentation du site Ryanair indique qu'ils sont susceptibles de choisir un aéroport de destination spécifique, afin de les inciter à acheter une prestation touristique à leur destination finale. Dans ce contexte la Commission n'exclut pas que le marketing offert par AMS sur le site web de Ryanair ait une valeur pour certaines entreprises intéressées à vendre des services ou des marchandises aux clients de Ryanair, comme une entreprise de location de voiture ou un prestataire régional de randonnées. Cependant, ceci n'est pas la situation dans laquelle se trouve une autorité régionale qui doit d'abord assurer que des touristes potentiels s'intéressent à la région. Pour l'APFTE l'apport d'une telle campagne de marketing est donc très faible, voire nul.

d) Les prestations de marketing concrètement choisies par l'APFTE parmi les prestations potentielles de Ryanair ont un impact encore plus limité

(261) De plus, seules les pages d'accueil anglaise, allemande, néerlandaise 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 engagée à assurer la desserte, lesquelles ont une zone de chalandise située en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

([146]) Voir p. 42 et 43 dudit rapport, basé sur des statistiques de l'INSEE https://www.montpellier-tourisme.fr/Media/Files/Observatoire/Rapport-d-activite-2017 (visité le 1er juillet 2019).

(262) Or, le choix concret des prestations de marketing d'AMS/Ryanair ne s'explique par aucune considération de développement régional – à part l'intention de subventionner les vols de Ryanair.

(263) La Commission rappelle que 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» ([147]).

(264) Il ne ressort pourtant pas des statuts de l'APFTE ou des analyses fournies par les autorités françaises ou par Ryanair que l'APFTE devrait cibler les passagers des régions d'Europe du Nord étroitement déterminées (à savoir la Wallonie, la Rhénanie Palatinat, le Yorkshire et les Midlands) de manière prioritaire et laisser de côté d'autres marchés similaires, comme les régions voisines mentionnées au considérant 209.

(265) Dans ce contexte, il convient de noter que Ryanair prétend que les contrats de marketing contribuent à la construction de la marque «Montpellier» («brand building»). Si le marketing de Ryanair avait un effet sur le «brand building» de la région de Montpellier au-delà du site de Ryanair auprès de touristes potentiels, l'APFTE aurait pu utiliser le marketing sur le site de Ryanair de manière plus efficace.

(266) En particulier, si les prestations de marketing visaient à promouvoir Montpellier et sa région auprès de tous les touristes et hommes ou femmes d'affaires susceptibles d'éprouver un intérêt pour la région, indépendamment de la possibilité qui s'offre à eux de rejoindre Montpellier par les seuls 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 linguistiques de la page d'accueil du site de Ryanair, et non sur les seules quatre versions linguistiques susmentionnées, correspondant aux destinations desservies depuis Montpellier par Ryanair. En effet, il existe plus de 20 différentes versions linguistiques du site d'accueil de Ryanair. Par exemple, il aurait été possible d'inclure les versions italienne, castillane et catalane du site de Ryanair afin de toucher les touristes potentiels voyageant d'Italie ou d'Espagne (la frontière espagnole est située à deux heures de route de Montpellier et des vols directs entre Montpellier et ces deux pays existent, offerts par d'autres compagnies aériennes) ou d'inclure les versions scandinaves du site de Ryanair (ciblant les touristes en Scandinavie qui sont liés à l'aéroport de Montpellier par des vols directs offerts par d'autres compagnies aériennes). Les touristes espagnols ou italiens seront pourtant des clients potentiels intéressants; selon les statistiques publiées par Montpellier Tourisme pour 2017, l'Espagne est la première nation en matière de nuitées de clients étrangers en hôtellerie et la deuxième nation en matière de nuitées de clients étrangers en résidences. Dans cette dernière catégorie, les italiens occupent la quatrième place ([148]).

(267) Pourtant, en l'espèce, le choix des moyens de marketing assure que seuls les services de transport aériens de Ryanair vers Montpellier profitent des campagnes de marketing financées par l'APFTE. Ces éléments amènent la Commission à conclure que, contrairement aux affirmations de Ryanair/AMS, les contrats de marketing signés avec Ryanair ne contribuent pas au développement d'une marque «Montpellier».

e) Les campagnes de marketing laissent de côté les touristes non ciblés par les opérations aériennes de Ryanair

(268) Comme démontré au chapitre précédent, les campagnes de marketing achetées par l'APFTE ne sont pas en mesure d'atteindre la clientèle entière de Ryanair. De surcroît, il ressort de la procédure formelle d'examen, notamment des informations fournies par Ryanair, que l'apport des services marketing d'AMS se borne à l'univers de Ryanair et attire donc essentiellement des clients potentiels de Ryanair sans atteindre d'autres touristes potentiels qui ne correspondent pas au profil de Ryanair, en ce qui concerne leur provenance, leur choix de moyen de transport ou leur comportement de consommation.

([147]) Article 3 des statuts.

([148]) Voir les statistiques publiées sur le site https://www.montpellier-tourisme.fr/Preparer-Reserver/Pro-Presse/Chiffres-cles-Observatoire (visité le 1er juillet 2019).

(269) Du point de vue du ciblage géographique, la Commission rappelle qu'en matière de tourisme et de voyages d'affaires la majeure partie de la clientèle de Montpellier et de ses alentours est nationale et non pas internationale ([149]). De plus, les contrats de marketing conclus avec Ryanair/AMS et concernant plus de [60-70] % du budget de l'APFTE, laissent de côté des touristes étrangers qui ne sont pas de provenance d'Allemagne, de Belgique ou de Grande-Bretagne. Par exemple, les accords laissent de côté les touristes d'Espagne, d'Italie ou des États-Unis, qui – vu les statistiques susmentionnées – contribuent pourtant de manière importante aux retombées économiques pour Montpellier Méditerranée Métropole ([150]). De surcroît, même parmi la clientèle potentielle venant d'Allemagne, de Grande-Bretagne ou de Belgique, le ciblage des régions de Wallonie, de Rhénanie-Palatinat, du Yorkshire ou de Birmingham, en laissant de côté d'autres régions d'Allemagne, de Grande-Bretagne ou de Belgique avec un nombre d'habitants importants ([151]), ne s'explique pas par une logique de développement du tourisme.

(270) En outre, les campagnes de marketing de Ryanair ne ciblent pas de touristes potentiels – nationaux ou internationaux – choisissant d'autres compagnies aériennes ou d'autres moyens de transport comme le train (Montpellier est connecté au réseau TGV, il existe des liaisons en train directes vers Paris, Bruxelles ou l'Espagne), le bus ou la voiture. C'est Ryanair-même qui apporte plusieurs indices à cet égard, indiquant notamment que beaucoup de clients se dirigent directement sur le site de Ryanair sans passer par un moteur de recherche. De plus, Ryanair mentionne le taux de rebond bas du site de Ryanair, ce qui signifie que les visiteurs de la page d'accueil du site de Ryanair sont susceptibles de rester sur ce site et d'en regarder d'autres pages au lieu de quitter le site directement. Ceci implique que la plupart des visiteurs du site de Ryanair utilise ce site pour acheter des vols de Ryanair de manière déterminée et non pas pour s'inspirer de destinations possibles.

(271) De plus, Ryanair attire surtout des voyageurs intéressés par les prix bas, ce qui laisse de côté une grande partie du tourisme de luxe.

2) Les campagnes de marketing n'ont pas l'effet allègué par Ryanair

(272) Selon l'APFTE, les campagnes de marketing de Ryanair/AMS servaient à promouvoir Montpellier et ses alentours afin d'augmenter les retombées économiques pour la région.

(273) Ryanair/AMS de son côté allègue que les accords marketing n'impactent pas principalement le taux de remplissage, mais la proportion de passagers visiteurs parmi les passagers de Ryanair. La Commission n'a pourtant pas été convaincue de cet effet des contrats de marketing en raison des indices suivants.

(274) La Commission rappelle que Ryanair explique l'apport des contrats de marketing de la manière suivante: l'intérêt de conclure un tel contrat pour un aéroport ou une région serait, d'un côté d'augmenter la visibilité de l'aéroport et la valeur de sa marque («brand building» aux termes de Ryanair) et de l'autre, plus concrètement, d'augmenter la proportion de passagers visiteurs ou entrants venant de l'extérieur (touristes ou voyageurs d'affaires comparé aux passagers locaux qui résident dans la région de Montpellier), car leur retombées économiques pour la région seraient plus intéressantes.

(275) Dans ce contexte de l'augmentation de la proportion de passagers visiteurs, Ryanair précise que les contrats de marketing contribuent moins à l'augmentation du taux de remplissage («load factor») d'un vol donné, déterminé principalement par le «yield management» conduit par Ryanair-même. En revanche, les campagnes de marketing contribueraient surtout à l'augmentation de la proportion de passagers visiteurs parmi le nombre de passagers prédéterminé par le «yield management» de Ryanair. Concernant l'impact du marketing sur la composition de passagers, Ryanair allègue que, par défaut, la proportion de passagers locaux et de passagers visiteurs serait plus ou moins égale pour chaque vol sans contrat de marketing. L'apport d'une campagne de marketing d'un aéroport ou d'une région sur le site de Ryanair serait alors d'augmenter cette proportion de passagers visiteurs.

([149]) Voir considérant 255.

([150]) Selon ce rapport, figurent au «top 5 des nuitées étrangères en hôtellerie» 1. l'Espagne, 2. la Grande-Bretagne, 3. l'Allemagne, 4. les États-Unis et 5. la Belgique et au «top 5 des nuitées étrangères en résidences» 1. la Belgique, 2. l'Espagne, 3. l'Allemagne, 4. l'Italie, et 5. la Grande-Bretagne.

([151]) Voir aussi considérant 209.

(276) Cependant, la Commission rappelle que l'existence des indices susmentionnés démontre que la finalité des contrats de marketing conclus avec l'APFTE n'était pas la promotion de la destination de Montpellier par des campagnes de marketing, mais – comme indiqué aux considérants 189 et suivants – le maintien de Ryanair à l'aéroport de Montpellier. Cela implique que l'effet réel des contrats de marketing en termes de publicité importait peu aux parties contractantes et ceci explique que le choix de Ryanair/AMS ait été effectué par l'APFTE bien qu'il répondait à des justifications économiques faibles, comme démontré aux considérants 248 et suivants.

(277) Ces indices étant déjà suffisants pour pouvoir conclure l'absence de besoin réel de l'APFTE ou de ses membres publics pour les services de marketing de Ryanair/AMS ([152]), la Commission souhaite néanmoins mentionner les indices que la procédure formelle d'examen a révélé quant aux effets concrets des contrats de marketing, étant donné que cette question a fait l'objet des observations de Ryanair.

(278) En effet, la procédure formelle d'examen a révélé plusieurs indices, décrits aux chapitres suivants, démontrant que l'effet publicitaire réel des campagnes de marketing restait faible.

a) L'apport concret des campagnes de marketing pour la région reste incertain

(279) En premier lieu, la Commission conclut de la procédure formelle d'examen que, contrairement aux affirmations de Ryanair et de l'APFTE l'apport concret des campagnes de marketing reste incertain.

(280) La procédure formelle d'examen n'a pas confirmé que des clients cherchant réellement à promouvoir une région donnée par des moyens publicitaires et sans lien avec l'aéroport régional concerné auraient vu un intérêt dans les prestations de marketing concrètement fournies par Ryanair/AMS au prix payé par l'APFTE.

(281) De plus, concernant les campagnes de marketing achetées par l'APFTE, la Commission note l'absence d'indices quantitatifs pour l'apport concret des campagnes de marketing ainsi que la présence d'indices *prima facie* d'absence d'impact des contrats de marketing conclus par l'APFTE sur la proportion de touristes visiteurs ou sur le «brand building».

b) Absence d'indices quantitatifs pour l'apport concret des campagnes de marketing

(282) Comme mentionné au considérant 229, la Commission note l'absence d'éléments qui seraient en mesure de démontrer de manière quantitative l'effet allégué des contrats de marketing conclus par l'APFTE avec AMS/Ryanair.

(283) Ryanair insiste que les accords de marketing auraient eu un effet positif sur la région de Montpellier, ne serait-ce que sur son aéroport, en raison de leur effet d'augmenter la proportion de touristes visiteurs, ainsi que sur le «brand-building» et sur les décisions futures des passagers potentiels. Pourtant, Ryanair allègue que ces effets ne seraient pas mesurables et ne pourraient donc pas être démontrés par des statistiques.

(284) Concernant l'effet principal des contrats de marketing allégué par Ryanair, à savoir l'augmentation de la proportion de touristes visiteurs á l'aéroport de Montpellier, Ryanair se borne à alléguer que cet effet serait un phénomène connu dans le secteur et un phénomène évident. Malgré ses affirmations, Ryanair n'a fourni aucun élément concret qui permettrait à la Commission de mesurer l'effet positif de ses campagnes de marketing à l'aéroport de Montpellier.

([152]) Voir l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, Ryanair et AMS/Commission, T-165/16, ECLI:EU:T:2018:952, point 258.

(285) En somme, ni Ryanair ni les autorités françaises n'ont apporté des éléments permettant d'établir que les contrats de marketing conclus par l'APFTE auraient eu l'effet d'augmenter le nombre de touristes internationaux sur les liaisons que Ryanair opérait vers Montpellier.

(286) La Commission note dans ce contexte que bien qu'il s'agisse de campagnes de marketing en ligne, Ryanair – même après y avoir été invité par la Commission – n'a pas été en mesure de fournir des statistiques ou d'indicateurs de performance permettant de mesurer l'effet des contrats de marketing conclus avec l'APFTE (par exemple une comparaison de la proportion de touristes internationaux de destinations méditerranéennes avec contrats de marketing et sans contrats de marketing). Il convient de rappeler que selon Ryanair, AMS n'offre pas de statistiques à ses clients, leur permettant de mesurer la performance de leurs campagne de marketing en ligne et donc d'évaluer l'efficacité de leur campagnes marketing ([153]).

c) Présence d'indices *prima facie* d'absence d'effet des campagnes de marketing

(287) De surcroît, la procédure formelle d'examen a révélé plusieurs indices montrant *prima facie* l'absence d'impact des contrats de marketing conclus par l'APFTE sur la proportion de touristes visiteurs ou sur le «brand building».

(288) Ryanair part du principe que sans contrat de marketing, la proportion de passagers originaires de la région de Montpellier et de passagers visiteurs serait déterminée de manière arbitraire par le «yield management» ([154]) de Ryanair, qui ne fait pas la distinction entre passagers entrants et sortants. L'apport du contrat de marketing serait alors l'augmentation de la proportion des touristes visiteurs dans le nombre total de passagers déterminé par le «yield management» de Ryanair.

(289) Or, l'argument avancé par Ryanair ne tient pas compte des facteurs de localisation qui déterminent l'attractivité touristique élevée de la région de Montpellier par rapport aux régions de Rhénanie-Palatinat, Wallonie, Yorkshire ou Midlands et leur influence sur les flux touristiques entre Montpellier et les aéroports de Francfort-Hahn, Leeds-Bradford, Birmingham et Bruxelles-Charleroi. Montpellier est situé dans une région mondialement réputée depuis déjà des décennies pour ses atouts touristiques, notamment en raison de la côte méditerranéenne (87 kilomètres de littoral avec un grand nombre de plages de sable), ses massifs, ses vignobles, son patrimoine architectural et culturel, son infrastructure touristique ainsi que le climat doux comparé au nord de l'Europe. Même avant le début des opérations de Ryanair à l'aéroport de Montpellier, les touristes étrangers qui fréquentaient la région de Montpellier ainsi que les propriétaires étrangers de résidences secondaires en Hérault venaient principalement de l'Europe du Nord, surtout de Belgique, Suisse, Allemagne, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ([155]). De plus, l'attractivité touristique de la région de Montpellier pour les passagers d'origine de Rhénanie-Palatinat, Wallonie, Yorkshire ou Midlands est significativement plus élevée que l'attractivité de ces dernières régions pour les passagers d'origine de Montpellier, surtout en été. Aucune de ces régions, toutes situées en Europe du Nord, n'offre un nombre et une diversité de sites touristiques ainsi que des conditions climatiques et géographiques comparables à la région de Montpellier. Le flux de passagers est donc par nature plus orienté vers Montpellier que le flux à partir de Montpellier vers les autres régions. Ce flux vers Montpellier correspond à une demande qui existait déjà avant la conclusion des contrats de marketing. Cela indique que la proportion de touristes visiteurs parmi les passagers des vols de Ryanair à l'aéroport de Montpellier est de ce fait naturellement plus élevée que la proportion de passagers ayant commencé leur voyage à Montpellier et voyageant vers Francfort-Hahn, Bruxelles-Charleroi, Leeds-Bradford ou Birmingham – surtout en été.

(290) En outre, en ce qui concerne l'effet sur la proportion de touristes visiteurs et sur le «brand building», Ryanair semble vouloir attribuer l'apport de sa présence en tant que compagnie aérienne à un aéroport régional aux effets allégués d'un contrat de marketing concernant cette région, sans discerner les liens concrets de causalité. Ryanair a soumis des arguments et documents destinés à démontrer l'influence positive de la présence de Ryanair

([153]) Voir aussi considérant 235.
([154]) Voir la note de bas de page 56.
([155]) Il ressort par exemple de l'article de Jean Rieaucau «La Grande-Motte, une ville-station touristique» (Norois, 2000, Poitiers, t. 47, N° 187, p. 341-352) que les touristes étrangers fréquentant la station touristique de la Grande-Motte près de Montpellier entre 1996 et 1999 étaient majoritairement belges, suisses, allemands, néerlandais et britanniques. En 2006, près de 60 % des résidences secondaires héraultaises appartenant à des propriétaires résidant à l'étranger avaient des propriétaires belges, allemands ou britanniques, un chiffre total d'environ 5 500 de résidences secondaires (Geneviéve Prady «*Résidences secondaires: 30 000 propriétaires habitent à l'étranger*», les cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon, N° 32, décembre 2006).

à un aéroport sur le développement économique de cet aéroport et de son «brand building». Or, ces informations indiquent qu'une éventuelle augmentation du nombre de touristes visiteurs serait causée par la simple desserte d'un aéroport régional par Ryanair. La Commission observe que les arguments avancés par Ryanair dans ce contexte sont uniquement relatifs aux effets de la présence de Ryanair à un aéroport donné. Il s'ensuit que ces arguments ne sont cependant pas pertinents quant à l'apport concret des campagnes de marketing pour la région. En revanche, les informations données par Ryanair sur l'effet de sa présence dans un aéroport régional tendent plutôt à indiquer qu'un contrat de marketing n'aurait pas d'impact significatif additionnel sur la proportion de touristes visiteurs concrets ou sur le «brand building». Il apparaît ainsi que le choix de la destination d'un client de Ryanair dépende en premier lieu de l'offre de liaisons directes par Ryanair, étant donné que Ryanair opère un modèle commercial «point to point», se basant uniquement sur des liaisons directes. Dans une telle situation, un contrat de marketing additionnel n'aurait pas de valeur significative ajoutée sur le flux de touristes visiteurs.

iii) *Les prestations de marketing profitent surtout à Ryanair, dans l'hypothèse où elles ont un effet*

(291) Comme indiqué précédemment, la Commission doute de l'effet positif des contrats de marketing signés avec Ryanair pour l'APFTE et ses financeurs publics. Dans l'hypothèse où les contrats de marketing auraient un effet, c'est Ryanair qui en tirerait le bénéfice principal. A supposer que ces campagnes de marketing aient pour effet d'inciter des clients de Ryanair à acheter des billets d'avion pour Montpellier, cet effet bénéficierait en premier lieu à la compagnie aérienne Ryanair et correspondrait à un effort de promotion de ses services que Ryanair devrait assumer elle-même.

(292) Bien que la Commission doute de l'effet concret des contrats de marketing signés avec Ryanair, leur effet potentiel peut être double. En premier lieu, une action marketing peut permettre de mieux remplir les avions, et en second lieu une action marketing peut contribuer à modifier l'équilibre entre passagers visitant Montpellier et passagers résidant dans la région de Montpellier.

(293) Concernant l'amélioration du taux de remplissage des avions, la Commission note qu'il ressort des déclarations publiques de Ryanair que la compagnie offre une stratégie de prix agressive afin de conquérir le marché ([156]). A travers sa politique de prix («yield management») ([157]), Ryanair peut atteindre ses objectifs de remplissage.

(294) Le «yield management» de Ryanair vise à inciter les clients potentiels de Ryanair à choisir une destination spécifique au prix idéal pour Ryanair. Un élément principal du «yield management» de Ryanair consiste à déterminer le prix maximal que le passager serait prêt à payer pour son billet d'avion tout en assurant un remplissage optimal de l'avion, dans un but de maximiser les revenus de Ryanair et de conquérir le marché européen ([158]). Pour Ryanair, l'on observe une grande différence entre les prix en haute saison et en basse saison. Cela implique que les passagers voyageant en haute saison rapportent plus à Ryanair que les passagers voyageant en basse saison.

(295) Donc, surtout en été, quand les flux touristiques se dirigent naturellement vers le sud, notamment les destinations plus chaudes et ensoleillées au bord de la mer, Ryanair a un intérêt à recevoir un maximum de passagers qui seront prêts à payer un prix de haute saison. Dans ce contexte, il convient d'observer que dans la période 2010 à 2019, pour chaque destination concernée, le nombre de fréquences opérées en saison d'été était plus élevée que le nombre de fréquences en saison d'hiver.

([156]) Voir par exemple le rapport annuel de Ryanair de 2011, p. 44: «When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See "Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares." Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.» (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, visité le 1er juillet 2019). Voir aussi le rapport annuel de 2000, p. 7.

([157]) Voir la note de bas de page 56.

([158]) Voir aussi la note de bas de page 56.

(296) Dans l'hypothèse où il existe une campagne de marketing relative à une région donnée, desservie par Ryanair, la promotion de destinations qui mettent Ryanair en mesure d'obtenir un prix de haute saison serait donc aussi dans l'intérêt de Ryanair, qui profiterait directement de la campagne de marketing si celle-ci avait un impact. Et même en l'absence de contrat de marketing, Ryanair aurait un intérêt propre à transporter une proportion élevée de touristes souhaitant visiter Montpellier et ses alentours.

(297) En outre, toute action marketing peut contribuer à attirer des passagers qui n'auraient pas été séduits par le seul prix, ou qui n'auraient pas envisagé de voyager avec Ryanair vers Montpellier en l'absence d'une exposition à une action marketing. L'attraction de passagers à travers des actions de marketing fait ainsi baisser la pression sur Ryanair pour attirer des passagers uniquement à travers sa politique de prix pour atteindre ses objectifs de remplissage.

(298) Ainsi, si les prestations marketing vendues à l'APFTE ont un effet, ceci est susceptible d'augmenter les revenus et profits de Ryanair, notamment parce que Ryanair aura moins à baisser ses prix afin de remplir ses avions, ou remplira plus ses avions.

(299) Dans la mesure où les appels d'offres de 2013 et 2017 laissaient une grande liberté au soumissionnaire quant aux caractéristiques des prestations de marketing proposées, ils permettaient à Ryanair/AMS 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, sans que ce choix soit sanctionné dans l'évaluation de l'attribution de l'appel d'offres, étant donné que Ryanair était en mesure de remplir la seule condition impérative à savoir d'assurer un lien vers le site de l'APFTE depuis le site de Ryanair.

(300) Il ressort entre autres des rapports annuels de Ryanair, ainsi que des documents fournis par Ryanair au cours de la procédure formelle d'examen, que Ryanair a des dépenses de marketing ([159]), qui lui permettent d'attirer des passagers et de contribuer à couvrir ses coûts fixes.

(301) Concernant l'impact des actions de marketing sur l'équilibre entre passagers visiteurs et résidents, Ryanair n'a pas fourni d'informations concernant les profits par passager selon cette typologie. Cependant, il est difficilement concevable qu'une campagne de marketing qui serait susceptible d'accroître le nombre de touristes n'aurait aucun effet positif sur le taux de remplissage ou le prix des billets -auquel cas, Ryanair y trouverait un avantage en terme de remplissage de ses avions et de rentabilité de la liaison concernée.

(302) Finalement, il ressort des rapports annuels de Ryanair que l'entreprise tire de plus en plus de profits de «revenus annexes», ce qui, à part les ventes à bord ou les services supplémentaires (assurances, etc.), inclut les revenus tirés de contrats de marketing conclus avec des tiers tels que des partenaires hôteliers ou des loueurs de voitures.

([159]) Voir par exemple le rapport annuel de Ryanair de 2000, p. 8 ou le rapport annuel de 2011, p. 44.

(303) Bien que Ryanair allègue qu'elle est en mesure d'assurer un taux de remplissage constant, il ressort de ses rapports annuels que pour des nouvelles destinations, le taux de remplissage est souvent moins élevé ([160]), ce qui expliquerait le besoin de dépenses de marketing supplémentaires pour compenser les faibles taux de remplissage.

(304) De plus, la Commission note qu'il ressort d'autres procédures formelles d'examen effectuées en matière d'aides d'État que Ryanair a auparavant exercé une pression sur les aéroports régionaux en cas de taux de remplissage insuffisant, incitant notamment les gestionnaires d'aéroports à augmenter leur budget de marketing afin d'augmenter le taux de remplissage ou de compenser les pertes liés à un taux de remplissage trop faible ([161]).

iv) *Conclusion sur l'existence d'un besoin réel de l'APFTE d'acheter les services de marketing de Ryanair/AMS*

(305) La Commission conclut des indices susmentionnés que ni l'APFTE ni ses membres publics n'avaient un besoin réel des services de marketing effectivement achetés auprès de Ryanair/AMS, l'achat de ces services étant destiné à justifier les paiements à Ryanair pour ses opérations de vol et vu que les services de marketing achetés n'étaient pas réellement aptes à satisfaire les objectifs de politique publique de l'APFTE.

b) **Absence d'indications que les prix payés par l'APFTE correspondent à des prix de marché**

(306) La Commission rappelle que l'établissement d'une absence de besoin réel de l'APFTE de conclure les contrats de marketing est suffisant pour déterminer l'existence d'un avantage. Dans le cas d'espèce il n'est donc pas pertinent de déterminer si le prix payé pour les contrats de marketing correspondait à un prix de marché, étant donné que les services rendus ne reflètent pas un réel service de marketing, mais correspondent plutôt à la subvention de services de transport aérien.

(307) En tout état de cause, étant donné que Ryanair a soulevé ces arguments dans le cadre de ses observations à la décision d'ouverture, la Commission voudrait observer que la procédure formelle d'examen n'a pas révélé d'indications permettant de conclure que les prix payés par l'APFTE pour les services de marketing de Ryanair/AMS correspondaient à des prix de marché.

(308) Selon Ryanair, les prestations marketing d'AMS avaient un prix de marché. Ryanair avance les arguments suivants à l'appui de sa position:

— le respect des règles de la passation de marchés public aurait garanti la conformité des prix au marché,

— les prix d'AMS seraient justifiés par la popularité du site de Ryanair,

— les prix d'AMS seraient favorables comparé à d'autres prestataires de services de marketing et les services d'AMS seraient supérieurs aux services d'autres prestataires de marketing,

— les prix demandés par Ryanair seraient des prix de marché, ce qui serait démontré par une analyse économique mandatée par Ryanair auprès d'un cabinet d'analyse économique, comparant la carte des tarifs de Ryanair aux prix d'autres prestataires de services marketing.

([160]) Voir par exemple le rapport annuel de Ryanair de 2011, p. 44: «When Ryanair commences new routes, its load factors initially tend to be lower than those on its established routes and its advertising and other promotional costs tend to be higher, which may result in initial losses that could have a material negative impact on the Company's results of operations as well as require a substantial amount of cash to fund. In addition, there can be no assurance that Ryanair's low-fares service will be accepted on new routes. Ryanair also periodically runs special promotional fare campaigns, in particular in connection with the opening of new routes. Promotional fares may have the effect of increasing load factors and reducing Ryanair's yield and passenger revenues on such routes during the periods that they are in effect. See "Item 4. Information on the Company—Route System, Scheduling and Fares. Ryanair expects to have other substantial cash needs as it expands, including as regards the cash required to fund aircraft purchases or aircraft deposits related to the acquisition of additional Boeing 737-800s. There can be no assurance that the Company will have sufficient cash to make such expenditures and investments, and to the extent Ryanair is unable to expand its route system successfully, its future revenue and earnings growth will in turn be limited.» (https://www.ryanair.com/doc/investor/2011/Annual_Report_2011_Final.pdf, visité le 1er juillet 2019). Voir aussi le rapport annuel de 2000, p. 9.

([161]) Décision de la Commission du 23 juillet 2014 concernant l'aide d'État 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), considérants 102, 547 et 548.

i) *Absence d'analyse coûts/bénéfices, comparaison des prix, ou d'intérêt à minimiser les coûts de la part de l'APFTE*

(309) Comme indiqué au considérant 230, la Commission ne dispose d'aucun indice démontrant que l'APFTE ait procédé à une analyse coûts-bénéfices, à une comparaison des prix, ou ait fait preuve d'intérêt à minimiser les coûts pour les campagnes de marketing achetées auprès de Ryanair/AMS.

(310) La Commission note que des appels d'offres ont été passés pour les contrats de marketing de 2013 et de 2017, tandis que le contrat de 2010 et ses avenants et accords de renouvellement successifs n'ont pas été conclus à la suite d'un appel d'offres. Pour le contrat de 2010 en particulier, l'APFTE ne semble donc pas avoir cherché à minimiser le coût d'achat des prestations de marketing souhaitées.

(311) De plus, comme indiqué au considérant 225, 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 ([162]). 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.

ii) *La passation d'appels d'offres ne garantissait pas de prix de marché*

(312) Contrairement aux affirmations de Ryanair, la Commission conclut que dans les conditions de l'espèce même la passation d'appels d'offres ne garantissait pas de prix de marché.

(313) En premier lieu, comme démontré aux considérants 186 et suivants, l'appel d'offres concernait en réalité l'octroi d'un financement public. La Commission rappelle que dans une telle situation, la passation d'un appel d'offres ne peut exclure un avantage ([163]).

(314) En second lieu, la Commission conclut des circonstances de la mise en place ainsi que de la passation des deux appels d'offres qu'ils n'étaient pas en mesure de garantir un prix de marché, car ils étaient conçus de manière à ce que Ryanair/AMS ressorte comme candidat idéal et puisse l'emporter sur d'autres candidats ([164]). En effet, pour l'appel d'offres de 2013 aucun concurrent n'avait fait une offre pour les lots relatifs à Ryanair. En l'absence d'offre concurrente, il est impossible de déterminer si l'offre de Ryanair/AMS correspondait à un prix de marché. Concernant l'appel d'offres de 2017, la Commission note que l'offre concurrente pour les lots concernant Ryanair était exactement […] euros plus élevée que l'offre de Ryanair pour chacun des lots, malgré le fait que les prestations offertes par Ryanair et par son concurrent étaient d'une nature très différente. Ni l'appel d'offres de 2013, ni l'appel d'offres de 2017 ne sert donc à résoudre la question du prix de marché des prestations que Ryanair/AMS ont fournies à l'APFTE.

(315) De plus, la Commission rappelle qu'à l'époque des appels d'offres de 2013 et de 2017, la Commission avait déjà publiquement annoncé son intention de cibler les contrats de marketing directement conclus entre Ryanair/AMS et des aéroports régionaux.

(316) Finalement, Ryanair n'a pas été en mesure de nommer un cas où Ryanair/AMS aurait remporté un appel d'offres pour un contrat de marketing concernant une région sans activité aéronautique de Ryanair, ce qui aurait permis d'obtenir une idée plus concrète du prix approprié pour du marketing régional au sens propre du terme ([165]).

i) *Pas de confirmation de l'existence d'un prix de marché par le «benchmarking» fourni par Ryanair*

(317) De surcroît, Ryanair allègue que les prix payés par l'APFTE pour les services de Ryanair/AMS correspondent à des prix de marché pour ces prestations de marketing.

([162]) Voir aussi considérant 96 de la Communication sur la notion d'aide d'État.
([163]) Voir considérant 89 de la Communication sur la notion d'aide d'État.
([164]) Voir aussi considérant 150 et suivants.
([165]) L'exemple fourni par Ryanair n'a pas été reconnu par la Commission, car il s'agissait d'un appel d'offres pour du marketing dans une région dans laquelle Ryanair était en effet présente à deux aéroports.

(318) Or, la Commission conclut de la procédure formelle d'examen que les arguments avancés par Ryanair ne sont pas en mesure de démontrer l'existence d'un prix de marché.

(319) A l'appui de son argument, Ryanair a soumis une étude mandatée auprès d'un cabinet d'analyse économique, qui conclut que les contrats de marketing d'AMS prévoient des prix correspondant à des prix de marché en les comparant aux prix demandés par d'autres prestataires de services de marketing en ligne.

(320) Toutefois, la Commission ne considère pas que cette analyse soit pertinente pour déterminer si les paiements de marketing versés par l'APFTE à Ryanair/AMS correspondent à un prix de marché. En effet, l'étude soumise par Ryanair compare uniquement les prix bruts repris dans les cartes de tarifs («rate card») de plusieurs prestataires de services marketing, sans tenir compte des décomptes appliqués pour déterminer les prix effectifs. Or, la Commission conclut de la procédure formelle d'examen que l'octroi de rabais sur les prix bruts présentés dans les cartes de tarifs est une pratique de marché courante et les remises appliquées aux contrats de marketing peuvent varier considérablement d'un contrat à l'autre – même pour les services d'une même entreprise. Les rabais sont donc un facteur non négligeable dans une comparaison de prix de services de marketing et l'étude soumise par Ryanair aurait dû tenir compte de ce facteur.

(321) Par ailleurs, l'étude soumise par Ryanair indique l'absence de corrélation directe entre le seul nombre de visiteurs sur un site internet et le prix d'une annonce publicitaire selon le coût par mille affichages («CPM») ([166]) sur ce site internet. La Commission rappelle que dans une logique d'économie de marché, le prix qu'un client est prêt à payer pour une prestation de marketing dépend du retour sur investissement attendu. Les prestataires comparés dans l'étude soumise par Ryanair et leur prix par CPM ne sont évidemment pas comparables sans prendre en compte d'autres facteurs – cependant négligés dans l'étude – comme notamment la posture d'achat du visiteur du site. L'étude soumise par Ryanair ne contient pourtant aucun élément concret prenant en compte ce facteur. En effet, l'étude compare des sites internet de montants et de trafics très différents et ciblant des clients également très différents, dont la disposition à acheter et l'intention d'acheter sont plus ou moins marquées. Parmi l'échantillon choisi, certains sites internet visent des clients désirant acheter des billets d'avion directement, tandis que d'autres sites visent des clients préparant leur prochain voyage de façon plus générale.

(322) En outre, la Commission observe que les différents autres contrats de marketing bilatéraux soumis par Ryanair à la demande de la Commission – dont le contenu exact est confidentiel – ont des durées, portées et montants très différents l'un de l'autre. Il n'existe donc pas de transparence de prix dans ce marché.

(323) De plus, la Commission note que l'analyse des offres soumises pour les lots 4 et 5 de l'appel d'offres de 2017 montre que la publicité pour la région sur des sites comparables en termes de services – comme les compagnies ferroviaires SNCF et RENFE – peut être obtenue à un prix beaucoup moins élevé.

(324) Enfin, même si un «benchmarking» était possible en ce qui concerne les contrats de marketing conclus par l'APFTE (ce que la Commission n'a pas pu confirmer dans la procédure formelle d'examen), ce «benchmarking» ne pourrait démontrer l'existence d'un prix de marché payé par l'APFTE. Vu la véritable raison pour la conclusion des contrats de marketing, démontrée en détail aux considérants 192 et suivants, le «benchmarking» ne servirait qu'à démontrer que le montant de l'aide versé à Ryanair/AMS sur la base des contrats de marketing suffisait à assurer la desserte de l'aéroport de Montpellier par Ryanair.

7.1.3.5. Conclusion

(325) Compte tenu de ces éléments, la Commission considère que les contrats de marketing en question confèrent un avantage économique à Ryanair.

([166]) Selon Ryanair, les prix des campagnes de marketing sur le site de Ryanair sont basés sur le CPM.

7.1.4. *Sélectivité*

(326) Les mesures en cause sont des accords bilatéraux conclus entre l'APFTE et Ryanair/AMS, à des conditions qui ne sont pas publiques et ne font pas l'objet de conditions d'achat normalisées par l'APFTE et applicables aux concurrents de Ryanair.

(327) La France soutient que la mise en concurrence des contrats de 2013 et de 2017 démontre l'absence de sélectivité, puisque les appels d'offres étaient ouverts à toutes les compagnies intéressées.

(328) Ryanair n'a pas avancé d'arguments concernant la sélectivité des seuls contrats de marketing, mais uniquement dans l'hypothèse d'une analyse conjointe des accords marketing et des accords de services aéroportuaires. Dans cette hypothèse, Ryanair fait grief à la Commission de n'avoir pas enquêté afin de déterminer si d'autres compagnies aériennes désirant desservir l'aéroport de Montpellier auraient pu bénéficier des mêmes conditions.

(329) Les contrats de marketing en question sont des mesures individuelles, étant donné qu'ils n'ont pas été signés sur la base d'un régime d'aide au sens de l'article 1, paragraphe d), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil ([167]), c'est-à-dire de «toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé».

(330) Le contrat de marketing de 2010 (ainsi que son avenant et ses prolongations) avait été conclu directement avec AMS sans appel d'offres préalable et sans avoir été basé sur une disposition répondant aux exigences de l'article 1, paragraphe d), du règlement (UE) 2015/1589.

(331) En effet, le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive de l'APFTE du 24 juin 2010 traduit la volonté claire de poursuivre les accords préalables avec AMS/Ryanair sans chercher de prestataire alternatif pour ces destinations et ce budget et en l'absence de régime régissant ce type de paiements.

(332) Pour ce qui est des contrats de marketing de 2013 et 2017, la Commission ne considère pas que la passation des appels d'offres telle qu'elle a été faite par l'APFTE ait suffit pour effectivement ouvrir le marché à d'autres prestataires.

(333) La Commission rappelle qu'entre la conclusion des accords marketing de 2010 et de 2013, la Commission avait adopté les décisions d'ouverture de procédure formelle d'examen clôturées par des décisions finales négatives concernant entre autres les aéroports français de Nîmes, Pau et Angoulême qui ciblaient aussi les contrats de marketing conclus par Ryanair/AMS. L'intention de la Commission d'analyser la conformité de tels contrats avec la réglementation en matière d'aides d'État et la nécessité pour les acteurs concernés d'arrêter ou du moins de dissimuler leurs pratiques était donc apparente.

(334) Il ressort des procès-verbaux et comptes rendus de l'APFTE que celle-ci se sentait obligée de mettre en concurrence les contrats de marketing de 2010 lors de leur échéance à la fin 2013 au vu de la réglementation de l'Union relative aux marchés publics. L'APFTE voulait également assurer que «les flux» – c'est-à-dire le trafic touristique généré par les liaisons aériennes opérées par Ryanair vers Frankfurt-Hahn, Bruxelles-Charleroi, Leeds-Bradford et Birmingham – seraient maintenus par Ryanair. Ceci explique pourquoi les termes de l'appel d'offres étaient orientés vers les liaisons aériennes plutôt que vers les prestations de publicité en ligne ([168]).

([167]) 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 (JO L 248, 24.9.2015, p. 9).

([168]) Voir le compte rendu du bureau de l'APFTE du 4 juillet 2013, p. 1: «[Le Président de l'APFTE] expose que l'association est dans l'obligation d'engager un appel d'offres pour les contrats de marketing on line, le contrat Airport Marketing Services conclu en 2010 arrivant à son terme» et p. 2: «le contrat avec la société Airport Marketing Services arrivant à son terme, seuls les flux concernés par ce contrat seront mis en concurrence, destination par destination.»

(335) Comme démontré aux considérants 63 et suivants et 202 et suivants, les appels d'offres de 2013 et de 2017 étaient alors conçus de sorte à favoriser les services offerts par Ryanair/AMS, afin de pouvoir continuer les paiements à Ryanair et ainsi garder ses opérations à l'aéroport de Montpellier. En raison de la définition des obligations des destinations et régions concernées ainsi que des services marketing à offrir de manière obligatoire, aucun autre prestataire que Ryanair – ni entreprise de marketing ni compagnie aérienne – n'était en mesure de concurrencer Ryanair pour ces appels d'offres.

(336) En effet, en 2013 Ryanair était la seule compagnie à émettre une offre pour les lots 1 à 4 de l'appel d'offres qui concernaient des destinations déjà exploitées par Ryanair Ryanair n'a en revanche pas émis d'offre pour le lot 5 (dont le prix indicatif était largement inférieur aux prix indicatifs des lots 1 à 4), qui ne concernait pas une destination exploitée par Ryanair (une autre compagnie aérienne opérait déjà des vols vers cette destination depuis Montpellier).

(337) En ce qui concerne l'appel d'offres de 2017, la Commission rappelle qu'à l'issue de cet appel d'offres, l'APFTE a seulement mis en exécution les contrats avec Ryanair qui concernaient les trois premiers lots (dont les prix indicatifs étaient largement supérieurs aux prix indicatifs des lots 4 à 7). À la lumière de ce fait, les lots supplémentaires apparaissent comme un montage pour rendre plus crédible le choix de Ryanair à la suite d'un appel d'offres. De plus, l'offre concurrente à celle de Ryanair pour ces trois lots – très différente en matière de prestations de marketing offertes – était exactement de […] euros plus élevée pour chaque lot, sans que l'APFTE se soit interrogée sur cette différence constante de prix. En outre, l'APFTE a fondé sa décision de choisir Ryanair sur le fait que son offre de marketing soit mieux ciblée vers la clientèle visée, sans que les prestations de marketing offertes par Ryanair montrent un ciblage véritable d'une des régions mentionnées dans l'appel d'offres (Wallonie, Yorkshire, Rhénanie-Palatinat). Vu les prestations effectivement fournies par Ryanair sur la base de ce contrat de marketing, le ciblage régional se borne à l'insertion de la publicité sur des versions linguistiques/nationales déterminées du site internet de Ryanair (sites anglais, allemand, néerlandais, belge (en français et en néerlandais)), ce qui démontre un ciblage national plus que régional.

(338) La Commission considère que, dans ces circonstances, les appels d'offres de 2013 et 2017 n'étaient ni aptes ni destinés à garantir une concurrence égale entre Ryanair et d'autres entreprises.

(339) La Commission conclut des éléments susmentionnés que les cahiers de charges de ces appels d'offres de 2013 et 2017 orientaient *a priori* vers Ryanair le choix du prestataire retenu et les critères appliqués au choix de l'entreprise retenue pour les lots 1 à 3 de l'appel d'offres étaient destinés à choisir uniquement Ryanair.

(340) Ainsi, la Commission considère que les contrats de marketing de 2010, 2013 et 2017 ainsi que leurs avenants et prolongations sont des mesures uniques, conclus individuellement entre les parties, contenant des obligations contractuelles spécifiques et ne reprenant pas de tarifs publics ou autrement prédéterminés appliqués par l'APFTE. Ryanair et AMS ont reçu un avantage économique qu'elles n'auraient pas reçu dans des conditions normales de marché sur la base de ces contrats de marketing. Selon une jurisprudence constante, il convient de présumer que des mesures individuelles sur la base desquelles un bénéficiaire reçoit un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont sélectives ([169]).

(341) En conséquence, la Commission conclut que l'avantage économique conféré à Ryanair par les contrats de marketing de 2010, 2013 et 2017 et leurs accords de renouvellement ou prolongation respectifs est sélectif.

([169]) Voir l'arrêt de la Cour de justice du 4 juin 2015, Commission/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, points 60 et suivants. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 30 juin 2016, Commission/Belgique, C-270/15P, ECLI:EU:C:2016:489, point 49. Voir aussi l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, Ryanair et Airport Marketing Services/Commission, T-53/16, ECLI:EU:T:2018:943, points 165 et suivants et l'arrêt du Tribunal du 13 décembre 2018, Ryanair et Airport Marketing Services/Commission, T-165/15, ECLI:EU:T:2018:953, points 402 et suivants.

7.1.5. *Affectation des échanges entre États membres et distorsions de concurrence*

(342) 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 ([170]), 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.

(343) En l'espèce, Ryanair est en concurrence avec d'autres compagnies aériennes sur le marché du transport aérien intra-UE, un marché qui est caractérisé par une concurrence vive entre les entreprises aériennes présentes. En faussant la concurrence entre compagnies aériennes opérant au sein du marché intérieur, les contrats en question risquent également de fausser les échanges entre États membres. De plus, il ressort des arguments avancés par Ryanair dans le cadre de la détermination d'un avantage que les aéroports régionaux en Grande-Bretagne, Espagne, France ou Italie sont en concurrence pour attirer Ryanair alors que du point de vue de Ryanair, ces aéroports seraient substituables ([171]). L'octroi d'aides afin d'attirer Ryanair sur un aéroport régional spécifique risque donc de fausser également la concurrence entre les aéroports au sein de l'Union européenne.

(344) La Commission en conclut que les contrats en question affectent les échanges entre États membres et faussent la concurrence.

7.1.6. *Conclusion sur l'existence d'une aide*

(345) Au vu de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures en question constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, au bénéfice de Ryanair.

7.2. **Incompatibilité de l'aide avec le marché intérieur**

(346) 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'État. 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 aurait été l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, 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.).

(347) Dans ce contexte, il convient de rappeler que le contrat de 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'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux de 2005 ([172]) («les lignes directrices de 2005»). En revanche, ce sont les lignes directrices de 2014 qui s'appliquent au contrat de marketing du 19 mai 2017.

(348) 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 compagnie ou une autre compagnie ou une route similaire ([173]), qu'elle soit limitée dans le temps et que la liaison pour laquelle l'aide est octroyée soit susceptible de devenir rentable ([174]), que le montant soit lié au développement 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 que les montants versés respectent le principe de proportionnalité ([175]).

([170]) Arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Het Vlaamse Gewest (Région flamande)/Commission des Communautés européennes, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77.

([171]) Voir la version non-confidentielle des observations de Ryanair du 15 janvier 2019: «Ryanair has a large choice of airports in Europe. Airports in the UK, Spain, France or Italy compete for Ryanair routes and capacity, and are substitutable from Ryanair's perspective. The similarities between the Airport and these other airports are significant enough to render them comparable for MEO test purposes».

([172]) Communication de la Commission - Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux (JO C 312 du 9.12. 2005, p. 1).

([173]) 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.

([174]) Voir points 79 (b), (d) et (i) des lignes directrices de 2005, et points 147 des lignes directrices de 2014.

([175]) Voir points 79 (g), (h) et 80 des lignes directrices de 2005, et points 101, 150, 152 et 153 des lignes directrices de 2014.

(349) Or, dans le cas d'espèce, aucun des contrats de marketing en question ne remplit ces conditions.

(350) Au vu de ce qui précède, la Commission conclut que les aides d'État présentes dans les contrats en question sont incompatibles avec le marché intérieur.

7.3. **Illégalité de l'aide**

(351) En application de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, «la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. […]. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

(352) Dans le cas présent, il apparaît que les contrats concernés ont été institués sans avoir été notifié à la Commission.

(353) Or, la Commission n'a pas identifié de base juridique exemptant la France de notifier cette aide.

(354) La Commission considère donc que les paiements effectués à Ryanair sur le fondement des contrats de marketing de 2010, 2013 et 2017 ainsi que de leurs prolongations et avenants constituent des aides octroyées en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

8. **RÉCUPÉRATION**

(355) Conformément au TFUE, la Commission, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché intérieur, décide que l'État membre intéressé doit la supprimer ou la modifier ([176]). Selon la jurisprudence constante des juridictions de l'Union, l'obligation incombant à un État membre de supprimer une aide considérée par la Commission comme étant incompatible avec le marché intérieur est destinée à rétablir la situation antérieure ([177]).

(356) Dans ce contexte, les juridictions de l'Union ont estimé que cet objectif est atteint lorsque le bénéficiaire a remboursé les montants des aides incompatibles. Par cette restitution, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché intérieur par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([178]).

(357) En conformité avec cette jurisprudence, l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) 2015/1589 prévoit qu'«en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire».

(358) Par conséquent, étant donné que les mesures en question ont été mises à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, et sont en outre considérées comme étant des aides incompatibles, elles doivent faire l'objet d'une récupération dans leur totalité afin de rétablir la situation existant sur le marché intérieur avant leur octroi. La récupération doit couvrir le délai depuis le moment où l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à sa récupération effective. Le montant à récupérer doit produire des intérêts jusqu'au moment de sa récupération effective.

(359) La Commission considère les entreprises Ryanair et AMS comme une même entité économique ([179]). Ryanair et AMS seront donc solidairement responsables pour le remboursement des aides versées par l'APFTE à chacune d'entre-elles.

(360) Sur la base des informations à disposition de la Commission à la date de l'adoption de la présente décision, les sommes à récupérer sont celles que l'APFTE a effectivement versées à Ryanair ou à sa filiale AMS entre 2010 et 2019 sur le fondement des contrats de marketing conclus au cours de cette période, indiquées au Tableau 4 (voir considérant (82)).

([176]) Arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.
([177]) Arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1990, Belgique/Commission, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.
([178]) Arrêt de la Cour de justice du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, points 64 et 65.
([179]) Voir considérant 156.

9. **CONCLUSIONS**

(361) La Commission constate que la France a illégalement mis à exécution des contrats de marketing signés entre l'APFTE et Ryanair/AMS entre 2010 et 2018 en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Etant donné que les sommes versées à Ryanair/AMS sur le fondement de ces contrats de marketing sont des aides incompatibles avec le marché intérieur, elles doivent faire l'objet d'une récupération dans leur totalité afin de rétablir la situation existant sur le marché intérieur avant leur octroi.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures mises á exécution par la France résultant des contrats de marketing conclus entre l'APFTE et Ryanair ou sa filiale Airport Marketing Services entre 2010 et 2018 – à savoir le contrat du 16 septembre 2010, les contrats du 22 novembre 2013 et les contrats du 19 mai 2017 (ainsi que leurs avenants et accords de renouvellement) constituent, en faveur de Ryanair et de sa filiale Airport Marketing Services, une aide d'État illégale et incompatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

Article 2

1. La France est tenue de procéder au recouvrement de l'aide visée à l'article premier auprès des bénéficiaires.

2. Les entreprises Ryanair et Airport Marketing Services sont considérées comme une même entité économique et sont donc solidairement responsables pour le remboursement de l'aide versée par l'APFTE à chacune d'entre elles.

3. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à leur récupération effective.

4. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 et au règlement (CE) n° 271/2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004.

5. La France annule tous les paiements en suspens de l'aide visée à l'article premier à compter de la date de notification de la présente décision.

Article 3

1. La récupération de l'aide visée à l'article premier est immédiate et effective.

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

Article 4

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

a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès des bénéficiaires;

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

c) les documents démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.

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

Article 5

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 2 août 2019.

Par la Commission
Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission