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

[notifiée sous le numéro C(2014) 5085]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

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

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Par courrier du 25 janvier 2007, les autorités françaises ont notifié à la Commission, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE»), une mesure en faveur de la société Airport Marketing Services Limited (ci-après «AMS») — filiale à 100 % de la compagnie aérienne Ryanair Limited (ci-après «Ryanair») — sous la forme d'un contrat de services marketing conclu avec cette dernière. Cette mesure a été notifiée comme aide d'État par les autorités françaises. La mesure ayant déjà été mise à exécution par les autorités françaises, elle a été enregistrée par la Commission dans le registre des aides illégales sous le numéro NN 12/07.

(2) À la demande des autorités françaises, des réunions de travail ont été organisées avec les services de la Commission le 20 février 2007 et le 16 juillet 2007.

(3) Par lettre du 26 février 2007, la Commission a invité les autorités françaises à fournir des informations complémentaires. À défaut de réponse dans le délai imparti, un rappel a été adressé aux autorités françaises le 15 juin 2007. Par lettre du 12 juillet 2007, les autorités françaises ont fourni les informations demandées.

(4) Par lettre du 28 novembre 2007, la Commission a informé les autorités françaises de sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen en application de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE.

(5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 15 février 2008 ([3]). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur la mesure en cause.

(6) Le 18 décembre 2007 et le 29 janvier 2008, les autorités françaises ont demandé que soit prorogé le délai qui leur avait été imparti afin de présenter leurs observations sur la décision d'ouverture. Par lettres du 4 janvier 2008 et du 1er février 2008, la Commission a accepté que le délai soit prorogé jusqu'au 28 février 2008.

(7) Les observations des autorités françaises ont été communiquées à la Commission le 2 juin 2008.

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

([2]) JO C 41 du 15.2.2008, p. 11, et JO C 96 du 31.3.2012, p. 22.

([3]) JO C 41 du 15.2.2008, p. 11.

(8) La Commission a reçu des observations de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn (ci-après «la CCIPB»), le 25 février 2008 ([4]), d'AMS ([5]), de la compagnie aérienne Ryanair, et de l'association des compagnies aériennes européennes (Association of European Airlines, ci-après «l'AEA») par courriers du 14 mars 2008 ainsi que de la compagnie aérienne Air France le 19 mars 2008 ([6]). La Commission a transmis ces observations à la France par lettre du 11 juin 2008 en lui donnant la possibilité de les commenter.

(9) Par lettre du 7 juillet 2008, les autorités françaises ont informé la Commission qu'elles n'avaient pas de commentaires sur les observations des parties tierces.

(10) À la demande des autorités françaises, une réunion a été organisée le 4 novembre 2008 entre les services de la Commission et les représentants de la CCIPB. Lors de la réunion, la Commission a informé les autorités françaises qu'elle avait engagé un consultant indépendant pour l'aider à analyser les contrats en cause (ci-après «le consultant»). Le consultant a remis son rapport le 30 mars 2011.

(11) Par lettre du 17 mars 2011, la Commission a demandé aux autorités françaises des renseignements complémentaires. Par lettre du 13 avril 2011, les autorités françaises ont demandé l'extension du délai au 1er juin 2011, délai que les services de la Commission ont accepté par courrier du 6 mai 2011. Les autorités françaises ont apporté les éléments de réponse par lettre du 30 mai 2011.

(12) Par lettre du 11 avril 2011, la Commission a invité Ryanair à fournir des informations complémentaires. Ryanair a répondu par lettre du 31 août 2011. La Commission a transmis ces observations à la France pour commentaires par lettre du 11 octobre 2011. Par lettre du 21 novembre 2011, les autorités françaises ont informé la Commission qu'elles ne souhaitaient pas transmettre de commentaires en réponse à ces observations.

(13) Par lettre du 25 janvier 2012, la Commission a notifié à la France sa décision d'étendre la procédure formelle d'examen ouverte en 2007 à diverses mesures en faveur des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Pau ainsi qu'en faveur du gestionnaire de l'aéroport. La décision de la Commission a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 31 mars 2012 ([7]). La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause.

(14) Par courrier du 22 février 2012 la Commission a demandé aux autorités françaises des renseignements complémentaires. Le 28 février 2012, les autorités françaises ont demandé que soit prorogé le délai qui leur avait été imparti afin de présenter leurs observations sur la décision du 25 janvier 2012, et le délai qui leur avait été imparti dans le courrier de la Commission du 22 février 2012. La Commission a accepté que ces délais soient prorogés jusqu'au 27 mars 2012. Par lettre du 29 mars 2012, les autorités françaises ont apporté les éléments de réponse à la lettre de la Commission du 22 février 2012 et leurs observations sur la décision d'extension de la procédure.

(15) Dans le cadre de l'extension de la procédure, la Commission a reçu des observations de la CCIPB le 30 avril 2012 ([8]), d'AMS le 30 avril 2012 ([9]), et de la compagnie aérienne Ryanair le 30 avril 2012 ([10]). La Commission a transmis ces observations à la France pour commentaires par lettre du 31 mai 2012. Par lettre du 13 juin 2012, la France a indiqué qu'elle n'avait aucun commentaire.

(16) Par courrier du 26 avril 2012, la Commission a demandé aux autorités françaises des renseignements complémentaires. Les autorités françaises ont apporté les éléments de réponse par lettre du 10 mai 2012.

(17) Par courrier du 10 avril 2013, Ryanair a envoyé à la Commission deux notes rédigées par la société Oxera et une analyse réalisée par le Professeur Damien P. McLoughlin. Par courrier du 3 mai 2013, la Commission a envoyé ces documents aux autorités françaises pour commentaires. Par lettre du 7 juin 2013, la France a indiqué qu'elle n'avait aucun commentaire.

([4]) Le 14 avril 2008, la Commission a demandé une version non confidentielle de ses observations à la CCIPB. Le 16 avril 2008, la CCIPB a confirmé que ses observations ne contenaient pas de données confidentielles ne pouvant pas être communiquées aux autorités françaises.

([5]) Le 10 avril 2008, la Commission a demandé une version non confidentielle de ses observations à la société AMS. Le 19 mai 2008, la société AMS a communiqué à la Commission la version non confidentielle de ses observations.

([6]) Par lettre du 13 mars 2008, Air France a demandé une extension du délai pour l'envoi des observations sur la décision du 28 novembre 2007, délai que la Commission a accepté le 17 mars 2008.

([7]) JO C 96 du 31.3.2012, p. 22.

([8]) Le 14 mai 2012, la CCIPB a confirmé que ces observations ne contenaient pas de données confidentielles ne pouvant pas être communiquées aux autorités françaises.

([9]) Le 1er mai 2012, la société AMS a communiqué à la Commission la version non confidentielle de ses observations.

([10]) Ryanair a confirmé que ces observations ne contenaient pas de données confidentielles.

(18) Par courrier du 14 novembre 2013, la Commission a demandé des renseignements complémentaires à la France.

(19) Par courrier du 16 décembre 2013 la Commission a envoyé aux autorités françaises le rapport du consultant pour commentaires. La France n'a pas fourni d'observations dans le délai imparti.

(20) Le 19 décembre 2013, la France a demandé que soit prorogé le délai qui lui avait été imparti afin de répondre à la demande de renseignements du 14 novembre 2013. La Commission a accepté que le délai soit prorogé jusqu'au 23 janvier 2014. En l'absence de réponse reçue dans ce délai, la Commission a adressé un rappel à la France par courrier du 24 janvier 2014, en fixant un délai supplémentaire de dix jours ouvrables. La France a apporté les éléments de réponse par lettre du 6 février 2014.

(21) La Commission a reçu des observations de la part de Ryanair les 20 décembre 2013, 17 janvier 2014 et 31 janvier 2014. Ces observations additionnelles ont été transmises par lettre à la France respectivement le 9 janvier 2014, le 23 janvier 2014 et le 4 février 2014. La France, dans ses courriers du 29 janvier 2014, 3 février 2014 et 21 mai 2014, a informé la Commission qu'elle n'avait pas d'observations à formuler.

(22) Les 24 février, 13 mars et 19 mars 2014, à la suite de l'adoption des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ([11]) (ci-après «les nouvelles lignes directrices»), la Commission a invité la France et les parties intéressées à formuler leurs observations sur l'application des nouvelles lignes directrices à la présente affaire. Le 19 mars 2014, la France a présenté des observations.

(23) En outre, le 15 avril 2014, un avis a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* ([12]), invitant les États membres et parties intéressées à soumettre leurs commentaires, y compris dans la présente affaire, à la lumière de l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices. La société Air France, l'organisation non gouvernementale Transport & Environment, et la CCIPB, ont présenté des observations dans le délai imparti. Par courrier du 28 mai 2014, la Commission a transmis ces observations aux autorités françaises. La France, dans son courrier du 6 juin 2014 a informé la Commission qu'elle n'avait pas d'observations à formuler.

(24) Par courrier du 27 février 2014, la Commission a demandé des renseignements complémentaires à la France. Le 17 mars 2014, la France a demandé que soit prorogé le délai qui lui avait été imparti afin de répondre à la demande de renseignements du 27 février 2014. La Commission a accepté que le délai soit prorogé jusqu'au 27 avril 2014. La France a apporté les éléments de réponse par lettre du 25 avril 2014 ([13]).

(25) Par courrier du 16 mai 2014, la Commission a demandé des renseignements complémentaires à la France. La France a apporté des éléments de réponse par lettre du 6 juin 2014.

2. **INFORMATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT L'AÉROPORT**

(26) Comme indiqué dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, l'aéroport Pau-Pyrénées (ci-après, «l'aéroport de Pau») est situé dans le département des Pyrénées-Atlantiques, au sein de la Région Aquitaine.

(27) Cet aéroport était initialement détenu par l'État, qui en a confié l'exploitation à la CCIPB au travers d'une concession d'outillage public établie jusqu'au 31 décembre 2015 par un arrêté interministériel du 12 mars 1965 (ci-après «l'arrêté de 1965»), auquel est annexé un cahier des charges fixant notamment les obligations respectives de l'État et de la CCIPB. L'arrêté interministériel et le cahier des charges de la concession ont été modifiés par quatre avenants successifs.

(28) La CCIPB fait partie du réseau des chambres de commerce et d'industrie. En France, les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics à caractère administratif. De manière générale, une chambre de commerce et d'industrie représente les intérêts généraux du commerce, de l'industrie et des services de sa circonscription. Les missions et prérogatives des chambres de commerce et d'industrie sont fixées par la loi et elles sont soumises à la tutelle administrative et financière de l'État, par l'intermédiaire du ministre des finances et de l'équipement et de celui de la planification et de l'administration du territoire, agissant chacun dans leur domaine de compétence. Selon l'article R 712-2 du code de commerce, «*La tutelle des chambres de commerce et d'industrie de Région et des chambres de commerce et d'industrie territoriales est assurée par le préfet de région, assisté par le responsable régional des finances publiques*». L'autorité de tutelle doit à ce titre être avertie de certaines catégories de délibération importantes fixées par la réglementation (concernant par exemple le budget, le recours à l'emprunt, l'octroi de garanties à des tiers, les cessions, prises ou extensions de participation financière dans des sociétés civiles ou commerciales etc.). Ces actes ne peuvent être exécutés que s'ils ont été adressés à l'autorité de tutelle, qui a la faculté de s'y opposer. Les chambres de commerce et d'industrie ont à leur tête une assemblée élue parmi les représentants des entreprises de leur circonscription.

([11]) JO C 99 du 4.4.2014, p. 3.
([12]) JO C 113 du 15.4.2014, p. 30.
([13]) Avec cette lettre, la France a aussi communiqué une note de la CCIPB, en indiquant que les autorités françaises ne partageaient pas l'appréciation qu'elle contenait. En tout état de cause, cette note réitère pour l'essentiel des observations déjà communiquées directement à la Commission par la CCIPB.

(29) La gestion de l'aéroport de Pau fait l'objet d'une comptabilité spécifique, distincte de la compatibilité générale de la CCIPB.

(30) Le 1er janvier 2007, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 28 de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'État a transféré la propriété de l'aéroport à un groupement de collectivités locales, le syndicat mixte de l'aéroport Pau-Pyrénées (ci-après, le «syndicat mixte»), dont sont membres le Conseil régional d'Aquitaine, le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, la Communauté d'agglomération de Pau Porte des Pyrénées et 14 communautés de communes. Une convention a été conclue à cet effet entre l'État et le syndicat mixte, avec entrée en application le 1er mars 2007. Cette convention a été modifiée par un avenant du 12 août 2009.

(31) Devenant le propriétaire de l'aéroport, le syndicat mixte s'est substitué à l'État en tant qu'autorité concédante. Il a repris à son compte, en application des dispositions de l'article 28-VI-2° de la loi précitée du 13 août 2004, les contrats antérieurs et notamment le contrat de concession conclu avec la CCIPB. La CCIPB est donc restée l'exploitant de l'aéroport avant et après le transfert de propriété au syndicat mixte.

(32) L'aéroport accueille à la fois des avions civils et militaires. Le tableau suivant indique le nombre total de passagers ayant utilisé l'aéroport au cours de la période 2000-2013, au départ et à l'arrivée.

Tableau 1

Trafic de l'aéroport de Pau (nombre de passagers) sur la période 2000-2013

Année	Total
2000	613 333
2001	600 084
2002	585 410
2003	682 428
2004	720 588
2005	729 409
2006	763 942
2007	763 018
2008	817 511
2009	691 037
2010	673 697
2011	641 496
2012	609 535
2013	645 577

Source: Données fournies par la France et site internet de la CCIPB.

(33) L'activité de Ryanair sur l'aéroport de Pau a débuté en avril 2003. Pendant la période sous examen (de 2003 à 2011), Ryanair a exploité des liaisons vers Londres, Charleroi, Bristol et Beauvais.

(34) En 2010, les vols effectués par Ryanair ont représenté environ 16 % des passagers de l'aéroport. Ryanair a arrêté ses vols sur Pau à la suite de l'expiration de ses engagements contractuels avec l'aéroport, le 1er avril 2011.

(35) Hormis Ryanair, la principale compagnie commerciale utilisant l'aéroport de Pau est Air France. Celle-ci exploite la plupart des vols à partir de Pau et représente la majeure partie du trafic de cet aéroport (environ 80 % des passagers).

(36) D'autres compagnies aériennes ont utilisé l'aéroport dans la période sous examen, en particulier Transavia CV (ci-après «Transavia»), filiale du groupe Air France KLM.

3. MESURES AYANT FAIT L'OBJET DE LA DÉCISION D'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN ET RAPPORT DU CONSULTANT

(37) Les mesures faisant l'objet de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen concernaient notamment l'exploitation de la liaison reliant les aéroports de Pau et de Londres Stansted. Il s'agissait, d'une part, du contrat de services marketing conclu par la CCIPB avec AMS en 2005 et, d'autre part, du contrat de services aéroportuaires conclu par la CCIPB avec Ryanair à la même date. Les deux contrats précités (ci-après «les contrats de 2005») ont été signés le 30 juin 2005 et conclus pour une durée de cinq ans, avec reconduction possible pour cinq années supplémentaires.

3.1. *CONTRATS DE 2005 CONCLUS AVEC AMS ET RYANAIR*

3.1.1. CONTRAT DE SERVICES MARKETING CONCLU AVEC AMS POUR LA LIAISON PAU-LONDRES STANSTED

(38) AMS est une filiale de Ryanair qui dispose d'une licence exclusive pour proposer des services marketing sur le site internet de Ryanair www.ryanair.com. Le contrat de services marketing sur internet conclu avec AMS (ci-après, «le contrat de services marketing de 2005»), notifié par la France précise: «*le présent contrat repose sur l'engagement de Ryanair à exploiter quotidiennement une ligne entre Pau et Londres (Stansted)*» (article 1). Le contrat de services marketing a pour objet de «*déterminer les conditions auxquelles Airport Marketing Services fournira à la CCIPB des services marketing spécifiques destinés à promouvoir les diverses attractions touristiques et d'affaires de la région de Pau et du Béarn*» et précise que «*l'outil principal servant à fournir des services marketing au titre du présent contrat est le site Web http://www.ryanair.com qui permet un ciblage direct des passagers potentiels de la compagnie aérienne à bas prix Ryanair.*» (article 1.1).

(39) Le contrat de services marketing de 2005 définit les modalités suivant lesquelles AMS effectue certaines prestations publicitaires sur le site internet de Ryanair ([14]). L'ensemble de ces prestations repose sur:

— «*un espace approprié sur la page correspondant à la destination Pau du site http://www.ryanair.com pour cinq (5) paragraphes de 150 mots dans la section "Airport marketing Services Top Five Things To Do" (cinq choses à ne pas manquer à Pau) (coûts pour un paragraphe par an selon la grille tarifaire: 20 000 EUR)*»;

— «*un espace approprié sur la barre de droite de la page correspondant à la destination Pau du site http://www.ryanair.com pour la présence d'un (1) lien vers le site Web désigné par la CCIPB (coûts pour un lien par an selon grille tarifaire: 15 000 EUR*»;

— «*espace approprié sous la section "Top Five Things To Do" de la page correspondant à la destination Pau du site http://www.ryanair.compour sept (7) liens vers les sites Web désignés par la CCIPB (coûts pour un lien par an selon grille tarifaire: 10 000 EUR)*»;

— «*45 (quarante-cinq) jours par an de présence d'un lien vers le site Web désigné par la CCIPB sur la page d'accueil en langue anglaise du site http://www.ryanair.com (coût par jour selon grille tarifaire: 6 000 EUR) (article 3)*».

(40) Sur la base de ce contrat, la CCIPB s'est engagée à verser 437 000 EUR par an à AMS chaque année pendant toute la durée du contrat.

3.1.2. CONTRAT DE SERVICES AÉROPORTUAIRES CONCLU AVEC RYANAIR POUR LA LIAISON PAU-LONDRES STANSTED

(41) Le contrat de services aéroportuaires (ci-après le «contrat de services aéroportuaires de 2005») conclu avec Ryanair définit les modalités de mise à disposition des infrastructures de l'aéroport de Pau au bénéfice du transporteur, notamment en ce qui concerne les prestations d'assistance en escale et la mise à disposition de locaux privatifs. Ce contrat concerne la liaison Londres Stansted–Pau, lancée en avril 2003. Il remplace le contrat initial conclu le 28 janvier 2003, annulé par le Tribunal administratif de Pau le 3 mai 2005.

(42) L'objet de ce contrat est de «*déterminer à la fois les conditions opérationnelles et financières auxquelles Ryanair s'engage à mettre en service et à assurer des vols commerciaux internationaux au départ et à l'arrivée de l'aéroport. De plus, le […] contrat définit les conditions d'atterrissage, d'assistance et les autres services proposés à Ryanair par l'Aéroport*» (Articles 1.1 et 1.2).

([14]) http://www.ryanair.com

(43) Selon l'article 4 du contrat de services aéroportuaires de 2005, Ryanair assurera des services aériens réguliers et quotidiens sur la liaison Londres–Pau et paiera à l'aéroport les redevances détaillées aux articles 7.1 (redevances aéronautiques réglementées) et 7.2 (redevances aéronautiques non réglementées).

3.2. *RAPPORT DU CONSULTANT*

(44) Dans son rapport, le consultant a notamment examiné la nature des prestations marketing et le détail des services aéroportuaires faisant l'objet des contrats conclus par la CCIPB avec des compagnies aériennes, dont notamment les contrats de 2005 qu'elle a conclus avec Ryanair et AMS ([15]).

3.2.1. CONTRATS DE SERVICE MARKETING CONCLUS AVEC RYANAIR ET AMS

(45) Le consultant a synthétisé l'ensemble des contrats de services marketing de l'aéroport de Pau qui ont été signés par la CCIPB avec Ryanair et AMS entre 2003 et 2008, dont seuls les contrats de 2005 ont fait l'objet de la décision d'ouverture.

(46) Le consultant a notamment:

— vérifié la mesure dans laquelle les tarifs définis dans les contrats de services marketing étaient cohérents avec les tarifs mis en ligne sur le site d'AMS (http://airportmarketingservices.com/pdfs/ratecard.pdf). Selon le consultant, les tarifs définis sur le site d'AMS sont cohérents avec les tarifs fixés dans le contrat de services marketing de 2005;

— analysé la corrélation des montants facturés par AMS avec le degré d'activité de Ryanair à Pau. Selon le consultant, la tarification des prestations marketing semble suivre l'évolution du nombre de vols réalisés;

— comparé les services fournis par AMS à la CCIPB et d'autres prestations de marketing sur internet, communément offertes et selon des modalités proches.

(47) Le consultant a mis en doute l'intérêt pour la CCIPB de signer un contrat pour l'achat de telles prestations marketing, et ce pour les raisons suivantes. Premièrement, le site de Ryanair serait essentiellement un site de vente de billets et non un site général de vente de voyages. Selon le consultant, le site de Ryanair paraît donc avant tout comparable aux sites d'autres compagnies aériennes qui n'hébergent de manière générale que peu de publicité payante et sur lesquels les aéroports ne sont pas annonceurs. Deuxièmement, le consultant observe que les aéroports ne sont pas comparables aux autres annonceurs potentiels sur des sites de compagnies aériennes telles que Ryanair, dans la mesure où les prestations fournies par l'aéroport aux passagers de Ryanair sont par nature indissociables des prestations de Ryanair elle-même, à l'inverse de services annexes comme l'hébergement ou la location de voitures. Enfin, de manière générale, le consultant met en cause la rationalité du comportement d'aéroports qui dépenseraient leur propre argent auprès de compagnies aériennes pour attirer des clients sur les vols les desservant, alors que ces passagers supplémentaires bénéficieraient directement auxdites compagnies aériennes.

(48) Pour ces raisons, le consultant conclut qu'il n'existe qu'un faible intérêt commercial pour un aéroport à être annonceur sur le site de Ryanair.

(49) D'autre part, selon le consultant, à supposer même qu'un tel intérêt existe, celui-ci n'est mesuré ni par l'aéroport ni par Ryanair. Le consultant observe également que l'information marketing figurant sur le site de Ryanair est assez brève et peu sophistiquée, et que si la publicité était jugée efficace (que ce soit par l'aéroport ou par Ryanair), un investissement visant à améliorer sa qualité et son apparence aurait été mis en œuvre. Le consultant en déduit que la valeur commerciale des prestations marketing ne revêt pas une importance cruciale pour les parties aux contrats.

(50) À l'inverse, de l'avis du consultant, la région de destination pourrait effectivement bénéficier de prestations publicitaires encourageant les clients de Ryanair à y passer plus de temps ou à consommer davantage une fois sur place. Néanmoins, le consultant estime que le contrat étant signé entre la CCIPB et Ryanair ou sa filiale, les éventuels avantages dont bénéficie la Région doivent être exclus de l'analyse du contrat.

(51) Selon le consultant, la discordance entre le caractère très volatil du marché du marketing en ligne et la grille tarifaire fixe d'AMS conduit par ailleurs à s'interroger sur l'objet réel de cette entreprise. Selon Ryanair, l'accord avec AMS est optionnel et les gestionnaires d'aéroports ne le signeraient pas s'il n'avait pas de valeur commerciale. Le consultant s'interroge néanmoins sur la pression exercée par Ryanair lors des négociations avec l'aéroport en lien avec l'opération de liaisons aériennes, surtout lorsque plusieurs aéroports proches (par exemple Tarbes et Biarritz pour Pau) se sont trouvés en concurrence pour l'accueil de Ryanair.

([15]) Dans son rapport, le consultant a examiné les différents contrats de services marketing conclus entre la CCIPB et Ryanair et AMS et le contrat conclu avec Transavia pendant la période comprise entre 2002 et 2008, les contrats de services aéroportuaires conclus entre 2002 et 2005, les résultats financiers de l'aéroport entre 2002 et 2007 et l'impact de la liaison Pau-Londres Stansted opérée par Ryanair sur les comptes de l'aéroport entre 2003 et 2008. Ce rapport a donc un objet plus large que celui de la décision d'ouverture.

(52) Selon le consultant, il résulte de l'ensemble de ces éléments que la stratégie de Ryanair sous-jacente à la conclusion des contrats de services marketing est d'obtenir une subvention de l'aéroport afin de maintenir ses prix à un niveau bas.

3.2.2. CONTRATS DE SERVICES MARKETING CONCLU AVEC TRANSAVIA

(53) Le consultant a également examiné un contrat de services marketing conclu entre la CCIPB et la compagnie aérienne Transavia en 2006. Ce contrat n'a pas fait l'objet de la décision d'ouverture.

3.2.3. CONTRATS DE SERVICES AÉROPORTUAIRES

(54) Le consultant a procédé à l'analyse de divers contrats de services aéroportuaires signés entre la CCIPB et les différentes compagnies aériennes (à savoir Ryanair, Air France et Transavia) pendant la période comprise entre 2003 et 2005.

(55) Selon le consultant, les prix des services aéroportuaires évoluent de la manière suivante: le prix des redevances règlementées (redevance balisage, redevance atterrissage, redevance de stationnement et redevance passagers) résulte d'une grille tarifaire applicable à toutes les compagnies aériennes. Le tarif applicable à chaque redevance est actualisé tous les ans par le biais d'un taux qui dépend des négociations au sein de la commission consultative économique de l'aéroport. Selon le consultant, il ne peut donc pas y avoir de différence de tarification des prestations réglementées entre les compagnies aériennes.

(56) Selon le consultant, le prix des redevances non réglementées (prestations d'assistance aéroportuaire) varie quant à lui selon les compagnies aériennes et résulte de négociations commerciales bilatérales.

(57) Le consultant a établi un comparatif entre les prestations non réglementées facturées à Ryanair et les mêmes prestations facturées aux autres compagnies aériennes (Air France et Transavia). Ce comparatif est fondé à la fois sur la nature de la prestation et sur le prix appliqué.

(58) Le consultant a constaté que les prestations d'assistance prévues dans les contrats de ces deux compagnies semblent bien respectées, et qu'il existe une réelle différence quant à la nature des prestations fournies aux différentes compagnies. La compagnie Air France bénéficie en effet d'un ensemble de services plus complet. Par ailleurs, Ryanair bénéficie également d'un forfait plus faible (mais pour une activité plus importante) que Transavia.

(59) Toutefois, selon le consultant, qui a comparé les tarifs appliqués forfaitairement à Ryanair et à Transavia et le tarif appliqué à Air France pour des prestations comparables, à service commun comparable, Ryanair bénéficie d'un tarif plus faible ([…] (*) EUR) que celui appliqué à Air France ([…] EUR) ou Transavia ([…] EUR). Le prix payé serait d'environ […] % de celui payé par les autres compagnies.

(60) Selon la France, la comparaison des services aéroportuaires — prestations non réglementées — établie par le consultant ne synthétise pas correctement les résultats des différentes négociations menées par la CCIPB. La France mentionne quelques exemples justifiant cette tarification, en particulier lorsque Ryanair ne bénéficie pas de certains services offerts à Air France.

4. MESURES AYANT FAIT L'OBJET DE LA DÉCISION D'EXTENSION DE LA PROCÉDURE

(61) La Commission a estimé qu'il était nécessaire d'étendre la procédure formelle d'examen et d'examiner tous les contrats conclus par la CCIPB avec AMS et Ryanair pendant toute la période pendant laquelle Ryanair a exercé son activité sur l'aéroport de Pau (de 2003 à 2011) afin de déterminer si les contrats que la CCIPB a conclus avec Ryanair et AMS comportaient des aides d'État.

(62) La Commission a également décidé d'étendre la procédure formelle d'examen au contrat que la CCIPB a signé avec la compagnie aérienne Transavia le 23 janvier 2006, ainsi qu'à divers apports financiers effectués par des entités publiques au profit de l'aéroport pendant la période sous examen et dont une liste a été communiquée à la Commission par la France par lettre du 30 mai 2011.

(63) Ces mesures sont détaillées ci-dessous, dans les sections 4.1 à 4.3.

(*) Secret d'affaires.

4.1. *LES CONTRATS CONCLUS ENTRE LA CCIPB ET RYANAIR ET AMS*

(64) La décision d'extension de la procédure couvre différents contrats conclus par la CCIPB avec les compagnies Ryanair et AMS entre 2003 et 2011.

4.1.1. LE CONTRAT DU 28 JANVIER 2003

(65) Le contrat signé le 28 janvier 2003 a été conclu entre la CCIPB et Ryanair directement (et non pas avec la société AMS). Ce contrat contient des dispositions relatives aux services aéroportuaires et aux services marketing.

(66) L'article 2 du contrat mentionne les obligations de Ryanair à l'égard de la CCIPB ainsi que le montant des redevances aéroportuaires. L'article 3 du contrat précise les obligations de la CCIPB et indique notamment que celle-ci doit, entièrement à ses frais, dans les termes suivants:

a) «fournir ou faire fournir les services de terminaux/infrastructures aéroportuaires pour les services décrits plus particulièrement à l'annexe À ci jointe;

b) exercer les fonctions décrites plus particulièrement à l'annexe B ci-jointe dans le domaine des relations publiques et de la commercialisation;

c) payer à Ryanair la somme forfaitaire de quatre-vingt mille euros (80 000 EUR) pour le lancement de cette nouvelle liaison après la signature du contrat;

d) compte tenu de la promotion dont a bénéficié l'aéroport de Pau grâce aux liens internet fournis à la CCIPB sur le site web de Ryanair, à la publicité dans la presse écrite pour les bas prix pratiqués au départ et à destination de l'aéroport de Pau et à d'autres moyens tels la publicité radiophonique, télévisée et en extérieur, choisis par Ryanair, payer à Ryanair la somme de onze euros (11 EUR) par passager au départ de l'aéroport de Pau sur les services, mensuellement à terme échu et/ou en déduction des paiements dus par Ryanair à la CCIPB en vertu des dispositions de l'article 2, point b), ci-dessus, le plafond étant fixé à quatre cent mille euros (400 000 EUR) par an et par rotation quotidienne des services;

e) le présent accord est valable uniquement pour la liaison Pau-Londres sur la base minimale d'un vol par jour et 364 jours par an. Si la liaison Pau-Londres se développe au point de proposer plusieurs fréquences par jour, la CCIPB ne paiera aucun supplément. Si, d'un commun accord, d'autres routes étaient ouvertes vers l'Allemagne, la Belgique, l'Irlande ou l'Italie, le présent accord serait repris et le même montant de quatre-vingt mille euros (80 000 EUR), plafonné à quatre cent mille euros (400 000 EUR) par an calculés sur la base de onze euros (11 EUR) par passager au départ, serait payé pour leur lancement. Chaque nouvelle liaison fera l'objet d'un nouvel accord ou d'un avenant au présent accord…».

(67) L'annexe A de l'accord fournit une liste des services d'assistance en escale et des services associés applicables aux vols assurés par Ryanair. L'annexe B contient des dispositions sur les fonctions de relations publiques, de vente et de commercialisation de l'aéroport. La partie concernant les ventes et la commercialisation indique notamment:

«L'aéroport fournit à Ryanair soutien et assistance pour ses missions de ventes périodiques dans la zone d'attraction de l'aéroport, notamment la mise à disposition gratuite d'un bureau, d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur pour l'équipe de Ryanair. L'aéroport examine toutes les options publicitaires (en extérieur, journaux, télévisées, radiophoniques, etc.) qu'il considère comme intéressantes pour Ryanair dans la région…».

(68) Ce contrat a été annulé par le tribunal Administratif de Pau le 3 mai 2005 ([16]) pour les raisons suivantes:

«le déséquilibre […] révélé entre les engagements réciproques des parties à la convention, eu égard à l'imprécision des obligations incombant à Ryanair Limited s'agissant des actions de promotion touristique à l'étranger de la ville de Pau et au fait qu'une restitution même partielle des sommes versées n'est pas prévue en cas de non réalisation des objectifs avancés, conduit à regarder la décision attaquée comme constituant une aide financière au profit de la société Ryanair Limited».

«la décision litigieuse, qui approuve la convention instaurant une aide financière au profit de la société Ryanair Limited est, en l'absence de notification préalable à la Commission des Communautés européennes de ladite décision, illégale et doit être annulée».

([16]) Tribunal administratif de Pau, 3 mai 2005, *Air Méditerranée*. Le jugement du tribunal administratif de Pau résulte d'une plainte introduite en septembre 2003 par Air Méditerranée, une compagnie aérienne charter opérant sur l'aéroport de Tarbes, voisin de celui de Pau. Air Méditerranée s'estimait lésée par ce qu'elle considérait comme une concurrence déloyale envers ses propres liaisons entre Londres et le sud-ouest de la France.

(69) Le tribunal administratif de Pau a rappelé dans son jugement du 3 mai 2005 que la CCIPB, qui gère l'aéroport de Pau, s'était engagée à verser «sans contrepartie» à Ryanair 80 000 EUR pour l'ouverture de sa ligne Londres Stansted-Pau en 2003. La CCIPB s'était également engagée à verser 11 EUR par passager à Ryanair, jusqu'à un plafond annuel de 400 000 EUR, «en contrepartie d'actions destinées à valoriser la ville de Pau». Le tribunal en a conclu que la convention constituait «*une aide financière au profit de Ryanair*».

(70) Ce contrat de 2003 a ainsi été remplacé par les deux contrats de 2005 faisant l'objet de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen.

4.1.2. LES CONTRATS DE 2005 ([17])

(71) Les contrats de 2005 ont fait l'objet d'un examen par la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine (ci-après «la CRC»).

(72) Le rapport d'observations définitives de la CRC sur la CCIPB a été délibéré le 19 octobre 2006 et concerne les exercices 2001 et suivants. Une partie de ce rapport concerne «*l'aide apportée à une compagnie aérienne bas coûts*» (chapitre 3 du rapport). Ce rapport a été précédé par un examen par la CRC du contrat de services marketing. Dans son rapport d'observations définitives, la CRC a notamment formulé les observations suivantes:

«la CCI a […] eu recours, pour contourner les effets de la décision de la juridiction administrative [concluant que la convention de 2003 avec la société Ryanair donnait lieu à une aide d'État illégale], à un nouveau montage juridique.»

«la société AMS n'est qu'une émanation de Ryanair, dirigée par deux cadres supérieurs de la compagnie Ryanair.»

«pour reprendre le raisonnement utilisé par le juge administratif (TA de Strasbourg, 24 juillet 2003, société Brit Air c/ CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin, CAA de Strasbourg, 18 décembre 2003, CCI de Strasbourg et du bas-Rhin c/ société Brit Air), le déséquilibre entre les engagements des parties à la convention est manifeste. La promotion publicitaire sur son site internet profite également à la compagnie Ryanair et ne peut constituer une contrepartie directe aux engagements financiers pris par la chambre consulaire [la CCIPB]».

(73) Selon le rapport d'observations, il apparaît un «*déséquilibre […] révélé entre les engagements réciproques des parties à la convention*».

(74) Le rapport mentionne que la CRC, malgré les arguments présentés par la société AMS et Ryanair «*maintient sa position*». Elle conclut ce qui suit:

«sous réserve de l'appréciation du juge compétent, elle considère que cette convention de prestation de services est en réalité une aide financière à Ryanair et qu'elle est illégale car cette aide n'a pas été préalablement notifiée à la Commission.»

(75) Le rapport aborde également l'efficacité de l'aide (chapitre 3.2) et son efficience (chapitre 3.3). Il mentionne que les retombées économiques de la ligne aérienne Pau-Londres Stansted pour la région de Béarn sont incontestables:

«L'objectif de 50 000 passagers au départ de Londres qui avait été fixé en 2003 a été quasiment atteint dès la deuxième année d'exploitation. Selon une étude réalisée par la CCI en 2005 les retombées économiques de la ligne aérienne s'élèveraient annuellement à près de 8 millions d'euros. Un panel représentatif des activités économiques liées au tourisme a été constitué pour mesurer ces retombées. Environ 700 professionnels béarnais ont été interrogés sur la part de la clientèle britannique dans leur chiffre d'affaires. La part de la ligne aérienne dans la fréquentation britannique touristique totale du Béarn a été évaluée à partir d'une enquête passagers et des données du comité départemental du tourisme.»

(76) En ce qui concerne l'efficience de l'aide, le rapport mentionne que «*le coût global pour la CCI en 2004 de la ligne aérienne, qui tient compte des recettes générées par cette activité, est estimé à près de 360 000 EUR*».

(77) La CRC s'interroge sur la possibilité pour la CCIPB d'obtenir les mêmes résultats pour le développement économique du Béarn en accordant une aide financière moindre à la compagnie aérienne Ryanair. Dans ce contexte le rapport fait référence aux conditions de compatibilité établies dans les lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux ([18]) de 2005 (ci-après «les lignes directrices de 2005»). Le rapport conclut à cet égard que ces conditions ne sont pas respectées.

([17]) Ces contrats étaient déjà visés par la décision d'ouverture, voir section 3.1
([18]) JO C 312 du 9.12.2005, p. 1.

4.1.3. LES CONTRATS CONCLUS ENTRE L'AÉROPORT ET RYANAIR ET AMS APRÈS 2005

(78) Selon les autorités françaises, les différents contrats ou avenants aux contrats de 2005 conclus entre la CCIPB et Ryanair et AMS après 2005 sont les suivants:

— Un contrat de services marketing conclu le 25 septembre 2007 pour une durée initiale de cinq ans à compter de sa date de signature, les deux parties convenant «*de se rencontrer pour débattre de la poursuite de la coopération entre CCIPB et AMS*» «au moins six mois avant l'expiration de la durée initiale». Cette promotion est liée à l'exploitation d'une desserte Pau-Charleroi à raison de trois vols par semaine par année complète d'exploitation. En contrepartie d'un lien internet vers le site indiqué par la CCIPB sur la page d'accueil belge et néerlandaise du site internet de Ryanair (www.ryanair.com), la CCIPB verse à AMS la somme de […] EUR par an. La liaison a été ouverte le 30 octobre 2007. Ce contrat a été modifié par un échange de correspondance du 16 juin 2009 portant l'effort de promotion à […] EUR à partir du 1er janvier 2009 sans modification des prestations.

— Un avenant au contrat de services aéroportuaires de 2005 a été conclu sous forme d'une lettre d'acceptation par la CCIPB en date du 25 septembre 2007 de l'application des conditions stipulées dans le contrat de services aéroportuaires de 2005 à la liaison Pau-Charleroi pour une durée de cinq ans.

— Un avenant au contrat de services aéroportuaires de 2005 a été conclu sous forme d'une lettre d'acceptation par la CCIPB en date du 17 mars 2008 de l'application des conditions stipulées dans le contrat de services aéroportuaires de 2005 à la liaison Pau-Bristol pour une durée d'un an.

— Un contrat de services marketing conclu le 31 mars 2008 pour une période comprise entre le 16 mai 2008 et le 13 septembre 2008, les deux parties convenant «*de se rencontrer pour débattre de la poursuite de la coopération entre CCIPB et AMS au moins trois mois avant l'expiration de la durée initiale*». Les actions de promotion prévues par ce contrat sont liées à l'engagement de Ryanair d'exploiter une ligne Pau-Bristol à raison de trois vols par semaine pendant la même période. En contrepartie d'un lien internet vers le site indiqué par la CCIPB sur la page d'accueil anglaise www.ryanair.com, pendant 8 jours, la CCIPB verse à AMS la somme de […] EUR.

— Par délibération en date du 15 juin 2009, la CCIPB a autorisé son président à modifier le montant du contrat de services marketing de 2005 en le limitant à […] EUR pour l'année 2009, en lien avec une réduction à 211 du nombre de vols planifiés par Ryanair sur sa liaison Pau-Londres.

— Un avenant au contrat de services aéroportuaires de 2005 a été conclu sous forme d'une lettre d'acceptation par la CCIPB en date du 16 juin 2009 de l'application des conditions stipulées dans le contrat de services aéroportuaires de 2005 à la liaison Pau-Bristol pour la saison d'été 2009.

— Un contrat de services marketing conclu le 16 juin 2009 pour une période comprise entre le 1er avril 2009 et le 24 octobre 2009 reconductible sous réserve d'un accord trois mois avant son terme. Les actions de promotion prévues par ce contrat sont liées à l'exploitation d'une desserte Pau-Bristol à raison de 2 vols par semaine sur un programme prévisionnel de 60 vols pendant la même période. En contrepartie d'un lien internet vers le site indiqué par la CCIPB sur la page d'accueil anglaise www.ryanair.com pendant 9 jours, la CCIPB verse à AMS la somme de […] EUR. La liaison s'est arrêtée en octobre 2009;

— Un contrat de services marketing conclu le 28 janvier 2010 «*pour une durée initiale commençant à la date de sa signature et prenant fin un an après la date de lancement des lignes*» et pouvant être «*prolongé pour une période supplémentaire d'un an*». Les actions de promotion prévues par ce contrat sont liées à une desserte Pau-Londres Stansted à compter du 30 mars 2010 à raison de trois vols par semaine avec un minimum de 220 vols, de Pau-Charleroi à compter de la même date à raison de trois vols par semaine avec un minimum de 100 vols, et de Pau-Beauvais à partir d'avril 2010 à raison de trois vols par semaine pour un minimum de 100 vols. En contrepartie d'un lien internet vers le site indiqué par la CCIPB sur les pages d'accueil anglaise, belge, néerlandaise et française de www.ryanair.com pendant des périodes de 25 ou 45 jours, la CCIPB verse à AMS la somme de […] EUR.

(79) Les services proposés par AMS ainsi que leurs conditions financières sont indiqués à l'article 3 des différents contrats de services marketing. Selon les autorités françaises, l'évolution des montants versés à AMS est fonction de la signature de nouveaux contrats en liaison avec les nouvelles dessertes (Charleroi, Bristol) et des variations apportées aux programmes prévisionnels des vols, notamment sur la liaison Pau-Londres Stansted. Aux termes des contrats du 30 juin 2005 et du 25 septembre 2007 reconduits, un nouveau contrat a été conclu en tenant compte de l'ensemble des dessertes assurées à compter du 30 mars 2010.

(80) Selon les autorités françaises, aucun nouveau contrat de services aéroportuaires n'a été conclu après l'expiration du contrat de services aéroportuaires de 2005, en avril 2010. Dès lors, la tarification appliquée à Ryanair entre avril 2010 et avril 2011 était celle adoptée en commission consultative économique pour les redevances réglementées et celle prévue par le contrat de 2005 pour l'assistance en escale, puisque les négociations pour un nouveau contrat n'avaient pas abouti. Les autorités françaises ont indiqué que seuls les services marketing avaient fait l'objet d'un nouveau contrat.

(81) Selon la France, les lignes Pau-Londres, Pau-Charleroi et Pau-Beauvais concernées par le contrat de services aéroportuaires ont été ouvertes le 30 mars 2010 pour les deux premières lignes et en avril 2010 pour la troisième. Le terme de la période initiale était donc celui du programme hiver 2010/2011. Par courrier en date du 14 février 2011, la CCIPB «*constatant que le contrat n'a pas été prolongé pour une période supplémentaire d'un an, dans les délais impartis*» a demandé à AMS «*de prendre en considération l'expiration automatique du contrat au 1er avril 2011*».

(82) Dans ses lettres du 30 mai 2011 et du 10 mai 2012, la France a présenté un état des lieux des sommes versées à la société AMS (ou à Ryanair pour le contrat du 28 janvier 2003) par la CCIPB et les autres entités publiques pendant la période comprise entre 2003 et 2011. Le montant total de ces versements entre 2003 et 2011 a été de [4-6] millions d'euros au titre des contrats visés aux considérants 64 à 81. Les montants exacts des sommes versées par la CCIPB et les autres entités publiques à la société AMS (ou à Ryanair) figurent dans le Tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2

Subventions à AMS ou à Ryanair par ligne opérée

(en milliers EUR)

Subvention payée à AMS ou à Ryanair par ligne opérée	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Pau-Londres	[…]	[…]	[…]	437	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Pau-Charleroi					[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Pau-Bristol						[…]	[…]			[…]
Pau-Beauvais								[…]	[…]	[…]
Total des versements effectués à AMS ou à Ryanair	[…]	[…]	[…]	**437**	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	**[4 000-6 000]**

Source: Lettres de la France du 30 mai 2011 et du 10 mai 2012 ([1]).

([1]) Pour 2011, en l'absence de répartition précise entre les différentes liaisons, la Commission a distribué le montant total entre les différentes liaisons dans les mêmes proportions que celles observées pour l'année 2010.

4.2. *LE CONTRAT CONCLU ENTRE LA CCIPB ET TRANSAVIA*

(83) La CCIPB a signé un contrat avec la compagnie aérienne Transavia le 23 janvier 2006. Ce contrat était conclu pour trois ans à compter du 26 avril 2006, date de démarrage de la liaison Pau-Amsterdam, et pouvait être renouvelé pour une période supplémentaire de deux ans. Il a bien été tacitement renouvelé en avril 2009 mais a été résilié en octobre 2009 à la suite de la décision de Transavia d'arrêter ses services.

(84) Ce contrat prévoit des paiements pour des services de marketing de 250 000 EUR pour les deux premières années, pour un nombre de 156 vols au départ par an. En cas de nombre de vols est inférieur à 156 par an, le paiement doit être ajusté proportionnellement. Pendant la troisième année, le paiement est de […] EUR par passager au départ (avec un plafond annuel de […] EUR).

(85) Le contrat prévoit aussi une option de renouvellement pour deux années supplémentaires, avec un paiement de […] EUR par passager au départ pour la quatrième année, et de […] EUR par passager au départ pour la cinquième année.

(86) Le contrat a donné lieu à des versements d'un total de [700 000-900 000] EUR de la CCIPB à Transavia au titre des prestations marketing effectuées par cette dernière entre le 26 avril 2006 et le 29 octobre 2009.

4.3. *LES APPORTS FINANCIERS DE DIFFÉRENTES ENTITÉS PUBLIQUES À L'AÉROPORT DE PAU*

(87) Dans sa lettre du 30 mai 2011, la France a présenté à la Commission un état des lieux de toutes les subventions accordées à l'aéroport au moyen de ressources publiques. Les mesures qui font l'objet de l'extension de la procédure sont décrites aux considérants 88 à 107. Selon la France, l'aéroport ne bénéficie d'aucun financement d'État ou aide publique qui serait destiné à équilibrer l'exploitation de l'aéroport.

(88) Aux fins de leur appréciation au regard des dispositions applicables en matière d'aides d'État, il y a lieu de distinguer les subventions «d'équipement» versées par les différentes entités publiques des subventions accordées par l'État destinées à couvrir les coûts qui relèvent selon les autorités françaises de missions régaliennes.

Tableau 3

Aéroport Pau Pyrénées — Apports financiers reçus par l'aéroport de diverses entités publiques au cours de la période 2000-2010

(en milliers EUR)

Nature Subvention	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Subvention État FIATA (Missions Régaliennes)			396		11		400	300				1 107
Subvention Équipement État (Dotation Investissements Régaliens)	166 [locaux SSLIA ([1])]		1 782 (2 Tomographes + Véhicule) SSLIA	466 (Véhicule SSLIA)								2 414
Total Subvention d'Équipement pour Missions Régaliennes	**166**		**2 178**	**466**	**11**		**400**	**300**				**3 521**
Conseil Général Pyrénées Atlantiques (Dotation d'équipement)	1 326 (aérogare fret)		91 (matériel piste)			478 (travaux taxiway)						1 895
Conseil Régional d'Aquitaine	1 413 (aérogare fret)	2 164 (aérogare passagers)	232 (aérogares)			479 (travaux taxiway)						4 288
Syndicat des Communes et Agglomération Pau	1 479 (aérogares fret et passagers)	1 683 (aérogare passagers)	643 (aérogare passagers)	5 (aérogares)								3 810
FEDER		1 559 (aérogare passagers)	1 184 (aérogares)	291 (aérogare passagers)		653 (travaux taxiway)						3 687

(en milliers EUR)

Nature Subvention	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Gaz de France				38 (Cogénération centrale)								38
Syndicat Mixte de l'Aéroport de Pau Pyrénées										4 030 (réfection piste et balisage)	100 (réfection piste et balisage)	4 130
Total Subvention d'Équipement (Hors Missions Régaliennes)	**4 218**	**5 406**	**2 150**	**334**		**1 610**				**4 030**	**100**	**17 848**
Conseil Général Pyrénées Atlantiques (Remboursement capital emprunt souscrit)	97	272	113	122	98	77						779
Investissements réalisés	**3 470**	**8 656**	**5 781**	**1 352**	**272**	**2 744**	**260**	**315**	**416**	**5 419**	**167**	**28 852**

([1]) Service de sécurité et de lutte contre l'incendie des aéronefs (SSLIA).

4.3.1. SUBVENTIONS «D'ÉQUIPEMENT»

(89) Au cours de la période 2000-2010, l'aéroport a reçu des paiements (ci-après «subventions d'équipement») versées par le syndicat mixte, l'État, diverses collectivités locales, le Fonds européen de développement régional («FEDER») et Gaz de France pour le financement d'investissements divers (aérogare, réfection piste, réfection balisage, gare de fret, centrale de cogénération etc.) pour un montant total d'environ 17,8 millions d'euros (voir le tableau 3 ci-dessus).

(90) Le Conseil général des Pyrénées Atlantiques a accordé à l'aéroport une «dotation d'équipement» de 1,895 million d'euros pour le financement de l'aérogare fret, du matériel pour la piste et de travaux au niveau du taxiway. La France a également indiqué que le Conseil général des Pyrénées Atlantiques avait versé, entre 2000 et 2005, un montant de 779 000 EUR au titre du remboursement du capital d'un emprunt. La France précise que cette mesure provient d'un protocole sur le plan de financement de l'aéroport de Pau conclu le 5 novembre 1990 entre les collectivités locales et la CCIPB. Ce plan d'un montant total maximal de 5,680 millions d'euros, comprenait les travaux de mise aux normes des aires et du balisage ainsi qu'une extension de l'aérogare. Selon le protocole, le financement des collectivités locales pouvait intervenir soit sous forme de dotation d'équipement, soit sous forme de remboursement d'emprunts souscrits par l'exploitant pour financer les investissements, soit encore sous forme d'une combinaison de ces moyens de financement. La somme de 779 000 EUR mentionnée ci-dessus correspond au remboursement du capital d'emprunt que le Conseil général des Pyrénées Atlantiques s'était engagé à couvrir en application du protocole de 1990, et qui arrivait à expiration en 2005.

(91) Du Conseil régional d'Aquitaine, l'aéroport a reçu quatre subventions pour un montant total de 4,288 millions d'euros pour le financement de l'aérogare fret et passagers et des travaux sur le taxiway.

(92) Le Syndicat des Communes et la Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées ont accordé à l'aéroport 3,810 millions d'euros pour le financement de l'aérogare fret et passagers.

(93) Le FEDER a subventionné le développement de l'aérogare passagers et les travaux sur le taxiway à hauteur de 3,687 millions d'euros.

(94) Gaz de France a également accordé à l'aéroport de Pau 38 000 EUR pour le financement d'équipements de cogénération en 2003. Au moment de l'octroi de ce financement, Gaz de France était un établissement public à caractère industriel et commercial.

(95) Enfin, le syndicat mixte a financé un programme d'investissements comprenant la réfection de la piste et du balisage, ainsi que l'extension du parc de stationnement automobile, à hauteur de 4,130 millions d'euros.

(96) Le tableau 4 ci-après présente une vue d'ensemble des différentes mesures, autrement dit des différents actes juridiques ayant donné lieu aux subventions d'équipement décrites ci-dessus. Il présente pour ces différentes mesures, les dates d'octroi de la subvention d'équipement, la nature des investissements financés et les coûts totaux de ces investissements, les montants totaux des subventions d'équipement reçus en application de ces différentes mesures, ainsi que les périodes au cours desquelles ces montants ont été versés.

Tableau 4

Vue d'ensemble des mesures ayant donné lieu aux subventions d'équipement

Date d'octroi de la subvention	Entités publiques ayant octroyé la subvention	Nature des investissements	Coûts totaux d'investissement (en Mio EUR)	Montants totaux de la subvention (en Mio EUR)	Période de versement
1999-2000	Conseil général Conseil régional Syndicat des communes et agglomération de Pau Gaz de France	Aérogares fret et passagers, matériel piste, centrale de cogénération	15,3	11,9	2000-2003

Date d'octroi de la subvention	Entités publiques ayant octroyé la subvention	Nature des investissements	Coûts totaux d'investissement (en Mio EUR)	Montants totaux de la subvention (en Mio EUR)	Période de versement
2004	Conseil général Conseil régional Union européenne (FEDER)	Travaux taxiway	2,6	1,6	2005
2009	Syndicat Mixte	Rénovation piste et balisage, extension parc de stationnement	5,1 ([1])	4,1	2009-2010

Source: Documents fournis par la France.
([1]) Dont 450 000 EUR pour l'extension du parc de stationnement.

4.3.2. SUBVENTIONS DE L'ÉTAT DESTINÉES SELON LA FRANCE À FINANCER LES MISSIONS RÉGALIENNES — SYSTÈME DE FINANCEMENT DES MISSIONS RÉGALIENNES DANS LES AÉROPORTS FRANÇAIS

(97) Le tableau 3 présente également les subventions de l'État destinées, selon la France, à financer les missions régaliennes. Il s'agit (voir ligne 1 et 2 du tableau, période de 2000 à 2010) de:

— subventions du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien («FIATA») à hauteur de 1,107 million d'euros;

— subventions d'équipement à hauteur de 2,414 millions d'euros.

(98) Au total, entre 2000 et 2010, l'aéroport de Pau a perçu à ce titre des subventions d'un montant total de 3,521 millions d'euros.

(99) Selon la France, ces subventions couvrent le coût des missions régaliennes dont l'exécution incombe aux gestionnaires d'aéroports et le financement à l'État, selon la législation française. Les missions en question sont financées par le produit de la taxe d'aéroport ainsi que par un dispositif complémentaire. L'historique et les modalités de ces dispositifs ainsi que les types de missions qu'ils financent sont décrits aux considérants 100 à 108.

(100) En 1998, le conseil d'État a jugé dans l'arrêt *SCARA* ([19]) que les missions de sûreté et de sécurité au sein des aéroports étaient des missions régaliennes de la responsabilité de l'État et pour cette raison ne pouvaient être mises à la charge des usagers des aéroports par le biais de redevances. À la suite de cet arrêt, la loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services de transport aérien et l'article 136 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 (loi de finances pour 1999) ([20]) ont mis en place la taxe d'aéroport, à compter du 1er juillet 1999. Il s'agit d'une taxe affectée, en ce sens que son produit ne peut être utilisé que pour financer certaines dépenses, en l'occurrence les coûts des missions que la France considère comme régaliennes au sein des aéroports. Les dispositions précitées ont également mis en place un dispositif complémentaire de financement de ces missions, décrit aux considérants 105 à 107.

(101) La législation, précisée par la réglementation, définit précisément les missions éligibles au financement par la taxe d'aéroport. Il s'agit du sauvetage et de la lutte contre l'incendie des aéronefs, de la prévention du péril animalier ([21]), de l'inspection filtrage des bagages de soute, de l'inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine, du contrôle des accès communs à la zone réservée ([22]), de mesures de contrôles environnementaux ([23]) ainsi que du contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique. La référence au contrôle automatisé aux frontières

([19]) Arrêt du Conseil d'État du 20 mai 1998 «*Syndicat des Compagnies aériennes autonomes*» («*SCARA*»).
([20]) Désormais codifié à l'article 1609 *quatervicies* du Code général des impôts.
([21]) Le péril animalier inclut notamment le péril aviaire, qui se manifeste par des collisions entre aéronefs et volatils de nature à menacer la sécurité des personnes et des biens à bord des aéronefs.
([22]) L'exécution de cette mission peut par exemple comprendre la mise en place et l'entretien de clôtures délimitant la zone publique et la zone réservée ou encore la mise en place de systèmes de surveillance vidéo aux abords de la zone réservée.
([23]) Cette mission comprend notamment des mesures du bruit, le cas échéant corrélées avec les trajectoires des aéronefs, ainsi que des contrôles de la qualité de l'air et de l'eau dans l'environnement des aéroports.

par identification biométrique a été introduite dans la législation en 2008. Pour le reste, le périmètre des missions éligibles au financement par la taxe d'aéroport est resté inchangé depuis la mise en place de ce dispositif, et correspond aux missions visées par l'arrêt *SCARA*. Divers textes réglementaires, nationaux et européens, précisent les obligations des exploitants d'aéroports relatives à l'exécution de ces missions. Par exemple, en ce qui concerne le sauvetage et la lutte contre l'incendie des aéronefs, la réglementation détermine précisément les moyens humains et matériels à mettre en place en fonction des caractéristiques de l'aéroport.

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

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

(104) Dans la mesure où les calculs du tarif de la taxe se font sur la base de données prévisionnelles de coûts et de trafic, un mécanisme d'ajustement *a posteriori* a été mis en place, afin d'assurer que le produit de la taxe d'aéroport, augmenté le cas échéant des financements accordés au titre du dispositif complémentaire décrit aux considérants 105 à 107, ne dépasse pas les coûts réellement supportés au titre des missions concernées. Les coûts en question comprennent les coûts de fonctionnement et de personnel engendrés par l'exécution de ces missions, les dotations aux amortissements correspondant aux investissements réalisés au titre de ces missions, ainsi que la part des frais généraux liée à ces missions ([24]). Les exploitants doivent tenir un compte pluriannuel des recettes provenant de la taxe d'aéroport et du dispositif complémentaire, ainsi que des coûts engendrés par les missions concernées. Dès qu'un solde positif est constaté, il est reporté dans les comptes cumulés des années précédentes, dont il peut résulter un solde positif ou négatif, et ce solde est pris en compte dans la fixation du tarif de la taxe pour l'année suivante. Par ailleurs tout solde positif est affecté de frais financiers à la charge de l'exploitant.

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

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

(107) En 2005, le FIATA a été supprimé et le financement correspondant a été repris directement par le budget de l'État pendant deux ans selon les mêmes principes de fonctionnement, impliquant notamment l'avis d'un comité de gestion. À compter de 2008, l'État a remplacé ce dispositif par une majoration de la taxe d'aéroport, ayant pour effet

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

de fixer la taxe à un niveau supérieur à ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts des missions de sûreté et de sécurité pour certains aéroports. Le surplus ainsi engendré est redistribué aux plus petits aéroports afin de compléter le produit de la taxe d'aéroport qui y est prélevée.

(108) Comme indiqué précédemment, les déclarations annuelles des exploitants aéroportuaires, qui font l'objet de vérifications de la part des autorités administratives, indiquent les coûts prévisionnels et constatés ainsi que les recettes prévisionnelles et constatées, provenant tant de la taxe d'aéroport que du dispositif complémentaire. De la même manière, les comptes annuels tenus par les exploitants, sur le fondement desquels est calculé le solde des coûts et des recettes réels, qui, s'il est positif, entraîne un ajustement de la taxe à la baisse et l'affectation de frais financiers à la charge des exploitants, intègre à la fois le produit de la taxe d'aéroport et les financements reçus au titre du dispositif complémentaire. Le mécanisme de déclaration, de contrôle et d'ajustement *a posteriori* destiné à prévenir le versement de ressources publiques supérieures aux coûts réellement supportés s'applique donc tant à la taxe d'aéroport qu'au dispositif complémentaire.

5. **RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE ET À L'EXTENSION DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN**

5.1. *LA DÉCISION D'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

(109) Dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, la Commission constate, conformément à la notification de la France, que le versement fondé sur le contrat de services marketing de 2005 constitue une subvention versée à AMS par la CCIPB. Eu égard à la nature publique de la CCIPB, la Commission a considéré que le contrat impliquait l'utilisation de ressources d'État.

(110) S'agissant de l'existence d'un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, la Commission a fait part de ses doutes quant au fait que la CCIPB, en concluant lesdits contrats avec AMS et Ryanair, se soit comportée comme un opérateur en économie de marché avisé poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus ou moins long terme.

(111) Dans ce contexte, la Commission a notamment estimé de façon préliminaire, sur la base des informations dont elle disposait, que le contrat de services marketing de 2005, nonobstant les services effectivement rendus, a été conclu pour subventionner la route Pau–Londres Stansted et qu'il conférait à Ryanair, à travers sa filiale AMS, un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché. La Commission a estimé que la mesure en cause était susceptible de constituer une aide d'État soumise à l'interdiction de principe de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, versée à AMS par la CCIPB. Cette appréciation se fondait sur l'analyse des informations soumises par la France et les circonstances de la conclusion de ce contrat.

(112) Concernant le contrat de services aéroportuaires de 2005, la Commission a exprimé des doutes quant à la présence d'un avantage économique conféré à Ryanair par le biais de redevances aéroportuaires réduites.

(113) Enfin, la Commission a fait part de ses doutes quant à la compatibilité avec le marché intérieur de ces mesures en application des lignes directrices de 2005.

5.2. *LA DÉCISION D'EXTENSION DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

(114) Concernant les contrats conclus entre la CCIPB et Ryanair et AMS (à savoir les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services marketing), la Commission a estimé dans la décision d'extension de la procédure que les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services marketing conclus concomitamment devaient être appréciés conjointement, Ryanair et AMS ne constituant en fait qu'un unique bénéficiaire des mesures en cause. De ce fait, la Commission a estimé qu'aux fins de déterminer si ces différents contrats constituaient des aides d'État, il fallait appliquer le critère de l'opérateur privé en économie de marché aux différentes dates auxquelles les contrats ont été conclus ([25]), à savoir:

— Le 28 janvier 2003 (liaison Pau-Londres Stansted).

— Le 30 juin 2005 (liaison Pau-Londres Stansted), et le 16 juin 2009 pour la modification de ce contrat.

— Le 25 septembre 2007 (liaison Pau-Charleroi), et le 16 juin 2009 pour la modification de ce contrat.

— MARS 2008 (contrat de services aéroportuaires en date du 17 mars 2008, contrat de services marketing conclu le 31 mars 2008) (liaison Pau-Bristol).

([25]) Sauf pour certains contrats la date de commencement effectif des activités visées par le contrat n'est pas la date de conclusion du contrat. Voir considérant 395.

— Le 16 juin 2009 (liaison Pau-Bristol).

— Le 28 janvier 2010 (liaisons Pau-Londres, Pau-Charleroi, Pau-Beauvais).

(115) La Commission a conclu qu'elle ne saurait exclure sur la base des informations dont elle disposait que Ryanair et AMS aient bénéficié d'une aide d'État dans le cadre des contrats examinés, mais elle a toutefois considéré qu'elle ne disposait pas de suffisamment d'éléments lui permettant de se prononcer de manière définitive sur ce point. Afin d'effectuer cette appréciation, la Commission a considéré que, sur la base des indices à sa disposition, les comportements du service de la CCIPB gérant l'aéroport, de la CCIPB et des autres entités publiques devaient être appréciés conjointement dans leur relation avec Ryanair et AMS.

(116) De manière similaire, la Commission a émis des doutes quant à la conformité du contrat signé avec Transavia avec le critère de l'opérateur privé en économie de marché.

(117) En ce qui concerne la compatibilité de ces éventuelles aides aux compagnies aériennes ([26]), la Commission a distingué les mesures antérieures à l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005, et les mesures postérieures.

(118) En ce qui concerne la première catégorie, la Commission a estimé que les critères à appliquer en vue d'apprécier la compatibilité des éventuelles aides en question avec le marché intérieur étaient les suivants:

— la mesure contribue à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun à savoir l'ouverture de nouvelles lignes, viables à terme, vers un autre aéroport de l'Union;

— le montant de l'aide est nécessaire et proportionnel aux coûts supplémentaires engendrés par l'ouverture de nouvelles lignes, et la mesure comporte un effet incitatif;

— la mesure est accordée d'une manière transparente et non-discriminatoire;

— elle prévoit des sanctions en cas d'inexécution des obligations de la compagnie aérienne;

— elle n'affecte pas la concurrence de manière contraire à l'intérêt général.

(119) La Commission a exprimé des doutes quant à la satisfaction de ces critères, et également quant à la compatibilité de ces éventuelles aides au fonctionnement avec le marché intérieur.

(120) S'agissant de la compatibilité des mesures postérieures à l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005, la Commission s'est principalement référée aux critères fixés dans ces lignes directrices pour les aides au démarrage en faveur des compagnies aériennes. La Commission a émis des doutes sur la satisfaction de ces critères.

(121) Concernant les subventions d'équipement en faveur de la CCIPB, la Commission a fait part de ses doutes sur le fait que les autorités publiques aient agi comme un investisseur avisé en octroyant ces subventions. La Commission a indiqué qu'elle ne pouvait en conséquence exclure que ces dernières constituent des aides d'État.

(122) En ce qui concerne la compatibilité de ces éventuelles aides avec le marché intérieur, la Commission s'est référée aux critères fixés par les lignes directrices de 2005 pour les aides aux investissements en faveur des aéroports. La Commission a exprimé des doutes quant à la compatibilité de ces aides éventuelles avec le marché intérieur.

6. **OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS**

6.1. *OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES TIERS INTÉRESSÉS À LA SUITE DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

(123) La Commission a reçu des commentaires de cinq tiers intéressés:

6.1.1. CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PAU-BÉARN (CCIPB)

6.1.1.1. ***Contrat de services aéroportuaires conclu avec Ryanair***

(124) Selon la CCIPB, compte tenu des conditions objectives et non discriminatoires dans lesquelles les charges aéroportuaires sont appliquées à Ryanair et à l'ensemble des compagnies aériennes utilisant l'aéroport de Pau, le contrat de services aéroportuaires ne contient pas d'élément d'aide d'État.

([26]) Dans la suite de cette décision, le terme «compagnies aériennes» désignera les compagnies aériennes et leurs filiales, et inclura donc en particulier AMS.

(125) La CCIPB note que l'aéroport de Pau autofinance son exploitation avec ses recettes et estime qu'il ne bénéficie d'aucune aide ou financement d'État pour équilibrer son exploitation.

(126) En ce qui concerne les charges aéroportuaires appliquées à Ryanair, la CCIPB confirme qu'elles résultent de l'application des tarifs applicables à Ryanair comme à toute autre compagnie aérienne.

(127) La CCIPB note qu'il existe trois catégories de charges aéroportuaires:

— les redevances aéronautiques réglementées;

— les redevances d'assistance en escale non réglementées;

— les taxes d'État.

(128) En premier lieu, la CCIPB confirme qu'elle applique les redevances aéronautiques réglementées (au nombre de quatre: la redevance d'atterrissage, la redevance de stationnement, la redevance balisage, la redevance passagers) aux compagnies aériennes de manière objective et non discriminatoire. Leur montant est déterminé au sein d'une commission paritaire regroupant les exploitants et les compagnies aériennes mais également l'autorité de tutelle.

(129) La CCIPB indique qu'elle n'exempte pas Ryanair de redevances de stationnement et de balisage, mais que le contrat indique simplement que «*Ryanair ne doit normalement pas avoir à payer*» lesdites redevances. La CCIPB note que s'agissant de la redevance de stationnement, celle-ci n'est due qu'à compter du moment où l'appareil stationne plus de deux heures sur l'aéroport, alors que le temps d'escale de Ryanair se limite normalement à 25 minutes. La CCIPB note que s'agissant de la redevance de balisage, les vols de Ryanair ne sont proposés qu'en journée, ce qui réduit la probabilité pour Ryanair d'avoir à verser une redevance de balisage.

(130) En second lieu, s'agissant des redevances d'assistance en escale non réglementées (par exemple les prestations d'assistance aéroportuaire ou l'amarrage des avions), la CCIPB note que les tarifs font l'objet d'une négociation commerciale avec chaque compagnie aérienne en considération des spécificités de sa situation propre. En pratique, toute comparaison purement arithmétique entre les compagnies ne serait pas forcément pertinente dans la mesure où nonobstant la taille identique des aéronefs, de nombreux autres critères seraient à prendre en considération tels que le volume annuel de mouvements réalisés par la compagnie, leur fréquence, la période (creuse ou pleine) au cours de laquelle les vols sont effectués dans la journée, les majorations pour les vols de nuit, les retards, les opérations de dégivrage, les opérations de nettoyage des aéronefs etc.

(131) La CCIPB souligne en troisième lieu que s'agissant des taxes d'État (au nombre de deux: la taxe d'aéroport et la taxe d'aviation civile) celles-ci sont appliquées de manière strictement identique à l'ensemble des compagnies aériennes. La CCIPB n'interviendrait pas sur la détermination de leur montant qui est fixé par l'autorité réglementaire.

6.1.1.2. ***Contrat de services marketing conclu avec AMS***

(132) Selon la CCIPB, les sommes versées par la CCIPB à la société AMS, ne seraient pas constitutives d'une aide d'État. La CCIPB note qu'en tant qu'autorité concessionnaire de l'aéroport de Pau, elle a décidé, en conformité avec les lignes directrices de 2005, de publier dans la revue Air & Cosmos du mois de décembre 2007, un appel à projets afin de trouver une ou plusieurs compagnies aériennes prêtes, moyennant une aide financière, à ouvrir de nouvelles destinations en Europe au départ de Pau (huit lots étaient envisagés). Toutefois, elle a constaté qu'au 31 janvier 2008, date limite de réception des projets, aucune offre d'aucune compagnie aérienne n'avait été présentée.

(133) La CCIPB considère par ailleurs que sa décision de conclure le contrat de services marketing avec Ryanair n'est pas imputable à l'État. Selon la CCIPB, ni les pouvoirs publics, ni les autorités administratives n'ont été impliqués, à quelque moment que ce soit, dans le déroulement des négociations avec Ryanair et dans la conclusion du partenariat commercial avec cette compagnie.

(134) La CCIPB estime que les chambres de commerce et d'industrie («les CCI») exploitent les installations aéroportuaires «*dans les conditions du droit privé*».

(135) Les CCI constitueraient selon la CCIPB une «*catégorie très spécifique d'établissements publics* […] *dont l'objet est de représenter librement les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription auprès des pouvoirs publics*». La CCIPB ajoute que «*le fait qu'ils soient rattachés à l'État […] n'implique en lui-même aucune subordination*». Lorsqu'elle exploite l'aéroport et, partant, lorsqu'elle conclut un partenariat avec Ryanair, la CCIPB agirait donc en toute autonomie vis-à-vis de sa tutelle et, donc, sans aucune intervention directe ou indirecte de l'État.

6.1.1.3. ***Critère de l'investisseur privé en économie de marché***

(136) La CCIPB indique qu'elle a été saisie d'une offre de la compagnie Ryanair visant à poursuivre l'exploitation de la ligne Pau-Londres Stansted à la suite de l'annulation du contrat du 28 janvier 2003 par le Tribunal administratif de Pau le 3 mai 2005.

(137) La CCIPB a conclu avec la société Ryanair, pour l'aspect opérationnel de la ligne, un contrat de services aéroportuaires qui selon la CCIPB ne révélerait pas de différences de traitement substantielles entre Ryanair et les autres compagnies aériennes desservant l'aéroport de Pau. La CCIPB ajoute que pour le développement commercial de l'aéroport, elle a conclu un contrat de services marketing sur internet avec une filiale à 100 % de la compagnie Ryanair, la société AMS. S'agissant de ce contrat, la CCIPB estime qu'elle s'est comportée comme un investisseur privé en économie de marché pour cinq raisons, qui sont exposées aux considérants 138 à 142.

(138) En premier lieu, en contrepartie du prix payé par la CCIPB, AMS fournirait de véritables prestations commerciales, notamment de nombreux liens internet sur le site ryanair.com qui permettent aux internautes d'être directement redirigés vers les sites de la CCIPB, de l'aéroport, des infrastructures de la région (bus, trains, taxis), de l'Office de tourisme du Béarn, etc.

(139) En second lieu, le site ryanair.com serait aujourd'hui, sans contestation possible, le premier site de réservation de voyages en Europe et de loin, l'un des sites les plus recherchés par les internautes consultant le moteur de recherche Google. Utiliser le site Ryanair.com pour y insérer de la publicité en faveur de l'aéroport de Pau constituerait une opportunité réelle pour l'aéroport de Pau ou les collectivités locales qu'il dessert. Les aéroports, et les autres tiers (les loueurs de voitures, les hôtels, les régions etc.) seraient prêts à payer les prix du barème de prix fixé dans la grille tarifaire publiée sur le site d'AMS. Quelques aéroports intégralement privés auraient d'ailleurs accepté de payer ces montants. La CCIPB souligne la valeur ajoutée de la publicité sur le site ryanair.com, citant une étude de la société Planet-Work qui aurait constaté que la publicité achetée sur le site ryanair.com aurait offert une visibilité supérieure, pour l'aéroport de Pau et sa région, en termes de nombre de clics des internautes, à une publicité sur le site voyages-sncf.com. La CCIPB en conclut que pour les prestations fournies, les prix appliqués par AMS et payés par la CCIPB correspondent «*aux prix de marché*».

(140) En troisième lieu, du point de vue de la CCIPB, le caractère forfaitaire du prix payé pour les services rendus ne semble pas devoir être un critère déterminant de l'existence d'une aide d'État.

(141) En quatrième lieu, les sommes payées au titre du contrat Pau-Charleroi permettraient d'obtenir des prestations différentes de celles dont la CCIPB bénéficie au titre du contrat Pau-Londres. Ainsi, la CCIPB ne paierait pas deux fois la même prestation, ce qui contribuerait à démontrer que les sommes versées ne seraient pas des subventions pour l'ouverture d'une ligne. La CCIPB affirme en outre que si la somme avait pour objet de soutenir le déficit structurel d'exploitation de la ligne, elle serait évidemment insuffisante.

(142) En cinquième lieu, la CCIPB considère qu'il est très difficile pour une «*collectivité publique qui n'a pas vocation à faire des bénéfices*», de faire la preuve que les […] EUR consentis à la société AMS ont permis de «rapporter» […] EUR à la CCIPB. Toutefois, la CCIPB tient pour certain, qu'en terme de notoriété et/ou attractivité, le lien sur le site www.ryanair.com (et l'absence de destinations proches sur le site) valait cet investissement.

6.1.1.4. ***Distorsion de concurrence***

(143) La CCIPB estime que les sommes qu'elle a versées en contrepartie des prestations marketing assurées par AMS n'affectent pas le jeu de la concurrence

(144) La destination de Pau n'aurait spontanément intéressé aucune compagnie aérienne autre qu'Air France, et malgré les efforts de l'aéroport, seules Ryanair pour Londres et Transavia pour Amsterdam se seraient manifestées.

(145) La CCIPB note que l'arrivée des lignes low-cost n'a pas affecté les lignes d'Air France, qui depuis 2003 aurait augmenté son trafic au départ de Pau.

6.1.2. ASSOCIATION DES COMPAGNIES AÉRIENNES EUROPÉENNES (ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES «AEA»)

(146) L'AEA se considère comme une partie intéressée dans le cadre de la présente affaire. En effet, elle compte parmi ses membres une compagnie aérienne qui dessert l'aéroport de Pau (Air France). De manière plus générale, l'AEA, qui représente les intérêts des transporteurs européens «en réseau», estime qu'elle a un intérêt naturel à suivre la mise en œuvre des lignes directrices de 2005. Selon elle, les transporteurs qui bénéficient illicitement de certaines réductions de leurs redevances contribuent à créer des distorsions de concurrence à l'intérieur du marché commun, au détriment d'autres transporteurs qui doivent supporter les coûts de leurs activités.

(147) L'AEA est d'avis que les deux contrats que la CCIPB a signés avec Ryanair et AMS, sa filiale à 100 %, à savoir 1) le contrat de services aéroportuaires concernant la liaison Londres Stansted-Pau et 2) le contrat de services marketing sur internet, pour lequel AMS perçoit un montant forfaitaire de 437 000 EUR par an, ont de quoi susciter de vives inquiétudes.

(148) Selon elle, le fait que Ryanair soit le seul utilisateur de l'aéroport à bénéficier d'un contrat spécifique pour les services aéroportuaires est une pratique plus que discutable. En outre, elle considère que Ryanair ne devrait pas être exemptée des redevances de stationnement et de balisage et que lorsque les rotations de la compagnie dépassent deux heures, elle devrait être soumise aux mêmes redevances que les autres compagnies aériennes.

(149) L'AEA affirme que les différentes juridictions françaises ont largement reconnu que le contrat de services marketing signé avec AMS a créé des conditions excessivement favorables pour Ryanair ([27]). Elle constate que des expressions telles que «déséquilibre» ont également été utilisées par le tribunal administratif de Pau dans un jugement rendu en mai 2005, qui ne pouvait que conclure que ce type de contrats constituait une aide financière à Ryanair. L'AEA ne remet pas en cause la pratique des services de marketing en tant que telle, mais doute que les conditions normales de marché aient été respectées dans les dispositions contractuelles en cause.

6.1.3. RYANAIR

(150) Ryanair affirme que les modalités et les conditions du contrat de services aéroportuaires de 2005 sont conformes aux conditions du marché et que le contrat ne confère aucun avantage sélectif à la compagnie, raison pour laquelle il ne fausse pas le jeu de la concurrence, ni n'affecte les échanges entre États membres.

(151) La compagnie souligne qu'elle paie les redevances et taxes aéronautiques standard en vigueur à l'aéroport de Pau en plus des commissions sur les ventes de billets et les excédents de bagages. Elle précise que ces redevances sont semblables à celles qui sont appliquées dans d'autres aéroports comparables ou à d'autres transporteurs aériens exerçant des activités à l'aéroport de Pau. A sa connaissance, la CCIPB ne lui réserve pas de traitement plus favorable que celui auquel ont droit les autres compagnies aériennes.

(152) D'après Ryanair, les réductions conditionnelles accordées sur les redevances de stationnement et de balisage et sur les frais de manutention prévus aux articles 7.1.3 et 7.2 du contrat de services aéroportuaires de 2005 se fondent sur des critères objectifs précisés dans le contrat, c'est-à-dire l'absence d'éclairage le jour et de stationnement ou de manutention lourde compte tenu de la durée de rotation de 25 minutes de Ryanair et de la nature sommaire du service qu'elle offre à ses passagers. Ryanair fait observer que ces exemptions s'appliquent également à d'autres compagnies aériennes similaires, et que l'article 3 du contrat de services aéroportuaires de 2005 mentionne expressément l'obligation, pour la CCIPB, d'appliquer les conditions accordées à Ryanair aux autres compagnies aériennes comparables ([28]).

(153) Ryanair souligne que les modalités et les conditions qui lui ont été proposées n'ont pas de caractère secret et que, contrairement aux pratiques courantes dans le secteur, le contrat de services aéroportuaires de 2005 autorise expressément la CCIPB à dévoiler son contenu à d'autres compagnies aériennes.

(154) Ryanair soutient qu'elle ne recevait aucun avantage illégal de la part de la CCIPB dans le cadre du contrat de services aéroportuaires de 2005 et que la relation transparente couverte par le contrat se caractérise par l'absence de sélectivité, condition essentielle (bien que non suffisante) à la qualification d'une mesure en tant qu'aide d'État. Elle fait valoir en outre que les autres conditions nécessaires à l'existence d'une aide d'État (effet sur les échanges entre États membres et distorsions de concurrence, par exemple) ne sont pas satisfaites par les mesures en cause.

6.1.4. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(155) AMS indique qu'elle propose des espaces publicitaires sur le site internet de Ryanair aux conditions habituelles du marché et à des tarifs publiés sur son propre site web.

(156) La société considère que le contrat de services marketing sur internet (WMS) avec la CCIPB ne relève pas du champ d'application des règles de l'Union en matière de transports étant donné qu'il s'agit d'un contrat de publicité commerciale classique, semblable à ceux qui sont souvent conclus avec des journaux, des chaînes de télévision, des stations de radio et des fournisseurs d'espaces publicitaires extérieurs, etc.

([27]) L'AEA se réfère en particulier à l'arrêt du Conseil d'État du 27 février 2006, *Compagnie Ryanair Limited* (n° 264406).

([28]) L'article 3 du contrat de services aéroportuaires de 2005 dispose: «Non-exclusivité. Le présent Contrat est conclu à titre non exclusif. Les conditions dont bénéficie Ryanair au titre du présent Contrat seront également appliquées à toute compagnie aérienne avec laquelle l'Aéroport Pau-Pyrénées déciderait d'ouvrir une nouvelle ligne internationale à bas prix. Lesdites conditions seront modulées en fonction des caractéristiques des lignes internationales nouvellement créées et notamment: fréquence des vols, nombre des passagers transportés, conditions tarifaires des vols.»

(157) Selon AMS, les conditions relatives à l'achat d'espaces publicitaires sur le site internet de Ryanair par la CCIPB reflètent les conditions du marché et sont conformes à celles-ci. En ce qui concerne la valeur des espaces publicitaires sur le site internet de Ryanair, AMS souligne que les prix qu'elle fixe pour ces espaces reflètent le succès commercial croissant de ce site et sa capacité sans commune mesure à servir de support à un message publicitaire s'adressant à un public très ciblé.

(158) AMS fait valoir que le site internet de Ryanair est bien plus convoité en tant qu'espace publicitaire que tout autre site de voyage de n'importe quel portail général utilisé comme point de comparaison par la Commission. Elle précise que le site internet de Ryanair enregistre plus de 300 millions d'impressions de pages chaque mois.

(159) AMS allègue que la CCIPB a acheté des espaces publicitaires aux mêmes conditions que les clients privés. Selon elle, les prix définis dans le contrat de services marketing sur internet correspondent aux tarifs courants qu'elle pratiquait à l'époque du contrat et étaient identiques pour tous les clients, qu'ils soient publics ou privés. La société indique que des gestionnaires privés d'aéroports ([…] et […] par exemple) ont signé avec AMS des contrats semblables à l'accord conclu avec la CCIPB.

(160) AMS conteste la pertinence du caractère nécessaire du marché en cause, ainsi évoqué par la Commission dans la décision d'ouverture: «*[…] la Commission se demande si les services marketing conclus sont nécessaires pour la CCIPB et si le Contrat de services marketing n'a pas été conclu uniquement pour subventionner la route Pau-London Stansted*» ([29]).

(161) En effet, selon AMS, ce type d'opération effectuée aux conditions du marché exclut l'existence d'une aide et il n'existe pas de précédent juridique en ce qui concerne l'évaluation du caractère «nécessaire». Toutefois, AMS rappelle que, puisque la Commission persiste à vouloir mettre en cause ce caractère nécessaire, la CCIPB est chargée à la fois de la promotion de la région de Pau-Béarn et de l'exploitation de l'aéroport de Pau. Elle considère qu'au vu de ces deux objectifs, la publicité sur le site internet de Ryanair est logique d'un point de vue commercial.

(162) En ce qui concerne l'achat d'espaces publicitaires pour promouvoir la région, AMS souligne que les chambres de commerce et d'industrie françaises sont en concurrence les unes avec les autres et doivent recourir à un «marketing territorial» pour que leur région l'emporte sur ses concurrentes.

(163) AMS est d'avis que l'espace publicitaire acheté sur le site internet de Ryanair permet d'accroître la visibilité de l'aéroport de Pau. Selon elle, la CCIPB a un intérêt commercial direct à agir de la sorte parce que la hausse du nombre de passagers qui en résulte attire des entreprises auxiliaires vers l'aéroport et augmente les recettes de celui-ci.

(164) AMS fait valoir que la CCIPB ne fait pas de publicité sur le site internet de Ryanair pour subventionner la liaison Pau-Londres, mais que l'espace sur le site internet de Ryanair qu'AMS met à disposition de la CCIPB constitue une ressource recherchée pour laquelle il est prouvé qu'il existe une demande d'autres annonceurs, y compris du secteur privé. Il serait donc inexact de décrire la vente de cet espace comme un simple prétexte pour obtenir le versement de subventions.

(165) Selon AMS, le contrat de services marketing sur internet ne constitue pas une aide parce que ses conditions sont conformes à celles d'un contrat commercial classique et ne confèrent aucun avantage à AMS (ou Ryanair). La société considère que cet accord ne fausse donc pas le jeu de la concurrence et n'affecte pas les échanges entre États membres.

6.1.5. AIR FRANCE

(166) Au départ de l'aéroport de Pau, Air France offre environ 5 fréquences quotidiennes vers l'aéroport de Paris Orly, 3 fréquences quotidiennes vers l'aéroport de Paris Roissy Charles de Gaulle, et 4 fréquences quotidiennes vers l'aéroport de Lyon (au travers d'une filiale).

(167) Air France constate que les avantages consentis à la compagnie Ryanair ainsi qu'à sa filiale AMS et dont ne bénéficie pas Air France ont pour effet de réduire significativement les coûts d'exploitation de Ryanair. Selon Air France, de ce fait, cela affecte la concurrence directe existant entre Ryanair et Air France pour les vols offerts depuis et vers l'aéroport de Pau mais également la concurrence sur l'ensemble des liaisons intracommunautaires. Les échanges entre États membres s'en trouveraient donc directement affectés.

([29]) Décision d'ouverture, point 43.

6.1.5.1. ***Redevance aéroportuaires***

(168) Air France note que selon la brochure tarifaire 2007 publiée par la CCIPB, le tarif public de la redevance de stationnement est fixé à 0,16 EUR tonne/heure. Cette redevance est applicable dès lors que l'aéronef stationne au minimum 2 heures sur le tarmac. Air France trouve qu'il n'est pas anormal que Ryanair ne paie pas cette redevance pour une rotation de 25 minutes mais que toutefois dès qu'une rotation dépasse deux heures, Ryanair devrait être soumis au paiement.

(169) Air France note que selon la brochure tarifaire 2007 publiée par la CCIPB, le tarif public de la redevance de balisage est fixé à 35,18 EUR par mouvement-avion. Cette redevance est due dès lors que les équipements de balisage sont utilisés pour un «mouvement-avion», c'est-à-dire un atterrissage ou décollage, de jour comme de nuit. Dès lors, ne pas appliquer cette redevance à la compagnie Ryanair sous prétexte qu'elle n'effectue que des rotations en journée ne serait pas conforme aux conditions générales d'application de cette redevance.

(170) Air France souligne que ces tarifs publics sont habituellement revus dans le temps et considère que Ryanair — comme les autres transporteurs opérant depuis et vers l'aéroport de Pau — devrait être assujettie aux éventuelles variations du niveau de ces redevances.

6.1.5.2. ***Prestations d'assistance aéroportuaire***

(171) Air France indique que la prestation d'assistance au sol effectuée à son profit à Pau fait l'objet d'une contractualisation formelle. Air France note que selon les lignes directrices de 2005, «*un gestionnaire d'aéroport agissant en tant que prestataire de services en escale peut pratiquer des tarifs différents sur les charges d'assistance facturées aux compagnies aériennes, si ces différences de tarifs reflètent des différences de coût liées à la nature ou à l'ampleur des services rendus*». Air France souligne que dans son jugement du 3 mai 2005, le tribunal administratif de Pau a estimé qu'un rabais injustifié sur les tarifs de prestations d'assistance en escale accordé à Ryanair constituait une aide d'État qui, à défaut d'avoir été notifiée, devrait être considérée comme illégale.

(172) Air France note qu'elle offre significativement plus de services de et vers l'aéroport de Pau que la compagnie Ryanair. Dans ces conditions, il apparaît à Air France que les tarifs consentis par la CCIPB à la compagnie Ryanair pour les prestations d'assistance aéroportuaire ne devraient pas être plus avantageux que ceux dont bénéficie Air France.

6.1.5.3. ***Contrat de services marketing conclu avec AMS***

(173) Air France constate que ce type de contrats entre l'entité gestionnaire d'un aéroport et la filiale de Ryanair AMS semble une pratique courante de Ryanair sur les aéroports à partir desquels elle décide d'ouvrir des lignes aériennes. Air France indique que les juridictions administratives françaises ont déjà sanctionné ce type de mesures, en ce que les prétendues prestations de promotion n'étaient pas réalisées ou étaient réalisées dans des conditions excessivement favorables à Ryanair.

(174) Air France cite le «déséquilibre» que le tribunal administratif de Pau a relevé dans son jugement du 3 mai 2005 entre les engagements réciproques des parties à la convention conclue entre la CCIPB et Ryanair en 2003. Air France pense qu'il est permis de s'interroger sur l'existence d'un équilibre entre les obligations des parties à l'accord de 2005 avec AMS. Selon Air France, rien n'indique que tout ou partie de cette somme puisse être restituée par Ryanair soit en cas de fermeture de la liaison aérienne concernée soit en cas de non réalisation des objectifs promotionnels éventuellement fixés.

(175) Air France ne conteste pas le fait que certaines aides «marketing» puissent être acceptables au regard des règles communautaires. Toutefois, Air France estime peu probable que le contrat dit de «services marketing» puisse satisfaire les conditions requises afin d'être compatible avec le marché intérieur au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c du TFUE.

6.1.5.4. ***Conclusion***

(176) Air France souhaite qu'il soit mis fin aux versements selon elle indus dont bénéficie Ryanair à l'aéroport de Pau depuis 2005 et que la récupération de l'aide illégale auprès de Ryanair soit ordonnée.

6.2. *OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES TIERS INTÉRESSÉS À LA SUITE DE L'EXTENSION DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

6.2.1. CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PAU-BÉARN (CCIPB)

(177) La CCIPB pense que les contrats de services marketing et les contrats de services aéroportuaires qu'elle a conclus avec les compagnies aériennes et/ou leurs filiales ne contiennent aucun élément d'aide d'État.

(178) La CCIPB constate que s'agissant des contrats, leur nature et leur objet sont radicalement différents et doivent être analysés séparément. Il importerait peu que ces contrats aient pu être conclus le même jour étant donné qu'ils poursuivent chacun un objectif différent. Le contrat de services aéroportuaires a pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles l'aéroport de Pau met à disposition des compagnies aériennes son installation aéroportuaire et leur fournit divers services aéroportuaires contre rémunération. En revanche, le contrat de services marketing aurait pour objet de définir les conditions dans lesquelles une compagnie aérienne doit, contre rémunération, promouvoir l'aéroport de Pau et les attractions touristiques et d'affaires de la région de Pau et du Béarn sur son site internet. Les deux types de contrats ne seraient donc pas intrinsèquement liés. De la même manière, si les termes et conditions dans lesquels les services aéroportuaires assurés par l'aéroport et les services marketing réalisés par une compagnie aérienne ou une de ses filiales peuvent figurer dans un seul et même contrat, cela ne signifierait pas pour autant que l'analyse juridique de l'existence d'une aide d'État doive porter sur ces deux types de services qui ne «se compenseraient» pas.

(179) S'agissant du comportement de la CCIPB et des autres entités publiques, la CCIPB estime qu'il n'y a pas lieu de les apprécier conjointement, à tout le moins pour ce qui concerne les contrats de services marketing (ce qui justifie d'autant l'appréciation distincte des contrats), dès lors que ces contrats sont négociés et conclus par la CCIPB de manière strictement autonome, sans l'intervention d'autres entités publiques.

6.2.1.1. ***Les contrats de services marketing conclus par la CCIPB***

Imputabilité

(180) Selon la CCIPB, les paiements effectués au titre des contrats de services marketing ne sont pas imputables à l'État car la CCIPB bénéficie d'une autonomie totale dans la gestion de l'aéroport vis-à-vis de ses autorités de tutelle. Les décisions de verser des sommes, d'une part, à Ryanair, puis à AMS, et d'autre part, à Transavia, pour des prestations marketing, auraient été prises par la CCIPB de manière autonome et individuelle, sans intervention directe ou indirecte de l'État.

Avantage économique octroyé aux compagnies aériennes

(181) La CCIPB estime avoir manifestement agi comme l'aurait fait un investisseur privé avisé en économie de marché. En particulier, la société AMS et la société Transavia auraient fourni de véritables prestations commerciales, notamment des liens sur leur site internet qui permettent aux internautes d'être directement redirigés vers les sites de la CCIPB, et dont la rémunération correspondrait au prix du marché. La CCIPB souligne à cet égard la fréquentation importante des sites internet de Ryanair et de Transavia.

(182) La CCIPB note par ailleurs que les prix appliqués par AMS le sont selon un barème fixé dans une grille tarifaire publique disponible sur son site. Ce barème serait appliqué à tous les clients aéroportuaires d'AMS sans distinction, y compris certains aéroports britanniques intégralement privatisés. Transavia assurerait pour sa part des prestations marketing pour un aéroport privé en Italie.

(183) En outre, selon la CCIPB, certains aéroports français, gérés par des entreprises privées (en qualité de délégataires de service public) semblent avoir conclu un contrat de services marketing avec AMS, notamment l'aéroport de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, géré par la société canadienne SNC-Lavalin. La CCIPB y voit une preuve de la conformité de son comportement à celui d'un opérateur privé.

(184) La CCIPB note par ailleurs que le caractère forfaitaire du prix payé pour les services rendus n'apparaît pas être un critère déterminant de qualification d'une aide d'État et que les sommes payées au titre du contrat Pau-Charleroi permettent d'obtenir des prestations différentes de celles dont la CCIPB bénéficie au titre du contrat Pau-Londres, en conséquence de quoi la CCIPB ne paierait pas deux fois pour la même prestation. La CCIPB considère par ailleurs que les sommes versées sont insuffisantes pour l'ouverture d'une ligne aérienne.

(185) La CCIPB considère qu'en achetant ces prestations de services marketing aux prix mentionnés dans les contrats, elle a bénéficié de contreparties économiques incontestables, et ce, à deux titres. D'abord, les prestations marketing auraient eu un impact favorable sur les recettes d'exploitation de l'aéroport en favorisant notamment un flux accru de passagers au sein de l'aéroport. En outre, et à titre surabondant, ces contreparties auraient également bénéficié à l'ensemble de la ville de Pau et sa région.

(186) La CCIPB ne partage pas l'avis du consultant selon lequel «*la stratégie de Ryanair sous-jacente à la conclusion des contrats marketing est d'obtenir une subvention de l'aéroport afin de maintenir ses prix à un niveau bas*». À la différence du consultant, la CCIPB estime avoir un grand intérêt commercial à l'achat de telles prestations car l'aéroport de Pau est un aéroport régional qui ne bénéficie pas d'un afflux naturel de passagers en volume suffisant pour équilibrer ses comptes d'exploitation. La CCIPB indique que depuis l'arrivée de Ryanair à l'aéroport et les efforts promotionnels réalisés sur son site internet, l'aéroport de Pau a substantiellement augmenté son trafic.

(187) Enfin, la CCIPB indique avoir refusé de renouveler le contrat de services marketing avec AMS au motif que les nouveaux prix en négociation étaient trop élevés. Cette décision confirmerait qu'elle n'était pas disposée à accueillir Ryanair à tout prix.

Distorsion de concurrence

(188) Selon la CCIPB, les sommes versées en contrepartie des prestations marketing n'ont en rien affecté le jeu de la concurrence entre les compagnies aériennes ni entre aéroports. La CCIPB souligne qu'elle doit faire des efforts de promotion, ayant les plus grandes difficultés à attirer des compagnies aériennes car celles-ci préfèrent se déporter sur les aéroports de proximité plus attractifs pour le tourisme de loisir. La CCIPB cite l'aéroport de Biarritz-Anglet-Bayonne, qui dessert une région réputée pour ses plages, et l'aéroport de Tarbes-Lourdes, qui bénéficie du site religieux de Lourdes.

(189) La CCIPB note qu'à l'aéroport de Pau, la concurrence exercée par les compagnies à bas coût en rien affecté l'activité d'Air France qui n'a cessé de croître jusqu'en 2008, lorsqu'a éclaté la crise économique. La CCIPB souligne par ailleurs qu'avant l'arrivée de Ryanair en 2003, aucune compagnie aérienne n'exploitait de ligne internationale depuis l'aéroport de Pau, et que cette arrivée n'a donc pas affecté la concurrence sur les liaisons existantes.

6.2.1.2. ***Les contrats de services aéroportuaires***

(190) La CCIPB rappelle que l'ensemble des redevances aéroportuaires sont appliquées strictement à tous les usagers ainsi qu'à toutes les compagnies aériennes de la plate-forme de l'aéroport de Pau de manière identique. La CCIPB réfute à cet égard l'existence de quelconques pratiques discriminatoires.

(191) D'autre part, la CCIPB ne partage pas l'avis du consultant selon lequel les redevances non-règlementées varient d'une compagnie aérienne à l'autre sans justes motifs. Selon la CCIPB, les tarifs des prestations non-réglementées font l'objet d'une négociation avec chaque compagnie aérienne en fonction des spécificités de sa situation propre. La CCIPB conclut de ces arguments qu'aucun des contrats de services aéroportuaires examinés par la Commission ne contient un quelconque élément d'aide d'État.

6.2.1.3. ***Subventions à l'aéroport***

(192) La CCIPB estime qu'aucune des «subventions» perçues par l'aéroport de Pau au cours de la période 2000-2010 et visées par la procédure formelle d'examen ne contient d'élément d'aide d'État.

Subventions régaliennes

(193) Selon la CCIPB, les subventions de 3,521 millions d'euros mentionnées à la section 4.3.1, ont été destinées à financer des missions confiées par la loi aux exploitants d'aéroports mais tombant normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique. Ainsi, ces missions ne seraient pas de nature économique et pour cette raison, les subventions en question n'entreraient pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État.

Subventions d'équipement

(194) La CCIPB estime que les subventions d'équipement apportées par le syndicat mixte et les collectivités locales ne contiennent pas d'élément d'aide d'État. Ces sommes auraient servi à financer des investissements réalisés par les propriétaires de l'infrastructure aéroportuaire pour son entretien et son amélioration, autrement dit pour la valorisation de leur propre patrimoine. Ces investissements seraient donc réalisés au seul bénéfice de leurs propriétaires. Ces sommes ne conféreraient en revanche aucun avantage économique à la CCIPB car elles n'allègeraient pas les charges d'exploitation qu'elle doit normalement supporter en tant que gestionnaire de l'aéroport. Ces sommes ne feraient que «transiter» par la CCIPB qui, en sa qualité de gestionnaire de l'outillage public, se voit confier la mission de réaliser lesdits travaux d'entretien, de remise aux normes et d'amélioration.

(195) Ainsi, selon la CCIPB, en versant des subventions d'équipements, l'autorité concédante et les collectivités locales interviennent tout naturellement en leur qualité de propriétaires des infrastructures aéroportuaires, dans le cadre de la concession d'outillage public, à des fins de travaux de remise aux normes, de maintenance et d'amélioration du service public aéroportuaire, en vue de valoriser leur patrimoine. Il s'agirait donc d'investissements qui incombent, naturellement, au propriétaire de l'outillage public et non à son exploitant.

(196) La CCIPB note de plus qu'elle devra restituer à la fin de la concession (fin 2015) lesdites infrastructures aéroportuaires à leurs propriétaires, avec les investissements réalisés.

(197) Par ailleurs, les subventions en question n'auraient en rien faussé la concurrence avec les autres aéroports voisins (Tarbes-Lourdes-Pyrénées et Biarritz-Anglet-Bayonne) car ceux-ci auraient également perçu des subventions similaires de leurs autorités concédantes.

(198) S'agissant de la somme de 38 000 EUR perçue de Gaz de France en 2003, la CCIPB note que cette mesure n'est pas imputable à l'État mais a été prise de manière autonome par Gaz de France. Cette décision n'aurait d'ailleurs conféré aucun avantage économique à l'aéroport de Pau puisque Gaz de France aurait agi comme un investisseur privé avisé en économie de marché. En effet, Gaz de France avait suggéré à la CCIPB de mettre en place une installation de cogénération, ce qui permettait à l'aéroport de réaliser des économies d'énergie en matière de chauffage et de climatisation et à Gaz de France de pouvoir fournir le gaz nécessaire à son fonctionnement.

Compatibilité sur le fondement de la décision 2005/842/CE de la Commission

(199) La CCIPB note que la décision 2005/842/CE de la Commission ([30]) (ci-après la «décision SIEG de 2005») est applicable aux mesures examinées. La CCIPB souligne que dans le champ d'application de cette décision, figurent en effet «*les compensations de service public accordées aux aéroports […] dont le trafic annuel moyen n'a pas atteint 1 000 000 passagers pour les aéroports […] au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du service d'intérêt économique général*» et dont «*le montant annuel de compensation pour le service en cause est inférieur à 30 millions EUR*» (article 2). Ainsi, pour la CCIPB, qui s'estime chargée de la fourniture d'un service public aéroportuaire, si les subventions versées à l'aéroport constituaient des aides, ces aides seraient compatibles et dispensées de l'obligation de notification préalable sur le fondement de la décision SIEG de 2005.

Compatibilité sur le fondement des lignes directrices de 2005

(200) La CCIPB fait valoir à titre subsidiaire que les subventions perçues par l'aéroport de Pau et la CCIPB remplissent les critères de compatibilité prévus par les lignes directrices de 2005.

6.2.2. RYANAIR

(201) Ryanair fait valoir que la Commission a eu tort de fusionner les deux accords conclus avec la CCIPB, l'un par Ryanair et l'autre par AMS, en une seule affaire relative à une aide d'État présumée. La compagnie aérienne ajoute que l'enquête portant sur la relation entre AMS et l'aéroport de Pau est à contre-courant du succès commercial de l'offre de Ryanair, qu'AMS compte un grand nombre de clients (pas seulement des aéroports) et que son modèle est de plus en plus souvent reproduit sur les sites internet d'autres compagnies aériennes.

6.2.2.1. ***Rapport du consultant du 30 mars 2011***

(202) Ryanair conteste certaines conclusions du rapport du consultant, en particulier les trois allégations suivantes ([31]):

a) «*Le site de Ryanair paraît donc avant tout comparable aux sites d'autres compagnies aériennes qui n'hébergent de manière générale que peu de publicité payante et sur lesquels les aéroports ne sont pas annonceurs.*» Ryanair déclare qu'il est inexact d'affirmer que les autres compagnies aériennes ne proposent pas de publicité payante sur leurs sites internet. Elle fait valoir que cette pratique est de plus en plus répandue et que les aéroports régionaux, qui souffrent d'une faible demande, considèrent de plus en plus souvent les sites web des compagnies aériennes à bas prix qu'ils comptent parmi leurs clients comme le meilleur endroit pour faire de la publicité. Ryanair constitue également un exemple de compagnie aérienne faisant la publicité, sur son site web, des services de stationnement d'un aéroport de première catégorie dont elle est cliente.

b) Ryanair soutient qu'il est inexact d'affirmer que les aéroports ne sont pas comparables à d'autres annonceurs sur son site internet, dans la mesure où les services aéroportuaires fournis à ses passagers ne peuvent être dissociés des services fournis aux passagers par Ryanair elle-même. La compagnie allègue que les passagers potentiels voyant une publicité pour un aéroport sur son site internet généreront des recettes pour l'aéroport, qu'ils volent ou non avec Ryanair. Elle soutient par conséquent que la situation des aéroports faisant de la publicité sur son site est, contrairement à l'avis de la Commission, semblable à celle d'autres annonceurs tels que les hôtels et les loueurs de voitures.

([30]) Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67).

([31]) Décision d'extension de la procédure, considérant 38.

c) Selon Ryanair, c'est à tort que «*le consultant met en cause la rationalité du comportement d'aéroports qui dépenseraient leur propre argent auprès de compagnies aériennes pour attirer des clients sur les vols les desservant, alors que ces passagers supplémentaires bénéficieraient directement auxdites compagnies aériennes*». D'après Ryanair, le fait que la fourniture de services marketing profite au fournisseur d'espaces publicitaires, à savoir Ryanair, ne signifie pas qu'elle ne profite pas également à l'aéroport achetant ces services. Le fait qu'un aéroport fasse de la publicité sur le site de Ryanair ou non importe peu à la compagnie puisque son taux de remplissage est similaire sur les liaisons vers les aéroports ayant conclu un accord de publicité avec AMS et sur celles vers les aéroports qui ne l'ont pas fait. Ryanair ajoute que les aéroports régionaux n'étant généralement pas bien établis sur le marché, la publicité est une nécessité. Elle affirme également que la Commission a tort de se focaliser sur les avantages pour la compagnie aérienne étant donné que le critère de l'opérateur en économie de marché n'exige pas qu'une mesure ne génère aucun avantage pour un tiers, ce qui inclut le fournisseur de l'espace publicitaire. Ryanair souligne que les accords de marketing conclus par AMS avec des aéroports sont distincts des accords conclus par Ryanair avec des aéroports, et ne dépendent pas du prétendu «avantage» que la publicité de l'aéroport sur ryanair.com confère à la compagnie.

6.2.2.2. ***Traitement d'AMS et de Ryanair en tant que bénéficiaire unique***

(203) Ryanair estime que l'accord de services aéroportuaires conclu par la CCIPB avec elle et l'accord de marketing conclu avec AMS sont distincts et indépendants, qu'ils portent sur des services différents et qu'aucun lien ne justifie le fait qu'on les considère comme une seule source de «mesures». Selon elle, les accords AMS ont profité à la CCIPB, en sa qualité d'acheteuse de services publicitaires, et ne sont pas destinés à améliorer le taux de remplissage ou le rendement de la compagnie sur les liaisons qu'elle exploite.

6.2.2.3. ***Ressources d'État et absence d'imputabilité***

(204) Ryanair conteste que les décisions prises par la CCIPB soient imputables à l'État et affirme que les accords conclus par cette dernière avec Ryanair et AMS n'ont entraîné aucun transfert de ressources de l'État français.

(205) Ryanair affirme que la CCIPB n'est pas une autre facette de l'État français et que l'imputabilité ne peut être établie uniquement au motif que la CCIPB est une entreprise publique et qu'elle est donc sous le contrôle de l'État français. La compagnie aérienne est d'avis que la Commission doit examiner le rôle des autorités publiques dans les décisions prises par la CCIPB à l'égard de Ryanair et d'AMS.

(206) Par ailleurs, Ryanair se réfère à la jurisprudence des juridictions françaises, sur la base de laquelle elle estime que les chambres de commerce et d'industrie sont des entités originales se caractérisant par leur double nature et qu'il convient de les classer dans la catégorie des «établissements publics économiques».

(207) En ce qui concerne la participation de l'État au processus de prise de décision, Ryanair estime que l'État ne doit être informé que de certaines décisions et uniquement a posteriori.

6.2.2.4. ***Plan d'entreprise***

(208) Ryanair soutient que l'absence de plan d'entreprise à la date de la conclusion des accords de 2005 ne peut être utilisée comme preuve que les accords n'étaient pas conformes au critère de l'opérateur en économie de marché.

6.2.2.5. ***Observations de Ryanair du mercredi 10 avril 2013***

(209) Ryanair a transmis, le 10 avril 2013, deux notes rédigées par la société Oxera et une analyse rédigée par le professeur Damien P. McLoughlin.

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

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

(211) Oxera fait valoir que les prix de référence du marché obtenus auprès des aéroports de référence ne sont pas affectés par les aides d'État accordées aux aéroports environnants. Il est donc possible d'estimer de manière fiable une valeur de référence du marché lors de l'application du critère de l'opérateur en économie de marché.

(212) En effet,

a) des analyses de référence sont couramment utilisées lors de tests au regard du critère de l'opérateur en économie de marché effectués ailleurs que dans le domaine des aides d'État;

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

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

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

e) les aéroports qui respectent le critère de l'opérateur en économie de marché ne fixeront pas leurs prix en dessous du coût marginal.

Deuxième note d'Oxera — Principes sous-tendant l'analyse de la rentabilité lors des tests au regard du critère de l'opérateur en économie de marché. Affaires d'aides d'État relatives à Ryanair, note rédigée par Oxera pour Ryanair, le 9 avril 2013

(213) Oxera fait valoir que l'analyse de la rentabilité qu'elle a effectuée dans ses rapports présentés à la Commission suit les principes qu'adopterait un opérateur rationnel du secteur privé et reflète l'approche qui ressort des précédentes décisions de la Commission.

(214) Les principes qui sous-tendent l'analyse de la rentabilité sont les suivants:

a) l'appréciation est effectuée par paliers;

b) un plan d'entreprise ex ante n'est pas nécessairement requis;

c) dans le cas d'un aéroport non saturé, l'approche basée sur la caisse unique est la méthode de tarification appropriée;

d) seuls les revenus associés à l'activité économique de l'aéroport en activité devraient être pris en compte;

e) la durée intégrale de l'accord, y compris les prolongations éventuelles, devrait être prise en compte;

f) les flux financiers futurs devraient être actualisés afin d'évaluer la rentabilité des accords.

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

Analyse du professeur Damien P. McLoughlin — Consolidation d'une marque: pourquoi et comment les petites marques devraient investir dans le marketing, note rédigée pour Ryanair, le 10 avril 2013

(216) Le document a pour objectif d'exposer la logique commerciale qui explique pourquoi les aéroports régionaux décident d'acheter à AMS des espaces publicitaires sur ryanair.com.

(217) Il existe un grand nombre d'aéroports très solides, bien connus et régulièrement utilisés. Les concurrents plus faibles doivent surmonter le comportement d'achat statique des consommateurs pour développer leur activité. Les aéroports régionaux plus petits doivent trouver le moyen de transmettre en permanence le message lié à leur marque à un public aussi large que possible. Les formes traditionnelles de communication marketing nécessitent des dépenses qui dépassent leurs ressources.

(218) La publicité par l'intermédiaire d'AMS:

a) donne la possibilité d'atteindre une partie importante des personnes qui envisagent déjà d'acheter un voyage;

b) engendre des coûts relativement faibles (tarif aux taux commerciaux pour la communication en ligne);

c) permet la communication au point d'achat;

d) rend possible la publicité créative.

6.2.2.6. ***Observations de Ryanair du 20 décembre 2013***

(219) Le 20 décembre 2013, Ryanair a présenté des observations relatives aux paiements versés à AMS. Ryanair conteste l'appréciation préliminaire de la Commission selon laquelle les paiements versés à AMS constituent des coûts pour l'aéroport, étant donné que cette approche ne tient pas compte de la valeur des services fournis par AMS à l'aéroport. Elle estime en outre qu'aux fins de l'analyse au regard du critère de l'opérateur en économie de marché, il conviendrait de faire la distinction entre l'achat de services marketing valorisé au prix du marché et un contrat connexe aéroport-compagnie aérienne.

(220) Pour étayer son argumentation, Ryanair présente une analyse qui compare les prix pratiqués par AMS à ceux proposés pour des services comparables par d'autres sites de voyage ([32]). L'analyse conclut que les prix pratiqués par AMS étaient soit inférieurs à la moyenne soit dans la fourchette médiane des prix facturés par les sites internet de référence.

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

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

(223) En outre, Ryanair se réfère aux conclusions de divers rapports confirmant que la compagnie dispose d'une marque paneuropéenne forte capable de générer de la valeur pour ses services de publicité.

6.2.2.7. ***Observations de Ryanair du 17 janvier 2014***

(224) Ryanair a présenté un rapport rédigé par son conseiller économique concernant les principes qui, d'après la compagnie aérienne, devraient s'appliquer à un critère de rentabilité de l'opérateur en économie de marché couvrant à la fois les accords sur les services aéroportuaires conclus entre Ryanair et les aéroports et les accords de marketing conclus entre AMS et ces mêmes aéroports ([33]). Ryanair souligne que cela ne remet aucunement en question sa position selon laquelle les accords d'AMS et les accords sur les services aéroportuaires devraient être soumis séparément au critère de l'opérateur en économie de marché.

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

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

([32]) Oxera, «*Are prices set by AMS in line with the market rate?*», rédigé pour Ryanair, le 20 décembre 2013.

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

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

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

(229) Le rapport indique que l'approche fondée sur les flux de trésorerie est préférable à l'approche par capitalisation, dans laquelle les dépenses relatives à AMS seraient traitées comme des dépenses de capital dans un actif incorporel (à savoir la valeur de la marque de l'aéroport). Les dépenses de marketing seraient inscrites en actif incorporel et ensuite amorties sur la durée d'utilité de cet actif, en prévoyant une valeur résiduelle à l'expiration prévue de l'accord sur les services aéroportuaires. Cette approche ne rendrait toutefois pas compte des bénéfices supplémentaires apportés à l'aéroport par la signature de l'accord sur les services aéroportuaires avec Ryanair et il est également difficile d'estimer la valeur de l'actif incorporel due aux dépenses de la marque et à la longueur de la durée d'utilité de l'actif.

6.2.3. AIRPORT MARKETING SERVICES (AMS)

(230) AMS déclare qu'elle n'a pas bénéficié d'aides d'État et que la CCIPB a agi conformément au critère de l'opérateur en économie de marché vis-à-vis d'elle.

(231) AMS fait valoir que les montants dus par la CCIPB à AMS au titre des services marketing correspondaient aux prix du marché pour des services ayant une valeur réelle pour l'aéroport.

(232) AMS affirme que les trois allégations suivantes présentées dans le rapport du consultant, telles qu'exposées dans la décision d'extension de la procédure, sont erronées pour les raisons exposées ci-après:

a) *«Le site internet de Ryanair semble comparable à celui d'autres compagnies aériennes qui, en règle générale, ne proposent pas de publicités payantes et sur lesquels les aéroports ne font pas de publicité»* — AMS soutient qu'il est inexact d'affirmer que d'autres compagnies aériennes ne proposent pas de publicités payantes sur leur site internet. Selon la société, c'est bel et bien le cas, mais ryanair.com a simplement été un précurseur dans ce domaine. AMS fait valoir que le site internet de Ryanair est différent dans la mesure où il se démarque par l'intérêt qu'il présente pour l'annonceur en raison de sa popularité. AMS note que pour les aéroports, la publicité sur ryanair.com est particulièrement intéressante car elle cible parfaitement les passagers potentiels, permet d'augmenter les recettes non aéronautiques et accroît la notoriété internationale de l'aéroport.

b) *«Les aéroports ne peuvent être comparés aux autres annonceurs potentiels sur des sites internet de compagnies aériennes telles que Ryanair parce que les services fournis par un aéroport aux passagers de Ryanair ne peuvent, par leur nature, être dissociés de ceux qui sont fournis par la compagnie aérienne elle-même, contrairement à d'autres services, d'hébergement ou de location de voiture notamment»* — AMS affirme que les services fournis par les aéroports aux passagers (tels que commerces de détail, parkings, restaurants, etc.) sont facilement dissociables des services fournis aux passagers par Ryanair. AMS ajoute que le fait que les services fournis aux passagers par l'aéroport soient «associés» ou non à ceux fournis par Ryanair n'enlève rien à l'intérêt de ce type de publicité pour l'aéroport. Selon AMS, le même raisonnement s'applique aux aéroports privés qui paient pour les services de la société ainsi qu'aux hôtels et aux sociétés de location de voitures partenaires de Ryanair, dont les services pourraient également être qualifiés d'associés (ou non) à ceux de Ryanair.

c) *«Il n'est pas rationnel que les aéroports consacrent des ressources propres à des compagnies aériennes afin d'inciter les passagers à utiliser les vols de ces compagnies à destination de ces mêmes aéroports, compte tenu du fait que ces passagers supplémentaires génèrent des avantages directs pour les compagnies aériennes en question»* — AMS fait valoir que la raison pour laquelle les aéroports font de la publicité sur ryanair.com est qu'ils souhaitent augmenter la part des passagers à l'arrivée, qui sont généralement à l'origine de recettes non aéronautiques plus élevées pour les aéroports. AMS ajoute que les aéroports ont par ailleurs besoin de faire de la publicité pour asseoir leur notoriété sur le plan international et que leur démarche est comparable à la publicité faite par de grandes entreprises multinationales telles que Coca-Cola, McDonald's, Nike etc. Selon elle, le fait qu'un aéroport fasse de la publicité sur le site de Ryanair ou non importe peu à la compagnie dans la mesure où cela ne change rien au nombre total de ses passagers et, en tout état de cause, le fait que Ryanair puisse ou non tirer avantage de la publicité faite par un aéroport sur ryanair.com est sans importance sur le plan commercial pour l'aéroport.

(233) AMS souligne qu'il n'y a aucune raison de remettre en question la logique commerciale qui sous-tend la décision prise par un aéroport de faire de la publicité sur ryanair.com lorsque les services sont fournis au prix du marché. Elle ajoute que les aéroports régionaux ont besoin de ce type de publicité pour leur survie et leur croissance.

(234) AMS considère que la publicité faite sur le site internet de Ryanair permet d'accroître le nombre de passagers à l'arrivée, qui sont beaucoup plus susceptibles de générer des recettes non aéronautiques pour l'aéroport que les passagers au départ se rendant à l'étranger. Elle en déduit qu'il est donc plus judicieux de faire de la publicité commerciale sur le site internet de Ryanair pour attirer des passagers à l'arrivée que de faire une publicité ciblant les passagers locaux dans des journaux ou dans d'autres médias.

(235) AMS allègue que les lignes directrices de 2005 ne s'appliquent pas à la relation entre un aéroport et un prestataire de services marketing et le fait que la société-mère d'AMS soit un transporteur aérien ne suffit pas à rendre les lignes directrices applicables.

6.3. *OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES TIERS INTÉRESSÉS À LA SUITE DE LA PUBLICATION AU* JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPÉENNE *D'UN AVIS INVITANT LES ÉTATS MEMBRES ET TIERS INTÉRESSÉS À FAIRE PART DE LEURS OBSERVATIONS SUR L'APPLICATION DES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES AUX AFFAIRES EN COURS*

6.3.1. AIR FRANCE

(236) Air France conteste l'application des nouvelles lignes directrices aux affaires portant sur des aides à l'exploitation aux aéroports, même si ces aides ont été versées préalablement à leur publication, pour différentes raisons:

a) Selon Air France, il s'agirait d'une application rétroactive des nouvelles lignes directrices qui favorise les acteurs non vertueux en légitimant des comportements qui n'étaient pas conformes aux règles applicables à l'époque où ils ont été mis en œuvre. À l'opposé, cette approche pénaliserait les acteurs qui se sont conformés aux lignes directrices de 2005 en s'abstenant de recevoir des fonds publics.

b) Air France soutient de plus que l'application des nouvelles lignes directrices aux aides à l'exploitation accordées aux aéroports avant leur entrée en vigueur est contraire aux principes généraux de droit et à la jurisprudence européenne.

(237) Air France prétend que les nouvelles lignes directrices auront pour effet de favoriser les nouveaux opérateurs au détriment des opérateurs historiques. En effet, en permettant à une nouvelle compagnie aérienne de ne payer que le coût incrémental lié à son activité, elles discrimineraient les opérateurs historiques de l'aéroport qui sont soumis à des redevances plus élevées.

(238) Enfin, Air France rappelle que si la condition d'accessibilité non discriminatoire à l'infrastructure d'un aéroport peut paraître facilement remplie en théorie, la pratique est tout autre, certains modèles d'exploitation étant sciemment défavorisés.

6.3.2. CCIPB

(239) La CCIPB a fait référence à ses observations antérieures, et a fourni une analyse décrivant les raisons pour lesquelles, si les subventions d'équipement étaient considérées comme des aides au fonctionnement en sa faveur, elles seraient compatibles avec les dispositions de la section 5.1.2 des nouvelles lignes directrices, qui permettent l'autorisation rétroactive des aides au fonctionnement versées aux aéroports avant leur entrée en vigueur.

6.3.3. TRANSPORT & ENVIRONMENT (T&E)

(240) Cette organisation non gouvernementale a fait des observations critiquant les nouvelles lignes directrices, et les décisions de la Commission dans le secteur aérien jusqu'à présent, en raison de leurs conséquences prétendument néfastes pour l'environnement.

7. **COMMENTAIRES DE LA FRANCE**

7.1. *COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR LA FRANCE À LA SUITE DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

7.1.1. CONTRAT DE SERVICES AÉROPORTUAIRES DE 2005

(241) La France relève que le contrat de services aéroportuaires de 2005 se limite à rappeler les conditions tarifaires de l'aéroport qui sont publiques et trouvent à s'appliquer de manière identique à tout transporteur desservant l'aéroport.

(242) S'agissant de la redevance de stationnement, le règlement tarifaire de l'aéroport prévoit que cette redevance n'est due qu'à compter du moment où l'appareil stationne plus de deux heures sur l'aérodrome. Ainsi, selon la France, comme le temps d'escale des avions exploités par Ryanair se limite généralement à 25 minutes, il est normal que cette compagnie ne se voie normalement pas facturer de redevance de stationnement.

(243) De même, s'agissant de la redevance balisage, celle-ci n'est due que lorsque les feux de balisage sont utilisés (c'est-à-dire la nuit ou en cas de mauvaise visibilité). Selon la France, les vols de Ryanair n'étant exploités qu'en journée, ils ne requièrent pas d'utilisation du service de balisage et la redevance correspondante n'est donc pas due.

7.1.2. LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

(244) La France apporte des précisions sur la taxe d'aéroport, décrite à la section 4.3.2, ainsi que sur la taxe d'aviation civile.

(245) S'agissant de la taxe de l'aviation civile, prévue par l'article 302 *bis* K du code général des impôts, elle est perçue par l'État auprès des transporteurs aériens et destinée à financer les missions de la direction générale de l'aviation civile qui ne sont pas financées au travers des redevances pour services rendus. Elle est assise sur le nombre de passagers et le tonnage de fret et de courrier embarqués au départ de la France. Son tarif intracommunautaire est fixé par l'article précité et est identique sur l'ensemble du territoire français. La fixation du tarif de la taxe et la perception de la taxe sont réalisées par l'État, et les exploitants aéroportuaires ne sont pas impliqués dans ce processus.

7.1.3. CONTRAT LIANT LA CCIPB À LA SOCIÉTÉ AMS

(246) S'agissant du contrat liant la CCIPB à AMS, qui constitue le fondement de la procédure de notification, les autorités françaises notent que ce contrat stipule qu'AMS dispose d'une licence exclusive pour proposer des services marketing sur le site de voyages www.ryanair.com. La France note que ce site internet propose également des services aériens au départ de nombreux aéroports en Europe.

(247) La France remarque que la CCIPB a fourni une documentation faisant partie de l'offre commerciale du site www.voyages-sncf.com sur lequel les prestations proposées paraissent sensiblement voisines de celles faisant l'objet du contrat avec AMS. Ces prestations seraient valorisées à […] EUR hors taxes, soit […] EUR toutes taxes comprises, montant qui semble s'inscrire dans un ordre de grandeur comparable à celui facturé par la filiale de Ryanair.

(248) La France estime que les autres caractéristiques de ce contrat devraient également être prises en considération, notamment:

— sa durée de cinq ans;

— les conditions de sa passation, en particulier l'absence de mise en concurrence préalable se rapportant à l'achat de prestations de services relevant du secteur marchand;

— les modalités de tarification de ces prestations de marketing, établies *a priori* et de manière forfaitaire et non *a posteriori* en fonction des statistiques de trafic internet du site www.ryanair.com;

— les clauses d'exclusivité concernant la fourniture de prestations annexes (location de véhicules, hébergement), qui limitent leur accès aux seules entreprises avec lesquelles le groupe Ryanair dispose d'accords commerciaux.

7.2. *COMMENTAIRES DE LA FRANCE SUR LES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES TIERS INTÉRESSÉS À LA SUITE DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

(249) La France n'a pas souhaité commenter les observations soumises par les tiers intéressés à la suite de l'ouverture de la procédure formelle d'examen.

7.3. *COMMENTAIRES PRÉSENTÉS PAR LA FRANCE À LA SUITE DE L'EXTENSION DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

7.3.1. AIDES PRÉSUMÉES ACCORDÉES AUX COMPAGNIES AÉRIENNES

(250) La France estime que les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services marketing doivent être appréciés conjointement pour chaque période considérée aux fins de la détermination de l'existence d'un avantage économique.

(251) La France considère par ailleurs qu'il convient d'apprécier conjointement les comportements de la CCIPB dans son ensemble, de la CCIPB en tant que gestionnaire de l'aéroport et de l'État ou des autres collectivités publiques qui contrôlent le gestionnaire de l'aéroport ou interviennent dans son financement, dans leur relation à Ryanair et AMS aux fins de l'application du critère de l'opérateur privé en économie de marché.

(252) La France note toutefois que les considérations sur lesquelles s'appuient les autorités publiques pour participer à certains financements ne reposent pas uniquement sur des critères de rentabilité pour l'aéroport mais, plus largement, sur les retombées économiques et sociales de l'activité aéroportuaire pour la région, qui ne sont pas prises en compte dans le raisonnement de l'opérateur privé en économie de marché.

(253) La France se réfère à cet égard à deux études réalisées en 2005 et 2011 par la CCIPB sur l'impact du trafic de la compagnie Ryanair. Ces études mettraient en évidence les retombées économiques significatives de la ligne aérienne pour la région.

(254) S'agissant de doutes exprimés par la Commission dans la décision d'extension de la procédure quant à la compatibilité des mesures d'aides éventuelles octroyées par le contrat conclu avec Ryanair en 2003 et les contrats de 2005 avec le marché intérieur, la France rappelle qu'elle a elle-même notifié ce dossier en janvier 2007 pour faire part de ses doutes et obtenir de la Commission une décision concernant la régularité, au regard du régime communautaire des aides d'État, des mesures d'aides éventuelles octroyées par les contrats de 2005. Dans ce cadre, la France ne s'estime pas en mesure de fournir de démonstration de compatibilité.

(255) La France confirme l'impact important de l'activité des compagnies aériennes financées par la CCIPB sur le développement économique régional. La France ne peut pour autant en conclure à leur compatibilité avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE ou des règles applicables aux services d'intérêt économique général.

7.3.2. APPORTS FINANCIERS À L'AÉROPORT

(256) En ce qui concerne l'existence d'une aide d'État dans les apports financiers à l'aéroport de Pau, la France estime que pour cet aéroport, comme pour la plupart des autres aéroports de même dimension, les décisions d'investissement des autorités publiques contributrices reposaient non pas sur une contrepartie directe payée par le concessionnaire mais sur les retombées économiques et sociales générées par l'activité aéroportuaire sur la région.

(257) La France se réfère par ailleurs au dispositif légal de financement des missions de sûreté et de sécurité, décrit dans la section 4.3.2. La France estime que ce dispositif exclut toute surcompensation des coûts supportés par les gestionnaires d'aéroports pour l'exécution des missions de sûreté et de sécurité, lesquelles relèveraient des missions régaliennes de l'État. Ainsi, selon la France, les sommes versées par l'État pour la couverture des dépenses de sécurité (personnel et équipements ou véhicules incendie, prévention du péril animalier, clôtures) et de sûreté (personnel et équipement destinés aux contrôles des passagers et de leurs bagages) ne seraient pas assimilables à des aides d'État.

7.4. *COMMENTAIRES DE LA FRANCE SUR LES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES TIERS INTÉRESSÉS À LA SUITE DE L'EXTENSION DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN*

(258) La France n'a pas souhaité commenter les observations soumises par les tiers intéressés à la suite de l'extension de la procédure formelle d'examen.

7.5. *COMMENTAIRES DE LA FRANCE SUR L'APPLICATION DES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES À LA PRÉSENTE AFFAIRE*

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

(260) La France constate cependant que les aides à l'investissement seront évaluées plus sévèrement qu'auparavant à l'aune des nouvelles lignes directrices dans la mesure où ces dernières prévoient des intensités d'aide maximales autorisées en fonction de la taille de l'aéroport.

7.6. *COMMENTAIRES DE LA FRANCE SUR LES OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES TIERS INTÉRESSÉS SUR L'APPLICATION DES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES À LA PRÉSENTE AFFAIRE*

(261) La France n'a pas souhaité commenter les observations soumises par les tiers intéressés sur l'application des nouvelles lignes directrices à la présente affaire.

8. APPRÉCIATION

(262) Aux fins de l'appréciation des mesures en cause, il y a lieu de distinguer les aides potentielles accordées aux compagnies aériennes (section 8.1 de la présente décision) et les aides potentielles à l'exploitant de l'aéroport de Pau sous forme d'apports financiers (section 8.2 de la présente décision).

8.1. *MESURES EN FAVEUR DES COMPAGNIES AÉRIENNES*

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

(263) 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.

(264) Pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État, il faut que les conditions suivantes soient remplies de façon cumulative: 1) la mesure en cause est financée au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État, 2) elle confère un avantage économique, 3) cet avantage est sélectif et 4) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres, et 5) le bénéficiaire est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ce qui suppose qu'il exerce une activité économique.

8.1.1.1. ***Ressources d'État dans les contrats que la CCIPB a conclus avec les compagnies aériennes pendant la période sous examen***

(265) Les contrats de services marketing et de services aéroportuaires ont été conclus entre les compagnies aériennes, d'un côté, et la CCIPB, de l'autre.

(266) Les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics au sens du droit français. Selon la version actuellement en vigueur de l'article L710-1 du Code de commerce, «*les établissements ou chambres départementales du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont chacun, en leur qualité de corps intermédiaire de l'État, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères. Assurant l'interface entre les différents acteurs concernés, ils exercent leur activité sans préjudice des missions de représentation conférées aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et des missions menées par les collectivités territoriales dans le cadre de leur libre administration. Le réseau et, en son sein, chaque établissement ou chambre départementale contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions*»

(267) La même disposition stipule:

«À cet effet, chaque établissement ou chambre départementale du réseau peut assurer, dans le respect, le cas échéant, des schémas sectoriels qui lui sont applicables:

1° Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements;

2° Les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence;

3° Une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'Agence française pour le développement international des entreprises;

4° Une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'il ou elle crée, gère ou finance;

5° Une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires;

6° Les missions de nature marchande qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent nécessaires pour l'accomplissement de ses autres missions;

7° Toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative.»

(268) L'article L710-1 du Code de commerce indique également: «*L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les groupements*

interconsulaires sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des dirigeants d'entreprise élus.»

(269) Cette disposition législative a évolué au cours de la période sous examen, c'est-à-dire de 2003 à 2010. Cependant, ses principes fondamentaux sont demeurés inchangés. En effet, tout au long de cette période, les chambres de commerce et d'industrie telles que la CCIPB sont demeurées des établissements publics institués par la loi, administrés par des dirigeants d'entreprises élus et sous tutelle de l'État. D'autre part, constituant des corps intermédiaires de l'État, leur raison d'être et leur objectif premier est (selon les termes de l'article L710-1 du Code de commerce) d'accomplir des missions d'intérêt général que leur confie la loi, à savoir pour l'essentiel, la représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics, le soutien aux entreprises locales, et le développement de l'attractivité et de l'aménagement des territoires. Les activités industrielles et commerciales des chambres de commerce et d'industrie sont annexes à l'exercice de leurs missions d'intérêt général, et sont conçues pour concourir à la réalisation de celles-ci.

(270) Par ailleurs, il convient de noter que la législation nationale prévoit des modalités de financement spécifiques pour les chambres de commerce et d'industrie, notamment à l'article L710-1 du Code de commerce. Les ressources des chambres de commerce et d'industrie sont ainsi constituées en particulier de recettes fiscales (la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie établie par l'article 1600 du Code général des impôts), de subventions ou encore de ressources provenant des activités de formation et de gestion d'infrastructures de transport. Ainsi, les chambres de commerce et d'industrie n'ont pas à compter sur leurs seules recettes commerciales pour faire face à leurs dépenses. Ceci tend à corroborer la conclusion selon laquelle les activités industrielles et commerciales des chambres de commerce et d'industrie sont annexes à l'exercice de ces missions d'intérêt général, et sont conçues pour concourir à la réalisation de celles-ci.

(271) La France a confirmé cette conclusion en ce qui concerne la CCIPB. Elle a en effet affirmé: «*Représentante légale des intérêts des 13 000 entreprises locales, la CCI Pau Béarn est leur porte-parole auprès des pouvoirs publics et des collectivités locales. […] Dans le cadre de ces missions, la gestion de l'Aéroport Pau Pyrénées prend tout son sens en positionnant ce dernier comme un outil de croissance et de développement de l'activité économique de son territoire. […].Il en résulte donc que les CCI ont une mission légale d'intérêt général liée entre autres au développement économique et à l'amélioration de l'attractivité du territoire. Les dispositions susmentionnées font également apparaître que c'est bien dans le cadre de cette mission que la gestion d'équipements aéroportuaires s'inscrit.*»

(272) La France a ajouté: «*Les CCI mènent et financent régulièrement des actions de lobbying en faveur de l'attractivité de leur territoire et de la promotion d'équipements nouveaux. Elles mènent également des actions spécifiques de promotion touristique au travers de leur participation à diverses structures régionales et départementales dans ce domaine, notamment au travers des comités régionaux et départementaux du tourisme prévus par les articles L131-4 et L132-3 du code du tourisme […]. La démarche de développement de l'attractivité d'un territoire nécessite en fait un ensemble d'actions à la fois pour attirer des capitaux, des marchés, des entreprises, des talents, des étudiants, et des touristes qui font vivre les entreprises et la région. L'attractivité passe aussi par le rayonnement international. Les compagnies aériennes low-cost avec leurs sites internet peuvent participer à cette démarche. Enfin, les habitants de la région eux-mêmes réclament des nouvelles lignes, une diversité de l'offre et plus particulièrement des services "low-cost" pour être plus facilement reliés à l'Europe à moindre coût.*»

(273) Ces affirmations montrent sans ambiguïté que l'objectif et la raison d'être essentiels de la CCIPB consistent, comme pour toutes les chambres de commerce et d'industrie, à servir les intérêts des entreprises locales dans leur ensemble et à contribuer au développement économique et à l'attractivité du territoire. Les affirmations précitées de la France indiquent par ailleurs que pour une chambre de commerce et d'industrie telle que la CCIPB, une activité commerciale telle que la gestion de l'aéroport de Pau n'est pas exercée dans une perspective de rentabilité, mais dans le but de concourir nécessairement aux missions d'intérêt général dont cette entité est investie par la loi. Comme il a été rappelé ci-dessus au considérant 142, la CCIPB se considère elle-même comme une collectivité publique qui n'a pas vocation à faire des bénéfices.

(274) À la lumière de tout ce qui précède, les chambres de commerce et d'industrie telles que la CCIPB doivent être considérées comme des autorités publiques dont toutes les décisions, au même titre que celles de l'administration centrale de l'État ou des collectivités territoriales, doivent être considérées comme «imputables à l'État» au sens de la jurisprudence sur les aides d'État ([34]), et dont les ressources constituent des ressources d'État ([35]). Il importe peu à cet égard que les chambres de commerce et d'industrie soient administrées par des personnes élues par des commerçants, chef d'entreprises et représentants d'entreprises et non par des fonctionnaires nommés par des autres autorités publiques. En effet même les parlements nationaux sont élus par tous les citoyens jouissant du droit de vote. Cependant ils représentent un des pouvoirs constitutionnels de tout État démocratique, dont les décisions sont nécessairement imputables à l'État.

([34]) Voir par exemple l'arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, Recueil. p. I-1433, point 11, et l'arrêt du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission, points 58 à 61.

([35]) Voir à ce sujet la décision de la Commission du 14 juillet 2004 dans l'affaire C 25/2004 — *Allemagne — DVB-T in Berlin-Brandenburg,* considérant 20.

(275) La situation des chambres de commerce et d'industrie se distingue donc de celle des entreprises publiques, à propos desquelles la Cour a déclaré, dans l'arrêt *Stardust Marine* ([36]): «*En effet, même si l'État est en mesure de contrôler une entreprise publique et d'exercer une influence dominante sur les opérations de celle-ci, l'exercice effectif de ce contrôle dans un cas concret ne saurait être automatiquement présumé. Une entreprise publique peut agir avec plus ou moins d'indépendance, en fonction du degré d'autonomie qui lui est laissé par l'État. […] Dès lors, le seul fait qu'une entreprise publique soit sous contrôle étatique ne suffit pas pour imputer des mesures prises par celle-ci, telles que les mesures de soutien financier en cause, à l'État. Il est encore nécessaire d'examiner si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de ces mesures.*»

(276) En effet, dans le cas d'une mesure prise par une entreprise publique, dont la vocation consiste à exercer une activité économique, il s'agit de déterminer si les autorités publiques qui contrôlent cette entreprise, par exemple du fait de la part du capital qu'elles détiennent dans cette entreprise, sont impliquées dans la mesure en cause. La situation d'une chambre de commerce et d'industrie est différente dans la mesure où une telle entité est elle-même une partie de l'administration publique, ou «un corps intermédiaire de l'État» ou «une collectivité publique» et donc une autorité publique créée par la loi en vue de satisfaire des intérêts généraux. Ainsi, afin de déterminer si une décision d'une chambre de commerce et d'industrie est imputable à l'État, il n'est pas nécessaire de déterminer si une autre autorité publique (par exemple l'État au sens strict ou la commune ou d'autres collectivités locales) a été impliquée dans la décision en question. En réalité, une telle décision remplit nécessairement le critère d'imputabilité.

(277) Cette approche a déjà été retenue par la Commission dans sa pratique décisionnelle. Ainsi, la Commission a affirmé au sujet de la chambre de commerce et d'industrie du Var: «*de par son statut d'établissement public en droit français, elle exerce son activité sur un territoire géographique déterminé, est dirigée par des membres élus et dispose de ressources fiscales perçues sur les entreprises inscrites au registre du commerce et des sociétés et relève ainsi de la catégorie des "pouvoirs publics" au sens de la directive 2000/52/CE [de la Commission ([37])]. Donc, il n'est pas nécessaire d'établir l'imputation de la mesure à l'État au sens de la jurisprudence* Stardust Maritime» ([38]).

(278) La CCIPB a contesté l'imputabilité à l'État des contrats visés par la procédure formelle d'examen en niant l'implication de l'État et des collectivités locales dans ses propres décisions. À la lumière de ce qui précède, cette argumentation apparaît inopérante puisque la CCIPB est elle-même une autorité publique dont les décisions sont nécessairement imputables à l'État au sens de la jurisprudence sur les aides d'État, indépendamment du rôle joué dans ses décisions par d'autres autorités. Pour les mêmes raisons, l'argumentaire de la CCIPB selon lequel la tutelle exercée par l'État n'implique pas de subordination est tout aussi dénué de pertinence. Comme il a été déjà rappelé au considérant 273, dans ses commentaires sur la décision d'ouverture, la CCIPB s'est présentée elle-même comme une «*collectivité publique qui n'a pas vocation à faire des bénéfices*», confirmant ainsi la thèse de la Commission selon laquelle la CCIPB est une autorité publique dont toutes les décisions sont imputables à l'État, sans qu'il soit nécessaire de vérifier l'implication d'autres autorités publiques dans celles-ci.

(279) Les commentaires de Ryanair sur ce point sont, en substance, similaires à ceux de la CCIPB. Ryanair a notamment estimé que la Commission devait examiner le critère de l'imputabilité en analysant l'implication des «autorités publiques» dans les décisions de la CCIPB vis-à-vis de Ryanair et d'AMS. Ryanair a par ailleurs cité un avis du Conseil d'État tendant à démontrer l'indépendance des chambres de commerce et d'industrie par rapport à l'État au sens strict. Selon cet avis, le fait que les chambres de commerce et d'industrie «*soient rattachés à l'État, dès lors que tout établissement public doit être techniquement rattaché à une personne morale, n'implique en lui-même aucune subordination*». Ryanair fait valoir à cet égard que l'État (au sens strict) n'est impliqué que dans certaines décisions de la CCIPB, en en étant seulement informé *a posteriori*. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, cet argumentaire est sans pertinence, puisqu'il n'y a pas lieu de rechercher l'implication éventuelle d'autorités publiques autres que la CCIPB dans les décisions de celles-ci.

(280) De même, l'argument de la CCIPB selon lequel elle gère l'aéroport de Pau «*dans les conditions du droit privé*» est sans pertinence, puisque les mesures en cause ont été adoptées par une collectivité publique et par conséquent elles sont nécessairement imputables à l'État ([39]).

([36]) Voir l'arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire France/Commission, (C-482/1999, Rec. p. I-4397), point 52.

([37]) Directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JO L 193 du 29.7.2000, p. 75).

([38]) Voir la décision de la Commission du 22 juin 2006 dans l'affaire N 563/05 — *France — Aide à la compagnie Ryanair pour la ligne aérienne desservant Toulon et Londres*, considérant 16.

([39]) À titre surabondant la Commission souligne qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre la CCIPB et le service spécifique de la CCIPB qui est dédié à la gestion de l'aéroport aux fins de l'application des règles sur les aides d'État, étant donné que le service qui gère l'aéroport de Pau n'a pas de personnalité juridique propre, distincte de celle de la CCIPB, et n'est qu'une articulation des services internes de la CCIPB dépourvu d'une autonomie décisionnelle autre que pour ce qui touche à la gestion de l'aéroport au jour le jour. Ainsi, les différents contrats de services aéroportuaires et marketing faisant l'objet de la procédure formelle d'examen ont été signés par le président de la CCIPB après autorisation de l'assemblée générale de la CCIPB. Par ailleurs, ni la France ni les tiers n'ont soutenu que les mesures faisant l'objet de la procédure formelle d'examen devaient être imputées uniquement à ce service.

(281) En conclusion, les différents contrats faisant l'objet du présent examen sont imputables à l'État et impliquent l'utilisation de ressources d'État.

8.1.1.2. ***Avantage sélectif pour Ryanair, AMS et Transavia dans les contrats conclus avec la CCIPB pendant la période sous examen***

(282) 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 ([40]).

(283) Pour mener cette analyse, il convient d'appliquer aux mesures en question le principe de l'opérateur en économie de marché. Celui-ci consiste à déterminer si un opérateur en économie de marché hypothétique agissant à la place de la CCIPB et guidé par des perspectives de rentabilité, aurait conclu des contrats semblables.

(284) Il convient d'abord d'examiner différentes questions générales afin d'appliquer correctement ce principe, et notamment les suivantes:

— faut-il analyser de manière conjointe ou au contraire de manière distincte un contrat de services marketing et un contrat de services aéroportuaires conclu concomitamment à ce dernier ([41])?

— En appliquant le principe de l'opérateur en économie de marché aux contrats de services marketing, faut-il considérer que la CCIPB a agi en tant que gestionnaire de l'aéroport de Pau ou en tant qu'autorité publique faisant l'acquisition de prestations marketing dans le cadre de sa mission de développement économique local, indépendamment de sa fonction de gestionnaire d'aéroport?

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

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

(285) Après avoir examiné ces différentes questions, la Commission appliquera le principe de l'opérateur en économie de marché aux différentes mesures en cause.

Analyse conjointe des contrats de services aéroportuaires et des contrats de services marketing

(286) Dans la décision d'extension de la procédure, la Commission a considéré que les deux types de contrats couverts par la procédure formelle d'examen, à savoir les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services marketing, devaient être appréciés conjointement, pour chaque période considérée, au moment de la conclusion de chacun des contrats considérés. Cette approche impliquerait en particulier de traiter comme une seule et unique mesure chacun des groupes de contrats ci-dessous, conclus par la CCIPB:

— le contrat de services aéroportuaires conclu le 30 juin 2005 avec Ryanair et le contrat de services marketing signé le même jour avec AMS, concernant la liaison Pau–Londres Stansted;

— la lettre de la CCIPB à Ryanair du 25 septembre 2007 étendant à la liaison Pau–Charleroi les termes du contrat de services aéroportuaires du 30 juin 2005 ([42]), et le contrat de services marketing conclu le même jour avec AMS;

— la lettre de la CCIPB à Ryanair du 17 mars 2008 étendant à la liaison Pau–Bristol les termes du contrat de services aéroportuaires du 30 juin 2005, et le contrat de services marketing conclu le 31 mars 2008 avec AMS concernant cette même liaison;

([40]) Voir notamment l'arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Espagne/Commission, Recueil 1999, I-2459, point 41.

([41]) Cette question ne s'applique ni au contrat conclu le 23 janvier 2006 entre la CCIPB et Transavia, traitant à la fois des services aéroportuaires et des services marketing, ni au contrat conclu le 28 janvier 2003 entre la CCIPB et Ryanair qui contient lui aussi des dispositions relatives aux services aéroportuaires et aux prestations marketing.

([42]) Ce type de lettres peut être assimilé à un contrat de services aéroportuaires, puisqu'il détermine les modalités de fixation des redevances aéroportuaires et de services d'assistance en escale. Il sera inclus dans la suite parmi les actes désignés sous le nom de «contrats de services aéroportuaires».

— la lettre de la CCIPB à Ryanair du 16 juin 2009 étendant à la liaison Pau–Bristol les termes du contrat de services aéroportuaires du 30 juin 2005, et le contrat de services marketing conclu le même jour avec AMS concernant cette même liaison;

— le contrat de services marketing conclu le 28 janvier 2010 avec AMS concernant les liaisons Pau-Londres, Pau-Charleroi et Pau-Beauvais. Aucun contrat de services aéroportuaires n'a été formellement signé en parallèle à ce contrat de services marketing. Toutefois, un contrat de services aéroportuaires «implicite» peut être identifié. Ce contrat implicite consiste à continuer à appliquer à Ryanair, pour les trois liaisons décrites dans le contrat de services marketing ([43]), les redevances aéroportuaires générales de l'aéroport, adoptées après discussion au sein de la commission consultative économique de l'aéroport, ainsi que la tarification des services d'assistance en escale prévue par le contrat de services aéroportuaires du 30 juin 2005. En effet, la France a indiqué qu'à l'expiration du contrat de services aéroportuaires du 30 juin 2005 le 30 juin 2010, celui-ci n'avait pas été renouvelé et que la tarification appliquée dès lors à Ryanair continuait à être celle adoptée par la commission consultative économique de l'aéroport pour les redevances réglementées et celle prévue par le contrat du 30 juin 2005 pour l'assistance en escale.

(287) La France s'est déclarée d'accord avec l'approche retenue dans la décision d'extension de la procédure, consistant à analyser ensemble les contrats de services aéroportuaires et les contrats de services marketing conclus de façon correspondante. En revanche, certains tiers intéressés, notamment la CCIPB et Ryanair, contestent cette approche, estimant que les contrats de services marketing doivent être analysés de façon séparée.

(288) Toutefois, les éléments du dossier confirment le bienfondé de l'approche retenue dans la décision d'extension de la procédure, et approuvée par la France. Dans le cas de Transavia et du contrat conclu avec Ryanair en 2003, c'est évident puisque les services marketing et les services aéroportuaires font l'objet d'un unique contrat. Pour les raisons exposées aux considérants 289 à 313, ceci vaut également pour les autres contrats conclus avec Ryanair et AMS.

(289) Tout d'abord, chaque contrat de services marketing a été conclu quasiment en même temps qu'un contrat de services aéroportuaires. En effet, la conclusion de ces deux types de contrats est intervenue à chaque fois à la même date sauf dans le cas du contrat de services marketing du 31 mars 2008 qui a toutefois été signé très peu de temps (14 jours) après un contrat de services aéroportuaires relatif à la liaison Pau-Bristol, également visée par le contrat de services marketing.

(290) De plus, les deux types de contrats ont été conclus par les mêmes parties. En effet, AMS est une filiale de Ryanair à 100 % et ses dirigeants sont des cadres supérieurs de Ryanair ([44]). Ainsi, Ryanair et AMS constituent une seule entité économique, en ce sens qu'AMS agit en fonction des intérêts de Ryanair et sous son contrôle, et que les bénéfices qu'elle génère sont destinés à Ryanair, sous forme de dividendes ou d'augmentation de la valeur de la société. De plus, comme il sera détaillé dans la suite, les différents contrats de services marketing sont liés à l'exploitation de certaines liaisons aériennes par Ryanair au départ de l'aéroport de Pau. Les contrats de services marketing indiquent en effet qu'ils trouvent leur origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter ces liaisons, et ont été par ailleurs conclus en même temps que des contrats de services aéroportuaires entre la CCIPB et Ryanair relatifs à ces mêmes liaisons. Par conséquent, le fait que les contrats de services marketing aient été conclus par la CCIPB avec AMS et non Ryanair ne saurait empêcher qu'un contrat de services marketing et un contrat de services aéroportuaires conclus concomitamment puissent être considérés comme formant une seule et unique transaction, notamment aux fins de l'analyse de ces contrats à la lumière du principe de l'opérateur en économie de marché et que dans le contexte de cette analyse, Ryanair et AMS doivent être considérées comme constituant une seule entité économique.

(291) Enfin, un certain nombre d'autres éléments, présentés aux considérants 292 à 313 pour chaque contrat, révèlent des liens supplémentaires très étroits entre d'une part, chaque contrat de services marketing et d'autre part, le contrat de services aéroportuaires conclu concomitamment à celui-ci.

(292) Ainsi, le contrat de services marketing du 30 juin 2005 a été signé pour une durée de cinq ans, tout comme le contrat de services aéroportuaires du même jour, par lequel Ryanair s'est engagée à offrir un service quotidien entre Londres et Pau. De plus, le contrat de services marketing établit un lien explicite entre lui-même et les services de transport aérien visés par le contrat de services aéroportuaires: «*le présent contrat repose sur l'engagement de Ryanair à exploiter quotidiennement une ligne entre Pau et Londres (Stansted).*» Cette phrase démontre sans ambiguïté que le contrat de services marketing n'existerait très vraisemblablement pas en dehors de l'exploitation par Ryanair de la liaison visée par le contrat de services aéroportuaires.

([43]) Selon ce contrat de services marketing, Ryanair s'est engagée à exploiter ces trois liaisons dans des conditions précisées par ce même contrat.

([44]) Voir le rapport de la Chambre régionale des Comptes d'Aquitaine sur la CCIPB mentionné au considérant 72 qui conclut notamment que «*la société AMS n'est qu'une émanation de Ryanair, dirigée par deux cadres supérieurs de la compagnie Ryanair*».

(293) Le contrat de services marketing du 30 juin 2005 indique par ailleurs dans son préambule: «*[…] Airport Marketing Services Limited est — pour des raisons techniques — la seule société qui ait la possibilité d'entreprendre la promotion de la région de Pau et du Béarn par l'intermédiaire du site Web original et exclusif www.ryanair.com dans le but d'obtenir des réservations de billets Ryanair à destination de Pau.*» Cette phrase tend à confirmer que l'objectif essentiel du contrat de services marketing n'est pas la promotion de la région de Pau et du Béarn d'une manière générale, mais, de façon beaucoup plus spécifique, la maximisation des ventes de billets de Ryanair à destination de Pau à travers la promotion de cette région.

(294) D'autre part, selon le contrat de services marketing, les prestations à effectuer par AMS consistent à insérer des messages et des liens sur la page correspondant à la destination Pau du site internet de Ryanair, et à insérer un lien vers le site internet désigné par la CCIPB sur la page d'accueil anglaise de ce même site internet. Or, la page correspondant à la destination Pau 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 Ryanair vers Pau. Quant à la page d'accueil du site internet, elle s'adresse certes à un public beaucoup plus large mais seule sa version anglaise est visée par le contrat de services marketing. Ceci est une indication supplémentaire montrant que les prestations marketing sont conçues essentiellement pour assurer la promotion des services de Ryanair entre Pau et Londres, et non, de manière indifférenciée, la fréquentation de Pau et de sa région. En effet, si elles visaient à promouvoir Pau et sa région auprès de tous les touristes et hommes d'affaires susceptibles d'éprouver un intérêt pour la région, il est vraisemblable que la CCIPB aurait demandé que le lien vers un site de son choix soit placé sur toutes, ou au moins sur plusieurs versions de la page d'accueil du site de Ryanair, et non sur la seule version anglaise.

(295) Enfin, le contrat de services marketing du 30 juin 2005 stipule: «*en cas de modification importante des conditions commerciales essentielles après la signature du présent Contrat, notamment du niveau de passagers à l'arrivée généré du fait du présent Contrat, les Parties s'engagent en toute bonne foi à modifier le présent Contrat afin de tenir compte de ladite modification.*» Le niveau de passagers à l'arrivée est donc ainsi présenté comme une «*condition commerciale essentielle*» du contrat de services marketing, ce qui confirme là encore que ce n'est pas tant la fréquentation de Pau et de sa région en général qui est poursuivie en premier lieu par les prestations marketing mais, de manière bien plus spécifique, la maximisation du nombre de passagers sur les vols de Ryanair vers Pau.

(296) Des éléments semblables se retrouvent dans les autres contrats de services marketing. S'agissant du contrat de services marketing du 25 septembre 2007, il a été conclu pour une durée de cinq ans, ce qui correspond à la durée pour laquelle la lettre de la CCIPB à Ryanair datée du même jour a étendu à la liaison Pau-Charleroi les termes du contrat de services aéroportuaires du 30 juin 2005. De plus, le contrat de services marketing indique: «*le présent Contrat trouve son origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter une desserte hebdomadaire entre PAU et CHARLEROI, 3 vols par semaine, sous réserve de cas de force majeure, par année d'exploitation. CCIPB, à ce titre, a le potentiel pour faire la publicité des attractions commerciales et touristiques de PAU BEARN et de sa région en ciblant de grands nombres de touristes et de voyageurs d'affaires qui consultent www.ryanair.com, et d'attirer vers PAU BEARN un nombre accru de passagers à fort pouvoir d'achat en provenance de Belgique.*»

(297) Il indique par ailleurs dans son préambule: «*[…] [Airport Marketing Services] est la seule à posséder le potentiel pour cibler les passagers potentiels de Ryanair en grand nombre afin de promouvoir les attractions commerciales et touristiques de la région.*». Ces affirmations tendent à confirmer que l'objectif essentiel du contrat n'est pas la promotion de la fréquentation de Pau et de sa région de manière générale mais, de façon beaucoup plus spécifique, la maximisation des ventes de billets de Ryanair sur sa liaison Charleroi-Pau.

(298) D'autre part, selon le contrat de services marketing, les prestations à effectuer par AMS consistent à insérer un lien vers le site indiqué par la CCIPB sur la page d'accueil belge et néerlandaise du site internet de Ryanair. Les prestations marketing ne s'adressent donc pas à toutes les personnes susceptibles de se laisser convaincre de séjourner à Pau ou dans sa région, mais visent spécifiquement celles qui sont les plus susceptibles d'utiliser les services de Ryanair entre Charleroi et Pau, à savoir les habitants de la Belgique et des Pays-Bas.

(299) S'agissant du contrat de services marketing du 31 mars 2008, il a été conclu pour une période allant du 16 mai au 13 septembre 2008, qui correspond à la période au cours de laquelle Ryanair s'est engagée à exploiter une liaison vers Bristol, comme l'indique la phrase suivante de ce même contrat: «*le présent accord trouve son origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter une liaison hebdomadaire entre PAU et BRISTOL, à raison de 3 vols par semaine, du 16 mai 2008 au 13 septembre 2008, sous réserve de cas de force majeure, pour une année d'exploitation. À ce titre, CCIPB a la possibilité de promouvoir les attractions touristiques et commerciales de PAU BEARN et de sa région auprès d'un grand nombre de touristes et de voyageurs d'affaires qui consultent le site www.ryanair.com et d'attirer à PAU BEARN un nombre grandissant de passagers d'origine anglaise à fort pouvoir d'achat*» ([45]).

([45]) Traduction libre du texte original anglais: «*This Agreement is rooted in Ryanair's commitment to operate on a route between PAU and BRISTOL with a weekly service (3 frequencies per week), from 16th May 2008 to September 13th May 2008 subject to force Majeure, for one year of operation. CCIPB, therefore, has the potential to advertise the business and tourist attractions of the PAU BEARN and its region to large numbers of tourists and business travellers accessing www.ryanair.com, and to attract an increased number of ENGLISH-originating passengers with high spending ability to Pau BEARN*».

(300) Il indique par ailleurs dans son préambule: «*[Airport Marketing Services] est la seule entreprise ayant la capacité d'attirer un grand nombre de passagers potentiels de Ryanair afin de promouvoir les attractions touristiques et commerciales de la région*» ([46]) D'autre part, selon le contrat de services marketing, les prestations à effectuer par AMS consistent à insérer un lien vers le site indiqué par la CCIPB sur la page d'accueil anglaise du site internet de Ryanair.

(301) Le contrat de services marketing du 16 juin 2009 a quant à lui été conclu pour une période allant du 1er avril au 24 octobre 2009, qui est la période au cours de laquelle Ryanair s'est engagée à exploiter une liaison Pau-Bristol, comme l'indique la phrase suivante de ce même contrat: «*le présent Contrat trouve son origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter une desserte hebdomadaire entre PAU et BRISTOL, de 2 vols par semaine du 1er avril 2009 au 24 octobre 2009, soit un prévisionnel de 60 vols pour l'ensemble du programme 2009, sous réserve de cas de force majeure, pour une année d'exploitation. CCIPB, à ce titre, a le potentiel pour faire la publicité des attractions commerciales et touristiques de PAU BEARN et de sa région en ciblant de grands nombres de touristes et de voyageurs d'affaires qui consultent www.ryanair.com, et d'attirer vers PAU BEARN un nombre accru de passagers à fort pouvoir d'achat en provenance d'Angleterre.*»

(302) Il indique par ailleurs dans son préambule: «*[…] [Airport Marketing Services] est la seule à posséder le potentiel pour cibler les passagers potentiels de Ryanair en grand nombre afin de promouvoir les attractions touristiques et commerciales de la région.*». D'autre part, selon le contrat de services marketing, les prestations à effectuer par AMS consistent à insérer un lien vers le site indiqué par la CCIPB sur la page d'accueil anglaise du site internet de Ryanair.

(303) En ce qui concerne le contrat de services marketing du 28 janvier 2010, il prévoit qu'il doit s'appliquer au cours d'une année suivant le lancement des services de transport aériens que Ryanair s'était engagée à exploiter de Pau vers Londres, Charleroi et Beauvais selon l'article 1 de ce même contrat. Cette disposition manifeste en elle-même un lien clair entre le contrat de services marketing et ces services de transport aérien. De plus, l'article 1 du contrat de services marketing précise:

«Ce contrat trouve son origine dans l'engagement de Ryanair d'établir et d'exploiter des liaisons entre:

— PAU et LONDRES-Stansted à partir du 30 mars 2010 à raison de 3 vols par semaines durant toute l'année

— PAU et CHARLEROI à partir du 30 mars 2010 à raison de 3 vols par semaines durant la période estivale

— PAU et BEAUVAIS à partir d'avril 2010 à raison de 3 vols par semaines pendant la période estivale

À ce titre, CCIPB a la possibilité de promouvoir les entreprises et les attractions commerciales et touristiques de PAU BEARN et de sa région auprès d'un grand nombre de touristes et de voyageurs d'affaires qui consultent le site www.ryanair.com et d'attirer à PAU BEARN un nombre grandissant de passagers possédant un pouvoir d'achat élevé ([47])»

(304) Le contrat indique par ailleurs dans son préambule: «*[…] [Airport Marketing Services] est la seule entreprise ayant la capacité d'attirer un grand nombre des passagers potentiels de Ryanair afin de promouvoir les entreprises et les attractions touristiques et commerciales de la région* ([48])».. D'autre part, comme le contrat de services marketing de 2005, le contrat de 2010 prévoit que les prestations à effectuer par AMS consistent à insérer des messages et des liens sur la page correspondant à la destination Pau du site internet de Ryanair, et à insérer un lien vers le site internet désigné par la CCIPB (i) sur la page d'accueil anglaise du site internet de Ryanair en ce qui concerne la liaison vers Londres, (ii) sur la page d'accueil belge et néerlandaise du site internet de Ryanair en ce qui concerne la liaison vers Charleroi, (iii) sur la page d'accueil française du site internet de Ryanair en ce qui concerne la liaison vers Beauvais. Enfin, le contrat précise que si les services de transport aérien de Ryanair vers Londres, Charleroi et Beauvais mentionnés à son article 1 ne sont pas annoncés ou lancés d'ici février 2010, le contrat s'éteindra sans responsabilité vis-à-vis d'aucune des deux parties. Cette disposition établit donc un lien supplémentaire entre le contrat de services marketing et les services de Ryanair vers Londres, Charleroi et Beauvais.

([46]) Traduction libre du texte original anglais: «*[…] [Airport Marketing Services] is the only company that has the potential to attract large numbers of potential Ryanair passengers in order to promote the tourist and business attractions in the region*»..

([47]) Traduction libre du texte original anglais: "*This Agreement is rooted in Ryanair's commitment to establish and to operate routes between:*
— *PAU and LONDON Stansted from 30th March 2010 with three flights per week during the whole year […];*
— *PAU and CHARLEROI from 30th March 2010 with three flights per week for summer schedule […];*
— *PAU and BEAUVAIS from April 2010 with three flights per week for summer schedule […].*
CCIPB therefore, has the potential to advertise the business and tourist attractions of PAU and its region to large numbers of tourists and business travelers accessing www.ryanair.com, and to attract an increased number of inbound passengers with high spending ability".

([48]) Voir note de bas de page nº 46.

(305) Ces éléments relatifs aux différents contrats de services marketing montrent que les prestations marketing prévues dans ces contrats sont, tant par leur durée que par leur nature, intimement liées aux services de transport aérien offerts par Ryanair mentionnés dans les contrats de services marketing et faisant l'objet des contrats de services aéroportuaires correspondants. Les contrats de services marketing indiquent même qu'ils trouvent leur origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter les services de transport en question. Loin d'être conçues pour augmenter de façon générale et indistincte la fréquentation de Pau et de sa région par les touristes et les hommes d'affaires, les prestations marketing ciblent spécifiquement les personnes susceptibles d'utiliser les services de transport de Ryanair visés par les contrats de service marketing, et ont pour objectif essentiel de promouvoir ces services.

(306) Les contrats de services marketing sont donc indissociables des contrats de services aéroportuaires auxquels ils font écho et des services de transport aérien qui en font l'objet. Les éléments factuels présentés aux considérants 286 à 305 font de plus apparaître qu'en l'absence des liaisons aériennes en question (et donc, des contrats de services aéroportuaires qui les concernent), les contrats de services marketing n'auraient pas été conclus. En effet, comme indiqué aux considérants 286 à 305, les contrats de services marketing indiquent explicitement qu'ils trouvent leur origine dans l'engagement de Ryanair d'exploiter certaines liaisons aériennes, et par ailleurs, prévoient des prestations marketing qui visent essentiellement à assurer la promotion de ces liaisons.

(307) À cet égard, l'argument de la CCIPB selon lequel ces deux types de contrats devraient être analysés séparément parce qu'ils «*poursuivent chacun un objectif différent*» est inopérant. En effet, il résulte clairement de ce qui précède que les contrats de services marketing font partie intégrante, avec les contrats de services aéroportuaires, des relations commerciales de Ryanair et de la CCIPB régissant l'exploitation des liaisons aériennes visées par ces deux contrats.

(308) Par ailleurs, il apparaît qu'avant de signer les contrats de services marketing en question, la CCIPB n'a pas organisé d'appel d'offres ouvert à toutes les compagnies fournissant des services de ce type ([49]), ni même consulté différents prestataires potentiels pour comparer leurs offres. De manière plus générale, elle n'a pas envisagé d'autres prestataires que les compagnies aériennes concernées ou leurs filiales pour la fourniture des services marketing en question. Ceci corrobore le lien de dépendance étroit existant entre les contrats de services marketing et les liaisons aériennes exploitées par Ryanair au départ de Pau. En effet, si les contrats de services marketing étaient véritablement indépendants des contrats de services aéroportuaires, il est vraisemblable que la CCIPB aurait consulté différents prestataires en plus d'AMS, et ce d'autant plus qu'il s'agit d'un organisme public utilisant couramment la mise en concurrence pour ses achats.

(309) De plus, il apparaît aussi que la conclusion de tous les contrats de services aéroportuaires a été conditionnée par la conclusion des contrats de services marketing.

(310) En effet, premièrement, selon la France les deux contrats de 2005 (contrat de services aéroportuaires et contrat de services marketing du 30 juin 2005), «*bien que juridiquement indépendants, sont néanmoins étroitement liés*» ([50]) et «*le lien étroit entre le contrat de services aéroportuaires conclu avec Ryanair et le contrat de services marketing conclu avec AMS, filiale à 100 % de la compagnie Ryanair, ne peut être nié*» ([51]). Compte tenu des fortes similitudes existant entre les contrats de 2005 et les contrats conclus ultérieurement avec Ryanair et AMS, les remarques précitées de la France peuvent être aisément généralisées à ces contrats ultérieurs.

(311) La France indique par ailleurs dans son courrier du 30 mai 2011 que «*la CCIPB a été amenée à conclure*» les contrats le 30 juin 2005. Elle rappelle également dans ce courrier que «*à la suite de la non-reconduction du contrat AMS, Ryanair a décidé, sans formulation écrite adressée à la CCIPB, de ne pas reconduire ses vols à l'aéroport de Pau-Pyrénées à compter de la saison IATA été 2011 (avril 2011)*». Ceci tend à indiquer qu'au moins dans certains cas, Ryanair n'accepterait pas d'exploiter une liaison aérienne en se voyant facturer les redevances générales de l'aéroport sans un contrat de services marketing conclu entre le gestionnaire de l'aéroport et AMS.

(312) Cette approche a également été retenue par la CRC dans son rapport du 5 janvier 2007 ([52]).

([49]) Sauf la publicité dans Air & Cosmos sans succès, voir considérant 132.
([50]) Lettre des autorités françaises du 13 juillet 2007.
([51]) Lettre des autorités françaises du 30 mai 2011.
([52]) Le rapport mentionne que: «… cette convention de prestation de services est en réalité une aide financière à Ryanair et qu'elle est illégale car cette aide n'a pas été préalablement notifiée à la Commission» et que «la CCI a […] eu recours, pour contourner les effets de la décision de la juridiction administrative (concluant que la convention de 2003 avec Ryanair contenait une aide d'État illégale), à un nouveau montage juridique».

(313) Il résulte de tout ce qui précède que chaque contrat de services marketing est indissociable du contrat de services aéroportuaires sous-jacent, constitue avec lui une unique transaction, et n'aurait très vraisemblablement pas été conclu en l'absence du contrat de services aéroportuaires correspondant et des liaisons aériennes visées par ces deux contrats. Il convient par conséquent, pour chaque contrat de services marketing, d'analyser ce contrat de services marketing et le contrat de services aéroportuaires conclu concomitamment comme une seule et unique mesure, aux fins de déterminer si ce contrat est constitutif d'une aide d'État.

Application du critère de l'opérateur en économie de marché à la CCIPB en ce qui concerne les contrats de services marketing

(314) Afin d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché en ce qui concerne les contrats de services marketing, il faut déterminer à quel opérateur de marché hypothétique il convient de se référer pour analyser le comportement de la CCIPB.

(315) Une première approche consisterait à considérer que la CCIPB a conclu les contrats de services marketing en tant que gestionnaire d'aéroport ([53]), et par conséquent, à comparer son comportement à celui d'un gestionnaire d'aéroport hypothétique guidé par des perspectives de rentabilité.

(316) Une deuxième approche consisterait à considérer que la CCIPB a agi en tant qu'entité publique chargée d'une mission d'intérêt général, en l'occurrence le développement économique de Pau et de sa région, et qu'elle a acheté ces prestations marketing afin d'exercer cette mission, indépendamment de sa qualité de gestionnaire de l'aéroport de Pau. Dans le cadre de cette deuxième approche, il conviendrait, selon la jurisprudence, de vérifier d'une part que les prestations en question répondent à des «*besoins effectifs*» de l'acheteur public, et d'autre part, qu'elles ont été acquises à un prix inférieur ou égal à un «prix de marché» ([54]) ou, autrement dit, qu'un opérateur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité et qui aurait eu besoin de prestations équivalentes (sans être nécessairement un gestionnaire d'aéroport), aurait été prêt à accepter des conditions similaires à celles acceptées par la CCIPB.

(317) Les commentaires de certains tiers intéressés tendent à promouvoir la deuxième approche, au moins implicitement. En particulier, Ryanair a présenté, notamment dans son étude précitée du 20 décembre 2013, des éléments visant à montrer que le prix des prestations marketing d'AMS ne dépassait pas ce qui peut être considéré comme un prix de marché pour de telles prestations, notant en complément de cet argumentaire que les gestionnaires d'aéroports ne se distinguaient pas des autres types de clients d'AMS.

(318) La CCIPB a fourni des éléments qui vont dans le même sens notant par ailleurs: «*On rappellera ici que la CCIPB est chargée de développer l'attractivité économique du territoire relevant de sa compétence. Ainsi, les sommes versées pour ces prestations marketing ont permis de promouvoir les atouts de Pau et sa région, et les 56 millions d'euros annuels que les passagers de Ryanair ont dépensé en 2010 […] pendant leur séjour ont directement bénéficié aux secteurs de l'hébergement, de la restauration, des commerces et de l'immobilier (ce montant s'élevait à 8 millions d'euros en 2005, hypothèse très basse en comparaison avec les études d'impact réalisées par d'autres aéroports).*» Cette phrase suggère que selon la CCIPB, son comportement doit être analysé comme celui d'un acheteur public qui acquiert des services nécessaires à l'exécution de ses missions d'intérêt général.

(319) La Commission remarque à ce propos, d'une part, que cet argument contredit la thèse selon laquelle les décisions de la CCIPB relatives aux mesures en cause ne seraient pas imputables à l'État. Si la CCIPB soutient qu'elle a signé ces contrats pour accomplir sa tâche de développement de l'économie locale, elle doit nécessairement admettre que son comportement est typiquement celui d'une autorité publique locale.

(320) D'autre part, la Commission considère que parmi les deux solutions évoquées ci-dessus, la deuxième doit être rejetée car elle revient à ignorer le caractère indissociable des contrats de services aéroportuaires et des contrats de services marketing correspondants, établi précédemment. Cette approche reviendrait en effet à considérer que la CCIPB a signé les contrats de services marketing sans égard pour les liaisons aériennes offertes par Ryanair au départ de l'aéroport qu'elle gère, et qu'elle aurait signé ces contrats même en l'absence des liaisons aériennes en question et des contrats de services aéroportuaires correspondants. Pour les raisons détaillées aux considérants 286 à 313, une telle hypothèse est hautement invraisemblable.

(321) De plus, quand bien même cette deuxième approche devrait être retenue, elle ne conduirait pas à la conclusion que les contrats de services marketing ne constituent pas un avantage économique au profit de Ryanair et AMS.

([53]) Sans préjudice des éventuels objectifs de politique publique de développement économique local que la CCIPB a pu poursuivre en concluant les contrats en question.

([54]) Voir par exemple l'arrêt du 28 janvier 1999 dans l'affaire T-14/96 *BAI/Commission*, Recueil 1999, p. II-139, points 75-76, et du 5 août 2003 dans les affaires jointes T-116/01 et T-118/01 *P & O European Ferries (Vizcaya), SA et Diputación Foral de Vizcaya/Commission*, Recueil 2003, p. II-2957, point 117.

(322) En effet, comme rappelé au considérant 316, pour que des achats effectués par une entité publique ne constituent pas un avantage économique en faveur du vendeur, il ne suffit pas qu'ils aient été effectués à un prix inférieur ou égal au «prix du marché». Encore faut-il qu'ils correspondent à un «besoin effectif» de l'acheteur public.

(323) On ne peut exclure catégoriquement que dans l'exercice de sa mission de développement économique de Pau et de sa région, la CCIPB éprouve le besoin de faire appel à des prestataires commerciaux en vue de réaliser des actions de promotion du territoire. Toutefois, en l'espèce il s'agit d'une activité promotionnelle ciblant l'activité commerciale de deux entreprises bien déterminées, c'est-à-dire Ryanair et la CCIPB elle-même en tant que gestionnaire de l'aéroport de Pau. Une entité publique ne saurait considérer que des prestations marketing assurant principalement la promotion des activités d'une entreprise ou de quelques entreprises bien déterminées font partie de la tâche propre à cette entité consistant à promouvoir le développement économique local. En effet, il est logique qu'une telle entité publique parte du principe que les entreprises locales doivent assurer ou financer elles-mêmes leurs opérations de marketing, et qu'elle limite ses propres actions à la promotion générale du territoire et du tissu économique local, sans cibler d'entreprises spécifiques.

(324) Toute autre approche reviendrait à considérer qu'une entité publique chargée du développement économique local pourrait, sans que de telles mesures ne constituent des aides d'État, acquérir des prestations marketing visant essentiellement à promouvoir des produits ou services de certaines entreprises implantées localement, au motif que ces prestations favorisent le développement économique local, et qu'elles sont acquises au «prix du marché». Une telle approche reviendrait à contourner l'article 107, paragraphe 1 du TFUE.

(325) Ainsi, il apparaît que les prestations marketing acquises par la CCIPB auprès d'AMS ne peuvent être considérées comme répondant à un «besoin effectif» de la CCIPB en tant qu'entité publique investie d'une mission de développement économique local. Cette conclusion est confirmée par certains éléments communiqués par la France, selon laquelle, en particulier, «*il n'est sans doute pas courant que des CCI qui n'exploitent pas d'aéroport achètent des prestations marketing à des compagnies aériennes*» ([55]).

(326) Par conséquent, appliquer la deuxième approche envisagée aux considérants 316 à 321 conduirait à la conclusion que les contrats de services marketing comportent un avantage économique en faveur des entreprises ayant fourni ces services ainsi qu'aux compagnies aériennes ayant directement bénéficié des prestations marketing. Ainsi, selon cette approche, les contrats de services marketing conclus avec AMS constitueraient une aide à AMS en tant que fournisseur des prestations marketing et une aide à Ryanair en tant que bénéficiaire direct et essentiel de ces prestations.

(327) Par ailleurs, lorsqu'une entité publique réalise des achats dans l'exercice de ses missions d'intérêt général, on s'attend en général à ce qu'elle minimise ses dépenses en organisant un appel d'offres, ou à tout le moins, en consultant plusieurs prestataires et en comparant leurs offres. Ceci s'applique d'autant plus aux biens ou services de nature très différenciée pour lesquels il n'existe pas de références de prix de marché évidentes, ce qui est manifestement le cas des prestations marketing. En revanche, dans le cas d'espèce, les contrats de marketing ne résultent pas d'un appel d'offres. Un appel à projets lancé par la CCIPB n'a pas trouvé une compagnie aérienne prête à opérer à l'aéroport de Pau dans les conditions envisagées ([56]). Cette considération confirme le caractère inadapté de la deuxième approche.

(328) Ce caractère inadapté tend également à être confirmé par les observations présentées par la CCIPB sur la décision d'extension de la procédure. Il est en effet remarquable qu'en comparant son propre comportement à celui de diverses entreprises privées afin d'établir le respect du principe de l'opérateur en économie de marché, la CCIPB se soit principalement comparée à des gestionnaires d'aéroports. Elle a ainsi évoqué différents grands aéroports britanniques privés, un aéroport italien et six aéroports français. Cette approche tend à corroborer la conclusion selon laquelle c'est bien en premier lieu en tant que gestionnaire d'aéroport et non en tant qu'autorité publique agissant dans le cadre de sa mission de développement économique local que la CCIPB a conclu les contrats de services marketing.

(329) Par ailleurs, la France a indiqué que la promotion touristique du Béarn relevait des compétences du comité départemental du tourisme Béarn Pays Basque et que d'une manière générale, les CCI menaient «*des actions spécifiques de promotion touristique au travers de leur participation à diverses structures régionales et départementales dans ce domaine, notamment au travers des comités régionaux et départementaux du tourisme*» Or, les contrats de services marketing, qui visent notamment, selon la CCIPB, à promouvoir les attractions touristiques et commerciales de Pau et de sa région, ont été conclus directement par la CCIPB, sans intervention de structures locales chargées de la promotion touristique. Ceci est un élément supplémentaire qui tend à confirmer que c'est en premier lieu en tant que gestionnaire d'aéroport que la CCIPB a signé les contrats de services marketing.

([55]) Cette affirmation tend par ailleurs à confirmer que les prestations marketing en question ont en réalité été acquises par la CCIPB en premier lieu en sa qualité de gestionnaire d'aéroport, et non en tant qu'autorité publique chargée du développement économique régional.

([56]) Voir considérant 132.

(330) Aux fins d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché, il convient donc de retenir la première approche, évoquée au considérant 315, qui consiste à comparer le comportement de la CCIPB à un opérateur en économie de marché hypothétique, guidé par des perspectives de rentabilité, qui aurait géré l'aéroport de Pau à sa place.

(331) Cette conclusion, établie pour les contrats conclus avec Ryanair et AMS, vaut également, pour les mêmes raisons, pour le contrat conclu avec Transavia, et ce d'autant plus que dans le cas de Transavia, un seul et même contrat traite des services aéroportuaires et des services marketing.

Bénéfices qu'un opérateur en économie de marché aurait pu attendre des contrats de services marketing et prix qu'il aurait été prêt à payer pour ces prestations

(332) Il ressort de tout ce qui précède qu'afin d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché aux contrats de service marketing en question, ceux-ci doivent être analysés conjointement avec les contrats de services aéroportuaires correspondants, comme formant avec ces derniers une transaction unique ([57]), et que le comportement de la CCIPB doit être analysé par rapport au comportement d'un opérateur en économie de marché hypothétique qui exploiterait l'aéroport de Pau à sa place.

(333) En analysant chacune des transactions ainsi identifiées, il convient de déterminer les bénéfices que cet opérateur en économie de marché hypothétique, guidé par des perspectives de rentabilité, pouvait attendre des prestations marketing. À cet égard, les retombées générales de telles prestations sur le tourisme et l'activité économique de la région ne doivent pas, en tant que telles, être prises en considération. Seuls comptent les effets de ces prestations sur la rentabilité de l'aéroport puisque ce sont les seuls qu'aurait pris en compte l'opérateur en économie de marché hypothétique envisagé dans cette analyse.

(334) Les prestations marketing sont de nature à stimuler la fréquentation des liaisons aériennes visées par les contrats de services marketing et les contrats de services aéroportuaires correspondants, puisqu'elles sont conçues pour faire la promotion de ces liaisons. Même si cet effet bénéficie en premier lieu à la compagnie aérienne, il profite aussi au gestionnaire de l'aéroport. En effet, un nombre accru de passagers est susceptible de se traduire pour le gestionnaire de l'aéroport par une augmentation des recettes provenant de certaines redevances aéroportuaires, de la fourniture de services d'assistance en escale, ainsi que des recettes non-aéronautiques provenant de l'activité des parcs de stationnement, restaurants et autres commerces etc.

(335) Il est donc indéniable qu'un opérateur en économie de marché gérant l'aéroport de Pau à la place de la CCIPB aurait pu prendre cet effet positif en considération au moment d'envisager la conclusion du contrat de services marketing et du contrat de services aéroportuaires correspondant. Il l'aurait fait en évaluant l'impact des liaisons aériennes concernées sur ses recettes et coûts futurs, et en prévoyant, dans ce contexte, un nombre de passagers empruntant ces liaisons qui aurait reflété l'effet positif des prestations marketing. Il aurait considéré cet effet sur toute la durée d'exploitation des liaisons concernées, telle que prévue dans le contrat de services aéroportuaires et le contrat de services marketing.

(336) Au cours de la procédure, la Commission a admis ce point, puisque lorsqu'elle a invité la France à reconstruire les prévisions de recettes et de coûts qu'un opérateur en économie de marché aurait faites en amont de la conclusion des contrats de services marketing et des contrats de services aéroportuaires, elle lui a proposé de prendre en compte les effets des contrats de services marketing sur le trafic escompté. Lorsqu'un gestionnaire d'aéroport conclut un contrat prévoyant des actions de promotion effectives de certaines liaisons aériennes, il est en effet possible qu'il prévoie un taux de remplissage (ou facteur de charge) ([58]) relativement élevé sur les liaisons aériennes concernées, et en tienne compte dans l'évaluation de ses recettes futures. Sur ce point, la Commission note l'avis de Ryanair selon lequel les contrats de services marketing ne se traduisent pas seulement par un coût pour un gestionnaire d'aéroport, mais aussi par un possible bénéfice.

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

([57]) Un contrat de services marketing donné doit être analysé conjointement au contrat de services aéroportuaires correspondant comme formant avec lui une transaction unique. En revanche, il y a autant de transactions distinctes que de «paires» de contrats de services marketing et de contrats de services aéroportuaires.

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

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

(339) Il convient d'abord de noter à cet égard qu'aucun élément du dossier ne suggère que lors de la conclusion des contrats de services marketing visés par la procédure formelle d'examen, la CCIPB ait envisagé et *a fortiori* quantifié d'éventuels effets positifs des contrats de services marketing allant au-delà des seules liaisons aériennes visées par ces contrats, ou d'un point de vue temporel, allant au-delà de la durée d'exploitation prévue des liaisons en question. De plus, ni la France ni la CCIPB n'ont proposé de méthode qui permettrait d'estimer la valeur éventuelle qu'un opérateur de marché hypothétique gérant l'aéroport de Pau à la place de la CCIPB aurait attribuée à ces effets au moment d'évaluer l'opportunité de conclure les contrats de services marketing et les contrats de services aéroportuaires.

(340) Comme il a été indiqué précédemment, les prestations marketing acquises auprès d'AMS visent les personnes qui visitent le site de Ryanair et plus spécifiquement, soit la page consacrée à Pau sur ce site, soit la page anglaise du site (pour les contrats de services marketing relatifs aux liaisons Pau-Londres et Pau-Bristol), soit les pages belge et néerlandaise (pour les contrats relatifs à la liaison Pau-Charleroi) soit la page française (pour le contrat relatif à la liaison Pau-Beauvais). Pour Transavia, il était prévu que toutes les prestations marketing sur le site www.transavia.com concernent la page relative à la destination de Pau. Les prestations marketing en question ciblaient donc principalement les personnes susceptibles d'emprunter les liaisons aériennes visées par le contrat de services marketing. Leur effet positif sur la fréquentation d'autres liaisons vers Pau apparaît beaucoup plus hypothétique, et en tout cas bien trop incertain pour pouvoir être pris en compte de manière quantifiée par un opérateur en économie de marché avisé dans son évaluation de l'intérêt de conclure le contrat de services marketing.

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

(342) En effet, il est très probable que pour la plupart des gens, la visite du site internet de Ryanair n'est pas suffisamment fréquente pour imprimer à elle seule une mémoire durable de la promotion d'une région réalisée sur ce site. Cette observation se trouve significativement renforcée par deux éléments. Premièrement, aux termes des différents contrats de services marketing, la promotion de la région de Pau sur la page d'accueil du site de Ryanair se résumait à la présence d'un simple lien vers un site désigné par la CCIPB au cours de périodes limitées voire très brèves (42 jours par an pendant cinq ans d'après le contrat de 2005, une année continue d'après le contrat de 2007, 8 jours d'après le contrat de 2008, 9 jours d'après le contrat de 2009, 45 jours sur la page anglaise, 25 jours sur la page belge et néerlandaise et 25 jours sur la page française d'après le contrat de 2010). Tant la nature de ces opérations de promotion (la présence d'un simple lien, à la valeur promotionnelle limitée) que leur brièveté sont susceptibles d'avoir fortement limité l'effet de ces opérations dans le temps après qu'elles ont pris fin, et ce d'autant plus que ces opérations se limitaient au seul site internet de Ryanair et n'étaient pas relayées sur d'autres supports. Deuxièmement, les autres opérations de marketing prévues dans les contrats conclus avec AMS portaient uniquement sur les pages de son site internet relatives à la destination Pau. Il est très probable que la plupart des gens ne visitent pas cette page fréquemment, et ne le font qu'en étant déjà potentiellement intéressés par cette destination.

(343) Les considérations qui précèdent s'appliquent également au contrat de 2006 conclu avec Transavia. En effet, les prestations marketing prévues dans ce contrat consistaient simplement à insérer des messages et des liens sur la page relative à la destination de Pau sur le site internet de Transavia, ainsi qu'à envoyer des offres par e-mail: présentant les attractions de la destination de Pau, envoyées régulièrement aux abonnés du magazine électronique transavia.com.

(344) Ainsi, même si les prestations marketing ont pu stimuler la fréquentation des liaisons aériennes visées par les contrats de services marketing au cours de la période de mise en œuvre de ces prestations, il est très probable qu'un tel effet a été nul ou négligeable au-delà de cette période ou sur d'autres liaisons.

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

(346) Ainsi, par exemple, selon l'étude du 17 janvier 2014 ([59]), «*[…] de futurs profits incrémentaux au-delà de l'expiration prévue du contrat de services aéroportuaires sont par nature incertains*» ([60]). Par ailleurs, cette étude propose deux méthodes pour évaluer *ex ante* les effets positifs des contrats de services marketing, une approche «fondée sur les flux de trésorerie» et une approche «capitalisation».

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

(348) L'étude soulève toutefois l'ampleur des difficultés soulevées par l'approche «capitalisation», montrant par là le manque de fiabilité des résultats que peuvent produire une telle méthode, et lui préfère l'approche «cash-flow». L'étude indique notamment: «*L'approche "capitalisation" ne devrait tenir compte que de la proportion des dépenses marketing imputable aux actifs incorporel d'un aéroport. Cependant, il peut être difficile d'identifier la proportion des dépenses marketing visant à générer des revenus futurs pour l'aéroport (c'est à dire, un investissement dans la l'actif incorporel de l'aéroport), par opposition à celles générant des revenus actuels pour l'aéroport* ([61])». Elle souligne aussi que «*Pour mettre en œuvre l'approche "capitalisation", il est nécessaire d'estimer la durée moyenne pendant laquelle un aéroport serait en mesure de retenir un client grâce à la campagne marketing d'AMS. Dans la pratique, il serait très difficile d'estimer la durée moyenne de rétention de la clientèle à la suite d'une campagne d'AMS faute de données suffisantes* ([62])».

(349) L'étude du 31 janvier 2014 a quant à elle proposé une application pratique de l'approche «fondée sur les flux de trésorerie». Selon cette approche, les bénéfices des contrats de services marketing et des contrats de services aéroportuaires allant au-delà de l'expiration du contrat de services marketing prennent la forme d'une «valeur terminale» calculée à la date d'expiration du contrat. Cette valeur terminale est calculée en partant des profits incrémentaux attendus des contrats de services aéroportuaires et de services marketing lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires. En effet, la méthode consiste à partir du profit incrémental attendu lors de la dernière année d'application du contrat de services aéroportuaires et à le projeter dans le futur avec une durée égale à la durée du contrat de services aéroportuaires, en étant ajusté en fonction du taux de croissance du marché du transport aérien en Europe et d'un facteur de probabilité censé refléter la capacité du contrat de services aéroportuaires et du contrat de services marketing à contribuer aux profits de l'aéroport au-delà de leur expiration ([63]). Cette capacité à produire des bénéfices durables résulte selon l'étude du 31 janvier 2014 d'une série de facteurs «*[…] incluant une plus grande notoriété et une marque plus forte ainsi que des externalités de réseau et des passagers récurrents*» ([64]), sans plus de précision à cet égard. En outre, cette méthode prend en compte un taux d'actualisation reflétant le coût du capital.

([59]) Voir section 6.2.2.7.

([60]) Traduction libre du texte anglais original: «… *future incremental profits beyond the scheduled expiry of the Airport Service Agreement are inherently uncertain*».

([61]) Traduction libre du texte anglais original: "*The capitalisation approach should only take into account the proportion of marketing expenditure that is attributable to the intangible asset base of an airport. However, it may be difficult to identify the proportion of marketing expenditure that is targeted towards generating expected future revenues for the airport (i.e., an investment in the intangible asset base of the airport) as opposed to generating current revenues for the airport.*".

([62]) Traduction libre du texte anglais original: "*In order to implement the capitalisation-based approach, it is necessary to estimate the average length of time that an airport would be able to retain a customer due to the AMS marketing campaign. In practice, it would be very difficult to estimate the average period of customer retention following an AMS campaign due to insufficient data*".

([63]) Voir considérants 356 et 357.

([64]) Traduction libre du texte anglais original: «… *including greater prominence and a stronger brand, alongside network externalities and repeat passenger*».

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

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

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

(353) L'étude du 31 janvier 2014 fait donc apparaître que la méthode fondée sur les «flux de trésorerie» ne pourrait donner que des résultats très incertains et très peu fiables, tout comme la méthode «capitalisation».

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

(355) De surcroît, comme indiqué précédemment, les prestations marketing visées par la procédure formelle d'examen ciblent manifestement les personnes susceptibles d'emprunter les liaisons visées dans les contrats de services marketing. Si ces liaisons ne sont pas renouvelées à l'expiration du contrat de services aéroportuaires, il est peu probable que les prestations marketing puissent continuer à avoir des effets positifs sur la fréquentation de l'aéroport au-delà de cette expiration. Or, la probabilité qu'une compagnie aérienne souhaite poursuivre l'exploitation d'une liaison au-delà de la durée pour laquelle elle s'est engagée à l'exploiter dans le contrat de services aéroportuaires est très difficile à évaluer par un gestionnaire d'aéroport. Les compagnies aériennes à bas coûts, en particulier, ont montré qu'elles géraient les ouvertures et fermetures de liaisons de façon très dynamique. Lors de la conclusion d'une transaction telle que celles qui sont examinées dans la procédure formelle d'examen, un opérateur en économie de marché avisé ne saurait donc tabler sur la volonté de la compagnie aérienne de prolonger l'exploitation de la liaison concernée à l'expiration du contrat.

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

(357) L'étude du 31 janvier 2014 envisage très brièvement ce cas de figure, en se bornant à indiquer dans une note de bas de page, sans commentaires ni justifications: «*[…] aucune valeur terminale ne peut être calculée si les profits incrémentaux nets des paiements AMS sont négatifs au cours de la dernière année de la période en cause*» ([65]). Or, comme il sera démontré par la suite, tous les contrats concernés dans la présente affaire conduisent à des flux incrémentaux prévisionnels qui sont négatifs chaque année, et non pas seulement globalement, en valeur actualisée nette. Ainsi, pour ces contrats,

([65]) Étude du 31 janvier 2014, note de bas de page 17, traduction libre du texte anglais: «*[…] no terminal value can be calculated if incremental profits net of AMS payments are negative in the last year of the period under consideration.*».

une «valeur terminale» calculée selon la méthode proposée par Ryanair serait nulle voire négative. La prise en compte d'une telle valeur terminale ne remettrait donc pas en question la conclusion selon laquelle les différents contrats impliquent un avantage économique.

(358) En conclusion, il ressort de ce qui précède que le seul bénéfice tangible qu'un opérateur en économie de marché avisé attendrait d'un contrat de services marketing et prendrait en compte de façon quantifiée en évaluant l'intérêt de conclure un tel contrat, couplé à un contrat de services aéroportuaires, serait un possible effet positif des prestations marketing sur le nombre de passagers empruntant les liaisons visées par les contrats en question, pour la durée d'exploitation de ces liaisons, telle que prévue par les contrats. Les autres bénéfices éventuels seraient jugés trop incertains pour être pris en compte de manière quantifiée et en effet, aucun élément ne suggère qu'ils ont été pris en compte par la CCIPB.

Pertinence de la comparaison des termes des contrats de services aéroportuaires visés par la procédure formelle d'examen avec les redevances aéroportuaires facturées dans d'autres aéroports

(359) Selon les nouvelles lignes directrices, en vertu du principe de l'opérateur en économie de marché, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant un aéroport peut en principe être exclue dès lors que:

a) le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché, ou

b) s'il peut être démontré, au moyen d'une analyse *ex ante*, c'est-à-dire fondée sur des renseignements disponibles au moment de l'octroi de la mesure et des développements prévisibles à ce moment, que l'accord entre l'aéroport et la compagnie aérienne entraînera, pour l'aéroport, un apport marginal positif aux recettes ([66]).

(360) Par ailleurs, selon les nouvelles lignes directrices, «*lorsqu'elle procédera à l'appréciation d'accords entre aéroports et compagnies aériennes, la Commission prendra également en compte la mesure dans laquelle lesdits accords peuvent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale des aéroports censée les amener à la rentabilité, tout au moins à long terme*» ([67]).

(361) Toutefois, s'agissant de la première approche (comparaison avec un «prix du marché»), la Commission doute sérieusement qu'il soit actuellement possible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix du marché fidèle pour les services fournis par les aéroports. Elle considère qu'une analyse *ex ante* de la rentabilité supplémentaire constitue le critère le plus pertinent aux fins de l'appréciation des arrangements conclus par les aéroports avec des compagnies aériennes individuelles ([68]).

(362) Il convient de noter à cet égard qu'en général, l'application du principe de l'opérateur en économie de marché par référence à un prix moyen observé sur d'autres marchés similaires peut s'avérer concluante lorsqu'un prix du marché peut raisonnablement être identifié ou déduit d'autres indicateurs de marché. Toutefois, cette méthode ne peut présenter la même pertinence dans le cas de services aéroportuaires. En effet, la structure des coûts et recettes tend à différer fortement d'un aéroport à un autre. Ces coûts et recettes dépendent de l'état de développement de l'aéroport, du nombre de compagnies aériennes qui le desservent, de la capacité en termes de trafic passagers, de l'état des infrastructures, du cadre réglementaire qui peut varier d'un État membre à un autre ainsi que des déficits et des obligations contractées par l'aéroport dans le passé ([69]).

(363) De plus, la libéralisation du marché du transport aérien complexifie toute analyse strictement comparative. Comme le cas d'espèce en fournit l'illustration, les pratiques commerciales entre aéroports et compagnies aériennes ne reposent pas forcément sur une liste de prix publics en regard de prestations individuelles. En effet, ces relations commerciales présentent une grande variété. Elles incluent un partage des risques en termes de fréquentation et des responsabilités commerciales et financières corrélatives, une généralisation des mécanismes d'incitation (par exemple sous forme de rabais liés au nombre de liaisons ou de passagers transportés) ainsi que des variations entre la répartition des risques sur la durée des contrats. En conséquence, les transactions sont peu comparables entre elles sur la base d'un prix par rotation ou par passager.

(364) Dans son étude du 9 avril 2013, Ryanair soutient en substance la thèse selon laquelle il est possible d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché en se fondant sur une comparaison avec les pratiques commerciales d'autres aéroports européens.

([66]) Nouvelles lignes directrices, point 53.
([67]) Nouvelles lignes directrices, point 66.
([68]) Nouvelles lignes directrices, points 59 et 61.
([69]) Voir la décision de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JO L 27 du 1.2.2011, p. 24. considérants 88 et 89.

(365) Il convient tout d'abord de noter qu'au cours de la procédure, ni la France, ni aucun tiers intéressé n'ont proposé à la Commission d'échantillon d'aéroports de comparaison qui puisse être utilisé dans la présente affaire et qui soient suffisamment comparables à l'aéroport de Pau en matière de volume de trafic, de type de trafic, de type et niveau de services aéroportuaires, de présence d'une grande ville à proximité de l'aéroport, du nombre d'habitants dans la zone d'attraction, de prospérité dans la zone avoisinante, et d'existence d'autres zones géographiques susceptibles d'attirer les passagers ([70]).

(366) Quand bien même un tel échantillon d'aéroports aurait été disponible, une méthode comparative aurait été de toute façon impraticable dans le cas d'espèce. En effet, comme il a été démontré précédemment, les transactions à analyser sont des ensembles complexes formés par un contrat de services aéroportuaires et un contrat de services marketing (parfois réunis sur un seul support juridique). Ces transactions comportent plusieurs «prix», à savoir les diverses redevances aéroportuaires, le prix des services d'assistance en escale et le prix des prestations marketing, dont certains dépendent du nombre de passagers, d'autres du nombre de mouvements d'aéronefs et d'autres sont des montants fixes. Chacune de ces transactions engendre ainsi un ensemble complexe de flux financiers entre le gestionnaire de l'aéroport et la compagnie aérienne et ses filiales, formés par les recettes provenant des redevances aéroportuaires, les recettes liées aux services d'assistance en escale et les recettes liées aux prestations marketing.

(367) Ainsi, une comparaison des seules redevances aéroportuaires facturées par la CCIPB aux compagnies aériennes concernées avec les redevances aéroportuaires facturées dans les aéroports de comparaison ne fournirait aucune indication utile quant au respect du principe de l'opérateur en économie de marché. Il faudrait *a minima*, pour appliquer une méthode comparative valable aux transactions faisant l'objet de la présente appréciation, trouver dans les aéroports de l'échantillon de comparaison un ensemble de transactions comparables, comprenant en particulier des prestations marketing équivalentes et des services d'assistance en escale équivalents. La recherche d'un tel échantillon de transactions comparables relèverait de l'impossible, tant sont complexes et spécifiques les transactions faisant l'objet de la présente appréciation, et ce d'autant plus que les prix des services d'assistance en escale et des services marketing sont rarement des données publiques et seraient difficilement accessibles pour constituer une base de comparaison.

(368) Enfin, à supposer qu'il puisse être établi, sur le fondement d'une analyse comparative valable, que les «prix» en cause dans les différentes transactions faisant l'objet du présent examen sont équivalents ou supérieurs aux «prix du marché» établis au moyen de l'échantillon de transactions de comparaison, la Commission ne pourrait pour autant en conclure que ces transactions sont conformes au prix du marché s'il s'avère qu'au moment de leur conclusion, le gestionnaire de l'aéroport pouvait s'attendre à ce qu'elles engendrent des coûts incrémentaux supérieurs aux recettes incrémentales. En effet, un opérateur en économie de marché n'a aucun intérêt à offrir des biens ou services au «prix du marché» lorsqu'un tel comportement conduit à une perte incrémentale.

(369) La Commission estime opportun de rappeler dans le contexte de cette analyse que, faisant suite à l'adoption des nouvelles lignes directrices, tant la France que les parties intéressées ont été invitées à formuler des observations quant à l'application à la présente affaire des dispositions de ces lignes directrices (voir considérants 22 et 23]. En l'espèce, ni la France, ni les parties intéressées n'ont sur le fond contesté l'approche de la Commission selon laquelle dès lors qu'il est impossible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un prix du marché fidèle pour les services fournis par les aéroports aux compagnies aériennes, le critère le plus pertinent aux fins de l'appréciation des arrangements conclus entre ces deux parties est une analyse *ex ante* de leur rentabilité supplémentaire.

(370) Au vu de tout ce qui précède, la Commission considère que l'approche préconisée en général dans les nouvelles lignes directrices pour l'application du principe de l'opérateur en économie de marché aux relations entre aéroports et compagnies aériennes, à savoir l'analyse *ex ante* de la rentabilité supplémentaire (ou incrémentale), doit être appliquée au cas présent.

(371) Cette approche se justifie par le fait qu'un gestionnaire d'aéroport peut avoir un intérêt objectif à conclure une transaction avec une compagnie aérienne dès lors qu'il peut raisonnablement s'attendre à ce que cette transaction améliore ses profits (ou réduise ses pertes) par rapport à une situation contrefactuelle dans laquelle cette transaction ne serait pas conclue ([71]), et ce indépendamment de toute comparaison avec les conditions offertes aux compagnies aériennes par d'autres gestionnaires d'aéroports, ou encore, avec les conditions offertes par le même gestionnaire à d'autres compagnies aériennes.

(372) Au sujet de ce dernier point, comme la Commission l'a relevé dans les nouvelles lignes directrices, «*la fixation de prix différents constitue une pratique commerciale normale dès lors qu'elle respecte l'ensemble des dispositions en matière de concurrence applicables au secteur concerné. Une telle pratique doit néanmoins être justifiée par des considérations commerciales pour satisfaire au principe de l'opérateur en économie de marché.*» ([72]) (notes de bas de page omises). À cet égard, il convient

([70]) Nouvelles lignes directrices, point 60.
([71]) Autrement dit, si la rentabilité incrémentale attendue de cette transaction est positive.
([72]) Nouvelles lignes directrices, point 62.

de relever que les commentaires de certains tiers qui reprochent en substance à la CCIPB de ne pas avoir appliqué son système de tarification générale de manière uniforme à toutes les compagnies aériennes, ne sont pas pertinents pour ce qui concerne l'application du principe de l'opérateur en économie de marché. Par exemple, le commentaire d'Air France résumé au considérant 169, selon lequel la CCIPB aurait dû facturer à Ryanair la «redevance de balisage» dans certaines circonstances, est sans pertinence. En effet, ce n'est pas parce qu'un gestionnaire d'aéroport négocie avec une compagnie aérienne des conditions qui s'écartent de son système général de tarification, voire négocie une structure tarifaire différente de ce système général, qu'il confère nécessairement un avantage économique à cette compagnie.

Appréciation conjointe du comportement du gestionnaire de l'aéroport et de la CCIPB dans son ensemble

(373) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission avait estimé de manière préliminaire que le comportement de la CCIPB dans son ensemble devait être apprécié conjointement avec celui du gestionnaire de l'aéroport et, le cas échéant, avec celui de l'État ou des autres autorités publiques qui contrôlent le gestionnaire de l'aéroport ou interviennent dans son financement.

(374) La France s'est déclarée d'accord avec l'appréciation conjointe du comportement du service gérant l'aéroport, de la CCIPB dans son ensemble et des autres autorités publiques.

(375) Dans l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, il convient en effet de prendre en compte le comportement de la CCIPB dans son ensemble, et non pas uniquement celui de son service gérant l'aéroport. En effet, le service gérant l'aéroport au sein de la CCIPB n'a pas de personnalité juridique distincte de la CCIPB. D'autre part, si les contrats de services aéroportuaires ont été conclus avec l'aéroport qui est le bénéficiaire des charges aéroportuaires payées par Ryanair et les autres compagnies aériennes, les coûts des contrats de services marketing sont en revanche majoritairement imputés au budget général de la CCIPB et ne se reflètent pas nécessairement dans les comptes de l'aéroport. La France indique d'ailleurs à ce propos que la CCIPB a directement pris ces coûts en charge ([73]).

(376) La Commission estime donc que les comportements du gestionnaire de l'aéroport et de la CCIPB dans son ensemble doivent être appréciés conjointement dans leur relation avec les compagnies aériennes et leurs filiales aux fins de l'application du critère de l'opérateur privé en économie de marché.

Conclusion sur les modalités d'application du critère de l'opérateur en économie de marché

(377) Il ressort de tout ce qui précède que pour appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché aux contrats concernés, la Commission doit, pour chaque contrat de services marketing, analyser ensemble ce contrat et le contrat de services aéroportuaires correspondant et doit déterminer si un opérateur en économie de marché hypothétique, guidé par des perspectives de rentabilité et gérant l'aéroport de Pau à la place de la CCIPB, aurait conclu ces transactions. Pour ce faire, il convient de déterminer la rentabilité incrémentale des contrats telle que l'aurait évaluée l'opérateur en économie de marché au moment de la conclusion des contrats, en estimant, sur toute la période d'application des contrats:

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

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

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

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

([73]) La France a indiqué à ce sujet: «La CCIPB, dont une des missions est le développement économique de son territoire, a pris en charge, directement sur son budget propre et non sur celui de l'aéroport, les modalités financières prévues par le contrat signé le 30 juin 2005 avec AMS pour la ligne Pau–Londres».

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

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

Application du principe de l'opérateur en économie de marché

(381) Aux fins de l'appréciation des contrats en cause et compte tenu des considérations qui précèdent, il convient de rappeler que tant l'existence que l'importance d'éléments d'aide dans ces contrats doivent être appréciées compte tenu de la situation prévalant au moment de leur conclusion ([74]), et plus précisément, compte tenu des renseignements disponibles et des développements prévisibles à ce moment.

(382) Dans son courrier du 30 mai 2011, la France a indiqué qu'il n'existait, à l'époque de la conclusion des contrats de 2005 avec Ryanair et AMS, aucune étude de marché, ni plan d'affaires évaluant et étayant économiquement les engagements pris par l'aéroport vis-à-vis de Ryanair.

(383) Selon les éléments fournis par la France, il apparaît également qu'aucune étude de marché, aucun plan d'affaires ou aucune évaluation de rentabilité chiffrée n'a été réalisée par la CCIPB en amont de la conclusion des autres contrats visés par la procédure formelle d'examen, à l'exception du contrat de 2006 avec Transavia, pour lequel un plan d'affaires a été conclu en décembre 2005 («*le plan d'affaires Transavia*»).

(384) À l'exception du plan d'affaires Transavia, la seule évaluation économique chiffrée fournie par la France est une étude d'impact réalisée pour la période 2003-2004, qui a évalué l'impact économique des passagers de Ryanair pour la région à 8-10 millions d'euros. Une enquête effectuée auprès des passagers de l'aéroport en janvier 2011 également communiquée par la France confirme ces résultats et évalue la dépense moyenne par passager d'un vol Ryanair à destination de Pau à 339 EUR. Toutefois, ces études ne sont pas pertinentes aux fins d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché. En effet, elles portent sur l'impact de l'activité de Ryanair sur le tissu économique régional en général, et non sur la seule rentabilité de l'aéroport. Or, selon une jurisprudence constante, les considérations de développement régional ne peuvent être prises en compte pour l'application du principe de l'opérateur en économie de marché ([75]).

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

(386) La Commission considère que l'absence d'un plan d'affaires constitue un indice sérieux en faveur de la conclusion selon laquelle les contrats conclus avec Ryanair et AMS ne respectent pas le principe de l'opérateur en économie de marché et ce d'autant plus que, s'agissant de ces contrats, ni la France, ni la CCIPB n'ont été en mesure de fournir la moindre analyse de rentabilité chiffrée, même incomplète, réalisée en amont de la conclusion des contrats.

(387) D'une manière générale, la France n'a fourni aucun élément indiquant que le gestionnaire de l'aéroport a procédé à une analyse du risque pris au regard des bénéfices susceptibles d'en résulter au moment de la conclusion des contrats avec Ryanair et AMS. Au contraire, selon la France, la CCIPB a été guidée par un objectif de développement régional. Cet élément est une indication supplémentaire de nature à suggérer que les contrats avec Ryanair et AMS ne sont pas conformes au principe de l'opérateur en économie de marché.

([74]) Voir par exemple l'arrêt du 19 octobre 2005 dans l'affaire T-318/00 Freistaat Thüringen/Commission, Recueil 2005, p. II-4179, point 125, et l'arrêt dans l'affaire C-124/10 P, EDF/Commission, ECLI:EU:C:2012:318, points 85, 104 et 105.

([75]) Voir arrêt du Tribunal du 21 janvier 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission (T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Rec. 1999, p. II-17), point 120.

(388) Comme expliqué par la suite, ces indications sont confirmées par l'évaluation effectuée par la Commission de ce qu'aurait été l'analyse de rentabilité conduite par un opérateur en économie de marché hypothétique.

(389) Au cours de la procédure, la Commission a invité la France à procéder à une reconstruction quantifiée de l'analyse de rentabilité qu'un opérateur en économie de marché aurait effectuée avant de conclure les contrats avec Ryanair et AMS, en s'appuyant sur les informations objectives connues de la CCIPB au moment de la conclusion des contrats et des développements prévisibles.

(390) En réponse à cette invitation, la France a fourni une reconstruction des coûts et recettes incrémentaux prévisionnels liés à chaque contrat conclu avec Ryanair et AMS. Cette analyse repose en grande partie sur des données observées *a posteriori*, c'est-à-dire après la conclusion des contrats. Ainsi, la méthode retenue par la France a consisté à calculer des coûts et recettes moyens unitaires par passager à partir des coûts d'exploitation, recettes et trafic de l'aéroport observés au cours de la période de 2003 à 2011. Dans son analyse de chaque contrat, la France a utilisé ces données en les multipliant par le trafic incrémental prévisionnel de chaque contrat, c'est-à-dire le trafic auquel on aurait pu, lors de la conclusion du contrat, s'attendre à ce que le contrat donne lieu. Dans la mesure où cette analyse repose en grande partie sur des données de coûts et de recettes observées après la conclusion des différents contrats, et non pas nécessairement des éléments prévisibles au moment de la conclusion des contrats, cette méthode ne peut pas refléter l'évaluation de rentabilité qu'un opérateur en économie de marché aurait effectuée avant de décider de conclure ces contrats.

(391) De plus, en ce qui concerne les coûts d'exploitation incrémentaux, la méthode retenue par la France revient à prendre en compte les coûts complets unitaires, c'est-à-dire la totalité des coûts d'exploitation de l'aéroport par passager, au lieu des coûts incrémentaux, c'est-à-dire les coûts par passager spécifiquement engendrés par chaque contrat. Or, les coûts incrémentaux sont susceptibles d'être différents des coûts complets unitaires, et en règle générale, nettement plus faibles, compte tenu de la part importante de coûts fixes dans un aéroport. L'utilisation des coûts complets unitaires constitue donc une deuxième faiblesse de la méthode proposée par la France. Elle conduit de plus à dégrader nettement la rentabilité de certains contrats, pénalisant ainsi les compagnies aériennes concernées qui ont conclu les contrats en question.

(392) Par conséquent, la Commission a procédé à sa propre analyse en reconstruisant les coûts et recettes incrémentaux des différents contrats, tels qu'un opérateur en économie de marché les aurait évalués *ex ante*, en application du principe de l'opérateur en économie de marché. Les hypothèses retenues et les résultats de l'analyse sont présentés aux considérants 393 à 440. En ce qui concerne le contrat avec Transavia, la Commission a directement utilisé le plan d'affaires Transavia afin d'effectuer son évaluation.

Horizon temporel

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

(394) Il n'apparaît pas justifié de retenir une période plus étendue. En effet, aux dates de conclusion des contrats, un opérateur en économie de marché prudent n'aurait pas compté sur une reconduction de ces contrats à leur expiration, dans les mêmes termes ou en des termes distincts et ce d'autant plus que les compagnies à bas coûts telles que Ryanair et Transavia étaient et sont connues pour faire évoluer leurs activités de manière très dynamique en matière d'ouvertures et de fermetures de liaisons, ou encore d'augmentations et de réductions de fréquences. Toute reconduction des contrats était donc une perspective future éloignée et trop incertaine pour qu'un opérateur de marché puisse fonder sur cette perspective des décisions économiques raisonnables.

(395) Par ailleurs, il convient de noter que pour certains contrats, la date de commencement effectif des activités visées par le contrat n'est pas la date de conclusion du contrat. Dans ce cas, c'est la date de commencement effectif qui a été prise comme point de départ, et non la date de conclusion ([76]).

(396) Il convient également de noter que dans le cadre de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, le fait que Ryanair n'ait pas opéré certaines liaisons pendant toute la période prévue dans certains contrats n'a pas été prise en compte puisque cet élément n'était ni connu ni prévisible au moment de la conclusion des contrats.

(397) Dans la suite de la décision, la Commission va examiner les contrats conclus avec Ryanair et AMS en matière de trafic, recettes et coûts incrémentaux à la lumière des hypothèses retenues, avant de présenter successivement le bilan de l'analyse des contrats conclus avec Ryanair et AMS, puis l'analyse du contrat conclu avec Transavia.

([76]) Voir tableau 6.

Trafic incrémental et nombre de rotations prévisionnels (contrats avec Ryanair et AMS)

(398) L'analyse menée par la Commission repose sur le trafic incrémental (autrement dit le nombre de passagers supplémentaires) qu'un opérateur en économie de marché gérant l'aéroport de Pau à la place de la CCIPB aurait pu prédire lors de la conclusion des contrats. S'agissant du contrat de 2003 par exemple, il s'agit de déterminer le nombre de passagers que le gestionnaire de l'aéroport de Pau aurait pu s'attendre, en 2003, à voir emprunter la liaison Pau-Londres exploitée par Ryanair, au cours de la durée d'exécution du contrat.

(399) Le trafic incrémental prévisionnel a été établi en fonction du nombre de liaisons et de fréquences prévues dans les différents contrats de services aéroportuaires et de services marketing, et du nombre de rotations annuelles en résultant.

(400) Par ailleurs, la Commission a pris en compte la capacité des appareils utilisés par Ryanair, à savoir des Boeing 737-800 configuré avec 189 places ([77]).

(401) La Commission est partie de l'hypothèse d'un taux de remplissage de 85 % par vol. Il s'agit d'une hypothèse favorable à Ryanair, car un taux de 85 % est une valeur élevée. Ce taux est d'ailleurs légèrement supérieur à la moyenne des vols opérés par Ryanair sur son réseau ([78]) et supérieur ou égal au taux de remplissage proposé par la France pour les différents contrats dans sa reconstruction des analyses de rentabilité. Toutefois, la Commission estime que ce taux de remplissage élevé peut être retenu, même s'il s'agit d'une hypothèse favorable, afin de refléter un possible effet bénéfique des prestations marketing sur la fréquentation des liaisons aériennes visées par les différents contrats, et en l'absence d'autres éléments quantifiant l'impact prévisible de ces prestations sur le taux de remplissage.

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

(403) Certains contrats contenaient des indications quant au nombre de passagers attendus sur les liaisons prévues. Toutefois, ces indications n'étant pas juridiquement contraignantes, elles n'auraient pas nécessairement été prises en compte par un opérateur en économie de marché avisé dans son analyse de rentabilité. La Commission ne les a donc pas prises en compte et a retenu l'hypothèse de 85 % de taux de remplissage pour tous les contrats (qui est supérieur à ces indications).

(404) Par ailleurs, certains contrats contenaient un engagement de la compagnie aérienne quant au nombre de passagers minimum à transporter sur les liaisons concernées. Néanmoins, un opérateur en économie de marché aurait probablement tablé sur un nombre de passagers supérieur au minimum garanti par la compagnie aérienne. En effet, il aurait probablement fait l'hypothèse que la compagnie aérienne avait prévu une marge de sécurité entre le trafic plancher auquel elle s'engage et le trafic qu'il est raisonnable d'espérer. La Commission a donc décidé de ne pas prendre en compte ces minima obligatoires dans son évaluation.

(405) Le trafic supplémentaire calculé par la Commission est en général supérieur à la fois aux minima contraignants et aux indications non-contraignantes contenues dans les différents contrats.

(406) Enfin, il convient de noter qu'en 2009, la CCIPB et Ryanair/AMS ont modifié les termes des contrats de 2005 en réduisant la fréquence de la liaison Pau-Londres, déterminant un nombre de vols prévisionnels de 211 pour l'année 2009, et en abaissant à […] EUR le montant annuel des prestations marketing. En appliquant le principe de l'opérateur en économie de marché, la Commission a raisonné de la même manière que pour les autres contrats, à savoir, en considérant que le trafic incrémental lié à cet avenant correspondait à l'ensemble des liaisons, fréquences et vols mentionnés dans cet avenant.

Recettes incrémentales (contrats conclus avec Ryanair et AMS)

(407) Pour chaque transaction faisant l'objet de son analyse, la Commission a cherché à déterminer les recettes incrémentales, c'est-à-dire les recettes engendrées par la transaction, telles qu'un opérateur en économie de marché les aurait prévues.

(408) En application du principe de la «caisse unique», la Commission estime qu'il convient de prendre en compte les recettes aéronautiques et extra-aéronautiques.

([77]) Le contrat de 2003 évoque deux modèles d'appareils susceptibles d'être utilisés par Ryanair, le Boeing 737-200 et le Boeing 737-800. Dans son analyse, la Commission a retenu une hypothèse favorable en ce qui concerne le trafic apporté par Ryanair, reposant sur l'appareil de plus grande capacité (le Boeing 737-800).

([78]) Voir http://corporate.ryanair.com/investors/traffic-figures/

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

— la redevance d'atterrissage, à savoir un montant par rotation,

— la redevance passagers, à savoir un montant par passager,

— la redevance versée pour les services d'assistance en escale, qui prend la forme d'un montant par rotation fixé dans les différents contrats de services aéroportuaires.

(410) La redevance d'atterrissage et la redevance passagers pratiquées par la CCIPB sont en principe des redevances réglementées rémunérant l'accès aux infrastructures aéroportuaires, déterminées pour toutes les compagnies aériennes utilisatrices après un processus de consultation et faisant l'objet d'une publication. Les différents contrats de services aéroportuaires conclus avec Ryanair et Transavia rendent applicables le système de redevances publiques de l'aéroport. Pour ces différents contrats, la Commission a retenu comme montants unitaires prévisionnels de redevance à l'atterrissage et de redevance passagers, les redevances publiques en vigueur au moment de la conclusion des contrats, en intégrant une indexation de 2 % par an. La Commission estime qu'un opérateur en économie de marché aurait pu prévoir un taux d'inflation de 2 %, puisque c'est le taux visé par la Banque Centrale européenne («BCE») pour la zone euro ([79]). En effet, il était raisonnable de prévoir que les redevances réglementées seraient relevées chaque année afin de suivre l'inflation.

(411) Les redevances pour les services d'assistance en escale, quant à elles, ne sont pas réglementées mais négociées bilatéralement. Dans les différents contrats de services aéroportuaires conclus avec Ryanair et dans le contrat conclu avec Transavia, elles prennent la forme de montants fixes par rotation, sans indexation. Ces montants ont donc été retenus par la Commission dans son analyse.

(412) Afin de calculer le produit des trois redevances aéronautiques susmentionnées qu'un opérateur en économie de marché aurait attendu de chaque contrat, la Commission a utilisé le nombre de rotations prévues (pour la redevance à l'atterrissage et la redevance pour les services d'assistance en escale) et le nombre de passagers supplémentaires prévus (pour la redevance passagers), déterminés pour chaque contrat, et les a multipliés par les montants unitaires de redevance.

(413) Concernant les recettes extra aéronautiques, elles sont en principe quasiment proportionnelles au nombre de passagers. En effet, l'activité des parcs de stationnement, restaurants et des autres commerces situés dans l'aéroport est fonction du nombre de passagers. Il en va ainsi des recettes perçues par le gestionnaire de l'aéroport en lien avec ces activités. L'approche la plus raisonnable pour déterminer les recettes extra-aéronautiques incrémentales prévues consiste donc à déterminer un montant de recettes extra-aéronautiques par passager, multiplié ensuite par le trafic incrémental prévu.

(414) En ce qui concerne le montant de recettes extra-aéronautiques par passager, la Commission estime probable qu'un opérateur en économie de marché raisonnable l'aurait déterminé, au moment de la conclusion des différents contrats, en se fondant sur les recettes extra-aéronautiques totales de l'aéroport par passager au cours d'une période suffisamment longue pour être représentative, et précédant immédiatement la conclusion du contrat concerné ([80]). La Commission estime à cet égard qu'une période de trois ans est raisonnable ([81]). La Commission estime par ailleurs qu'un opérateur en économie de marché aurait prévu une indexation de ce montant au cours du temps, afin de

([79]) Un objectif de la BCE est de maintenir la stabilité des prix, et l'inflation annuelle «au-dessous, mais à un niveau proche, de 2 %, sur le moyen terme»: Traduction libre du texte original anglais: «In the pursuit of price stability, the ECB aims at maintaining inflation rates below, but close to, 2 % over the medium term.» Voir: http://www.ecb.europa.eu/mopo/intro/html/index.en.html

([80]) La Commission note que le trafic d'Air France à l'aéroport de Pau est dominé par les voyageurs d'affaires, tandis que le trafic de Ryanair et Transavia est essentiellement un trafic de loisir. Les recettes extra-aéronautiques engendrées par ces deux catégories de voyageurs pourraient, ramenées au nombre de passagers, être différentes, par exemple en raison des différences éventuelles de pouvoir d'achat. Toutefois, il est difficile d'apprécier ces différences, et ce d'autant plus que d'autres facteurs que le pouvoir d'achat peuvent avoir une influence. Par exemple, les voyageurs d'affaires sont en général sensibles au facteur temps et tendent à minimiser leur temps de présence dans les aéroports, ce qui peut être de nature à limiter leurs dépenses. Par ailleurs, les recettes extra-aéronautiques du gestionnaire de l'aéroport ne transitant pas par les compagnies aériennes, il est difficile, pour un gestionnaire d'aéroport, d'évaluer dans quelle mesure le montant moyen de recettes extra-aéronautiques par passager peut varier d'une compagnie aérienne à l'autre. Au vu de ces éléments, il est vraisemblable qu'un opérateur en économie de marché gérant l'aéroport de Pau à la place de la CCIPB se serait fondé, dans son évaluation des recettes extra-aéronautiques incrémentales, sur les recettes extra-aéronautiques par passager observées au cours des années précédentes pour tout le trafic de l'aéroport, sans chercher à intégrer le fait que ce montant par passager peut éventuellement varier d'une compagnie aérienne à l'autre.

([81]) Un opérateur en économie de marché aurait choisi la période en question en tenant compte de plusieurs facteurs: l'effet de lissage que permet une période relativement longue, et les inconvénients d'une très longue période, tels que les possibles changements des préférences et modalités de dépenses des passagers au cours d'une longue période. Ainsi, utiliser la moyenne des recettes extra aéronautiques par passager d'une seule année rendrait le montant obtenu trop dépendant des circonstances particulières de cette année-là, ce qui justifie le choix d'une période plus longue. En revanche, une période de cinq ans paraît trop longue car il se peut que les comportements des passagers en matière de dépenses extra-aéronautiques se modifient de manière substantielle au cours d'une telle période. Par conséquent, une période de trois ans apparaît comme un choix raisonnable.

refléter l'inflation. La Commission a retenu à cet égard un taux de 2 % ([82]), (appliqué à partir de l'année au milieu de la période de trois ans).

(415) Le tableau suivant présente les recettes extra-aéronautiques totales de l'aéroport constatées au cours de la période de 2000 à 2011, année par année, ainsi que, pour chaque année, le montant unitaire moyen de recettes extra-aéronautiques par passager au cours des trois années précédentes.

Tableau 5

Recettes extra-aéronautiques

Année	Recettes extra aéronautiques	
	Montants totaux (en milliers EUR)	Montant unitaire moyen par passager au cours des trois années précédentes (en EUR)
2000	726	
2001	730	
2002	953	
2003	1 206	1,34
2004	1 191	1,55
2005	1 206	1,69
2006	1 270	1,69
2007	1 293	1,66
2008	2 218	1,67
2009	2 097	2,04
2010	2 297	2,47
2011	2 385	

Coûts incrémentaux (contrats conclus avec Ryanair et AMS)

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

— les coûts d'achat des prestations marketing;

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

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

(417) S'agissant des coûts des contrats de services marketing la Commission a pris en compte les montants prévus dans les différents contrats de services marketing. Les contrats de services marketing prévoient en général des montants fixes, annuels ou totaux. Le contrat conclu avec Ryanair en 2003 pour la liaison Pau-Londres prévoyait quant à lui des modalités particulières, à savoir un paiement initial, et des paiements annuels par passager jusqu'à un maximum

([82]) Voir considérant 410.

annuel de 400 000 EUR. Compte tenu des prévisions de trafic liées au contrat de 2003, sur le fondement d'un taux de remplissage de 85 %, il apparaît que l'opérateur en économie de marché aurait prévu que ce plafond de 400 000 EUR serait atteint. C'est donc ce montant maximal qui a été retenu par la Commission comme coût des prestations marketing, en complément du paiement initial défini dans le contrat.

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

(419) En ce qui concerne les coûts d'investissements incrémentaux, il convient de noter que, selon la France, aucun investissement n'a dû être réalisé au sein de l'aéroport de Pau en raison des différents contrats faisant l'objet du présent examen. Ainsi, et compte tenu du fait qu'aucun élément du dossier ne fait apparaître qu'un opérateur en économie de marché se serait attendu à devoir réaliser certains investissements à cause d'un ou de plusieurs contrats parmi ceux qui font l'objet de la procédure formelle d'examen, aucun coût d'investissement incrémental n'a été pris en compte dans la présente analyse.

(420) S'agissant des coûts d'exploitation incrémentaux prévisibles lors de la conclusion des différents contrats, ils constituent, en l'absence de plan d'affaires pour chaque contrat, la catégorie la plus délicate à traiter. En particulier, une approche telle que celle retenue pour les recettes extra aéronautiques, qui a consisté à partir des recettes extra-aéronautiques totales de l'aéroport pour en déduire des recettes extra-aéronautiques incrémentales par passager, ne saurait être retenue pour les coûts d'exploitation. En effet, une telle approche reviendrait à considérer les coûts d'exploitation totaux de l'aéroport, ramenés au nombre de passagers, comme des coûts incrémentaux. Or, une partie importante des coûts d'exploitation d'un aéroport est fixe, ce qui signifie que les coûts d'exploitation totaux par passager sont susceptibles d'être nettement supérieurs, dans la plupart des cas, aux coûts incrémentaux liés à la conclusion d'un nouveau contrat qui engendre un trafic supplémentaire.

(421) Afin d'estimer les coûts d'exploitation incrémentaux, la Commission doit se fonder sur les éléments d'analyse du gestionnaire de l'aéroport, n'étant pas en mesure d'estimer elle-même la façon dont un contrat donné peut influer sur les différents postes de coûts de l'aéroport.

(422) Or, la seule estimation sur laquelle la Commission puisse se fonder se trouve dans le plan d'affaires Transavia, dans lequel la CCIPB a estimé que le contrat conclu avec Transavia se traduirait par un coût d'exploitation incrémental moyen de […] EUR par passager supplémentaire au cours de la période du plan d'affaires de Transavia de 2006-2012 ([83]). À défaut de mieux, la Commission considère que ce chiffre est une base acceptable pour déterminer l'impact d'un trafic supplémentaire sur les coûts d'exploitation de l'aéroport. La Commission l'a donc utilisé dans son évaluation des contrats conclus avec Ryanair et AMS, avec une indexation de 2 % par an ([84]), par rapport à l'année 2009, située au milieu de la période de référence de 2006-2012. De surcroît, la Commission considère que cette indexation représente un traitement cohérent avec les indexations mentionnées ci-dessus concernant les recettes.

(423) La Commission note que cette estimation a été réalisée par la CCIPB en amont de la signature de la plupart des contrats conclus avec Ryanair et AMS faisant l'objet de la procédure formelle d'examen et était donc disponible au moment de la conclusion de ces contrats. Les seules exceptions sont les contrats conclus avec Ryanair et AMS en 2003 et 2005. Ceux-ci sont traités aux considérants 425 et 426.

(424) La Commission note que le plan d'affaires Transavia a été fait pour une compagnie aérienne différente de Ryanair. Néanmoins, la Commission considère que Transavia a un modèle économique de transporteur «à bas coûts» comparable à celui de Ryanair et que, par conséquent, les coûts d'exploitation incrémentaux prévus par un opérateur en économie de marché auraient été, ramenés au nombre de passagers, probablement semblable pour les deux compagnies.

([83]) Les éléments (incrémentaux à l'ouverture de la nouvelle liaison Amsterdam-Pau) inclus dans ce chiffre sont expliqués dans le plan d'affaires: «*Impact Main d'œuvre et Charges: cette nouvelle ligne générera un travail supplémentaire marginal dans certains services: comptabilité (traitement factures), exploitation (affectation de ressources aéroportuaires), accueil (réservation prestations touristiques et information) et sûreté (inspection filtrage); les autres services ne seront pas affectés: gestion, environnement, qualité, maintenance, développement, sécurité. Seules les charges d'assistance seront affectées: En moyenne sur 7 ans, la charge personnel et charge estimée par pax au départ est de […] EUR*». Ce montant par passager au départ a été divisé par 2 pour arriver au montant de […] euros par passager total.

([84]) Voir considérant 410.

(425) Le plan d'affaires Transavia date du 15 décembre 2005. Il est donc postérieur à la date de conclusion des contrats de 2003 et 2005 avec Ryanair et AMS, à savoir les 28 janvier 2003 et 30 juin 2005. Néanmoins, la Commission considère qu'un opérateur en économie de marché n'aurait pas estimé différemment les coûts de fonctionnement incrémentaux par passager en juin 2005 et en décembre 2005, soit seulement six mois plus tard. En effet, il est très peu vraisemblable que la structure de coûts d'un gestionnaire d'aéroport se modifie considérablement au cours d'une période de six mois. L'estimation de décembre 2005 constitue donc une approximation acceptable de l'estimation qu'un opérateur en économie de marché aurait faite en juin 2005 aux fins d'évaluer la pertinence de conclure ses contrats avec Ryanair et AMS.

(426) S'agissant du contrat de 2003, il a été conclu presque trois ans avant l'élaboration du plan d'affaires Transavia. Toutefois, la structure du trafic et les activités de l'aéroport n'ont pas connu d'évolution majeure au cours de cette période de trois ans. Par conséquent, et faute d'une meilleure alternative, la Commission estime que le coût de fonctionnement incrémental moyen de […] EUR par passager, avec l'indexation de 2 % par rapport à l'année 2009, est également adéquat pour l'analyse de l'accord de 2003.

(427) La Commission note que le coût d'exploitation incrémental proposé par la France ([…] EUR par passager), calculé comme moyenne des coûts d'exploitation par passager observés au cours de la période 2003 à 2011, est nettement supérieur au coût incrémental par passager retenu par la Commission, que celle-ci juge plus pertinent au regard des considérations développées ci-dessus.

(428) Pour chaque transaction, le coût de fonctionnement incrémental par passager est multiplié par le trafic incrémental prévu afin de déterminer, année par année, le coût de fonctionnement incrémental total lié au contrat.

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

(429) Ayant ainsi déterminé pour chaque contrat toutes les recettes incrémentales et tous les coûts incrémentaux qu'un opérateur en économie de marché aurait prévus, la Commission est en mesure de déterminer pour chaque contrat et année par année sur toute la durée prévue du contrat, les flux incrémentaux escomptés (recettes moins coûts). Ces résultats sont présentés dans les tableaux 6 à 11 ci-dessous.

(430) La Commission note que pour tous les contrats, et pour l'avenant du 16 juin 2009 au contrat de 2005 pour la liaison Pau-Londres, tous les flux incrémentaux annuels sont négatifs, comme indiqué dans les tableaux ci-après et ce malgré les hypothèses favorables à Ryanair que la Commission a retenues, notamment en matière de trafic incrémental et de coûts incrémentaux.

(431) La Commission note de surcroît que cette conclusion resterait valable pour les contrats de 2007, 2008, 2009 et 2010 même en excluant totalement les coûts d'exploitation incrémentaux, et en ne retenant comme coûts incrémentaux que les coûts d'achat des prestations marketing.

(432) Par conséquent, il est clair que les contrats et l'avenant du 16 juin 2009 au contrat de 2005 pour Londres, conclus par la CCIPB avec Ryanair et AMS, faisant l'objet du présent examen, confèrent chacun un avantage économique en faveur de Ryanair et/ou AMS. Comme cet avantage résulte de dispositions contractuelles spécifiques avec Ryanair ou AMS, il est sélectif.

(433) L'avenant du 16 juin 2009 au contrat de 2007 pour la liaison Pau-Charleroi, portant l'effort de promotion de […] à […] EUR par an à partir du 1er janvier 2009 sans modification des prestations, confère également un avantage sélectif à Ryanair et AMS, étant donné que la CCIPB ne reçoit rien en échange du paiement supplémentaire de […] EUR par an, et en particulier, ne pouvait en attendre de trafic supplémentaire.

Tableau 6

Passagers [«(s)» = saisonnier]

Contrat	vols/ semaine	vols/an	Date signature contrat(s)	Date de commencement effectif	Date de fin effective prévue à l'origine
Londres 2003	7	365	28/01/2003	28/01/2003	27/01/2008

Contrat	vols/ semaine	vols/an	Date signature contrat(s)	Date de commencement effectif	Date de fin effective prévue à l'origine
Londres 2005	7	365	30/06/2005	30/06/2005	29/06/2010
Charleroi 2007	3	156	25/09/2007	30/10/2007	24/09/2012
Bristol 2008 (s)	3	50	31/03/2008	16/05/2008	13/09/2008
Bristol 2009 (s)	2	58	16/06/2009	01/04/2009	24/10/2009
Avenant 2009 au contrat de 2005 pour Londres		211	15/06/2009	01/01/2009	29/06/2010
Londres, Charleroi (s) et Beauvais (s) 2010	6	312	28/01/2010	30/03/2010	29/03/2011

Tableau 7

Contrat de 2003 relatif à la liaison Pau-Londres

(en EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de passagers total, arrivée et départ	108 479	117 275	117 275	117 275	117 275	8 796
Nombre de rotations par an	338	365	365	365	365	27
Redevance atterrissage	*41 797*	*46 089*	*47 011*	*47 951*	*48 910*	*3 742*
Redevance passagers	*192 550*	*212 325*	*216 572*	*220 903*	*225 322*	*17 237*
Produits assistance en escale	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Total recettes aéronautiques	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[0-99 999]
Recettes extra-aéronautiques	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Total recettes	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[0-99 999]**
Coûts de fonctionnement (personnel, achats divers…)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Coûts marketing	450 000	400 000	400 000	400 000	400 000	30 000

(en EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total coûts	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[0-99 999]**
flux incrémentaux (recettes moins coûts)	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[-1 à - 99 999]**

Tableau 8

Contrat de 2005 relatifs à la liaison Pau-Londres

(en EUR)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de passagers total arrivée et départ	58 963	117 275	117 275	117 275	117 275	58 311
Nombre de rotations par an	184	365	365	365	365	181
Redevance atterrissage	*22 832*	*46 319*	*47 246*	*48 191*	*49 154*	*24 929*
Redevance passagers	*105 544*	*214 120*	*218 402*	*222 770*	*227 226*	*115 241*
Produits assistance en escale	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Total recettes aéronautiques	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Recettes extra-aéronautiques	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Total recettes	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Coûts de fonctionnement (personnel, achats divers…)	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Coûts marketing	219 714	437 000	437 000	437 000	437 000	217 286
Total coûts	**[300 000-599 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[600 000-999 999]**	**[300 000-599 999]**
Flux incrémentaux (recettes moins coûts)	**[-1 à - 99 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[-1 à - 99 999]**	**[-1 à - 99 999]**	**[-1 à - 99 999]**

Tableau 9

Avenant du 16 juin 2009 au contrat de services marketing du 30 juin 2005

(en EUR)

	2009	2010
Nombre de passagers total arrivée et départ	67 794	33 709
Nombre de rotations par an	211	105
Redevance atterrissage	*29 173*	*14 795*
Redevance passagers	*162 706*	*82 519*
Produits assistance en escale	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Total recettes aéronautiques	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Recettes extra-aéronautiques	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Total recettes	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Coûts de fonctionnement (personnel, achats divers…)	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Coûts marketing	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]
Total coûts	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Flux incrémentaux (recettes moins coûts)	**[-1 à - 99 999]**	**[-1 à - 99 999]**

Tableau 10

Contrat de 2007 relatifs à la liaison Pau-Charleroi

(en EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de passagers total arrivée et départ	13 366	50 123	50 123	50 123	50 123	36 757
Nombre de rotations par an	42	156	156	156	156	114
Redevance atterrissage	*5 409*	*20 691*	*21 104*	*21 526*	*21 957*	*16 424*
Redevance passagers	*26 264*	*100 461*	*102 470*	*104 520*	*106 610*	*79 744*
Produits assistance en escale	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Total recettes aéronautiques	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]

(en EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes extra-aéronautiques	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Total recettes	**[0-99 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**
Coûts de fonctionnement (personnel, achats divers…)	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]	[0-99 999]
Coûts marketing	[0-99 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]
Total coûts	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**	**[300 000-599 999]**
Flux incrémentaux (recettes moins coûts)	**[-1 à - 99 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**

Tableau 11

Contrat de 2008 et 2009 relatifs aux liaisons Pau-Bristol et contrats de 2010 relatifs aux liaisons Pau-Londres, Pau-Charleroi et Pau-Beauvais

(en EUR)

	Contrat de Bristol 2008	Contrat de Bristol 2009	Contrat de Londres, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Nombre de passagers total arrivée et départ	16 111	18 635	75 463	24 783
Nombre de rotations par an	50	58	235	77
Redevance atterrissage	*6 933*	*8 019*	*32 472*	*10 878*
Redevance passagers	*37 700*	*44 725*	*181 110*	*60 669*
Produits assistance en escale	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*	*[0-99 999]*
Total recettes aéronautiques	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Recettes extra-aéronautiques	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]
Total recettes	**[0-99 999]**	**[100 000-299 999]**	**[300 000-599 999]**	**[100 000-299 999]**
Coûts de fonctionnement (personnel, achats divers…)	[0-99 999]	[0-99 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]

(en EUR)

	Contrat de Bristol 2008	Contrat de Bristol 2009	Contrat de Londres, Charleroi, Beauvais 2010	
	2008	2009	2010	2011
Coûts marketing	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[1 000 000-1 499 999]	[300 000-599 999]
Total coûts	**[100 000-299 999]**	**[100 000-299 999]**	**[1 000 000-1 499 999]**	**[300 000-599 999]**
Flux incrémentaux (recettes moins coûts)	**[-1 à - 99 999]**	**[-1 à - 99 999]**	**[- 600 000 à - 999 999]**	**[- 100 000 à - 299 999]**

Application du principe de l'opérateur en économie de marché au contrat conclu avec Transavia

(434) La Commission rappelle que la CCIPB a préparé un plan d'affaires en amont de la conclusion de son contrat avec Transavia au sujet de la liaison Pau-Amsterdam («le plan d'affaires Transavia»). La Commission estime que ce plan d'affaires constitue un point de départ approprié afin d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché au contrat conclu avec Transavia et n'a pas de raison de mettre en cause les hypothèses retenues, sauf sur un point, à savoir l'horizon temporel retenu dans l'évaluation. Ce point sera discuté ci-après.

(435) La Commission note que ce plan d'affaires aboutit à un «résultat financier annuel» (analogue aux flux incrémentaux (recettes moins coûts) de l'analyse des contrats avec Ryanair/AMS), qui est négatif pour la période de 2006 à 2008, et ensuite positif pour la période de 2009 à 2012 (voir le tableau 12 ci-dessous).

(436) Selon le plan d'affaires Transavia, «*ce n'est que durant la 7e année que l'investissement (retour sur investissement) devient rentable (en cumulé).*» En d'autres termes, le plan n'applique pas de taux d'actualisation aux flux annuels prévisionnels afin d'en calculer la valeur actualisée nette et donc de vérifier si du point de vue de la rentabilité de l'aéroport, les flux positifs de la fin de la période considérée compensent les flux négatifs de la période initiale. Le plan d'affaires utilise au contraire le total cumulé des flux sans actualisation (voir «résultat cumulé» dans le tableau 12 ci-dessous), qui est négatif pour la période de 2006 à 2011, mais devient positif en 2012 ([85]).

(437) La Commission a invité la France à procéder à une analyse élaborée en s'appuyant sur des informations objectives connues de la CCIPB au moment de la conclusion du contrat avec Transavia afin de vérifier s'il aurait pu être conclu par un opérateur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité.

(438) Aux fins de cette analyse, la France a pris le «résultat financier annuel» du plan d'affaires de Transavia, en a déduit l'impôt sur les sociétés pour les années où les flux étaient positifs, et a ensuite utilisé un taux d'actualisation de 6,5 % pour calculer la valeur actualisée nette. Le résultat de cette analyse, est donc une valeur actualisée nette de [- 100 000 à - 200 000] EUR, calculée à la date prévue d'ouverture de la ligne Pau-Amsterdam, à savoir le 26 avril 2006.

(439) Toutefois, la Commission note que tant le plan d'affaires Transavia que le calcul de la France reposent sur une estimation de rentabilité sur la période de 2006 à 2012, alors que le contrat lui-même ne devait s'appliquer, selon ses propres termes, que jusqu'en 2009, sans clause de renouvellement automatique. Or, pour les raisons exposées aux considérants 393 à 397, l'analyse de rentabilité prévisionnelle doit être faite sur la période d'application du contrat telle que prévue à l'origine, et non sur une période plus longue. Ceci tient notamment au fait qu'un opérateur en économie de marché raisonnable et prudent ne peut pas tabler, lors de la conclusion du contrat, sur un

([85]) La Commission prend note du commentaire de la CCIPB dans le plan d'affaires: «*En termes non cumulés dès que les dépenses marketing baissent sensiblement en 2009 (4e année) le résultat annuel est positif*». Ceci s'explique par le fait qu'aux termes du contrat, les paiements de marketing s'élevaient à […] euros par passager (avec un plafond annuel de […] euros) pendant la troisième année, et devaient baisser au cours de la quatrième année à […] euros par passager, ([…] euros pour la 5e année, et […] pour les sixième et septième années). Voir considérant 84.

renouvellement de celui-ci, que ce soit dans des termes identiques ou dans des termes différents ([86]). La Commission note qu'une valeur actualisée nette recalculée pour la période 2006-2009, en se fondant sur les flux annuels présenté dans le plan d'affaires pour ces années seulement, et en utilisant le taux d'actualisation proposé par la France, serait de [- 300 000 à - 400 000] EUR.

(440) La Commission note toutefois que le contrat conduit à des flux incrémentaux annuels qui sont tous négatifs au cours de la période couverte par l'analyse de rentabilité (sauf pour l'année 2009 où le flux incrémental est quasiment égal à zéro), ce qui conduit nécessairement à une valeur actualisée nette négative quel que soit le taux d'actualisation retenu. Le contrat de 2006 avec Transavia implique donc un avantage économique en faveur de Transavia. Comme il n'est conféré qu'à une seule entreprise, il est sélectif.

Tableau 12

Plan d'affaires adapté, pour la liaison Amsterdam-Pau avec Transavia

(en milliers EUR)

Pau-Amsterdam		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Trafic (pax)		22 662	32 542	40 402	48 724	55 198	64 368	64 368
Produits	Total (A)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Charges	dont — services de marketing	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
	Total (B)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Résultat financier annuel	(A-B)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Résultat cumulé		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Impôts Société (IS)		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Flux financier incrémental après Impôts Société		[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Valeur actualisée nette 2006-2009	[-300 à - 400]							

8.1.1.3. ***Distorsion de concurrence***

(441) Lorsqu'une aide financière accordée par un État membre renforce la position d'entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges au sein de l'Union, ces derniers doivent être considérés comme affectés par l'aide. Selon une jurisprudence constante ([87]), pour qu'une mesure fausse ou menace de fausser la concurrence, il suffit que le destinataire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence.

(442) Depuis l'entrée en vigueur du troisième volet de libéralisation du transport aérien le 1er janvier 1993 ([88]), rien n'empêche les transporteurs aériens de l'Union d'exploiter des vols sur les liaisons au sein de l'Union et de bénéficier de l'autorisation de cabotage illimitée.

([86]) Un opérateur en économie de marché raisonnable et prudent pourrait aussi tenir compte de la probabilité d'une résiliation avant l'échéance du contrat. La probabilité d'un tel scenario dépendrait du détail des clauses de résiliation du contrat.

([87]) Arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, *Het Vlaamse Gewest (Région flamande)/Commission* (T-214/95, Rec. 1998, p. II-717).

([88]) Règlement (CEE) nº 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1), règlement (CEE) nº 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires [JO L 240 du 24.8.1992, p. 8), règlement (CEE) nº 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 15).

(443) Les avantages reçus par Ryanair, AMS et Transavia au travers des différents contrats et avenants faisant l'objet du présent examen ont renforcé leur position par rapport à tous les autres transporteurs aériens de l'Union, en concurrence effective ou potentielle avec Ryanair et Transavia sur les liaisons où elles sont présentes. Ainsi, ils ont faussé ou menacé de fausser la concurrence et affecté les échanges au sein de l'Union.

8.1.1.4. ***Conclusion***

(444) Les différents contrats et avenants conclus par la CCIPB avec Ryanair et AMS et Transavia, objets de la procédure formelle d'examen satisfont à tous les critères de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE et constituent donc tous des aides d'État.

8.1.2. CARACTÈRE ILLÉGAL DES AIDES

(445) Dans la mesure où ces mesures ont été mises en œuvre sans avoir été autorisées par la Commission, elles constituent des aides illégales.

8.1.3. COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR

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

(447) De plus, il résulte de la jurisprudence de la Cour ([89]), qu'il revenait à la France d'indiquer sur quelle base légale les aides en cause pouvaient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, et de démontrer que les conditions de compatibilité étaient réunies. La Commission a donc invité la France dans la décision d'ouverture de la procédure et dans une demande de renseignements complémentaires à indiquer de potentielles bases légales de compatibilité, ainsi qu'à établir si les conditions de compatibilité applicables étaient remplies, notamment au cas où les aides en question devaient être considérées comme des aides au démarrage lors de l'ouverture de nouvelles liaisons. Toutefois la France n'a jamais soutenu que les mesures examinées constituaient des aides au démarrage compatibles avec le marché intérieur, et n'a jamais proposé d'autres bases de compatibilité possible, ni de raisonnement qui aurait permis de déclarer ces aides compatibles avec le marché intérieur. De surcroît, aucun tiers intéressé n'a tenté de démontrer la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur.

(448) La Commission estime néanmoins utile d'examiner dans quelle mesure ces aides pourraient être déclarées compatibles au titre de leur contribution éventuelle à l'ouverture de nouvelles liaisons ou de nouvelles fréquences. Il convient, cependant, de souligner que cet examen revêt un caractère surabondant, car en l'absence d'éléments démontrant la compatibilité des aides fournies par l'État membre ou les tiers intéressés, les aides devraient être déclarées incompatibles.

(449) Les nouvelles lignes directrices indiquent, à l'égard de telles aides: «*En ce qui concerne les aides au démarrage octroyées à des compagnies aériennes, la Commission appliquera les principes énoncés dans les présentes lignes directrices à toutes les aides au démarrage notifiées sur lesquelles elle devra statuer à compter du 4 avril 2014, même si les mesures ont été notifiées avant cette date. Conformément à sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales, la Commission appliquera aux aides illégales au démarrage octroyées à des compagnies aériennes les règles en vigueur à la date de leur octroi. En conséquence, elle n'appliquera pas les principes énoncés dans les présentes lignes directrices aux aides illégales au démarrage octroyées à des compagnies aériennes avant le 4 avril 2014*» ([90]).

(450) Les lignes directrices de 2005 stipulent que «*la Commission examinera la compatibilité de toute aide au financement des infrastructures aéroportuaires ou d'aide au démarrage octroyée sans son autorisation et donc en violation de l'article 88, paragraphe 3, du traité sur la base des présentes lignes directrices si l'aide a commencé d'être octroyée après leur publication au Journal officiel de l'Union européenne. Dans les autres cas, elle fera l'examen sur la base des règles applicables au moment du début de l'octroi de l'aide*» ([91]).

(451) La Commission rappelle que les aides en question ont été octroyées pour stimuler le démarrage de nouvelles liaisons aériennes ou augmenter la fréquence sur des liaisons existantes ou encore pour le maintien de liaisons qui auraient pu autrement être arrêtées. Il s'agit donc d'aides au fonctionnement qui visent la promotion du trafic aérien au départ d'un aéroport régional. À ce propos, il faut rappeler que selon la pratique décisionnelle de la Commission les aides au fonctionnement sont rarement susceptibles d'être déclarées compatibles avec le marché commun dans la mesure elles faussent habituellement les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées.

([89]) Voir arrêt de la Cour du 28 avril 1993, Italie/Commission (C-364/90, Rec. 1993, p. I-2097), point 20.
([90]) Nouvelles lignes directrices, point 174.
([91]) Point 85 des lignes directrices de 2005.

8.1.3.1. ***Mesures antérieures à l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005***

(452) Le contrat de 2003 et les contrats de 2005 ont été conclus avant la publication des lignes directrices de 2005, le 9 décembre 2005 ([92]). En ce qui concerne la compatibilité des aides octroyées avant cette date, le point 85 des lignes directrices de 2005, ainsi que le point 174 des nouvelles lignes directrices renvoient aux règles applicables au moment où l'aide a été octroyée.

(453) Avant l'adoption des lignes directrices de 2005, la Commission avait adopté les lignes directrices de 1994 ([93]). Cependant ces lignes directrices ne se penchaient pas spécifiquement sur la problématique des aides au fonctionnement visant la promotion du trafic aérien au départ des aéroports régionaux. En effet, cette problématique est apparue graduellement à la suite de la congestion progressive de certains grands aéroports européens et le développement de l'activité des compagnies aériennes à bas coûts qui, en 1994, n'étaient pas encore une réalité. La Commission estime en conséquence que les lignes directrices de 1994 sont également inapplicables au cas d'espèce. La Commission doit donc évaluer la compatibilité des aides en question directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, c), du TFUE.

(454) À ce propos il convient de remarquer que l'appréciation de la Commission vis-à-vis de ce type d'aides d'État s'est affinée au fil du temps, tout en gardant certain points inchangés. Ceux-ci découlent des principes généraux régissant la compatibilité des aides conformément à la disposition susmentionnée du traité.

(455) Ainsi dans la décision concernant l'aéroport de Manchester de juin 1999 ([94]), la Commission avait considéré comme compatibles avec les règles régissant les aides d'État des réductions de charges aéroportuaires octroyées de manière non discriminatoires et limitées dans le temps à titre de mesures visant la promotion de nouvelles routes.

(456) Ensuite, dans la décision de février 2004 relative à l'aéroport de Charleroi ([95]), la Commission avait expliqué que *«Les aides opérationnelles destinées à aider au lancement de nouvelles lignes aériennes ou au renforcement de certaines fréquences peuvent être un outil nécessaire au développement de petits aéroports régionaux. Celles-ci peuvent effectivement convaincre les entreprises intéressées de prendre le risque d'investir dans de nouvelles routes. Toutefois, afin de déclarer de telles aides compatibles sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité, il convient de déterminer si ces aides sont nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif recherché et si elles n'affectent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.»* La Commission avait alors identifié certaines conditions à remplir pour pouvoir déclarer compatibles ces aides au fonctionnement, à savoir, notamment:

— l'aide doit contribuer à l'objectif d'intérêt communautaire de développer un aéroport régional au moyen d'une augmentation nette du trafic sur des nouvelles routes ([96]);

— l'aide doit être nécessaire au sens où elle ne vise pas une route déjà exploitée par la même compagnie, une autre ou une route similaire ([97]);

— l'aide doit avoir un effet incitatif au sens où elle doit contribuer à développer une activité qui, après une certaine période, est susceptible de devenir rentable, ce qui implique que la durée de l'aide soit limitée ([98]);

— l'aide doit être proportionnelle c'est-à-dire que le montant doit être lié au développement net du trafic ([99]);

— l'aide doit avoir été octroyée de manière transparente et non discriminatoire et ne doit pas être cumulée avec d'autres types d'aides.

([92]) Voir note de bas de page n° 18.
([93]) Lignes directrices de la Commission relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (JO C 350 du 10.12.1994, p. 5).
([94]) Voir la décision NN 109/98 du 14 juin 1999 intitulée «Royaume-Uni, *Manchester Airport*».
([95]) Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi (JO L 137 du 30.4.2004, p. 1). Cette décision a été annulée par l'arrêt du 17 décembre 2008 dans l'affaire T-196/04, Ryanair Ltd/Commission (arrêt «Charleroi»), Recueil 2008, p. II-3643, elle témoigne néanmoins l'évolution de l'appréciation de la Commission sur les aides en question.
([96]) Voir points 283-297.
([97]) Voir points 288-309.
([98]) Voir points 311-317.
([99]) Voir points 318-325.

(457) Les lignes directrices de 2005 et les nouvelles lignes directrices ont décliné ces principes de compatibilité de manière précise, mais il n'en reste pas moins que les aides au fonctionnement octroyées aux compagnies aériennes peuvent être déclarées compatibles par la Commission pour autant qu'elle contribuent au développement d'aéroports de taille modeste au moyen d'une augmentation nette du trafic sur des nouvelles routes, que l'aide soit nécessaire en ce sens qu'elle ne concerne pas une route déjà exploitée par la même ou une autre compagnie ou une route similaire ([100]), qu'elle soit limitée dans le temps et que la liaison pour laquelle l'aide est octroyée soit susceptible de devenir rentable ([101]), que le montant soit lié au développement net du trafic et que l'aide soit octroyée de manière transparente et non discriminatoire, et qu'elle ne soit pas cumulée avec d'autre types aides ([102]).

(458) À cet égard, au point 140 de la décision d'extension, la Commission avait mentionné qu'elle examinerait la compatibilité de ces mesures à la lumière des cinq critères cumulatifs précités. Il convient de remarquer que ni la France, ni aucune autre partie intéressée n'ont contesté l'application de ces critères.

(459) En conclusion, la Commission estime que, dans le cas d'espèce, il convient d'examiner la compatibilité du contrat de 2003 et des contrats de 2005 à la lumière des principes généraux susmentionnés.

Contribution au développement d'aéroports de taille modeste au moyen d'une augmentation nette du trafic sur des nouvelles routes

(460) Le trafic annuel de l'aéroport de Pau en 2003-2005 était d'environ 700 000 passagers annuels. La Commission estime que l'aéroport était à l'époque d'une taille modeste.

(461) La Commission estime que, s'agissant de la nouvelle route Pau-Londres Stansted, le contrat de 2003 portait sur l'ouverture d'une nouvelle liaison de nature à conduire à une augmentation nette du trafic. En revanche, les contrats de 2005 concernaient la poursuite de l'exploitation de la même route, deux ans après son ouverture, sans augmentation de fréquence. En conséquence, la Commission considère que la condition relative à l'augmentation nette de trafic n'est pas remplie par les contrats de 2005.

L'aide ne concerne pas une route déjà exploitée par la même ou une autre compagnie ou une route similaire

(462) À l'ouverture de la liaison Pau-Londres Stansted par Ryanair en 2003, aucune compagnie aérienne n'exploitait cette liaison.

(463) En revanche, les contrats de 2005 concernaient la liaison Pau-Londres Stansted. Cette route était déjà exploitée par Ryanair depuis presque deux ans, dans le cadre du contrat de 2003, avec la même fréquence que celle prévue par le contrat de 2003. Par conséquent, la Commission considère que la condition susmentionnée n'est pas remplie en ce qui concerne les contrats de 2005.

L'aide doit être limitée dans le temps et concerner une route susceptible de devenir rentable

(464) La Commission note que malgré l'invitation qu'elle lui a adressée en ce sens, la France n'a fourni aucune étude de viabilité relative à la liaison Pau-Londres, faisant l'objet des contrats de 2003 et 2005, que Ryanair aurait remise en vue de justifier le bienfondé de l'octroi des aides résultant des contrats en question. Ainsi, sur le fondement des éléments du dossier, il apparaît que du point de vue des autorités ayant accordé les aides en question, il n'existait aucune perspective claire que la liaison Pau-Londres puisse devenir viable sans aide à un horizon plus ou moins proche. La Commission souligne à cet égard que les études présentées par les autorités françaises sur les retombées économiques de l'existence des lignes aériennes opérées par Ryanair analysent les impacts qu'elles peuvent avoir sur le développement de la région, mais n'incluent pas de projections sur la viabilité future de ces lignes ou d'autres lignes susceptibles d'être exploitées par Ryanair dans le futur. Au contraire, l'analyse des différents contrats conclus avec Ryanair démontre que les aides octroyées à Ryanair pour ces lignes ont dû être augmentées au fil du temps même après la résiliation des contrats de 2003 et 2005, précisément pour assurer qu'elles soient assez rentables pour Ryanair pour que celle-ci les maintienne.

(465) A titre surabondant, la Commission note que bien que ces mesures aient été limitées dans le temps, la durée de cinq ans, prévue par chacun des contrats, n'était ni nécessaire ni proportionnelle aux coûts encourus pour l'ouverture d'une nouvelle ligne aérienne étant donné que, dans le secteur aérien, une durée de contrat inférieure à trois ans est normalement suffisante ([103]).

([100]) Voir points 71-75, et points 79 (b) et (c) des lignes directrices de 2005, et points 139, 140, 141, 151 des nouvelles lignes directrices.
([101]) Voir points 79 (b), (d) et (i) des lignes directrices de 2005, et point 147 des nouvelles lignes directrices.
([102]) Voir points 79 (g), (h) et 80 des lignes directrices de 2005, et points 150, 152 et 153 des nouvelles lignes directrices.
([103]) Nouvelles lignes directrices, point 147.

(466) La Commission considère par conséquent que ni contrat de 2003 ni les contrats de 2005 ne remplissent le critère en vertu duquel les mesures doivent être limitées dans le temps et concerner des routes susceptibles de devenir profitables.

Le montant doit être lié au développement net du trafic

(467) Le contrat de 2003 était lié à l'introduction d'une nouvelle liaison aérienne quotidienne entre Pau et Londres et pour laquelle la Commission estime qu'un nombre de passagers total annuel de 117 275 était envisageable (voir tableau 7). Ce contrat était donc lié à une augmentation nette du nombre de passagers, puisque cette liaison n'existait pas auparavant.

(468) En revanche, les contrats de 2005 n'étaient pas liés à l'introduction d'une nouvelle liaison aérienne mais concernaient la poursuite de l'exploitation de liaison préexistante Pau-Londres sans augmentation de fréquence. La Commission considère dès lors que les montants d'aide résultant des contrats de 2005 n'étaient pas liés au développement net du trafic.

L'aide doit avoir été octroyée de manière transparente et non discriminatoire et ne pas être cumulée avec d'autres types d'aides

(469) Interrogée au sujet du respect de la condition d'attribution transparente et non-discriminatoire, la France n'a fait état que de publications effectuées par la CCIPB en 2007 et 2009, postérieures aux contrats de 2003 et 2005 et par conséquent sans pertinence pour la présente analyse. Il ressort de l'ensemble du dossier que les contrats de 2003 et 2005 ont été négociés bilatéralement, sans transparence, et sans processus garantissant l'absence de discrimination, tel qu'un appel d'offres public. Les aides en question ne remplissent donc pas le critère de transparence et de non-discrimination.

Conclusion

(470) Il résulte de ce qui précède que la Commission considère que le contrat de 2003 et les contrats de 2005 constituent des aides illégales incompatibles avec le marché intérieur.

8.1.3.2. ***Mesures postérieures à l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005***

(471) La Commission applique les lignes directrices de 2005 aux contrats conclus après leur entrée en vigueur.

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

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

(474) Comme pour les mesures antérieures à l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005, la Commission note que ni la France, ni aucun tiers intéressé n'ont démontré la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur, que ce soit sur la base des lignes directrices de 2005 ou sur tout autre fondement.

(475) Compte tenu des conditions fixées au point 79 des lignes directrices de 2005, points a) à l), la Commission observe ce qui suit aux considérants 476 à 480.

(476) Certains critères, tels que ceux fixés aux points a) et b) du point 79 des lignes directrices de 2005, qui concernent la possession d'une licence d'exploitation par la compagnie aérienne et la catégorie de l'aéroport sont remplis.

(477) Le critère établi au point h) (Attribution non discriminatoire) du point 79 des lignes directrices de 2005 est ainsi libellé: «*toute entité publique qui envisage d'octroyer à une compagnie, via un aéroport ou non, des aides au démarrage d'une nouvelle route doit rendre son projet public dans un délai suffisant et avec une publicité suffisante pour permettre à toutes les transporteurs intéressées de proposer leurs services*.» La Commission note que dans le cas présent, les contrats ont été directement négociés avec les compagnies aériennes concernées, sans publicité. Il s'agit donc d'une attribution sans mise en concurrence alors que d'autres compagnies aériennes potentiellement intéressées auraient pu porter leur candidature pour l'exploitation des routes concernées, dans les mêmes termes, afin de bénéficier de l'aide au démarrage.

(478) Néanmoins, la Commission note que la CCIPB avait publié des avis dans le journal Air & Cosmos ([104]) en 2007 et 2009, en vue d'inviter les compagnies aériennes intéressées à développer de nouveaux services en échange d'une aide au démarrage. Toutefois, la France a indiqué que ces procédures avaient été infructueuses, ce qui a conduit la CCIPB «à *négocier directement avec certaines compagnies*». Par conséquent, les aides illégales identifiées dans le cadre du présent examen ne résultent pas de la publication des avis précités, mais de négociations bilatérales. Le critère prévu au point h) n'est donc pas rempli.

(479) En ce qui concerne le critère établi au point i) (Plan d'affaire démontrant la viabilité et analyse de l'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes) du point 79 des lignes directrices de 2005, la Commission a invité la France à indiquer si de tels plans d'affaires avaient été réalisés, et dans l'affirmative, à en transmettre des copies. Ni la France ni aucun tiers intéressé n'ont fait état de l'existence de tels plans d'affaires. Par conséquent, le critère prévu au point i) n'est pas rempli.

(480) En ce qui concerne le critère établi au point j) (Publicité) du point 79 des lignes directrices de 2005, il prévoit que les autorités publiques concernées publient la liste des liaisons subventionnées, avec pour chacune, l'indication de la source de financement public, la compagnie bénéficiaire, le montant des aides versées et le nombre de passagers concernés. En l'espèce, la France a confirmé que la liste des routes et des compagnies bénéficiaires d'incitations financières ou de paiements marketing n'a pas été publiée chaque année. Le critère établi au point j) du point 79 des lignes directrices de 2005 n'est donc pas rempli.

Conclusion

(481) Les différents contrats et avenants conclus par la CCIPB avec Ryanair, AMS et Transavia, objets de la procédure formelle d'examen constituent tous des aides d'État illégales incompatibles avec le marché intérieur.

8.2. *MESURES EN FAVEUR DU GESTIONNAIRE DE L'AÉROPORT*

(482) Entre 2000 et 2010, la CCIPB a reçu de différentes autorités publiques, des subventions d'équipement pour un montant total d'approximativement 17,8 millions d'euros. Elle a en outre reçu une subvention de 3,521 millions d'euros destinée à couvrir les coûts relevant, selon les autorités françaises, de missions régaliennes exécutées par l'aéroport (ci-après «les subventions relatives aux missions régaliennes») ([105]).

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

(483) 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.

(484) Pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État, il faut que les conditions suivantes soient remplies de façon cumulative: 1) la mesure en cause est financée au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État, 2) elle confère un avantage économique, 3) cet avantage est sélectif et 4) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres, et 5) le bénéficiaire est une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ce qui suppose qu'il exerce une activité économique.

(485) Afin de déterminer si les subventions évoquées aux considérants 88 à 108 constituent des aides d'État, il convient avant tout de vérifier si leur bénéficiaire, le gestionnaire de l'aéroport de Pau, exerçait une activité économique au moment où elles lui ont été octroyées. La Commission examinera cette question à titre préliminaire, avant d'analyser successivement les subventions relatives aux missions régaliennes et les subventions d'équipement pour déterminer si elles constituent des aides d'État.

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

(486) Comme la Commission l'a expliqué dans les nouvelles lignes directrices ([106]), à compter de la date de l'arrêt «Aéroports de Paris» (12 décembre 2000), l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires doivent être considérées comme relevant du champ d'application du contrôle des aides d'État. Inversement, avant cet arrêt, du fait de l'incertitude qui existait à cette époque, les pouvoirs publics pouvaient légitimement considérer que le financement des infrastructures aéroportuaires ne constituait pas une aide d'État, et que, partant, une telle mesure ne devait pas être notifiée à la Commission. Il s'ensuit que la Commission ne peut à présent contester, sur la base des règles en matière d'aides d'État, les mesures de financement accordées avant le 12 décembre 2000.

([104]) Voir considérant 132.
([105]) Voir tableau 3.
([106]) Points 28 et 29

(487) Par ailleurs, comme également indiqué dans les nouvelles lignes directrices ([107]), toutes les activités d'un aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique. Les activités relevant en principe de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas, en général, dans le champ d'application des règles en matière d'aides d'État.

(488) Selon le tableau 4, les subventions d'équipement octroyées en 2004 et 2009 ont servi à financer des investissements relatifs au taxiway, à la piste, au balisage et au parc de stationnement. Ces infrastructures et équipements font l'objet d'une exploitation commerciale par la CCIPB, qui est l'exploitant de l'aéroport et qui facture des frais aux utilisateurs de ces actifs. Ces investissements sont donc inhérents à l'activité commerciale du gestionnaire de l'aéroport. Les subventions d'équipement octroyées en 2004 et 2009 ont donc bénéficié à des activités économiques. Par ailleurs, elles ont été octroyées après le 12 décembre 2000. Au regard des notions d'entreprise et d'activité économique, elles sont donc susceptibles de relever du champ d'application des règles en matière d'aides d'État.

(489) Par contre, les subventions d'équipement octroyées en 1999 et 2000, mentionnées dans le tableau 4, et ayant servi à financer des investissements relatifs aux aérogares fret et passagers, au matériel de piste et à la centrale de cogénération, ont été octroyées avant le 12 décembre 2000. Par conséquent, la Commission ne doit pas examiner ces mesures dans le contexte de cette décision.

(490) S'agissant des subventions versées par le Conseil général des Pyrénées Atlantiques de 2000 à 2005 pour le remboursement du capital d'un emprunt souscrit par la CCIPB pour un montant de 779 000 EUR ([108]), elles relèvent d'un protocole sur le plan de financement de l'aéroport de Pau conclu le 5 novembre 1990. Ce protocole contenait un engagement irrévocable de la part des autorités publiques de rembourser la dette en question. Comme ce protocole est antérieur à l'arrêt «Aéroports de Paris», la Commission ne doit pas examiner les versements effectués en application de ce protocole au titre des règles sur les aides d'État.

(491) La Commission examine à la section 8.2.1.2 dans quelle mesure les subventions relatives aux missions régaliennes ont effectivement servi à financer des activités relevant en principe de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique.

8.2.1.2. ***Subventions relatives aux missions régaliennes***

(492) Comme indiqué dans le tableau 3, l'objet de la procédure formelle d'examen inclut des subventions du FIATA ainsi que des subventions ayant servi à financer différents investissements, à savoir des locaux et véhicules du service de sécurité et de lutte contre les incendies des aéronefs (SSLIA) ainsi que des tomographes ([109]). Ces différentes subventions ont été accordées en application du système général de financement des missions régaliennes dans les aéroports français, décrit dans la section 4.3.2.

(493) Comme rappelé ci-dessus, selon les nouvelles lignes directrices et la jurisprudence, les activités relevant en principe de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas, en général, dans le champ d'application des règles en matière d'aides d'État. Selon les nouvelles lignes directrices, des activités telles que le contrôle aérien, la police, les douanes, la lutte contre les incendies, les mesures destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite et les investissements dans les infrastructures et les équipements nécessaires à ces activités sont considérés, en règle générale, comme ne présentant pas un caractère économique ([110]).

(494) Par ailleurs, les nouvelles lignes directrices précisent que pour ne pas constituer une aide d'État, le financement public de telles activités de nature non économique doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne doit pas conduire à une discrimination indue entre les aéroports. Les lignes directrices précisent au sujet de cette deuxième condition que s'il est normal, en vertu d'un ordre juridique donné, que des aéroports civils aient à supporter certains coûts inhérents à leur exploitation, au contraire d'autres aéroports civils, ces derniers pourraient bénéficier d'un avantage, que ces coûts soient ou non liés à une activité considérée en général comme ne revêtant pas un caractère économique ([111]).

([107]) Points 34 et 35
([108]) Voir l'avant-dernière ligne du tableau 3.
([109]) Voir les première et deuxième lignes du tableau 3.
([110]) Point 35.
([111]) Points 36 et 37.

(495) Les activités financées par le système général de financement des missions régaliennes dans les aéroports français, décrit à la section 4.3.2, relèvent de la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite ([112]), des missions de police ([113]), du sauvetage et de la lutte contre les incendies ([114]), de la sécurité du trafic aérien ([115]), ainsi que de la protection de l'environnement humain et naturel ([116]). Ces activités peuvent légitimement être considérées comme relevant de la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives officielles de puissance publique. Par conséquent, la France peut légitimement considérer ces missions comme de nature «régalienne», autrement dit non économique, au regard du droit des aides d'État. Elle peut donc aussi prévoir un financement public pour compenser les coûts supportés par les gestionnaires d'aéroports pour l'exécution de ces missions dans la mesure où celles-ci sont mises à leur charge par la législation nationale, et pourvu que ce financement ne donne lieu ni à surcompensation ni à discrimination entre les aéroports.

(496) Or, il résulte de la description figurant dans la section 4.3.2 que le système prévu par la législation française repose sur des mécanismes stricts de contrôle des coûts, à la fois *a priori* et *a posteriori*, assurant que les gestionnaires d'aéroports ne reçoivent au travers de la taxe d'aéroport et du dispositif complémentaire que les montants strictement nécessaires à la couverture des coûts.

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

(498) Les financements reçus par les gestionnaires d'aéroports français en application de ce système ne constituent donc pas des aides d'État.

(499) Ainsi les subventions relatives aux missions régaliennes, mentionnées dans la deuxième et la troisième lignes du tableau 3, qui ont servi à financer des investissements relevant de la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite et du sauvetage et de la lutte contre l'incendie des aéronefs, ne constituent pas des aides d'État.

8.2.1.3. ***Subventions d'équipement octroyées en 2004 et 2009***

(500) Il reste à examiner si les subventions d'équipement octroyées en 2004 et 2009 constituent des aides d'État. Ces subventions sont présentées dans le tableau 13 ci-après.

Tableau 13

Investissements et subventions d'équipement de 2004 et 2009

(en Mio EUR)

Entités à l'origine des subventions d'équipement	Années d'octroi	Nature des investissements	Montant total versé	Montant total de l'investissement
Conseil général des Pyrénées Atlantiques Conseil régional d'Aquitaine Union européenne (FEDER)	2004	Travaux taxiway	1,6	2,6

([112]) L'inspection filtrage des bagages de soute, l'inspection filtrage des passagers et des bagages de cabine et le contrôle des accès communs à la zone réservée font partie de de cette catégorie.
([113]) Le contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique fait partie de cette catégorie.
([114]) Comme indiqué au considérant 493, ces trois catégories sont explicitement citées dans les nouvelles lignes directrices comme exemples d'activités non économiques.
([115]) La prévention du péril animalier fait partie de cette catégorie.
([116]) Les mesures de contrôles environnementaux relèvent de cette catégorie.

(en Mio EUR)

Entités à l'origine des subventions d'équipement	Années d'octroi	Nature des investissements	Montant total versé	Montant total de l'investissement
Syndicat Mixte de l'Aéroport de Pau Pyrénées	2009	Rénovation piste et balisage Extension parc de stationnement	4,1	5,1
Total			5,8	7,7

Ressources d'État et imputabilité à l'État

(501) Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques a accordé à la CCIPB des subventions financées par des ressources du département des Pyrénées-Atlantiques, collectivité territoriale décentralisée. Pour rappel, les ressources en question sont des ressources d'État. En effet, les ressources des collectivités territoriales sont considérées comme des ressources d'État aux fins de l'application de l'article 107 du TFUE ([117]). Par ailleurs, les décisions prises par de telles collectivités sont imputables à l'État, au même titre que les mesures prises par le pouvoir central ([118]).

(502) Il en est de même pour les subventions reçues du Conseil régional d'Aquitaine et du syndicat mixte, ce dernier étant un groupement de collectivités locales entièrement contrôlé par elles.

(503) Par ailleurs, les travaux du taxiway ont été en partie financés par le FEDER. Or, un financement par le FEDER est considéré comme constituant des ressources d'État et imputable à l'État puisque son bénéfice est accordé sous le contrôle de l'État membre concerné ([119]).

(504) Les subventions d'équipement de 2004 et 2009 ont par conséquent été entièrement financées par des ressources d'État et sont imputables à l'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE.

Avantage sélectif pour le gestionnaire de l'aéroport

(505) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire bénéficie d'un avantage économique qui lui évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières propres, si elle bénéficie d'un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans les conditions normales du marché ([120]) ou encore, si la mesure en question peut être considérée comme une compensation pour l'exécution d'obligations de service public remplissant les conditions de l'arrêt *Altmark* ([121]).

(506) S'agissant de ce dernier point, il convient de noter tout d'abord que la France n'a pas indiqué clairement que selon elle, le gestionnaire de l'aéroport de Pau serait chargé de la fourniture d'un authentique service d'intérêt général. Dans ses commentaires sur la décision d'extension de la procédure, la France s'est contentée d'indiquer à cet égard qu' «*en l'absence de base juridique clairement applicable à l'époque [(avant la publication des lignes directrices de 2005)], les autorités françaises ont pu légitimement estimer que les financements d'infrastructures aéroportuaires alors décidés constituaient une mesure de politique d'aménagement du territoire, que cet aéroport remplissait globalement une mission d'intérêt économique général et que celle-ci ne relevait pas du régime des aides d'État*» ([122]).

([117]) Arrêt du 12 mai 2011 dans les affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, Recueil 2011, p. II-1999, point 108.
([118]) Arrêt du Tribunal du 6 mars 2002 dans les affaires jointes T-127/1999, T-129/1999, T-140/1999, Rec 2002, p. II-1330, point 142.
([119]) En ce qui concerne la qualification des ressources du FEDER comme une aide d'État, voir par exemple la décision de la Commission dans l'affaire N 514/06 *South Yorkshire digital region broadband project*, considérant 29 et la décision de la Commission dans l'affaire N 44/10, *Development of infrastructure on Krievu Sala for relocation of port activities out of the city center*, considérants 69 à 70.
([120]) Arrêt de la Cour du 14 février 1990, France/Commission (C-301/87, Rec. 1990, p. I-307), point 41.
([121]) Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003 *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark («Altmark»)* (C-280/00, Rec. 2003, p. I-7747).
([122]) Point 13(1).

(507) La France a ajouté: «*les autorités françaises estiment que les aéroports de moins de 1 million de passagers annuels devraient être dans leur ensemble considérés comme des SIEG compte tenu de leur rôle important en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et social pour leur région et de l'imbrication de leurs activités. Elles considèrent également que ces aéroports n'ont qu'un impact limité sur le marché commun. Elles estiment dès lors, que les financements qui leur ont été apportés ne devraient pas être considérés comme des aides d'État ou bien qu'ils devraient être déclarés compatibles avec le marché commun et exemptés de notification conformément aux dispositions de la décision de la Commission du 28 novembre 2005 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, qui était en vigueur jusqu'au 20 décembre 2011*» ([123]).

(508) En tout état de cause, la Commission estime que ces justifications sont insuffisantes pour permettre de conclure que le gestionnaire de l'aéroport de Pau est chargé de la gestion d'un authentique service d'intérêt économique général. Comme indiqué dans les nouvelles lignes directrices ([124]), la Commission considère qu'il est possible, dans des cas dûment justifiés, de considérer la gestion d'un aéroport dans son ensemble comme constituant un service d'intérêt économique général. Toutefois, la Commission considère que tel ne peut être le cas que si au moins une partie de la zone potentiellement desservie par cet aéroport serait, en l'absence de celui-ci, isolée du reste de l'Union dans une mesure qui serait préjudiciable à son développement social et économique.

(509) À la lumière de ce principe, on ne saurait présumer que pour tout aéroport français de moins d'un million de passagers par an, sa gestion est un authentique service d'intérêt économique général. C'est à la France qu'il revient d'apprécier la situation spécifique de tout aéroport relevant de cette catégorie et de présenter cette analyse à la Commission si elle souhaite soutenir la thèse selon laquelle la gestion de cet aéroport relève d'un service d'intérêt économique général. Ce ne serait que dans ces conditions que la Commission serait à même de vérifier, au cas par cas, si la France n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en attribuant à l'aéroport en question la qualification de service d'intérêt économique général.

(510) En l'espèce, aucune analyse spécifique de cette nature n'a été fournie pour l'aéroport de Pau. De plus, compte tenu de la proximité de l'aéroport de Tarbes, situé à 50 km et moins de 40 minutes de route, il n'est pas possible d'affirmer que sans l'aéroport de Pau, une partie de la zone potentiellement desservie par cet aéroport serait isolée du reste de l'Union dans une mesure qui serait préjudiciable à son développement social et économique. Soutenir une telle thèse relèverait de l'erreur manifeste d'appréciation dans la qualification.

(511) Selon la Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ([125]), pour que la première condition de l'arrêt *Altmark* soit satisfaite, la mission de service public doit être confiée au moyen d'un ou plusieurs actes qui, selon la législation des États membres, peuvent prendre la forme d'actes législatifs ou réglementaires, ou encore de contrats. De plus, l'acte ou la série d'actes doivent préciser au minimum le contenu et la durée des obligations de service public, l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concernés, la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité en cause, les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation et les modalités de récupération des éventuelles surcompensations ainsi que les moyens d'éviter ces dernières. Les seuls actes produits par la France qui pourraient éventuellement remplir cette fonction sont l'arrêté de 1965 ([126]) et ses avenants successifs, dans la mesure où ils imposent à la CCIPB diverses obligations en matière d'exploitation (y compris sur des points tels que les horaires d'ouverture ou l'égalité de traitement des usagers), d'entretien, de maintenance et d'aménagement, pour une durée précise. Toutefois, aucun de ces actes ne fixe les modalités de calcul et de révision d'un quelconque mécanisme de compensation financière.

(512) Ainsi, la Commission estime, sur le fondement des éléments du dossier que la gestion de l'aéroport de Pau ne peut être considérée comme un authentique service d'intérêt économique général.

(513) Même à supposer que tel soit le cas, les subventions d'équipement faisant l'objet du présent examen n'en satisferaient pas pour autant aux conditions cumulatives de l'arrêt *Altmark*. En effet, il s'agit de diverses subventions ponctuelles versées à différentes périodes pour couvrir des coûts d'investissements qui se sont révélés nécessaires à ces périodes. Ces subventions ne procèdent donc pas d'un mécanisme de compensation qui aurait été établi de manière objective, transparente et *ex ante*, c'est-à-dire lorsque les autorités publiques ont confié à la CCIPB la gestion de l'aéroport ou à l'occasion d'actes renouvelant ou précisant les modalités de cette gestion. Ainsi, ces subventions ne satisfont pas à la deuxième condition de l'arrêt *Altmark*, ainsi libellée: «*les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes*» ([127]).

([123]) Point 13(3).
([124]) Point 72.
([125]) JO C 8 du 11.1.2012, p. 4. point 52.
([126]) Voir considérant 27.
([127]) Voir l'arrêt *Altmark*, précité à la note de bas de page n° 121, point 90.

(514) Dans la mesure où les subventions d'équipement en question ne remplissent pas les conditions de l'arrêt *Altmark*, il reste à vérifier, comme indiqué précédemment, si elles ont été accordées dans des conditions normales de marché.

(515) À cet égard, il convient de rappeler que «*les capitaux qui sont mis à la disposition d'une entreprise, directement ou indirectement, par l'État, dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché, ne sauraient être qualifiés d'aides d'État*» ([128]).

(516) Afin de déterminer si les subventions d'équipement de 2004 et 2009 ont été accordées dans des conditions normales de marché, il convient de leur appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché. Il s'agit d'apprécier si, lors de leur octroi, les collectivités publiques pouvaient en espérer un quelconque retour financier, en excluant de cette analyse, en tant que tels, les bénéfices attendus en matière de développement économique local.

(517) En l'espèce, la Commission note en premier lieu que l'aéroport est géré par la CCIPB dans le cadre d'une concession expirant en 2015. La propriété de cet aéroport, détenue initialement par l'État, a été transférée au syndicat mixte le 1er janvier 2007. La CCIPB n'est donc pas propriétaire des terrains et infrastructures.

(518) Dans ses commentaires, la CCIPB a affirmé à cet égard, au sujet des subventions d'équipement que: «*ces sommes correspondent à des investissements réalisés par les propriétaires de l'infrastructure aéroportuaire pour son entretien et son amélioration; ils sont donc réalisés au seul bénéfice de leurs propriétaires. En revanche, ces sommes ne confèrent aucun avantage économique à la CCIPB, en sa qualité de gestionnaire de l'aéroport.*» (notes de bas de page omises). La CCIPB ajoute: «*Ainsi, les subventions d'équipements versées par l'autorité concédante et les collectivités locales interviennent tout naturellement en leur qualité de propriétaires des infrastructures aéroportuaires, dans le cadre de ladite concession d'outillage, à des fins de travaux de remise aux normes, de maintenance et d'amélioration du service public aéroportuaire, en vue de valoriser leur patrimoine. Il s'agit donc d'investissements qui incombent, naturellement, au propriétaire de l'outillage public et non à son exploitant.*»

(519) Toutefois, il ressort des éléments du dossier que dans l'économie de la concession, c'est bien à la CCIPB, et non au propriétaire public, de financer les investissements nécessaires. Ainsi, l'arrêté de 1965, qui a établi la concession, confie clairement au concessionnaire l'établissement, l'aménagement et l'entretien des ouvrages, bâtiments, installations et matériels. La France l'a confirmé en ces termes: «*Les investissements nécessaires à la mise aux normes, à la rénovation, à l'entretien, à l'extension ou à la modernisation de l'aéroport incombent donc au concessionnaire.*»

(520) La France a noté à ce propos que l'avenant du 8 novembre 2001 («le troisième avenant») à l'arrêté de 1965 n'avait pas remis en cause l'économie de la concession, notamment en matière de prise en charge des investissements liés à l'entretien et à la rénovation de l'aéroport. De plus, elle a noté que l'avenant du 3 mars 2010 («le quatrième avenant»), conclu entre le syndicat mixte et la CCIPB à la suite du transfert de propriété intervenu en 2007, n'avait pas non plus remis en cause l'économie de la concession, et au même titre que les avenants précédents, mettait à la charge du concessionnaire les investissements nécessaires à son activité ([129]).

(521) Ainsi, comme le montre l'examen de l'arrêté de 1965 et de ses avenants, comme le confirme la France et contrairement à ce que suggère la CCIPB, c'est bien à cette dernière qu'il incombe de réaliser et de financer des investissements tels que ceux qui ont fait l'objet des subventions d'équipement en cause.

(522) D'autre part, il apparaît qu'en octroyant des subventions d'équipement en 2004 et 2009, les différentes collectivités publiques concernées ne pouvaient s'attendre à un retour sur investissement de nature à satisfaire un opérateur en économie de marché qui aurait agi à leur place. En effet, les terrains et infrastructures appartenaient à l'État en 2004, et au syndicat mixte en 2009. Or, pour chacun de ces deux propriétaires publics, la seule recette engendrée par l'aéroport de Pau était une redevance domaniale minime de 100 francs par an jusqu'en 2010, portée à 100 EUR par an à cette date. Les subventions d'équipement de 2004 et 2009 n'ont conduit à aucun relèvement de cette redevance domaniale, dont le montant a été fixé par l'arrêté de 1965 et révisé par certains de ses avenants. Ainsi, ni l'État ni le syndicat mixte ne pouvaient, en tant que propriétaires, s'attendre à ce que les subventions d'investissement octroyées respectivement en 2004 et 2009 puissent donner lieu à un retour sur investissement tangible, au moins jusqu'à l'expiration de la concession, prévue en 2015. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne suggère que l'État ou le

([128]) Arrêt «Stardust Marine» du 16 mai 2002, précité à la note de bas de page n° 36, point 69.

([129]) Le quatrième avenant précise le régime des «biens de retour» de la concession, qui comprennent l'ensemble des biens meubles et immeubles mis à la disposition du concessionnaire par l'autorité concédante. Les biens de retour incluent les terrains, ouvrages, bâtiments, installations, réseaux et œuvres intellectuelles nécessaires à l'exploitation de l'aéroport, renouvelés ou établis par le concessionnaire pendant la durée de la délégation, ainsi que les biens mobiliers nécessaires à l'exploitation de l'aéroport, renouvelés ou établis par le concessionnaire pendant la durée de la délégation. Selon le quatrième avenant, ces biens doivent revenir obligatoirement et gratuitement à l'autorité concédante en parfait état d'entretien à l'expiration du contrat de concession. Le quatrième avenant précise également qu'à la fin de la concession, l'autorité concédante prendra en charge les annuités d'intérêt et d'amortissement des emprunts régulièrement contractés par le concessionnaire pour réaliser l'équipement de la concession, et remboursera au concessionnaire les avances que ce dernier aurait pu faire sur ses ressources propres ou la valeur non amortie des installations qu'il aurait réalisées au moyen des mêmes ressources, si ce remboursement n'a pu être effectué par imputation sur le fonds de roulement de l'aéroport. Ces dispositions financières, applicables en fin de concession, ne remettent pas en cause le fait que la charge des investissements nécessaires au fonctionnement de l'aéroport doit être supportée par le concessionnaire au moment où ces investissements sont réalisés.

syndicat mixte auraient pu s'attendre, respectivement en 2004 et 2009, à ce que ces subventions d'équipement donnent lieu à une valorisation des actifs qui puisse se traduire par un retour sur investissement pour ces deux entités sous l'empire de la nouvelle concession, à partir de 2016. En particulier, la France n'a fourni aucune indication sur les prévisions de l'État ou du syndicat mixte quant à l'économie de la future concession et aux éventuelles redevances que le propriétaire de l'aéroport pouvait en espérer.

(523) Quant aux collectivités publiques qui ont participé au financement des subventions en cause sans être, au moment de leur octroi, propriétaires des terrains et infrastructures, que ce soit directement ou indirectement au travers du syndicat mixte, elles ne pouvaient elles non plus, *a fortiori*, attendre un retour sur investissement de nature à assurer la rentabilité de leurs dépenses d'investissement. Cette observation s'applique au Conseil général des Pyrénées Atlantiques et au Conseil régional d'Aquitaine qui n'étaient pas propriétaires de l'aéroport au moment où ils ont décidé de contribuer, en 2004, au financement des travaux sur le taxiway.

(524) Il convient de noter par ailleurs que, selon la France, «*la décision d'investir des collectivités publiques ne repose pas uniquement sur des perspectives de rentabilité directe et la CCIPB ne verse qu'une redevance symbolique. Le choix d'investir des collectivités repose sur le bénéfice attendu à terme pour la région en termes de développement économique et touristique.*» Cette affirmation confirme que les collectivités publiques ne s'attendaient pas à ce que leurs dépenses d'investissement produisent dans leur chef une quelconque rentabilité. Les seuls bénéfices attendus par les collectivités, ayant trait au développement économique et touristique, n'auraient pas été pris en considération par un opérateur en économie de marché agissant à la place de ces collectivités. Cela suggère que le principe de l'opérateur en économie de marché n'est même pas applicable aux subventions d'équipement en question.

(525) Au vu de ce qui précède, les subventions d'équipement de 2004 et 2009 ne satisfont pas au critère de l'opérateur en économie de marché. Ces subventions ont en effet allégé les coûts d'investissements qu'aurait dû supporter la CCIPB sans perspectives de retour sur investissement suffisant pour les collectivités qui ont accordé ces subventions. En outre, dans la mesure où ces avantages ont bénéficié à une seule entreprise, ils sont sélectifs.

8.2.1.4. ***Affectation des échanges au sein de l'Union et de la concurrence***

(526) La CCIPB est, en tant que gestionnaire de l'aéroport de Pau, notamment en concurrence avec les autres plateformes aéroportuaires et notamment avec les aéroports desservant la même zone de chalandise. À ce titre, la Commission observe que l'aéroport de Tarbes–Lourdes–Pyrénées se trouve à 50 km de l'aéroport de Pau, et a également offert des vols à destination de Londres à partir de 2009. L'aéroport de Biarritz-Anglet-Bayonne se trouve également à moins de 100 km de l'aéroport de Pau, et propose des vols à destination de Charleroi, Londres Stansted, Manchester et d'autres destinations au Royaume-Uni. Une aide octroyée à la CCIPB risque donc de fausser la concurrence. Le marché des prestations aéroportuaires et le marché du transport aérien étant des marchés ouverts à la concurrence au sein de l'Union, l'aide risque aussi d'affecter les échanges entre les États membres.

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

(528) Les compagnies aériennes examinent notamment des critères tels que la nature des services aéroportuaires fournis, la population ou l'activité économique autour de l'aéroport, la congestion, l'existence d'un accès par voie terrestre, ou encore le niveau des redevances et les conditions commerciales générales d'utilisation des infrastructures aéroportuaires et des services. Le niveau des redevances est un élément significatif dans la mesure où des fonds publics alloués à un aéroport pourraient être utilisés afin de maintenir les charges aéroportuaires à un niveau artificiellement bas pour attirer des compagnies aériennes et, partant, avoir un effet de distorsion important sur la concurrence ([130]).

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

(530) Il ressort de tous ces éléments que les subventions d'équipement de 2004 et 2009, en conférant un avantage économique à la CCIPB, sont susceptibles d'avoir renforcé la position de celle-ci par rapport aux autres gestionnaires d'aéroports européens. Par conséquent, ces subventions sont susceptibles d'avoir faussé la concurrence et affecté les échanges entre États membres.

([130]) Nouvelles lignes directrices, point 43.

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

(531) Pour les raisons exposées aux considérants 483 à 530, les subventions d'équipement octroyées à la CCIPB en 2004 et 2009 constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.2.2. CARACTÈRE ILLÉGAL DES AIDES

(532) Les subventions d'équipement de 2004 et 2009 ont été mises en œuvre sans être notifiées.

(533) Comme indiqué précédemment, la France a indiqué dans ses commentaires qu'elle estimait que les aéroports de moins d'un million de passagers par an devraient être dans leur ensemble considérés comme des services d'intérêt économique général et dès lors, que les financements qui leur ont été apportés ne devraient pas être considérés comme des aides d'État ou bien qu'ils devraient être déclarés compatibles avec le marché intérieur et exemptés de notification conformément aux dispositions de la décision SIEG de 2005.

(534) Or, comme il a été établi précédemment, la Commission estime sur le fondement des éléments du dossier que la gestion de l'aéroport de Pau ne peut être considérée comme un authentique service d'intérêt économique général. Pour cette raison, les subventions de 2004 et 2009 ne pouvaient pas bénéficier d'une exemption de l'obligation de notification établie par l'article 108, paragraphe 3 du TFUE sur le fondement de la décision SIEG de 2005.

(535) De plus, comme indiqué précédemment, ces subventions ne procèdent pas d'un mécanisme de compensation qui aurait été établi de manière objective, transparente et *ex ante*, c'est-à-dire lorsque les autorités publiques ont confié à la CCIPB la gestion de l'aéroport ou à l'occasion d'actes renouvelant ou précisant les modalités de cette gestion. Ainsi, ces subventions ne satisfont pas le critère établi à l'article 4, paragraphe d) de la décision SIEG selon lequel le ou les actes confiant la gestion d'un service d'intérêt économique général doivent indiquer les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation. C'est une deuxième raison pour laquelle les subventions d'équipement de 2004 et 2009 ne pouvaient pas bénéficier d'une exemption de l'obligation de notification établie par l'article 108, paragraphe 3 du TFUE sur le fondement de la décision SIEG de 2005.

(536) Au vu de ce qui précède, les subventions d'équipement de 2004 et 2009 constituent des aides illégales.

8.2.3. COMPATIBILITÉ AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR

(537) Comme expliqué précédemment, les subventions d'équipement octroyées en 2004 et 2009 ont allégé les coûts d'investissements qu'aurait normalement dû supporter la CCIPB. Elles constituent donc des aides à l'investissement. Par ailleurs, elles ont été octroyées avant le 4 avril 2014, date d'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices. Selon lesdites lignes directrices, la Commission applique aux aides illégales à l'investissement octroyées à des aéroports les règles en vigueur à la date de leur octroi ([131]).

(538) S'agissant de la subvention de 2009, ce sont les lignes directrices de 2005 qui étaient en vigueur au moment de son octroi et c'est donc ce texte qu'il convient d'appliquer. La subvention de 2004, en revanche, a été octroyée avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005, à une époque où il n'existait pas de critère de compatibilité spécifique pour les aides à l'investissement en faveur des aéroports. La Commission doit donc apprécier cette subvention directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE, en tenant compte de sa pratique décisionnelle à cet égard. Il convient de rappeler que la pratique décisionnelle de la Commission quant à l'évaluation de la compatibilité des aides octroyées aux gestionnaires d'aéroports a été consolidée par les lignes directrices de 2005. Dès lors, la Commission estime qu'il convient d'apprécier la compatibilité de la subvention de 2004 avec le marché intérieur à la lumière des critères définis dans les lignes directrices de 2005.

(539) Ainsi, en se fondant sur les lignes directrices de 2005 ([132]), la Commission a analysé les subventions d'équipement de 2004 et 2009 à l'aune des critères suivants:

— la construction et l'exploitation de l'infrastructure répondent à un objectif d'intérêt général clairement défini (développement régional, accessibilité …);

— l'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé;

— l'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme, notamment au regard de l'utilisation des infrastructures existantes;

([131]) Nouvelles lignes directrices, point 173.
([132]) Point 61.

— l'accès à l'infrastructure est ouvert à tous les utilisateurs potentiels de manière égale et non discriminatoire;

— le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union.

(540) De plus, plus, outre la nécessité de respecter les critères exposés au considérant 539, les aides d'État en faveur des aéroports, comme toute autre aide d'État, doivent être nécessaires pour atteindre l'objectif fixé et proportionnées à celui-ci afin d'être déclarées compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c) du TFUE. La Commission examinera donc le respect de ces critères de nécessité et de proportionnalité en plus des critères précités des lignes directrices de 2005.

(541) La Commission observe à titre liminaire que, selon les lignes directrices de 2005, les coûts éligibles à une aide à l'investissement en faveur d'un aéroport doivent se limiter aux coûts d'investissement relatifs aux infrastructures aéroportuaires proprement dites (pistes, terminaux, tarmac…) ou de soutien direct (installations incendie, équipements de sécurité ou de sûreté). Les coûts éligibles doivent en revanche exclure les coûts relatifs aux activités commerciales non directement liées aux activités de base de l'aéroport, telles que la construction, le financement, l'exploitation et la location d'espaces et de biens immobiliers, non seulement pour des bureaux et le stockage, mais également pour les hôtels et les entreprises industrielles dans l'enceinte de l'aéroport, ainsi que les magasins, les restaurants et les parkings.

(542) La subvention de 2004 a servi intégralement à financer des travaux sur le taxiway. La totalité des coûts d'investissement de ces travaux était éligible à une aide à l'investissement en vertu des lignes directrices de 2005 puisque le taxiway est une infrastructure aéroportuaire. La subvention de 2009, quant à elle, a été accordée pour contribuer au financement d'une série d'investissements relatifs à la piste et au balisage ainsi que, pour une partie mineure des coûts d'investissements totaux ([133]), à une extension du parking voitures. La piste et le balisage font partie des infrastructures aéroportuaires. Par conséquent, les coûts d'investissement relatifs à ces infrastructures sont éligibles. En revanche, les coûts relatifs au parking voitures doivent être exclus des coûts éligibles car le parking voitures ne fait pas partie des infrastructures aéroportuaires. Le montant total de la subvention de 2009, soit 4,1 millions d'euros, ne dépasse pas la totalité du montant des coûts éligibles, relatifs à la piste et au balisage, soit 4,7 millions d'euros. Ainsi, la subvention de 2009 n'a servi qu'à financer des coûts éligibles ([134]).

(543) Les subventions d'équipement de 2004 et 2009 (dont les montants totaux sont respectivement de 1,6 et 4,1 millions d'euros) ne dépassent pas les coûts éligibles ainsi calculés pour ces deux subventions (respectivement 2,6 et 4,7 millions d'euros), mais conduisent à des intensités d'aide élevées (respectivement 62 % et 88 %).

8.2.3.1. ***Objectif d'intérêt général clairement défini***

(544) La subvention d'équipement de 2004 a servi à financer des travaux sur le taxiway en vue de mettre cet équipement aux normes pour permettre un meilleur écoulement du trafic permettant de répondre aux pointes de trafic commercial.

(545) Les investissements éligibles financés par la subvention d'équipement de 2009 étaient quant à eux constitués de travaux de réfection de la piste et du balisage, nécessaires pour que l'aérodrome maintienne son potentiel d'accueil et obtienne sa certification pour continuer à recevoir des avions moyens porteurs d'une capacité de 200 à 250 places. En effet, le balisage de catégorie III réalisé en 1992-1993 et le revêtement des aires de manœuvre réalisé en 1990 nécessitaient, d'une part, une réfection compte tenu de cette ancienneté (leur durée de vie étant généralement de l'ordre de 10 à 15 ans), et d'autre part une mise aux normes. Cette mise aux normes était nécessaire parce que les performances imposées par l'arrêté relatif aux conditions d'homologation et d'exploitation des aérodromes, notamment pour des approches de précision de catégorie 3, pouvaient conduire à court terme au retrait de la certification de l'aéroport

(546) Ainsi, ni la subvention de 2004, ni celle de 2009 n'ont conduit à des augmentations de capacité significatives. Elles ont essentiellement financé des travaux de réfection et de mise aux normes destinées à maintenir l'infrastructure en état afin de continuer à accueillir les types d'appareils et le volume de trafic qu'elle accueillait jusque-là, et à améliorer le fonctionnement de l'aéroport en période de pointe.

([133]) Moins de 10 % des coûts d'investissement totaux (voir tableau 4, ibid, note de bas de page n° 1).
([134]) Voir la décision de la Commission dans l'affaire SA.38168, *Croatia — Dubrovnik Airport Development*, points 10 et 28.

(547) L'aéroport de Pau accueille un important trafic d'affaires, représentant entre 60 % et 70 % du trafic total. Ce trafic est lié à la présence de nombreuses entreprises à Pau et dans ses alentours. La France a indiqué à ce sujet que le bassin de Pau constituait le troisième pôle économique du Grand Sud-Ouest avec les bassins de Lacq et d'Oloron. Pau abrite les sièges internationaux et régionaux de différentes grandes entreprises ainsi que des centres de recherche et de production. L'absence d'un aéroport à Pau ou une réduction significative de son potentiel d'accueil serait de nature à nuire à cette activité économique, dans la mesure où les voyageurs d'affaires souhaitent généralement minimiser leur temps de trajet, notamment afin de pouvoir effectuer des allers-et-retours dans la journée. Ainsi, le fait de devoir utiliser, pour les voyages d'affaires en direction ou en partance de Pau, un aéroport qui, tel l'aéroport de Tarbes, ne se trouve pas à proximité immédiate de la ville, pourrait être considéré comme un handicap par de nombreuses entreprises.

(548) Par ailleurs, l'aéroport de Pau accueille d'importants flux touristiques liés en particulier à la proximité des Pyrénées et de leurs stations de sport d'hiver. Des études mentionnées par la CCIPB indiquent notamment que les passagers de la seule compagnie Ryanair, pour l'essentiel des touristes, ont dépensé, au cours de leur séjour dans la région de Pau, un montant total de 8 millions d'euros en 2005 et 56 millions en 2010.

(549) Pour ces différentes raisons, les subventions d'équipement reçues par la CCIPB en 2004 et 2009 ont contribué au développement économique de Pau et de sa région, de par l'impact de cet aéroport sur le tourisme et sur l'activité économique en général.

(550) Ces subventions ont également contribué à l'accessibilité de la région, notamment pour les touristes et pour les voyageurs d'affaires. À cet égard, il convient de noter que l'aéroport de Pau est distant de 50 km de celui de Tarbes et de 100 km de celui de Biarritz. L'aéroport de Biarritz est donc peu susceptible, compte tenu de sa distance avec l'aéroport de Pau, d'être considéré comme une alternative valable à ce dernier par les voyageurs sensibles au facteur temps, notamment les voyageurs d'affaires.

(551) Par ailleurs, il apparaît que ces trois aéroports ont des types de trafic assez différents:

— Pau se caractérise surtout par un important trafic d'affaires marqué par la part relativement élevée du trafic national réalisé par Air France et Régional dans le trafic total,

— Biarritz se caractérise par un trafic touristique important tourné vers la côte atlantique et la frontière espagnole et marqué par un trafic saisonnier important en été et un trafic «low-cost» significatif,

— Tarbes est avant tout un marché de «niche» centré sur le site religieux de Lourdes et caractérisé par un trafic international non régulier (charter) important. Ceci est illustré par le fait que le trafic de cet aéroport est resté voisin de 400 000 passagers par an au cours de la période 2001-2011 sauf en 2008, où il a atteint un pic de 678 000 passagers, correspondant à une année jubilaire pour le site de Lourdes.

(552) Ces éléments tendent à indiquer que ces différents aéroports servent des segments de marché relativement différenciés et ne sont donc, les uns pour les autres, que des substituts imparfaits. Ces éléments sont corroborés par l'examen des statistiques de trafic, présentées plus en détail aux considérants 567 à 572 dans l'analyse de l'ampleur des distorsions de concurrence induites par les aides. Ainsi, une aide à l'investissement permettant de maintenir l'aéroport de Pau en état favorise l'accessibilité de la région dans une certaine mesure, puisqu'elle évite aux passagers et aux compagnies aériennes de devoir choisir un substitut imparfait.

(553) Par ailleurs, il n'y a pas de ligne ferroviaire à grande vitesse (TGV) à Pau, la plus proche passant à Bordeaux, à environ 1 h 40 de route. Pour la plupart des destinations accessibles par un vol court courrier au départ de Pau, l'utilisation du TGV comme mode de transport alternatif est donc de nature à occasionner un temps de trajet nettement supérieur et constitue donc un substitut très imparfait. Quant aux aéroports espagnols les plus proches, ils sont au plus tôt à près de deux heures de trajet routier et ne constituent donc vraisemblablement pas, pour la plupart des passagers, des alternatives valables à l'aéroport de Pau.

(554) Ainsi, il apparaît que malgré l'existence de moyens de transport alternatifs au transport aérien au départ de Pau et malgré la proximité de l'aéroport de Tarbes, les subventions d'équipement de 2004 et 2009 ont contribué à améliorer l'accessibilité de la région, ainsi que le développement économique régional.

8.2.3.2. ***L'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé***

(555) Comme indiqué au considérant 546, les travaux financés par les subventions d'équipement de 2004 et 2009 n'ont pas conduit à des augmentations de capacité significatives mais visaient seulement à maintenir l'infrastructure en état d'accueillir le trafic qu'elle accueillait jusque-là, ainsi qu'à mieux faire face aux périodes de pointe.

(556) Ces investissements n'ont donc pas été au-delà de ce qui était nécessaire pour que l'aéroport puisse continuer à accueillir le trafic qu'il accueillait jusque-là dans de bonnes conditions, y compris en période de pointe. Ces investissements étaient donc nécessaires et proportionnés à l'objectif fixé.

8.2.3.3. ***L'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme***

(557) Il convient de noter qu'entre 2000 et 2009, le trafic de l'aéroport de Pau a fluctué entre environ 580 000 et environ 820 000 passagers par an, avec un maximum de 820 000 atteint en 2008. Au cours de la période 2000-2009, 2002 est la seule année où le trafic a été inférieur à 600 000 passagers. Un niveau proche de ce seuil (580 000) a néanmoins été atteint cette année-là. Au vu de ce trafic assez variable, mais quasiment toujours supérieur à 600 000 passagers par an, au vu également de la présence stable d'Air France, transporteur représentant la majeure partie du trafic, ainsi que d'un important trafic d'affaires, la CCIPB pouvait donc compter, en 2004 comme en 2009, sur des perspectives d'utilisation importantes au moins égales au niveau d'activité de base de l'aéroport, à savoir environ 600 000 passagers par an.

(558) Ces perspectives étaient de nature à justifier des investissements visant à maintenir l'infrastructure en état d'accueillir le trafic qu'elle accueillait jusque-là et à mieux faire face aux périodes de pointe, sans toutefois conduire à une augmentation de capacité significative. Il convient de rappeler à cet égard que les travaux sur le taxiway, financés par la subvention de 2004, visaient à une mise aux normes permettant de mieux gérer les périodes de pointe. Par ailleurs, en ce qui concerne les travaux de réfection de la piste et du balisage, effectués en 2009, il s'agissait d'une réfection à l'identique puisqu'il n'y a eu ni augmentation de portance pour les aires, ni allongement de piste en vue d'accueillir des aéronefs plus performants, ni amélioration des minima opérationnels en condition de mauvaise visibilité. La durée de vie de ces équipements est de l'ordre de 10 à 15 ans et ceux précédemment en place avaient été installés entre 16 et 19 ans avant les travaux. La subvention d'équipement de 2009 a donc simplement consisté à renouveler des investissements qui avaient atteint la fin de leur durée de vie économique.

(559) En conclusion, les infrastructures ainsi rénovées offraient donc des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme lors de l'octroi des subventions d'équipement.

8.2.3.4. ***Accès à l'infrastructure de manière égale et non discriminatoire***

(560) L'aéroport de Pau est ouvert aux différentes compagnies qui souhaitent l'utiliser sans restriction particulière. L'accès à cette infrastructure est offert de manière égale et non discriminatoire au sens des lignes directrices de 2005.

8.2.3.5. ***Absence d'affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun***

(561) Comme indiqué précédemment, l'aéroport de Pau est distant de 50 km de celui de Tarbes et de 100 km de celui de Biarritz. L'aéroport de Biarritz est peu susceptible, compte tenu de sa distance avec l'aéroport de Pau, d'être considéré comme une alternative valable à ce dernier par une part substantielle des voyageurs. Il est donc peu susceptible d'avoir été affecté dans une mesure significative par les aides reçues par l'aéroport de Pau.

(562) Par contre, l'aéroport de Tarbes est relativement proche de celui de Pau, à 50 km de distance et moins de 40 minutes de route. Son activité est donc à première vue susceptible d'avoir subi un impact non négligeable du fait des subventions d'équipement de 2004 et 2009.

(563) Toutefois, plusieurs éléments viennent tempérer cette observation. Tout d'abord, l'aéroport de Pau est un aéroport ancien, qui accueille des vols réguliers depuis plusieurs décennies. Les subventions d'équipement faisant l'objet du présent examen sont des aides ponctuelles, assez espacées dans le temps, et essentiellement limitées au financement de travaux nécessaires au maintien de l'infrastructure en état d'accueillir le trafic qu'elle accueillait jusque-là. Elles n'ont pas servi à financer des augmentations de capacité notables. Ainsi, les subventions d'équipement en cause ont eu pour impact essentiel sur l'aéroport de Tarbes de maintenir en état un aéroport relativement proche et présent depuis longtemps, dans la mesure où en l'absence de ces subventions, l'aéroport de Pau n'aurait pas pu poursuivre ses activités, ou seulement dans des conditions dégradées. En revanche, ces subventions n'ont pas conduit à créer de nouvelles capacités concurrençant l'aéroport de Tarbes.

(564) Par ailleurs, les subventions d'équipement en cause ne sont pas des aides au fonctionnement finançant un déficit d'exploitation chronique. Or, de telles aides au fonctionnement n'ont pas été identifiées dans la présente affaire, qui ne porte que sur des aides à l'investissement.

(565) En outre, comme indiqué précédemment, les aéroports de Pau et Tarbes servent des segments de marché assez différenciés. Le trafic de Tarbes est dominé par les vols charters orientés de façon prépondérante vers le site religieux de Lourdes et comprenant une part importante de vols internationaux ([135]).

(566) Contrairement à l'aéroport de Tarbes, celui de Pau se caractérise surtout par un important trafic d'affaires marqué par la part relativement élevée du trafic national réalisé par Air France et Régional, dans le trafic total, lié notamment à la liaison Pau-Paris. En effet, comme indiqué au considérant 547, le trafic d'affaires représente entre 60 % et 70 % du trafic total de l'aéroport de Pau, Pau étant le troisième pôle économique du Grand Sud-Ouest avec les bassins de Lacq et d'Oloron. Ainsi, les aéroports de Pau et Tarbes sont orientés vers des segments de marché différents. Ainsi, une fermeture de l'aéroport de Pau ou une dégradation de ses conditions de fonctionnement ne se traduirait pas nécessairement par un report automatique de trafic vers Tarbes et vice-versa.

(567) L'examen de l'évolution comparée du trafic des aéroports de Pau, Tarbes et Biarritz, illustrée par le tableau 14, montre que les variations de trafic dans ces aéroports ne sont pas clairement corrélées:

([135]) Selon le site internet de l'aéroport: «Avec en moyenne 400 000 à 450 000 passagers par an, c'est le 2e aéroport de la région Midi-Pyrénées. Il est caractérisé par une activité dominante du trafic charter dû à sa proximité immédiate de la Cité Mariale de Lourdes. Plus de 80 destinations en Europe et dans le Monde sont desservies chaque année par environ 50 compagnies aériennes différentes.» Voir: http://www.tlp.aeroport.fr/gp/Presentation/297

Tableau 14

Évolution comparée du trafic entre les aéroports de Pau, Biarritz et Tarbes en milliers de passagers

Aérodrome	Type de Trafic	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tarbes	Trafic national hors low cost	63	114	49	55	89	97	98	110	114	100	115
	Trafic Ryanair	1							1	13	7	41
	Autres low cost et Charters	351	326	328	356	373	353	346	577	354	327	346
	Total	415	440	377	411	462	450	444	678	481	436	452
Pau	Trafic national hors low cost	595	582	624	619	615	628	630	643	572	553	599
	Trafic Ryanair			53	96	107	106	95	143	103	108	22
	Autres low cost					1	25	33	25	11	5	9
	Charters	5	3	5	6	6	4	3	6	5	8	10
	Total	600	585	682	721	729	763	761	817	691	674	640
Biarritz	Trafic national hors low cost	673	658	660	649	652	666	666	616	611	609	658
	Trafic Ryanair	108	117	134	130	150	184	233	216	199	176	167
	Autres low cost					6	6	12	170	176	186	195
	Charters	9	3	5	7	8	9	17	26	25	18	13
	Total	790	778	799	786	816	865	928	1 028	1 011	989	1 033

(568) Ce tableau montre par exemple que l'ouverture de lignes sur Pau par Ryanair en 2003 n'a pas eu d'impact sur le trafic des dessertes de Biarritz. De plus, selon la France, l'arrêt des liaisons de Ryanair sur Pau n'a pas non plus entraîné de report appréciable sur Biarritz.

(569) D'autre part, le tableau ci-dessus montre que l'augmentation du trafic de 585 000 à 761 000 passagers par an observée à Pau entre 2002 et 2007 n'a pas entraîné de diminution notable du trafic de Tarbes, qui est resté stable, autour de 400 000 passagers par an. De plus, la fermeture des liaisons de Ryanair sur Pau n'a pas généré un transfert proportionnel ou significatif vers l'aéroport de Tarbes en 2011.

(570) Enfin, il n'y a pas eu, à la suite de l'octroi des subventions d'équipement en cause, de mouvements notables de compagnies aériennes quittant Tarbes pour Pau, ou fermant des liaisons au départ de Tarbes pour ouvrir des liaisons vers les mêmes destinations au départ de Pau. On observe en revanche qu'Air France, qui représente une part importante du trafic à Pau, est simultanément présente dans les deux aéroports. Ryanair, pour sa part, a également été simultanément présente dans les deux aéroports avant de quitter Pau et de rester à Tarbes.

(571) On ne saurait déduire de ces observations qu'en permettant le maintien en activité et le bon fonctionnement de l'aéroport de Pau, les subventions d'équipement de 2004 et 2009 n'ont eu aucun impact sur l'aéroport de Tarbes. La proximité des deux aéroports suggère qu'un tel impact a bien existé, en ce sens que l'aéroport de Tarbes aurait pu avoir un trafic plus important si les subventions d'équipement n'avaient pas été accordées, et si l'activité de l'aéroport de Pau avait dû être réduite en conséquence, voire complètement arrêtée. Les observations formulées précédemment montrent simplement qu'il n'y a pas de corrélation évidente entre les activités des deux aéroports, confirmant la conclusion selon laquelle les deux aéroports sont l'un pour l'autre des substituts imparfaits, orientés vers des segments de marché différents et, par conséquent, les subventions en question ont eu un impact limité sur la concurrence entre les aéroports voisins.

(572) En prenant en compte tous ces éléments positifs et négatifs produits par les subventions en question de manière globale, la Commission estime que les subventions d'équipement de 2004 et 2009 n'ont pas affecté les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

8.2.3.6. ***Nécessité et proportionnalité des aides***

(573) Comme indiqué au considérant 543, les subventions d'équipement de 2004 et 2009 représentent des intensités élevées, respectivement égales à 62 % et 88 %. Toutefois, les éléments disponibles montrent que ces aides peuvent être considérées comme nécessaires et proportionnées, en ce sens que la CCIPB n'aurait pas été en mesure de financer les investissements concernés sans ces aides, et n'aurait pas été en mesure d'apporter une contribution sensiblement supérieure à celle qu'elle a apportée.

(574) Le tableau suivant présente un résumé du compte de résultat de l'aéroport de Pau sur la période 2000-2012, ainsi que de sa capacité d'autofinancement («CAF»). Celle-ci représente la somme du résultat net et des charges ne donnant pas lieu à des flux de trésorerie (essentiellement les dotations aux amortissements et provisions pour risques et charges). La CAF représente les montants générés par l'activité d'une entreprise qui sont disponibles pour financer des investissements, le fonds de roulement de l'entreprise, les remboursements d'emprunts, l'épargne ou encore les dividendes versés aux actionnaires.

Tableau 15

Résultat net et capacité d'autofinancement de l'aéroport de Pau

(en milliers EUR)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Produits	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Charges	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Résultat NET Comptable	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

(en milliers EUR)

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CAF	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

Source: Documents fournis par la France.

(575) Ce tableau montre que l'aéroport a accumulé des pertes sans discontinuer entre les années 2003 et 2011 incluses. Ces pertes ont atteint près d'un million d'euros en 2009. Par ailleurs, la CAF de l'aéroport a varié entre […] et […] EUR par an au cours de cette période. En 2005, année du versement de la subvention d'équipement de 2004, elle n'était que de […] EUR, soit d'un niveau très modeste par rapport au coût des travaux effectués sur le taxiway (2,6 millions d'euros). En 2009 et 2010, années de versement de la subvention d'équipement de 2009, elle était respectivement de […] et […] EUR. Ces deux montants, même additionnés, sont très inférieurs aux coûts de réfection de la piste et du balisage (4,7 millions d'euros). Les ressources dégagées par l'activité de l'aéroport étaient donc insuffisantes pour pouvoir contribuer de façon significative au financement de ces investissements.

(576) Les données disponibles montrent que le résultat budgétaire de l'aéroport après investissements mais avant versement des subventions d'équipement était de […] d'euros en 2005, année de la réalisation des travaux sur le taxiway, et de […] d'euros en 2009, année de la réalisation de la majeure partie des travaux de réfection de la piste et du balisage. Ces données sont à comparer aux résultats nets de l'aéroport après subventions, soit […] EUR en 2005 et […] EUR en 2009. Ainsi, le financement de la totalité ou même d'une partie significative des investissements en cause par les ressources propres de l'aéroport aurait très fortement alourdi les pertes de celui-ci, déjà conséquentes.

(577) D'autre part, compte tenu des pertes réalisées de manière prolongée, il est peu probable que la CCIPB ait été en mesure de financer une partie significative des investissements en cause par une augmentation de son endettement, qui était d'environ […] EUR en 2005 et […] d'euros en 2009.

(578) Ainsi, les subventions de 2004 et 2009 ont été nécessaires à la réalisation des investissements qu'elles ont financés. Autrement dit, elles ont eu un effet d'incitation car la CCIPB n'aurait pas entrepris ces investissements sans ces subventions. De plus, elles respectent le principe de proportionnalité car la CCIPB n'aurait pas pu augmenter sa contribution au financement de ces investissements de manière significative.

8.2.3.7. ***Conclusion sur les subventions d'équipement de 2004 et 2009***

(579) Pour les raisons expliquées aux considérants 537 à 578, la Commission considère que les subventions d'équipement de 2004 et 2009 sont des aides compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

(580) Cette conclusion se fonde sur les critères spécifiés dans les lignes directrices de 2005 pour les aides à l'investissement en faveur des aéroports. Elle est sans aucun préjudice de toute appréciation d'éventuelles futures aides à l'investissement en faveur de l'aéroport de Pau que la Commission pourrait être amenée à effectuer à l'avenir sur le fondement des nouvelles lignes directrices.

9. **CONCLUSIONS**

(581) À la lumière de ce qui précède, la Commission constate que la France a illégalement mis à exécution les subventions d'équipement de 2004 et 2009 en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([136]). Cependant, les subventions d'équipement de 2004 et 2009 sont des aides compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

(582) Les subventions figurant aux deux premières lignes du tableau 3, qui ont financé des missions régaliennes ne constituent pas des aides d'État.

(583) Les autres subventions figurant dans le tableau 3 ont été octroyées au gestionnaire de l'aéroport de Pau avant le 12 décembre 2000. Par conséquent, la présente décision ne les concerne pas ([137]).

([136]) Voir considérant 536.
([137]) Voir considérants 489 et 490.

(584) Par ailleurs, la Commission constate que les différents contrats de services aéroportuaires et marketing conclus entre la CCIPB et Ryanair, AMS et Transavia, faisant l'objet de la procédure formelle d'examen comportent l'octroi d'aides d'État, qui ont été mises à exécution en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, et qui sont incompatibles avec le marché intérieur.

Récupération

(585) Selon la jurisprudence constante de la Cour de Justice, dès lors que la Commission établit qu'une aide est incompatible avec le marché intérieur, la Commission est compétente pour obliger l'État membre concerné à supprimer ou à modifier ladite aide ([138]).

(586) Selon l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ([139]) «*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 (ci-après dénommée "décision de récupération"). La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire.*» Selon la jurisprudence constante de la Cour, dans le cas où des aides sont qualifiées par la Commission d'incompatibles avec le marché intérieur, l'objectif de l'obligation imposée à l'État est de rétablir la situation antérieure ([140]). À cet égard, la Cour considère que l'objectif est atteint lorsque les bénéficiaires ont remboursé les montants octroyés illégalement à titre d'aide en perdant ainsi l'avantage dont ils bénéficiaient à l'égard des concurrents. De cette manière, la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie ([141]).

(587) En l'espèce, il apparaît qu'aucun principe général de droit de l'Union n'irait à l'encontre de la récupération des aides illégales et incompatibles identifiées dans le cadre de la présente décision. En particulier, ni la France ni les tiers intéressés n'ont fourni d'arguments en ce sens.

(588) La France doit donc prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de Ryanair, AMS et Transavia les aides octroyées illégalement au travers des contrats en cause.

(589) Les montants d'aide à récupérer pour chaque contrat et avenant doivent être déterminés comme suit. Chaque transaction examinée (le cas échéant constituée d'un contrat de services aéroportuaires et d'un contrat de services marketing) doit être considérée comme ayant donné lieu à un montant d'aide annuel ([142]), pour chaque année durant laquelle les contrats constituant la transaction ont été appliqués. Chacun de ces montants est calculé à partir de la partie négative du flux incrémental prévisible (recettes moins coûts) au moment de la conclusion de la transaction, figurant dans les tableaux 7 à 12. En effet, ces montants correspondent aux sommes qu'il aurait fallu prévoir de déduire chaque année du montant des prestations marketing (ou qu'il aurait fallu prévoir d'ajouter aux redevances aéroportuaires et redevances d'assistance en escale facturées aux compagnies aériennes) pour que la valeur actualisée nette du contrat soit positive, autrement dit que celui-ci soit conforme au principe de l'opérateur en économie de marché.

(590) Afin de tenir compte de l'avantage effectif reçu par la compagnie aérienne et ses filiales en application des contrats, les montants évoqués au considérant précédent pourront être ajustés, à l'appui de preuves fournies par la France, en fonction (i) de la différence entre, d'une part, les paiements réels, tels que constatés ex post, qui ont été effectués par

([138]) Arrêt de la Cour du 12 juillet 1973, *Commission/Allemagne* (C-70/72, Rec.1973, p. 813), point 13.
([139]) Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).
([140]) Arrêt de la Cour du 14 septembre 1994, Espagne/Commission (C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Rec. 1994 p. I-4103) point 75.
([141]) Arrêt de la Cour du 17 juin 1999, Belgique/Commission (C-75/97, Rec. 1999, p. I-3671), points 64-65).
([142]) Comme expliqué dans l'analyse de l'existence d'un avantage économique dans les différents contrats, l'aide résulte de flux bidirectionnels entre la CCIPB et Ryanair ou Ryanair/AMS. Ces flux ont des fréquences différentes, et pour certains, sont des flux continus ou ont des fréquences de paiement qui ne peuvent pas être précisément prévues lors de la conclusion des contrats. Il en va ainsi du paiement des redevances aéroportuaires. Or, pour analyser l'existence d'un avantage économique, ce sont les flux incrémentaux prévisionnels qui comptent. Il ressort du plan d'affaires Transavia et des propositions de reconstruction de plans d'affaires incrémentaux communiquées par la France que la pratique d'un opérateur en économie de marché raisonnable aurait consisté, dans le cas présent à établir les flux incrémentaux prévisionnels liés aux différents contrats sur une base annuelle. Il est donc logique que les montants d'aide résultant des différents contrats soient établis eux aussi sur une base annuelle. En effet, ces montants d'aide correspondent aux sommes que lors de la négociation des différents contrats, un opérateur en économie de marché aurait demandé à Ryanair/AMS de lui payer chaque année en sus des redevances aéroportuaires et redevances de services d'assistance en escale, toutes choses égales par ailleurs (notamment les paiements marketing), afin de rendre le contrat rentable.

la compagnie aérienne au titre de la redevance atterrissage, de la redevance passagers et des services d'assistance en escale en application du contrat de services aéroportuaires, et d'autre part les flux prévisionnels (ex ante) correspondant à ces postes de recettes et mentionnés dans les tableaux 7 à 12, (ii) de la différence entre, d'une part, les paiements marketing réels, tels que constatés ex post, qui ont été effectués en faveur de la compagnie aérienne ou de ses filiales en application du contrat de services marketing et d'autre part les coûts marketing prévisionnels (ex ante) correspondants tels que mentionnés dans les tableaux 7 à 12

(591) De plus, la Commission considère que l'avantage effectif reçu par la compagnie aérienne est limité à la durée effective du contrat concerné. En effet, après la résiliation de chaque contrat, Ryanair/AMS n'a pas reçu de versements au titre de ces contrats et n'a pas bénéficié de l'accès à l'infrastructure aéroportuaire et aux services d'assistance en escale en application de ces contrats. Par conséquent, les montants d'aide calculés comme indiqué ci-dessus et liés à un contrat donné sont réduits à zéro pour les années où le contrat a cessé de s'appliquer (notamment pour cause de résiliation anticipée d'un commun accord entre les parties).

(592) Par conséquent, les montants d'aide à récupérer de Ryanair et AMS pour certains contrats qui ne sont pas arrivés à échéance doivent être ramenés à zéro pour la période allant de la date d'expiration effective du contrat jusqu'à la date d'expiration prévue lors de la conclusion du contrat. Cette remarque s'applique aux contrats des 28 janvier 2003, 30 juin 2005 et 25 septembre 2007, ainsi qu'aux deux avenants à ces deux derniers contrats.

(593) Le tableau 16 présente les informations sur les montants à partir desquels sont calculés les montants à récupérer. Ces montants sont composés des parties négatives des flux incrémentaux (recettes moins coûts) établis dans le cadre de l'application du principe de l'opérateur en économie de marché, avec des réductions pour les contrats de Ryanair et d'AMS pour les années où ils ne sont pas arrivés à échéance ([143]).

([143]) Pour ce qui concerne le contrat relatif à la liaison Pau-Londres du 28 janvier 2003, compte tenu de son expiration effective le 30 juin 2005, les montants d'aide reçus en application de ce contrat sont nuls pour les années 2006 à 2008 incluses. Pour l'année 2005, le montant d'aide correspond à la partie négative du flux incrémental prévisionnel calculé pour 2005, ajusté d'un facteur correspondant à la partie de l'année 2005 au cours de laquelle le contrat s'est effectivement appliqué. La même logique a été appliquée aux contrats du 30 juin 2005, qui ont effectivement cessé de s'appliquer le 1er janvier 2009 (en raison de l'avenant du 16 juin 2009). Cette logique a été également appliquée à ce même avenant du 16 juin 2009, au contrat du 25 septembre 2007 et à l'avenant du 16 juin 2009 modifiant ce dernier, qui ont effectivement cessé de s'appliquer le 30 mars 2010, date de l'entrée en application du nouveau contrat portant sur les liaisons vers Londres, Charleroi et Beauvais. Néanmoins les montants dans tableau 16 peuvent être ajustés pour calculer les montants à récupérer, voir considérant 589.

Tableau 16

Informations sur les montants à récupérer

(en EUR)

Identité du bénéficiaire	Accords	Montant indicatif de l'aide reçue en application des différents contrats ([1])									Montant indicatif de l'aide à récupérer (Principal)
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ryanair	Londres — 28 janvier 2003	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]							[300 000-599 999]
Ryanair/AMS	Londres — 30 juin 2005			[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]				
	Avenant du 16 juin 2009 au contrat du 30 juin 2005 (Londres)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Charleroi — 25 septembre 2007					[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[0-99 999]		
	Avenant du 16 juin 2009 au contrat du 25 septembre 2007 (Charleroi)							[0-99 999]	[0-99 999]		
	Bristol — 17 et 31 mars 2008						[0-99 999]				
	Bristol — 16 juin 2009							[0-99 999]			
	Londres, Charleroi & Beauvais — 28 janvier 2010								[300 000-599 999]	[100 000-299 999]	
	Total (Ryanair/AMS)			[0-99 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[300 000-599 999]	[100 000-299 999]	[600 000-999 999]	[100 000-299 999]	[1 500 000-2 199 999]
Transavia	Amsterdam — 23 janvier 2006				[100 000-299 999]	[100 000-299 999]	[100 000-299 999]				[300 000-599 999]

([1]) S'agissant du calcul de l'intérêt, le versement de l'aide est considéré comme ayant eu lieu le 31 décembre de l'année concernée. Voir considérant 597.

(594) Comme expliqué au considérant 290, la Commission considère que, aux fins de l'application des règles sur les aides d'État, Ryanair et AMS constituent une seule entité économique, et que les contrats de services marketing et contrats de services aéroportuaires conclus simultanément doivent être considérés comme formant une seule et unique transaction entre cette entité et la CCIPB. Par conséquent, la Commission considère que Ryanair et AMS sont solidairement responsables pour l'intégralité du remboursement des aides perçues au travers des contrats conclus de 2005 à 2010, pour un montant indicatif de [1 500 000- 2 199 999] EUR en capital. En revanche, seule Ryanair est responsable de la restitution de l'aide inhérente au contrat du 28 janvier 2003, d'un montant indicatif de [300 000-599 999] EUR en capital, puisque ce contrat unique a été conclu directement entre la CCIPB et Ryanair, sans intervention d'AMS dans cette transaction.

(595) L'aide effectivement versée de 2006 à 2009 au titre du contrat de services aéroportuaires et marketing conclu le 26 janvier 2006 entre la CCIPB et Transavia est d'un montant indicatif de [300 000-599 999] EUR.

(596) Les autorités françaises doivent récupérer les montants précités dans un délai de 4 mois à compter de la date de notification de la présente décision.

(597) Les autorités françaises doivent en outre ajouter au montant de l'aide les intérêts de récupération, calculés à compter de la date à laquelle l'aide en cause a été mise à la disposition de l'entreprise, à savoir à chaque date effective de versement des aides et ce jusqu'à sa récupération effective ([144]), conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ([145]). Étant donné qu'en l'espèce, les flux qui composent ces aides sont complexes et se produisent à plusieurs dates pendant l'année, voire continument pour certaines catégories de recettes, la Commission estime qu'il est acceptable pour le calcul des intérêts de récupération de considérer que le moment du versement des aides concernées se situe à la fin de l'année, soit au 31 décembre de chaque année concernée.

(598) Conformément à la jurisprudence, lorsqu'un État membre se heurte à des difficultés imprévisibles ou à des circonstances qui n'avaient pas été envisagées par la Commission, ces problèmes peuvent être portés à la connaissance de la Commission, ainsi que des propositions portant sur les amendements adéquats, afin que la Commission les évalue. Dans ce cas, la Commission et l'État membre coopèrent de bonne foi en vue de trouver une solution à ces difficultés, en respectant intégralement les dispositions ([146]) du TFUE.

(599) La Commission invite la France à lui soumettre tout problème rencontré dans l'exécution de la présente décision.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'aide d'État octroyée illégalement par la France en faveur de Ryanair en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, au titre du contrat de services aéroportuaires et de services marketing conclu le 28 janvier 2003 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Ryanair concernant la liaison Pau-Londres Stansted est incompatible avec le marché intérieur.

2. Les mesures suivantes, qui contiennent des aides d'État, ont été illégalement octroyées par la France conjointement en faveur de Ryanair et Airport Marketing Services en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et sont incompatibles avec le marché intérieur:

a) le contrat de services aéroportuaires conclu le 30 juin 2005 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Ryanair et le contrat de services marketing conclu le même jour par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services, concernant la liaison Pau-Londres Stansted;

b) l'avenant du 16 juin 2009 au contrat de services marketing conclu le 30 juin 2005 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services, concernant la liaison Pau-Londres Stansted;

c) la lettre de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn à Ryanair du 25 septembre 2007 étendant à la liaison Pau-Charleroi les termes du contrat de services aéroportuaires conclu le 30 juin 2005 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services, et le contrat de services marketing conclu le même jour par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services;

([144]) Voir article 14, point 2, du règlement n° 659/1999 (précité).
([145]) Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).
([146]) Voir par exemple l'arrêt dans l'affaire C-94/87, Commission/la République fédérale d'Allemagne, EBHT 1989, p. 175, point 9, ainsi que l'arrêt dans l'affaire C-348/93, Commission/la République d'Italie, EBHT 1995, p. 673, point 17.

d) l'avenant du 16 juin 2009 au contrat de services marketing conclu le 25 septembre 2007 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services;

e) la lettre de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn à Ryanair du 17 mars 2008 étendant à la liaison Pau-Bristol les termes du contrat de services aéroportuaires conclu le 30 juin 2005 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Ryanair, et le contrat de services marketing conclu le 31 mars 2008 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services concernant cette même liaison;

f) la lettre de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn à Ryanair du 16 juin 2009 étendant à la liaison Pau-Bristol les termes du contrat de services aéroportuaires conclu le 30 juin 2005 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Ryanair, et le contrat de services marketing conclu le même jour par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services concernant cette même liaison;

g) le contrat de services marketing conclu le 28 janvier 2010 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Airport Marketing Services concernant les liaisons Pau-Londres, Pau-Charleroi et Pau-Beauvais, et le contrat de services aéroportuaires «implicite» identifié ([147]).

3. L'aide d'État octroyée illégalement par la France en faveur de Transavia, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, au titre du contrat de services aéroportuaires et marketing conclu le 23 janvier 2006 par la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn avec Transavia est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

1. Les subventions d'équipement de 2004 et 2009 mises à exécution par la France en faveur de la chambre de commerce et d'industrie de Pau-Béarn, pour un montant de 5,8 millions d'euros sont des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et ont été octroyées par la France en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

2. Les aides visées au paragraphe 1 de cet article constituent des aides d'État compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

1. La France est tenue de se faire rembourser les aides visées à l'article premier par les bénéficiaires.

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

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 et au règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 ([148]).

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

Article 4

1. La récupération des aides visées 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 5

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

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

b) le calcul des intérêts de récupération;

([147]) Voir considérant 286.
([148]) Règlement (CE) n° 271/2008 de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 82 du 25.3.2008, p. 1).

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

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

2. La France tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides visées à l'article 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 des aides et les intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

Article 6

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 23 juillet 2014.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA

Vice-président