

V

(Ogłoszenia)

POSTĘPOWANIA ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA EUROPEJSKA

POMOC PAŃSTWA – FRANCJA

Pomoc państwa SA.33962 (2012/C ex 2012/NN) – Port lotniczy w Carcassonne

Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2012/C 254/04)

Pismem z dnia 4 kwietnia 2012 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu Komisja powiadomiła Francję o swojej decyzji w sprawie wszczęcia postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego wyżej wspomnianych środków pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środków pomocy, w odniesieniu do których Komisja wszczyna postępowanie, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

Commission européenne
Direction générale Concurrence
Greffe aides d'Etat
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Faks: (+32 2 296 41 04)

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom francuskim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

I PROCEDURA

Pismem z dnia 26 stycznia 2010 r. Komisja otrzymała skargę dotyczącą domniemanych korzyści, jakie przedsiębiorstwo lotnicze Ryanair miało otrzymywać we wszystkich regionalnych i lokalnych portach lotniczych we Francji. W odniesieniu do portu lotniczego w Carcassonne skarga wspomina również o pomocy finansowej, jaką miał otrzymać zarządca portu lotniczego – izba handlowo-przemysłowa w Carcassonne (fr. *Chambre de Commerce et d'Industrie*, zwana dalej „CCI w Carcassonne”).

Pismem z dnia 16 marca 2010 r. Komisja przesłała władzom francuskim wersję skargi nieobjętą klauzulą poufności i wezwała je do dostarczenia wyjaśnień na temat środków, których dotyczyła skarga. Władze francuskie dostarczyły odpowiedzi pismami z dnia 31 maja i 7 czerwca 2010 r.

Pismem z dnia 2 listopada 2011 r. skarżący dostarczył dodatkowe informacje na poparcie swojej skargi. Pismem z dnia 5 grudnia 2011 r. Komisja przekazała te informacje władzom francuskim i zwróciła się do nich o udzielenie dodatkowych informacji. Dnia 22 grudnia 2011 r. władze francuskie wystąpiły o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi, na co Komisja wyraziła zgodę pismem z dnia 4 stycznia 2012 r. Władze francuskie przedstawiły swoje uwagi i odpowiedzi pismem z dnia 10 lutego 2012 r.

II OPIS ŚRODKA, W ODNIESIENIU DO KTÓREGO KOMISJA WSZCZYNA POSTĘPOWANIE

Po przeanalizowaniu informacji znajdujących się w jej posiadaniu Komisja uważa, że konieczne jest wszczęcie formalnego

postępowania wyjaśniającego w celu zbadania całego wsparcia finansowego, jakie kolejni operatorzy portu lotniczego w Carcassonne otrzymywali od różnych jednostek i organów publicznych w okresie od 2000 r. do dnia dzisiejszego, oraz w celu oszacowania ewentualnej pomocy dla przedsiębiorstwa Ryanair, przewidzianej w porozumieniach zawieranych od 1998 r. z operatorem tego węzłowego portu lotniczego.

Po pierwsze, oddział CCI w Carcassonne ds. portu lotniczego, będący jego operatorem do dnia 30 kwietnia 2011 r., odniósł w szczególności następujące korzyści:

- dotacje na inwestycje w wysokości co najmniej 11 mln EUR w okresie 2000-2011;
- dotacje operacyjne w wysokości co najmniej 8 mln EUR w okresie 2000-2011;
- zaliczki z oddziału głównego CCI w Carcassonne w okresie 2000-2011.

Veolia Transport, operator lotniska od dnia 1 maja 2011 r., odnosi korzyści finansowe oraz związane z udostępnieniem infrastruktury przez wspólnoty lokalne i organy publiczne, a także otrzymuje rekompensatę z tytułu działalności określanej przez władze francuskie jako działania wykonywane w ramach świadczenia usług publicznych.

Po drugie, dnia 1 lipca 1998 r. CCI zawarł umowę z Ryanairem przewidującą przekazanie wsparcia finansowego na rozwój działalności lotniczej. W 2007 r. CCI zawarł z Ryanairem umowę o usługach lotniskowych w celu ustalenia kwoty opłat należnych z tytułu usług lotniskowych. Od tego czasu promowanie ruchu lotniczego stanowiło przedmiot odrębnej umowy o zakup usług marketingowych od spółki zależnej w całości należącej do Ryanair, Airport Marketing Services (dalej zwanej „AMS”).

III OCENA ŚRODKÓW

W odniesieniu do wsparcia finansowego na rzecz portu lotniczego – Komisja na obecnym etapie postępowania uważa, że nie można uznać portu lotniczego Carcassonne całościowo za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym. Komisja nie może więc wykluczyć, że całość środków wsparcia inwestycyjnego oraz różne transfery finansowe pozwalające na obni-

żenie kosztów eksploatacyjnych ponoszonych przez operatorów portu lotniczego stanowią pomoc państwa. Na podstawie wspólnotowych wytycznych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla linii lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych z 2005 r.⁽¹⁾ Komisja wyraża wątpliwości co do konieczności i proporcjonalności ewentualnej pomocy na finansowanie infrastruktury oraz co do średniookresowych perspektyw wykorzystania infrastruktury. Komisja ma także wątpliwości co do zgodności takich ewentualnych środków pomocy na działanie portu lotniczego z rynkiem wewnętrznym.

W odniesieniu do umowy z dnia 1 lipca 1998 r., umowy o usługach lotniskowych z dnia 9 lutego 2007 r. zawartej z Ryanairem oraz umowy o usługach marketingowych z dnia 25 stycznia 2007 r. zawartej z AMS – Komisja wyraża wątpliwości co do faktu, czy zawierając te umowy, operatorzy portu lotniczego postępowali tak, jak postąpiliby ostrożny inwestor w warunkach gospodarki rynkowej.

Komisja uważa, że w ramach oceny porozumień zawartych z Ryanair i jego spółką zależną AMS umowa o usługach lotniskowych i umowy o usługach marketingowych powinny być oceniane wspólnie, jako że Ryanair i AMS w rzeczywistości są jednym beneficjentem przedmiotowych środków. Na podstawie informacji znajdujących się w jej posiadaniu Komisja uważa na tym etapie postępowania, że w ramach przywołanych umów Ryanair/AMS otrzymał pomoc państwa.

Komisja uważa także na tym etapie, że warunki określone w wytycznych z 2005 r. dotyczące zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym w zakresie wsparcia na rozpoczęcie działalności nie zostały spełnione, zwłaszcza ze względu na fakt, iż nie oceniono długoterminowej rentowności połączeń w kontekście stopniowego zmniejszania pomocy oraz iż przekazane kwoty nie są powiązane z kosztami ponoszonymi przez Ryanair przy uruchamianiu nowych połączeń. Komisja wyraża zatem poważne wątpliwości co do zgodności takich ewentualnych środków pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 wszelka pomoc bezprawnie przyznana beneficjentowi może podlegać zwrotowi.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji z dnia 9 grudnia 2005 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla linii lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz. U. 2005/C 312/01).

TEKST PISMA

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

1. PROCÉDURE

1. Par courrier du 26 janvier 2010, la Commission a été saisie d'une plainte au sujet d'avantages que la compagnie aérienne Ryanair recevrait dans un ensemble d'aéroports régionaux et locaux français. Concernant l'aéroport de Carcassonne, cette plainte fait également état d'apports financiers dont le gestionnaire de cet aéroport, la chambre de commerce et d'industrie de Carcassonne-Limoux-Castelnaudary (ci-après "la CCI") aurait été bénéficiaire.
2. Par courrier du 16 mars 2010, la Commission a envoyé aux autorités françaises une version non-confidentielle de la plainte, et a également invité les autorités françaises à apporter des clarifications quant aux mesures dénoncées. Les autorités françaises ont apporté des éléments de réponse par lettres des 31 mai et 7 juin 2010.
3. Par courrier du 2 novembre 2011, le plaignant a envoyé des informations complémentaires à l'appui de sa plainte. La Commission a transmis ces éléments et demandé des informations complémentaires à la France par lettre du 5 décembre 2011. Les autorités françaises ont sollicité le 22 décembre 2011 un délai supplémentaire de réponse, délai que la Commission a accepté par lettre du 4 janvier 2012. Les autorités françaises ont finalement présenté leurs commentaires et leurs réponses par courrier du 10 février 2012.

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT L'AÉROPORT

2.1. Caractéristiques de l'aéroport et fréquentation

4. L'aéroport de Carcassonne Salvaza (ci-après "l'aéroport de Carcassonne") est un aéroport situé à 2 km à l'ouest du centre-ville de Carcassonne, chef-lieu du département de l'Aude (11), en France. Cet aéroport est ouvert au trafic national et international commercial. L'aéroport de Carcassonne est situé à 40 km de l'aéroport de Castres-Mazamet, à 50 km de l'aérodrome de Pamiers, à 70 km de l'aéroport de Perpignan, à 85 km de l'aéroport de Béziers et à 90 km de l'aéroport de Toulouse-Blagnac.
5. La piste principale, de 2 050 m x 45 m, est en mesure d'accueillir des aéronefs de code C (A319 A320 A321 B737-800) sans restriction pour des étapes européennes. La capacité réelle de l'aéroport, estimée à 500 000 passagers au maximum par la France, est liée à la configuration actuelle de l'aérogare et au dimensionnement de l'aire de trafic qui ne permettent pas de traiter plus de deux moyen-courriers en simultané.
6. Une ligne à Obligations de Service Public (OSP) a relié Carcassonne à Paris jusqu'à la faillite de la dernière compagnie opérant cette ligne, Air Liberté, en 2001.

7. Depuis le 4 juin 1998, l'aéroport de Carcassonne a accueilli la compagnie Ryanair, initialement pour une ligne régulière à destination de Londres Stansted. Cette liaison a été suivie de nombreuses autres entre Carcassonne et différents aéroports européens, notamment en Grande-Bretagne (Liverpool, East Midlands, Edimbourg, etc.) et en Irlande (Dublin, Shannon, Cork), toujours opérées par Ryanair. A partir de 2001, Ryanair est devenue la seule compagnie active sur l'aéroport, et la part du trafic commercial de l'aéroport attribuable à Ryanair a été supérieure à 95 %.
8. En dehors des lignes régulières de Ryanair, les autres mouvements commerciaux sur l'aéroport de Carcassonne pendant la période 2001-2011 proviennent principalement de vols d'aéroclubs ou d'héliclubs, et d'aviation d'affaires.
9. Le trafic passager de l'aéroport de Carcassonne pour les dernières années est synthétisé dans le tableau 1 ci-dessous. En 2011, l'aéroport a accueilli 367 855 passagers⁽¹⁾. Aux termes du point 15 des lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux de 2005⁽²⁾ (ci-après les "lignes directrices de 2005"), l'aéroport de Carcassonne était donc un aéroport de catégorie D, soit un "petit aéroport régional" de 1997 à 2011.

Tableau 1

Trafic et mouvements de l'aéroport de Carcassonne⁽³⁾

	Passagers	dont Ryanair	% Ryanair
1997	10 935	0	0,00 %
1998	66 839	37 929	56,75 %
1999	116 964	88 390	75,57 %
2000	136 297	108 636	79,71 %
2001	226 723	200 913	88,62 %
2002	189 221	189 221	100,00 %
2003	252 705	252 705	100,00 %
2004	273 708	273 708	100,00 %
2005	339 505	339 505	100,00 %
2006	426 798	426 798	100,00 %
2007	466 305	466 305	100,00 %

⁽¹⁾ D'après les chiffres du site <http://www.aeroport.fr/les-aeroports-de-l-uaf/stats-carcassonne-en-pays-cathare.php>

⁽²⁾ Communication de la Commission du 9 décembre 2005 portant Lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux, (JO 2005/C 312/01).

⁽³⁾ D'après la lettre des autorités françaises du 10 février 2012. Les chiffres présentés ne reprennent que les passagers des lignes régulières (compagnies Air Liberté et Ryanair).

	Passagers	dont Ryanair	% Ryanair
2008	444 702	444 702	100,00 %
2009	452 158	452 158	100,00 %
2010	392 465	392 465	100,00 %
2011 ⁽¹⁾	367 855	367 855	100,00 %

⁽¹⁾ D'après <http://www.aeroport.fr/les-aeroports-de-l-uaf/stats-carcassonne-en-pays-cathare.php>

2.2. Exploitants et propriétaires des infrastructures aéroportuaires

10. Entre 1986 et 2011, la gestion de l'aéroport a été assurée par la CCI ⁽¹⁾. Après un régime d'Autorisation d'occupation temporaire ⁽²⁾, l'aéroport de Carcassonne, qui appartenait à l'Etat, a tout d'abord été concédé à la CCI pour cinq ans par un arrêté interministériel du 24 décembre 2003. La convention conclue entre l'Etat et la CCI ⁽³⁾ prévoyait que cette dernière était chargée "à ses risques et périls" ⁽⁴⁾ de "la construction, l'entretien et l'exploitation" de l'aéroport du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2008.
11. A cette fin, la CCI a disposé d'une comptabilité séparée ⁽⁵⁾. L'activité d'exploitation de l'aéroport a été imputée à un compte séparé tout au long de cette période. Afin de distinguer les activités du service général de la CCI de cette activité économique spécifique, la CCI agissant en tant qu'exploitant puis gestionnaire de l'aéroport de Carcassonne, dont l'activité économique, financière et comptable est donc circonscrite, sera ci-après dénommée la "CCI-aéroport" dans la présente décision.
12. La propriété de l'aéroport de Carcassonne (terrains, infrastructures et équipements) a été transférée au Conseil Régional Languedoc Roussillon (ci-après la "Région")

⁽¹⁾ 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'Etat, par l'intermédiaire du Ministre des Finances et de l'Équipement et de celui de la Planification et de l'Administration du territoire, agissant chacun dans leur domaine de compétence. "La tutelle des chambres de commerce et d'industrie de région et des chambres de commerce et d'industrie territoriales est assurée par le préfet de région, assisté par le responsable régional des finances publiques" (Art. R 712-2 du Code de Commerce). L'autorité de tutelle dispose d'un droit d'information. Elle doit donc être destinataire de tous les actes (délibérations, arrêtés) ou des plus importants d'entre eux. Les actes ne peuvent être exécutés que s'ils ont été adressés à l'autorité de tutelle. Les chambres de commerce et d'industrie ont à leur tête une assemblée élue parmi les représentants des entreprises de leur circonscription.

⁽²⁾ Arrêté d'Autorisation d'Occupation Temporaire du 1^{er} juillet 1986 (ci-après l'"AOT").

⁽³⁾ Convention de concession du 16 juin 2003, ci-après dénommée "Convention de concession".

⁽⁴⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

⁽⁵⁾ L'AOT de 1986 prévoit que la CCI présente des budgets annuels de l'aéroport. La séparation comptable est prescrite dans le cahier des charges de la concession (art. 37).

avec effet au 1^{er} mars 2007 ⁽⁶⁾. A cette date, la Région s'est donc substituée à l'Etat français en tant qu'autorité concédante vis-à-vis de la CCI.

13. La concession à la CCI de Carcassonne a été prolongée par avenants successifs ⁽⁷⁾ jusqu'au 30 avril 2011. A cette date, la CCI a définitivement cessé d'exploiter l'aéroport de Carcassonne.
14. A compter du 1^{er} mai 2011, à l'issue d'une consultation publique de la Région, la gestion et l'exploitation de l'aéroport ont été confiées, dans le cadre d'une délégation de service public, à la société privée Veolia Transport (ci-après "Veolia").

3. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES MESURES

15. Dans son courrier en date du 10 février 2012, la France a apporté des éclaircissements concernant:
- les aides financières aux exploitants de l'aéroport entre 1997 et 2011;
 - les conditions de l'opération de Ryanair à l'aéroport de Carcassonne entre 1998 et 2011.
16. La France a également rappelé ⁽⁸⁾ qu'elle estime que les aéroports de moins de 1 million de passagers annuels devraient être dans leur ensemble considérés comme des services d'intérêt économique général 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.

3.1. Soutiens financiers à l'aéroport

3.1.1. Cadre contractuel des subventions à l'aéroport

17. L'AOT de 1986 prévoyait une redevance domaniale de 100 francs par an en son article 46. En son article 13, elle prévoyait que l'Etat pouvait accorder une aide financière ou en nature à la CCI lorsque celle-ci assurait la prestation de services concourant à la sécurité et à la régularité du trafic aérien (services météorologiques, lutte contre l'incendie des aéronefs, le péril aviaire, etc.).
18. Selon la France, la Convention de concession "ne prévoyait pas de compensation de service public au sens précis de la jurisprudence Altmark" ⁽⁹⁾ au bénéfice de la CCI. Ce contrat a été signé avec l'Etat en 2003, alors que Ryanair était la seule compagnie opérant sur la plate-forme, et sur la base d'un business plan à 5 ans.

⁽⁶⁾ En vertu d'une convention de transfert en date du 27 février 2007 (ci-après la "Convention de transfert"), prise sur le fondement de l'article L.221-1 du code de l'aviation civile et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

⁽⁷⁾ Avenant du 21 décembre 2007 prolongeant la concession jusqu'au 31 décembre 2010 et avenant du 1^{er} février 2011 prolongeant la concession jusqu'au 30 avril 2011.

⁽⁸⁾ Les autorités françaises précisent à ce propos que les points de ce paragraphe ont été indiqués dans leur réponse officielle à la consultation de la Commission européenne sur la révision des lignes directrices de 2005.

⁽⁹⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

La Convention de concession prévoit que la CCI verse à l'Etat une redevance annuelle de EUR 461 au titre de 2003, indexée annuellement. Outre la perception des redevances par la CCI, cette convention ne prévoit pas d'autre subvention ou compensation liée aux obligations de l'exploitant aéroportuaire ⁽¹⁾.

Tableau 2

Avances du service général au service aéroport de la CCI ⁽³⁾

(euros)

	Avance	Avance -> Subvention ⁽¹⁾	Remboursement avance ⁽²⁾	Avance cumulée ⁽³⁾
1997				
1998				
1999				
2000				
2001	138 364			138 364
2002	1 335 216			1 473 581
2003	631 616			2 105 196
2004		815 203	815 203	1 289 993
2005	156 575			1 446 568
2006				1 446 568
2007	223 808			1 670 376
2008			41 293	1 629 084
2009				1 629 084
2010			213 230	1 415 854

⁽¹⁾ Cette colonne correspond à la transformation comptable d'avances interservices en subventions d'exploitation.

⁽²⁾ Y compris transformation en subvention; les autres remboursements ont effectivement augmenté les charges du service aéroport.

⁽³⁾ Obtenue par différence entre le total des avances et le total des remboursements.

19. La concession dont la CCI de Carcassonne a été titulaire jusqu'au 30 avril 2011 était une concession à ses risques et périls. La France souligne que les recettes commerciales de cette concession étaient structurellement insuffisantes. C'est la raison pour laquelle, selon les autorités françaises, la CCI a conclu de façon ponctuelle des conventions de partenariat avec les collectivités territoriales afin que ces dernières prennent en charge financièrement une partie des investissements et/ou des opérations de promotion du territoire Audois que les recettes générées par le trafic ne permettaient pas de couvrir. Les collectivités territoriales ont accepté cet accord, jugeant l'aéroport comme un outil nécessaire à l'aménagement du territoire et au développement économique de leur région.

20. Plus précisément, une convention de 1993 entre la ville de Carcassonne (ci-après la "Ville") et la CCI (ci-après la "Convention de 1993") et une convention de 2003 (ci-après la "Convention de 2003") entre le Conseil Général de l'Aude (ci-après le "CG11") et la CCI ont entériné le principe d'un financement par tiers du déficit d'exploitation et des emprunts existants entre la CCI, le CG11 et la Ville.

21. Selon la France, la CCI a par la suite conclu des conventions de financement annuelles avec ses trois partenaires (Région, CG11 et Ville). En 2009, la Communauté d'agglomération du Carcassonnais (ci-après la "CAC") a repris une partie des engagements de la Ville en lien avec l'activité aéroportuaire.

22. Par lettre du 24 novembre 2008, et en vertu d'une convention du 22 juillet 2008, le CG11 et la Région Languedoc Roussillon ont respectivement fixé les modalités de leur contribution au financement du fonctionnement de l'aéroport, et notamment à la prise en charge des activités de promotion. Il ressort des délibérations fournies par les autorités françaises que chacune des collectivités se serait tacitement engagée à prendre en charge ces financements à parts égales, soit 25 % du montant prévisionnel du budget promotion arrêté par la CCI à compter de 2008 ⁽²⁾.

23. Le service général de la CCI a donc contribué au financement des investissements et de l'exploitation de l'aéroport, à la fois par des subventions, mais aussi, à partir de 2001, par des avances au service aéroport. Ces avances ont été inscrites au passif des bilans de la CCI-aéroport comme avances interservices et ont fait l'objet de remboursements partiels. Elles sont synthétisées dans le tableau n° 2.

24. En 2004, une partie des avances, soit EUR 815 203,38 a été convertie en subvention d'exploitation par le service général de la CCI.

25. En prévision de l'expiration de la concession, la Région a engagé une procédure de Délégation de Service Public ("DSP") pour l'aménagement, la gestion, l'exploitation et le développement de la plateforme aéroportuaire fin 2009 ⁽⁴⁾. A la suite de la présentation de quatre offres jugées recevables, et d'une phase de négociation avec trois concurrents, la Région a finalement retenu ⁽⁵⁾ l'entreprise Veolia le 14 avril 2011.

⁽¹⁾ Titre III de la Convention de concession, traitant du régime financier.

⁽²⁾ Délibération de la CCI du 26 août 2010.

⁽³⁾ D'après la lettre des autorités françaises du 10 février 2012. Les sommes figurant dans ce tableau sont reprises dans le reste de la section, le service général de la CCI ayant alternativement financé par des subventions ou des avances les investissements et les charges d'exploitation du service aéroport.

⁽⁴⁾ Délibération du Conseil Régional de lancement de la DSP du 25 septembre 2009.

⁽⁵⁾ Délibération du Conseil Régional d'attribution de la DSP du 14 avril 2011.

26. La délibération d'attribution mentionne notamment que "l'aéroport de Carcassonne en Pays Cathare a aujourd'hui une seule vocation: relier la partie nord-ouest de la région Languedoc-Roussillon, via Ryanair aux marchés du nord de l'Europe". Dans ce contexte, Veolia a été jugé par la Région le candidat "le plus volontariste en termes de trafic", son offre affichant "le plan de développement le plus attractif en termes de croissance du marché" et une "offre aérienne nouvelle et variée" (1). En termes de coût brut pour la Région comme de coût net (2), l'offre de Veolia présentait cependant le montant le plus élevé (3). La Commission ne dispose pas du rapport explicitant la motivation du choix de retenir Veolia Transport.

27. A partir du 1^{er} mai 2011, l'entreprise Veolia a donc assuré la gestion de l'aéroport de Carcassonne dans le cadre d'une DSP de 7 ans octroyée par la Région, via une société projet "Veolia Transport Aéroport de Carcassonne". La Convention de Délégation de Service Public (4) (CDSP) prévoit néanmoins que Veolia Transport, attributaire de la délégation, reste solidairement responsable avec la société projet de la bonne exécution de ses obligations (5).

28. La CDSP stipule que Veolia est chargée d'un ensemble de missions de service public, et au premier chef de "l'exploitation, la promotion et le développement de l'ensemble des services de la plateforme aéroportuaire" (6). Cependant, les deux seules missions éligibles à une compensation de service public aux termes de la CDSP sont les suivantes:

— "le désenclavement du territoire en cohérence avec le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du territoire et la Stratégie Régionale Aéroportuaire: ouverture et développement des liaisons aériennes internationales et nationales avec notamment diversification des destinations et des transporteurs aériens assurant pour la Région du Languedoc Roussillon une complémentarité d'offre globale"

— "l'engagement de moyens adaptés et raisonnables en vue de la création de flux d'échanges pour les entreprises installées sur la plateforme aéroportuaire et dans l'environnement proche en leur permettant de s'ouvrir sur des destinations pouvant favoriser le développement de leurs courants d'affaires" (7).

(1) Les prévisions de trafic sont de 3 186 089 passagers sur la durée de la délégation, et de 527 000 la dernière année. La délibération relève que Veolia est le candidat prêt à accepter le plus fort risque lié à la perte d'une ligne (EUR 646 500), et se situe en position médiane pour le coût lié à la création d'une ligne nouvelle (EUR 277 900).

(2) Le coût "net" prend en compte, outre les versements provisionnels de la Région au délégataire, la redevance et les investissements de renouvellement à la charge du délégataire.

(3) Les montants de compensation bruts variaient entre 21.7 et 23.9 millions d'euros sur la période de la Délégation entre les différents candidats, les montants nets de 19.7 à 20.2 millions d'euros. A l'inverse, le coût par passager pour la Région était estimé à EUR 12,72 pour Veolia, contre EUR 13.12 et EUR 13.52 pour ses concurrents.

(4) Convention du 27 avril 2011 entre la région Languedoc-Roussillon et la société-projet Veolia Transport Aéroport de Carcassonne.

(5) Article 1 de la CDSP.

(6) Article 3 de la CDSP.

(7) Article 64.1 de la CDSP.

3.1.2. Investissements dans l'infrastructure

29. Les autorités françaises ont présenté l'ensemble des investissements effectués sur la zone aéroportuaire au cours de la période 1997-2010. Certains équipements sont considérés par la France comme relevant des missions régaliennes de sûreté et de sécurité (voir section 3.1.3), et sont présentés à part (8). La synthèse annuelle des autres investissements, rattachés au compte "aéroport exploitation" de la CCI, est présentée dans le tableau n° 3 ci-dessous.

30. Les principaux investissements ponctuels cofinancés par les collectivités locales ont été l'allongement de la piste, le renforcement de l'aire de manœuvre, des travaux sur les parkings aviation civile, aviation commerciale et véhicules, la voirie et des hangars. Ces infrastructures ont été mises en service en 2003, pour un coût comptable global de l'ordre de EUR 5.4 millions.

31. Selon les autorités françaises, l'allongement de la piste a été décidé pour permettre l'accueil des aéronefs communément utilisés par les compagnies aériennes européennes. Si cet investissement n'avait pas été réalisé, il n'aurait pas été possible, selon la France, d'attirer les compagnies capables de développer le trafic aérien.

Tableau 3

Investissements à l'aéroport de Carcassonne (9)

(euros)	
Année	Valeur d'acquisition totale
1997	38 514
1998	216 154
1999	214 223
2000	1 089 000
2001	195 975
2002	267 442
2003	5 517 833
2004	26 394
2005	329 230
2006	471 434
2007	114 034
2008	382 307
2009	657 878
2010	558 345
Total	10 078 764
2000-2010	9 609 873

(8) Il s'agit des investissements rattachés au compte "Gestion de la taxe d'aéroport", voir section 3.1.3.

(9) D'après la lettre des autorités françaises du 10 février 2012. La date de comptabilisation des investissements est celle correspondant à leur écriture comptable au bilan de la concession. Seules les écritures correspondant au service "exploitation aéroport" ont été agrégées par la Commission dans ce tableau.

32. La France a fourni le détail des subventions versées à la CCI-aéroport de 1997 à 2010 sur la base des principes présentés ci-dessus. Le montant annuel des contributions effectivement versées par les différentes autorités publiques à la CCI-aéroport pour ses investissements dans l'infrastructure aéroportuaire, tel qu'indiqué par les autorités françaises, est présenté dans le tableau n° 4 ci-dessous.
33. Par ailleurs, la CCI a eu recours à des emprunts pour financer certains de ces investissements ⁽¹⁾. Les collectivités locales ont contribué au remboursement de ces emprunts conformément au tableau n° 5 ci-dessous. Selon la France, aucun emprunt n'a jamais été contracté pour financer l'exploitation de l'aéroport.
34. La Commission note que l'objet du dernier emprunt contracté concerne notamment des missions de sûreté et de sécurité.
35. L'écart entre les montants totaux d'investissement présentés dans les tableaux n° 3 et 4 semble provenir de ce que le tableau n° 3 agrège les valeurs d'acquisition à la date d'incorporation des équipements dans les comptes du service aéroport de la CCI (date de début d'amortissement comptable) tandis que le tableau n° 4 recense les transferts financiers effectivement réalisés pendant les périodes considérées.
36. La Commission comprend à la lumière des informations soumises par la France que les investissements présentés dans le tableau n° 3 ont été entièrement financés par des ressources autres que celles du service aéroport de la CCI.

Tableau 4

Contributions à l'investissement des différentes entités publiques ⁽²⁾

(euros)

	ETAT	REGION	CG11	VILLE	CCI	TOTAL
1997	15 245	4 098	38 151	38 151	38 151	133 795
1998	57 168		34 401	34 401	34 401	160 372
1999		80 984	147 356	39 137	39 137	306 613
2000		116 750	156 588	20 888	20 888	315 113
2001	14 939	13 215	12 633	12 633	12 633	66 052
2002	716 779	916 489	997 959	997 959	997 959	4 627 144
2003	205 238	191 051	241 186	241 186	349 165	1 227 826
2004	3 911	3 089	5 116	5 116	5 116	22 347
2005	52 957	43 407	158 802	158 802	158 802	572 771
2006	11 911	54 615	64 879	64 879	64 879	261 164
2007		91 463	34 240	34 240	42 541	202 485
2008		207 665	47 549	47 549	27 432	330 195
2009		499 483	58 729	58 729	66 414	683 355
2010		473 399	5 517	5 517	2 289	486 722
TOTAL	1 078 148	2 695 708	2 003 105	1 759 186	1 859 806	9 395 953
2000-2010	1 005 735	2 610 627	1 783 198	1 647 498	1 748 117	8 795 174

Tableau 5

Contributions des autorités publiques aux remboursements d'emprunts souscrits ⁽³⁾

(euros)

Année	CG11	VILLE	CCI	TOTAL
1997	99 969	49 277	112 176	261 422
1998	86 023	33 417	99 592	219 032
1999	80 682	28 076	93 912	202 670

⁽¹⁾ Sur la période considérée (1997-2010), les autorités françaises ont indiqué que ces emprunts avaient été autorisés par des arrêtés préfectoraux des 18 février 1991, 11 février 2000, 15 octobre 2002 et 20 février 2006.

⁽²⁾ D'après la lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

⁽³⁾ D'après la lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

(euros)

Année	CG11	VILLE	CCI	TOTAL
2000	80 682	43 576	109 769	234 027
2001	80 682	59 076	125 732	265 490
2002	80 682	59 076	125 111	264 870
2003	80 682	59 076	124 926	264 685
2004	80 682	59 076	247 113	386 872
2005	80 682	59 076	237 209	376 968
2006	54 379	59 076	207 570	321 025
2007	28 076	59 076	181 267	268 420
2008	28 076	59 076	181 267	268 420
2009		31 000	153 190	184 190
2010		15 500	137 690	153 190
TOTAL	861 299	673 459	2 136 523	3 671 281
2000-2010	594 625	562 688	1 830 844	2 988 157

37. Suite à la délégation de service public à Veolia Transport au 1^{er} mai 2011, les autorités françaises ont indiqué que "les investissements restent sous maîtrise d'ouvrage du délégant [la Région] qui en assure directement le financement" ⁽¹⁾. La délibération d'attribution de la DSP à Veolia Transport mentionne ainsi que "la pérennité de l'aéroport passe (...) par une politique d'investissements significative pour remettre aux normes les infrastructures et assurer des conditions d'accueil des touristes correctes" ⁽²⁾.
38. De fait, la Région s'est engagée ⁽³⁾ de manière ferme sur un programme de travaux comprenant notamment la construction d'une nouvelle aire de stationnement pour l'aviation commerciale (4 postes de stationnement "de type B737-800"), sur des travaux de reconfiguration des taxiways ainsi que sur la desserte du nouveau parking avions.
39. Outre cette partie ferme, le programme de travaux à la charge de la Région prévoit de manière optionnelle une adaptation du terminal, une reconfiguration des parcs de stationnement automobiles et de la desserte terrestre de la plate-forme, ainsi que le traitement de la loi sur l'eau pour l'ensemble des aménagements effectués. Les montants du programme des travaux principaux sont synthétisés ci-dessous.

Tableau n° 6

Programme des travaux principaux à la charge de la Région ⁽⁴⁾

Désignation	Année d'engagement	Montant estimé	Durée amortissement	Tranche
Construction d'une nouvelle caserne SSLIA	2010	EUR [...] ^(*)	30 ans	Ferme
Construction d'une nouvelle aire de stationnement pour l'aviation commerciale: 4 postes de stationnement de type B737-800	2011	EUR [...]	30 ans	Ferme
Adaptation de l'infrastructure d'accueil et de traitement des passagers	2012	EUR [...]	30 ans	Optionnelle
Reconfiguration des parcs de stationnement automobiles et de la desserte terrestre de la plateforme	2012	EUR [...]	30 ans	Optionnelle
Traitement de la loi sur l'eau pour l'ensemble des aménagements effectués	2011	EUR [...]	30 ans	Optionnelle

^(*) Information couverte par le secret professionnel.

⁽¹⁾ D'après la lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

⁽²⁾ Délibération du Conseil Régional d'attribution de la DSP du 14 avril 2011.

⁽³⁾ D'après la délibération du 14 avril 2011 susmentionnée.

⁽⁴⁾ D'après l'annexe 14 de la CDSP.

40. Veolia s'est néanmoins engagée à assurer le renouvellement et le remplacement de certaines installations aéroportuaires, ainsi qu'à assurer la maintenance et l'entretien de l'ensemble des biens mis à sa disposition, y compris ceux incorporés en cours de délégation.

3.1.3. Financement des coûts liés aux missions régaliennes

41. Les missions qualifiées par la France de régaliennes ont fait l'objet d'un compte d'exploitation séparé au sein de la comptabilité de la CCI-aéroport, intitulé "gestion de la taxe d'aéroport", cette taxe constituant la principale ressource de ce compte. Ce compte n'est en particulier pas soumis à l'impôt sur les sociétés, contrairement au reste de l'activité d'exploitation de l'aéroport.

42. La France souligne en effet qu'il convient de mettre à part le cas des sommes versées par l'Etat pour la couverture des dépenses de sécurité (personnels et équipements ou véhicules incendie, péril animalier et aviaire, clôtures) et de sûreté (personnels et équipements destinés aux contrôles des passagers, et de leurs bagages de soute). Ces dépenses, préfinancées par le gestionnaire de l'aéroport, relèvent selon la France d'une mission d'intérêt général à la charge de l'Etat et sont couvertes, pour les investissements au rythme des dotations aux amortissements, par la taxe d'aéroport et des subventions complémentaires du Fonds d'investissement des aéroports et du transport aérien (FIATA), remplacées par une majoration de la taxe d'aéroport à compter de 2008.

43. La France mentionne que la seule exception aux principes ci-dessous concerne un investissement de vidéo-surveillance de l'année 2008, qui a été financé en partie par une subvention de la Région à hauteur de EUR [...].

44. Ces missions sont notamment financées par la taxe d'aéroport, perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitants des aérodromes dont le trafic s'élève, au cours de la dernière année civile connue, à plus de 5 000 unités de trafic ⁽¹⁾. Le tarif de la taxe est fonction du besoin de financement, sur chaque aérodrome, des services de sécurité incendie, de sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté, et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux. Ce tarif est fixé annuellement pour chaque aérodrome par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'aviation civile, sur la base des déclarations établies par les exploitants d'aérodromes, transmises pour contrôle aux directions locales de la sécurité de l'aviation civile.

45. Les calculs tarifaires se faisant sur la base des données prévisionnelles de trafic et de coûts, l'ajustement entre coûts et recettes peut ne pas s'avérer exact en exécution. Pour autant, il appartient aux exploitants d'aéroport de financer les investissements de sûreté et de sécurité, la taxe d'aéroport ne les remboursant qu'a posteriori, au rythme des dotations aux amortissements. Un solde positif est reporté dans les comptes des années précédentes s'ils sont négatifs, et est affecté de frais financiers à la charge de l'exploitant. Il donne lieu à ajustement du

tarif de la taxe pour l'année suivante. En cas de changement de concessionnaire, un dispositif de "remise à zéro" des comptes de sûreté et de sécurité oblige l'exploitant à rembourser un solde qui serait positif à la fin de son mandat. Le système permet donc, selon la France, de ne pas avoir de surcompensation.

46. Concernant l'aéroport de Carcassonne, les autorités françaises indiquent que quand le financement par la taxe d'aéroport s'est avéré insuffisant, le service aéroport de la CCI a assuré l'avance nécessaire. Il a également préfinancé les investissements d'un montant supérieur à EUR [...]. De 2001 à 2006, les recettes de la taxe d'aéroport ont conduit à constater un excédent, s'expliquant selon les autorités françaises par une croissance du trafic supérieure aux prévisions et par la non réalisation d'investissements initialement prévus. Cet excédent a été affecté de frais financiers imputés à l'exploitant. Cette situation a également conduit les autorités françaises à corriger le tarif de la taxe pour les années suivantes.

47. Depuis 2006, l'augmentation constante des coûts de sûreté et de sécurité et les fluctuations de trafic ont donné lieu à un déficit systématique de financement par la taxe, ainsi qu'illustré dans le Tableau n° 7. Le taux de la taxe, initialement assez bas, a été relevé sur la base d'un rattrapage progressif, tenant compte des répercussions de ce relèvement sur les compagnies aériennes. La part des coûts de sûreté et de sécurité mis à la charge de l'exploitant, et non compensée, est affectée de frais financiers à la charge de l'Etat.

Tableau n° 7

Montant cumulé actualisé du résultat du service "Gestion de la taxe d'aéroport" ⁽²⁾

	Coûts sûreté / sécurité	Produit de la taxe d'aéroport	Résultat	Résultat cumulé	Résultat cumulé actualisé
2001	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽²⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012. Les chiffres pour 2010 ne sont pas définitifs. La colonne "montant cumulé actualisé" tient compte des frais financiers mentionnés ci-dessus.

⁽¹⁾ Article 1609 quaterdecies du code général des impôts.

48. A partir du 1^{er} mai 2011, Veolia a, en vertu de la CDSP, repris les missions préalablement affectées au compte "gestion de la taxe d'aéroport" selon les mêmes modalités.

3.1.4. Subventions d'exploitation

49. Jusqu'à la fin 2007, le service général de la CCI et les collectivités locales ont contribué aux dépenses du service aéroport au titre des contributions marketing aux compagnies aériennes (voir section 3.2.2.3). La CCI a créé par la suite un service de promotion du territoire au 1^{er} janvier 2008 ⁽¹⁾, dont certaines au moins des activités sont en lien avec l'activité aéroportuaire.

50. En effet, les engagements financiers de la CCI vis-à-vis de la filiale de Ryanair Airport Marketing Services ⁽²⁾ (voir section 3.2.2) ont été affectés à la comptabilité de ce service à partir de 2008. Ce service a été intégralement compensé de ces paiements par des subventions de la Région, du CG11, de la Ville (puis de la CAC à partir de 2009), ainsi que du service général de la CCI. En effet, comme l'indique la délibération du 26 août 2010 de la CCI, "ce contrat [avec AMS] est porté par la CCI, mais, tacitement, les quatre partenaires interviennent chacun à part égale dans le partage des charges financières."

51. Les montants en cause sont présentés dans le tableau n° 8 ci-dessous.

Tableau n° 8

Montant des subventions d'exploitation reçues par la CCI au titre de la promotion ⁽³⁾

(euros)

	REGION	CG11	VILLE	CCI	Total
1998		[...]	[...]	[...]	[...]
1999		[...]	[...]	[...]	[...]
2000		[...]	[...]	[...]	[...]
2001		[...]	[...]	[...]	[...]
2002		[...]	[...]	[...]	[...]
2003		[...]	[...]	[...]	[...]
2004		[...]	[...]	[...]	[...]
2005		[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...] ⁽¹⁾	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...] ⁽²⁾	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[7 - 10 millions]

⁽¹⁾ Comme indiqué au point 21, la CAC a remplacé la Ville de Carcassonne dans le versement de ces subventions à compter de 2009.

⁽²⁾ Id.

52. D'autre part, jusqu'à fin 2007, comme indiqué au point 20, le CG11, la Ville et le service général de la CCI ont comblé par tiers le déficit résiduel éventuel d'exploitation après versement des contributions au titre des investissements et du remboursement des emprunts (voir section 3.1.2) et des subventions d'exploitation au titre de la promotion décrites ci-dessus.

53. Ces subventions au titre de l'équilibre du service aéroport sont récapitulées dans le tableau n° 9 ci-dessous.

Tableau n° 9

Montant des subventions d'exploitation reçues par la CCI au titre de l'équilibre du service aéroport ⁽⁴⁾

(euros)

	CG11	VILLE	CCI	Total
1998	67 100	67 100	69 061	203 261
1999	61 466	61 466	61 466	184 398
2000	569	569	569	1 708
2001				0
2002				0
2003	89 298	89 298	89 298	267 895
2004				0
2005				0
2006				0
2007				0
Total	218 434	218 434	220 394	657 261

54. Certains salaires du service général de la CCI sont affectés pour partie au service aéroport. Ces salaires concernaient 20 % des salaires du service communication et 25 % du salaire du responsable commercial en 2010.

55. Enfin, la trésorerie de la partie commerciale du service aéroport a été déficitaire au moins à partir de 2007, ce qui signifie que le service général de la CCI a procédé à des avances de trésorerie au bénéfice de l'exploitation aéroportuaire. Au 31 décembre 2010, le service général de la CCI assurait une avance de trésorerie de EUR 631 009,39 ⁽⁵⁾.

56. Pour la période débutant au 1^{er} mai 2011, Veolia est attributaire de la mission d'exploitation au titre de la DSP susmentionnée. Selon les autorités françaises ⁽⁶⁾, Veolia doit verser une redevance d'occupation du domaine public de 100 000 EUR par an, et une partie variable correspondant à un pourcentage des

⁽¹⁾ Délibération de la CCI du 10 décembre 2007.

⁽²⁾ Ci-après "AMS".

⁽³⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

⁽⁴⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

⁽⁵⁾ Rapport de concession 2010 de la CCI.

⁽⁶⁾ Délibération d'attribution du 14 avril 2011 susmentionnée et article 68.1 de la CDSP.

recettes extra-aéronautiques. La Région est également intéressée au résultat de la société projet (voir section 3.1.1) sur la base d'un tiers de l'éventuel excédent de résultat opérationnel par rapport aux chiffres prévus ⁽¹⁾.

57. Veolia perçoit une compensation financière "au titre des sujétions de service public" (voir section 3.1.1), liée au nombre de lignes ouvertes ⁽²⁾ et évaluée de manière prévisionnelle à EUR 23 910 534 sur les 7 années de délégation. Au total, le chiffre d'affaire prévisionnel de Veolia sur la durée de la délégation est de 33.6 millions d'euros, pour un résultat net cumulé prévisionnel de 1.6 millions d'euros.

3.2. Cadre tarifaire et relations avec Ryanair

58. La France a précisé le cadre commercial général applicable aux utilisateurs de l'aéroport de Carcassonne sur la période 1997-2011, et détaillé le cadre contractuel et commercial ayant régi l'activité de Ryanair sur la plateforme aéroportuaire.

3.2.1. Modalités de fixation des redevances à l'aéroport de Carcassonne

59. Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables sur l'aérodrome de Carcassonne ont été fixés pour tout opérateur utilisant la plateforme dans une grille tarifaire générale. Les tarifs ont ensuite été repris dans les contrats spécifiques de services aéroportuaires. Ces décisions tarifaires ont été prises par la CCI de Carcassonne, après consultation de la commission aéroportuaire des usagers et de la commission consultative économique ⁽³⁾ à compter de 2008.
60. Les autorités françaises précisent à titre liminaire que les tarifs aéroportuaires, qui existaient avant l'arrivée de Ryanair, ont été établis en fonction des coûts de l'aéroport, mais sans pouvoir équilibrer ceux-ci compte tenu de la faiblesse du trafic, et en prenant en compte l'avis des usagers. Selon les autorités françaises, après l'arrivée de Ryanair, les recettes des redevances aéronautiques ont couvert les dépenses de fonctionnement courant, à l'exclusion des dépenses de promotion et des amortissements des investissements de la plate-forme, des bâtiments et des équipements d'exploitation.

3.2.2. Contrats passés avec Ryanair/AMS

61. La France précise que l'ouverture d'une destination à bas coût est apparue aux autorités gestionnaires comme la seule option susceptible de promouvoir le développement économique de la région et de pérenniser l'activité de l'aéroport, qui rencontrait des difficultés pour faire

opérer la ligne à OSP Carcassonne-Paris, temporairement interrompue en 1996, puis définitivement close en 2001. A la suite d'une prise de contact de la part de Ryanair, une convention a été signée entre cette compagnie et la CCI le 1^{er} juillet 1998, reconduite par avenant depuis lors.

62. Le contrat conclu avec Ryanair portait à la fois sur l'ouverture d'une ligne régulière à destination de Londres Stansted et sur des paiements de la CCI-aéroport à Ryanair au titre de prestations marketing.
63. A compter de 2007, le cadre contractuel des relations entre Ryanair et la CCI a évolué. Un contrat de services aéroportuaires a été conclu entre la CCI et la compagnie aérienne d'une part, et un contrat de services marketing a été conclu par la CCI avec AMS, filiale à 100 % de Ryanair d'autre part. Toutefois, dans sa délibération du 29 janvier 2007 afférente à la conclusion des contrats décrits, la CCI relève que l'ensemble contractuel formé entre le contrat de services marketing, et son avenant, et le contrat de services aéroportuaires constitue un "ensemble cohérent". Ce cadre contractuel a été reconduit chaque année par avenant.

3.2.2.1. Contrats de services aéroportuaires

64. Pour la période allant de 1998 à 2007, la Commission n'a pas connaissance d'un éventuel contrat qui expliciterait les redevances versées par Ryanair à l'aéroport. Les autorités françaises indiquent que, de façon générale, les tarifs répertoriés dans le barème des redevances ont été appliqués à Ryanair comme à tout opérateur utilisant la plateforme. Les autorités françaises soulignent que les tarifs des redevances aéronautiques n'ont pas été négociés avec Ryanair, à l'exception de la redevance d'atterrissage. En effet, si le taux initialement appliqué à Ryanair est celui de la grille tarifaire pour le type Boeing 737-300, aéronef qui a été opéré par Ryanair entre 1998 et 2003, le même tarif (soit 152.50 EUR) a été maintenu alors que Ryanair passait sur Boeing 737-800, appareil pour lequel la redevance d'atterrissage est normalement facturée 327.10 EUR en 2002. Le plaignant estime à cet égard que le manque à gagner par l'aéroport au titre de cet abattement a été de [...] EUR entre 2001 et 2006, observation qui n'a pas été commentée par les autorités françaises.
65. Un contrat de services aéroportuaires a été conclu entre la CCI et Ryanair le 9 février 2007, et a été étendu par avenant jusqu'en 2011 (Avenant n° 1 applicable pour 2009, n° 2 pour 2010 et n° 3 pour 2011). Le contrat de services aéroportuaires prévoit notamment que Ryanair s'engage à établir et opérer des vols réguliers sur au moins [...] lignes en 2007 et 2008, [...] lignes en 2009, et [...] lignes en 2010 et 2011. Il stipulait dans sa version initiale qu'une pénalité financière de [...] EUR par passager devait être versée par Ryanair à la CCI dans l'hypothèse où les objectifs de trafic fixés n'auraient pas été atteints. L'avenant n° 1 modifie cette clause à compter de 2009 et fait disparaître la pénalité financière, la formulation contractuelle se bornant à expliciter que Ryanair prend l'engagement de "faire tout son possible" pour générer un volume de trafic annuel exprimé

⁽¹⁾ Le résultat opérationnel annuel moyen prévu est de EUR [...] (valeur 2010)

⁽²⁾ Ainsi qu'à la nature de la destination (capitale ou non, etc.), au nombre moyen hebdomadaire de rotations par ligne, à la capacité en termes de sièges par ligne, au nombre de semaines d'opération par saison et par ligne.

⁽³⁾ La COCOECO est composée de différentes parties prenantes qui se regroupent en trois grandes catégories: les représentants des exploitants de l'aéroport, les représentants des usagers de l'aéroport et les autres membres.

en nombre de passagers. La CCI fixe aux termes du contrat de services aéroportuares les redevances (référéncés comme "frais" dans les stipulations contractuelles) dues par Ryanair, en référence à la tarification générale en vigueur sur l'aéroport de Carcassonne ⁽¹⁾.

- les redevances à l'atterrissage sont fixées à 152.50 EUR par atterrissage à compter de 2007,
- les redevances passagers sont fixées à 4 EUR par passager pour 2007 et 2008, et 4.90 EUR à compter de 2009, à l'exception de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 mai 2009, où elles restent de 4 EUR

66. Ryanair semble bénéficier d'avantages commerciaux par rapport à la grille tarifaire en vigueur. Aux termes du contrat de services aéroportuares, les prestations d'infrastructures aéroportuares (redevance de stationnement et redevance de balisage) sont en effet [...] pour tout vol Ryanair.

67. La CCI s'engage également à maintenir le niveau de ces redevances sur la durée du contrat, et à ne pas imposer directement ou indirectement d'autres charges ⁽²⁾. Les tarifs octroyés à Ryanair pour les services aéroportuares sont synthétisés dans le tableau n° 10.

Tableau n° 10

Evolution de la tarification générale applicable à l'aéroport de Carcassonne et redevances aéroportuares appliquées à Ryanair ⁽³⁾

Tarif Général	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxe d'approche/ Taxe d'aviation civile (par passager)	3.49 EUR	3.49 EUR	3.92 EUR	3.92 EUR	4.48 EUR	4.48 EUR	3.92 EUR	3.92 EUR	3.92 EUR	3.92 EUR	3.92 EUR
Ryanair (*)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Taxe d'atterrissage	327.10 EUR	327.10 EUR	327.10 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR
Ryanair (**)	143.70 EUR	143.70 EUR	143.70 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR	152.50 EUR
redevance de stationnement détail = coût X poids X nombre d'heures	—	0.17 EUR	0.17 EUR	0.18 EUR	0.18 EUR	0.18 EUR	0.18 EUR	0.18 EUR	0.18 EUR	0.18 EUR	0.18 EUR
Ryanair	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Redevance passager au départ – montant UE	5.18 EUR	5.18 EUR	5.18 EUR	5.18 EUR	5.18 EUR	5.79 EUR	4 EUR	4 EUR	4 EUR	4.90 EUR	4.90 EUR
Ryanair	5.18 EUR	5.18 EUR	5.18 EUR	5.18 EUR	5.18 EUR	5.79 EUR	4 EUR	4 EUR	4 EUR	4.90 EUR (***) 4 EUR (****)	4.90 EUR

(*) la Commission ne dispose pas d'information lui permettant de déterminer si Ryanair s'est acquitté du montant de la taxe d'approche.

(**) pour un 737-300 en 2000, 2001, 2002 et pour un 737-800 à compter de 2003

(***) mai à décembre

(****) janvier à mai

⁽¹⁾ Contrat de services aéroportuares, article 7

⁽²⁾ Contrat de services aéroportuares, article 6.9 et 6.10.

⁽³⁾ Pour les années 2000-2007, la Commission ne dispose pas des éventuels contrats entre la CCI et Ryanair fixant le montant des redevances aéroportuares. Elle présume, conformément à la lettre des autorités françaises, que les tarifs généraux ont été appliqués à Ryanair.

68. Le contrat de services aéroportuaires stipule également que l'Aéroport fournit [...] les espaces nécessaires à la mise en place de supports publicitaires, conformément aux accords signés avec le service marketing de Ryanair⁽¹⁾.
69. Le Tableau n° 12 ci-dessous récapitule l'ensemble des versements effectués par Ryanair au gestionnaire de l'aéroport, en paiement des redevances, conformément au contrat de services aéroportuaires.
- 3.2.2.2. Assistance en escale
70. Le cadre tarifaire de l'assistance en escale prévoit que, pour les compagnies aériennes assurant des vols réguliers, des réductions peuvent être consenties dans le cadre de contrats spécifiques. Pour Ryanair, unique compagnie aérienne desservant la plateforme régulièrement à partir de 2001, l'assistance en escale [...] jusqu'à fin 2009, à l'exception des opérations de dégivrage, et le tarif de l'assistance en escale a été porté à [...] EUR par avion à compter de 2010.
- 3.2.2.3. Contrats de services marketing
- Dispositif contractuel
71. Une convention (ci-après "la convention de 1998") a été conclue le 1^{er} juillet 1998 entre la CCI et Ryanair, pour une durée initiale de 1 an, renouvelable chaque année par tacite reconduction pendant 5 ans. Elle a été systématiquement reconduite jusqu'en 2001. A cette date, un premier avenant (la Convention n° 1) a modifié les modalités du versement accordé par la CCI au titre des activités marketing. La contribution de la CCI ne s'effectue dès lors plus sous la forme d'un versement forfaitaire, mais d'un montant par passager. Ce nouvel avenant a été conclu pour une période de 1 an, renouvelable pendant 10 ans. En 2005, 2006 et 2007, trois autres avenants (Convention n° 2, Convention n° 3 et Convention n° 4) ont révisé le montant de la contribution de la CCI.
72. Les modalités des versements effectués par la CCI, conformément à ces stipulations, sont rappelées ici:
- 1998-2000: versement par la CCI d'une somme forfaitaire de 152 449 EUR par an à Ryanair,
 - 2001-2005: contribution de 1.75 EUR par passager jusqu'à 110 000 passagers et de 2.29 EUR par passager au-delà de 110 000 passagers,
 - 2005: contribution de 1.75 EUR jusqu'à 110 000 passagers, 2.85 EUR entre 110 000 et 250 000 passagers et 5 EUR au-delà de 250 000 passagers,
 - 2006: contribution de 1.75 EUR jusqu'à 110 000 passagers, 2.285 EUR jusqu'à 250 000 passagers, 5 EUR jusqu'à 283 000 passagers et 2.285 au-delà de 283 000 passagers,
 - 2007: contribution de [...] EUR par passager à compter du [...] passager, le seuil de versement évoluant pour éliminer les passagers transportés sur les lignes opérées depuis plus de 3 ans.
73. La publication des nouvelles lignes directrices européennes pour le secteur aérien le 9 décembre 2005 a conduit la CCI à renégocier les termes de sa contribution à la campagne de promotion. A compter de 2007, les campagnes de promotion contractualisées avec la filiale AMS de Ryanair ont été comptabilisées sur un service commercial spécifique de la CCI intitulé "service promotion du territoire", indépendant du service aéroport. Selon les autorités françaises, la CCI aurait considéré, soutenue en cela par les collectivités territoriales intéressées, que la promotion de la destination de Carcassonne, initialement dédiée au développement du tourisme aérien, dépassait ce cadre pour s'appliquer au développement du tourisme local dans toutes ses formes.
74. Un contrat de services marketing a été conclu, le 25 janvier 2007, entre la CCI et AMS, pour une durée initiale de 3 ans. Il a été modifié et prolongé par 5 avenants qui ont eu pour objet d'augmenter le volume des prestations acquises (avenant n° 1 du 9 février 2007; avenant n° 2 du 17 décembre 2007; avenant n° 3 signé en 2009; avenant n° 4 du 22 février 2010; avenant n° 5 du 2 juillet 2010).
75. Aux termes de ce contrat, AMS s'est engagé à fournir un ensemble de services marketing de base sur le site internet de Ryanair, concernant les lignes de plus de 3 ans, pour un montant total de [1.7 – 2.3 millions d'euros].
- pour 2007: 4 paragraphes de 150 mots dans la section les "5 choses les plus importantes à faire" de la page de destination Carcassonne d'une valeur de [...] EUR, la présence d'un lien vers le site web indiqué par la CCI d'une valeur de [...] EUR, le tout ramené à [...] EUR,
 - pour 2008: tous les services énumérés en 2007, plus la présence pendant 6 jours d'un lien vers le site indiqué par la CCI sur la page d'accueil du site Ryanair, pour [...] EUR, le tout ramené à [...] EUR pour l'année,
 - pour 2009: tous les services énumérés pour 2007 et 2008, plus la présence d'un lien sur la page de la destination Carcassonne pour [...] EUR, la présence pendant 13 jours d'un lien sur la page d'accueil anglaise de Ryanair pour [...] EUR, la présence pendant 19 jours d'un lien sur la page d'accueil irlandaise de Ryanair pour [...] EUR, la présence pendant 18 jours d'un lien sur les pages d'accueil belges et néerlandaises de Ryanair pour [...] EUR, le tout ramené à [...] EUR pour l'année.
76. Outre le service de base correspondant aux stipulations du contrat de services marketing du 25 janvier 2007, les

(1) Contrat de services aéroportuaires, article 6.7

avenants successifs au contrat ont prévu l'acquisition par la CCI de services marketing complémentaires, qui sont récapitulés ci-dessous:

- 2007, de manière transitoire, le dispositif contractuel a reposé d'une part sur le contrat de service marketing entre AMS et la CCI décrit ci-dessus, et d'autre part, sur une convention annexe au contrat entre la CCI et Ryanair (convention n° 4), soit une contribution de [...] EUR par passager à compter du [...] passager,
- période hivernale 2007-2008 (Avenant n° 2): affichage internet augmenté pour un montant de [...] EUR en 2007,
- 2008: l'Avenant n° 1 (conclu avec AMS) se substitue à la Convention n° 4 (conclue avec Ryanair) pour les prestations marketing concernant les lignes aériennes de moins de 3 ans, soit des services marketing complémentaires pour un montant de [...] EUR,
- 2009: services complémentaires au titre de l'Avenant n° 1 d'un montant de [...] EUR; services complémentaires au titre de l'Avenant n° 3 d'un montant de [...] EUR; soit un total de [...] EUR,
- 2010: services de base et services complémentaires, récapitulés dans l'Avenant n° 4, pour un montant de [...] EUR minimum et [...] EUR maximum,
- saison d'hiver 2010: services complémentaires au titre de l'Avenant n° 5 d'un montant de [...] EUR.

77. Le tableau n° 11 récapitule l'ensemble des versements effectués au profit de Ryanair et AMS au titre de la prestation de services marketing. Les versements au titre de la promotion du territoire se seraient élevés à [0,6 – 0,9 million d'euros] entre 1998 et 2002 (non inclus) et à [7,5 – 9 millions d'euros] entre 2002 et 2010.

Tableau n° 11

Flux financiers liés à la prestation de services marketing entre l'aéroport et Ryanair/AMS entre 1997 et 2010 ⁽¹⁾

(en euros)

	Ryanair	AMS	Total versements	Passagers Ryanair	Total versement par passager Ryanair
1998	[...]		[...]	37 929	[...]
1999	[...]		[...]	88 390	[...]
2000	[...]		[...]	108 636	[...]

⁽¹⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

(en euros)

	Ryanair	AMS	Total versements	Passagers Ryanair	Total versement par passager Ryanair
2001	[...]		[...]	200 913	[...]
2002	[...]		[...]	189 221	[...]
2003	[...]		[...]	252 705	[...]
2004	[...]		[...]	273 708	[...]
2005	[...]		[...]	339 505	[...]
2006	[...]		[...]	426 798	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	466 305	[...]
2008		[...]	[...]	444 702	[...]
2009		[...]	[...]	452 158	[...]
2010		[...]	[...]	392 465	[...]
Total			[8 – 11 millions]		

Financement des aides marketing

78. Bien qu'ils ne soient pas formellement parties aux accords conclus avec Ryanair et avec AMS, le CG11 et la Ville de Carcassonne ont participé, aux côtés de la CCI, au financement des contrats de promotion à compter de 1998 ⁽²⁾. La Région Languedoc-Roussillon s'est ajoutée aux contributeurs à compter de 2006.
79. Par lettre du 24 novembre 2008, et en vertu d'une convention du 22 juillet 2008, le CG11 et la Région ont respectivement fixé les modalités de leur contribution au financement du fonctionnement de l'aéroport, et notamment à la prise en charge des activités de promotion. Il ressort des délibérations fournies par les autorités françaises que chacune des collectivités se serait tacitement engagée à prendre en charge ces financements à parts égales, soit 25 % du montant prévisionnel du budget promotion arrêté par la CCI à compter de 2008 ⁽³⁾.

3.2.2.4. Exécution du contrat par la CCI et Ryanair/AMS

80. En ce qui concerne la capacité utilisée par Ryanair, l'activité commerciale de Ryanair représente 100 % du trafic de l'aéroport depuis 2002. Elle occupait environ 38 % de sa capacité théorique globale (estimée à 500 000 passagers par an selon la France) en 2002, 93 % en 2007, année pendant laquelle le trafic a été le plus important, et 73 % en 2011.
81. Le tableau n°12 ci-dessous fait l'état des lieux des flux financiers réels entre la CCI et Ryanair/AMS entre 1998 et 2010.

⁽²⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012

⁽³⁾ Délibération de la CCI du 26 août 2010.

Tableau 12

Flux financiers nets entre l'aéroport et Ryanair/AMS entre 1997 et 2010 ⁽¹⁾

(en euros)

	Ryanair	AMS	Total versements Promotion	Total redevances	Flux financiers nets (en direction de l'aéroport)	Flux financiers net/Passager
1998	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
1999	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2000	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]		[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2008		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2009		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTAL			[8 – 11 millions]	[10.5 – 12 millions]	[0.5 – 4 millions]	

4. RÉSUMÉ DES MESURES FAISANT L'OBJET DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

82. A la suite de l'analyse des informations à sa disposition, la Commission estime nécessaire d'ouvrir la procédure formelle d'examen aux fins d'examiner l'ensemble des apports financiers des différentes entités et autorités publiques aux exploitants de l'aéroport depuis 2000 jusqu'à présent, dont notamment ceux décrits ci-dessus, et d'apprécier les aides potentielles à Ryanair contenues dans l'ensemble des contrats entre les exploitants de l'aéroport et la compagnie aérienne et/ou ses filiales de 1998 à aujourd'hui.

83. Les apports financiers aux exploitants de l'aéroport comprennent notamment:

- les subventions à l'investissement et à l'exploitation accordées à la CCI-aéroport depuis 2000;
- le financement de l'exploitation de l'aéroport par des avances du service général de la CCI à coût nul;
- les subventions d'investissement et d'exploitation accordées par les collectivités locales et la CCI à Veolia Transport à partir du 1^{er} mai 2011.

84. Pour l'appréciation des mesures, il y a lieu de distinguer entre les aides potentielles aux exploitants de l'aéroport

(Section 5 de la présente décision) et les aides potentielles accordées à Ryanair (Section 6 de la présente décision).

5. APPRÉCIATION DES APPORTS FINANCIERS AUX EXPLOITANTS DE L'AÉROPORT

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

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

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

⁽¹⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

⁽²⁾ Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze (C-222/04, Rec. p. I-289, point 129).

87. La Commission tient à rappeler que, à supposer que les mesures en cause constituent des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ces aides seraient illégales au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Il ressort en effet des informations à la disposition de la Commission à ce stade que ces mesures ont d'ores et déjà été octroyées à leur bénéficiaire.

5.1.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

88. Aux fins de déterminer si les subventions susmentionnées constituent des aides d'Etat, il convient avant tout de déterminer si leurs bénéficiaires, les exploitants successifs de l'aéroport, sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

89. Dans ce contexte, la Commission rappelle tout d'abord que, selon une jurisprudence constante, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ⁽¹⁾, et que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ⁽²⁾.

90. Dans ce contexte, la Commission souligne que le principe selon lequel l'exploitation commerciale d'un aéroport est une activité économique a été établi dans l'arrêt du 12 décembre 2000 "Aéroports de Paris" ⁽³⁾ où le Tribunal a dit pour droit que les activités de gestion et d'exploitation d'aéroports, comprenant la fourniture de services aéroportuaires aux compagnies aériennes et aux différents prestataires de services dans un aéroport, constituent des activités économiques puisque, d'une part, "elles consistent dans la mise à disposition des compagnies aériennes et des différents prestataires de services d'installations aéroportuaires moyennant le paiement d'une redevance dont le taux est fixé librement par le gestionnaire lui-même et, d'autre part, elles ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique et sont dissociables des activités se rattachant à l'exercice de ces dernières".

91. En ce qui concerne la construction des infrastructures de l'aéroport de Carcassonne, la Commission estime qu'elle

devrait considérer que les investissements concernés doivent être exclus de son analyse s'il était établi que des engagements irrévocables – juridiquement contraignants – avaient été pris avant le 12 décembre 2000.

92. La Commission invite les autorités françaises à commenter ce point et à préciser les investissements susceptibles d'être couverts par de tels engagements.

93. À cet égard, la Commission observe que l'infrastructure dont les investissements ont été financés par les subventions mentionnées à la section 3.1.2, qui recouvrent en particulier l'allongement de la piste et le renforcement de l'aire de manœuvre, a fait l'objet d'une exploitation commerciale par les gestionnaires de l'aéroport, qui ont notamment facturé des frais aux utilisateurs de cette infrastructure.

94. Il s'ensuit que les gestionnaires de l'aéroport sont, au moins en ce qui concerne l'exploitation de l'aéroport, des entreprises au sens du droit de la concurrence de l'UE et que le financement de cette infrastructure ainsi que de potentielles aides au fonctionnement sont essentiellement destinés à contribuer au financement de l'activité économique exercée par le gestionnaire de l'aéroport.

5.1.1.1. Unités économiques exploitant l'aéroport de Carcassonne

95. La Commission rappelle que deux entités juridiques distinctes peuvent être jugées exercer ensemble une activité économique aux fins de l'application des règles en matière d'aides d'Etat, lorsqu'elles offrent effectivement conjointement des biens ou des services sur des marchés donnés. Par contre, une entité ne fournissant pas elle-même des biens ou des services sur un marché n'est pas considérée comme une entreprise du fait de la simple détention de participations, même de contrôle, lorsque cette détention de participations ne donne lieu qu'à l'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire ou d'associé, ainsi que, le cas échéant, à la perception de dividendes, simples fruits de la propriété d'un bien ⁽⁴⁾.

96. En l'espèce, la Commission considère à ce stade que, jusqu'en avril 2011, la CCI-aéroport a exercé l'exploitation commerciale de l'aéroport de Carcassonne. En effet, l'ensemble des revenus commerciaux de l'activité de fourniture de services aéroportuaires étaient définis et perçus par la CCI-aéroport, qui assurait également la gestion opérationnelle de la plateforme. La Région et les autres collectivités locales, ainsi que le service général de la CCI, se sont cantonnés durant cette période à un rôle de financement de l'activité d'exploitation de l'aéroport, sans prendre directement en charge cette activité.

97. La Commission constate que, dans le contexte du transfert de la gestion de l'aéroport de Carcassonne à Veolia, les prérogatives d'un exploitant d'aéroport (en matière d'investissement et de définition de politique commerciale) n'ont pas été intégralement transmises à Veolia.

⁽¹⁾ Arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, Commission/Italie, Recueil 1998, p. I-3851, point 36; arrêt du 23 avril 1991 dans l'affaire C-41/90, Höfner et Elser, Recueil 1991, p. I-1979, point 21; arrêt du 16 novembre 1995 dans l'affaire C-244/94, Fédération Française des Sociétés d'Assurances/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Recueil 1995, p. I-4013, point 14 et arrêt du 11 décembre 1997 dans l'affaire C-55/96, Job Centre, Recueil 1997, p. I-7119, point 21.

⁽²⁾ Arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, Commission/Italie (Recueil 1987, p. 2599, point 7); Arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, Commission/Italie (Recueil 1998, p. I-3851, point 36); affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., point 75.

⁽³⁾ Arrêt du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, Recueil 2000, p. II-3929, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2002 dans l'affaire C-82/01P, Recueil 2002, p. I-9297 et par l'arrêt du 17 décembre 2008 dans l'affaire T-196/04, Ryanair/Commission, Recueil 2008, p. II-3643, point 88. Ce principe a été également confirmé par l'arrêt du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission et T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission, (ci-après «l'affaire de l'aéroport Leipzig-Halle»), non encore publié, points 93, 95, 100 et 119.

⁽⁴⁾ Arrêt du 10 janvier 2006 dans l'affaire C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a. (Recueil 2006, p. I-289, points 107 à 118 et 125).

Certaines obligations demeurent, dans le cadre contractuel établi par la CDSP du 27 avril 2011, à la charge de la Région, autorité délégante dans le cadre de la DSP. Cependant, sur la base des informations disponibles, la Commission considère à ce stade que Veolia est le seul exploitant de l'aéroport de Carcassonne à partir du 1^{er} mai 2011.

98. En effet, la principale obligation de la Région semble être le financement du programme d'investissements, présenté au tableau n°6. La Région conserve une certaine latitude dans ce financement, dans la mesure où une partie du programme est optionnelle pour un montant de EUR [...] millions, et où Veolia ne saurait se prévaloir de sa non-réalisation pour remettre en cause ses propres engagements. De plus, Veolia doit solliciter l'accord de la Région pour la réalisation d'investissements dont la durée d'amortissement excède la durée de la délégation⁽¹⁾.
99. Cependant, Veolia semble supporter une part substantielle du risque d'exploitation, et notamment toute détérioration de l'économie de la délégation par rapport aux budgets prévisionnels. De plus, la politique commerciale de l'aéroport est gérée par Veolia, sans intervention de l'autorité délégante au-delà du contrôle et de l'audit découlant du statut de DSP de l'activité de Veolia.
100. La Commission considère donc à ce stade que sur la période 2000-2012, l'activité économique d'exploitation commerciale de l'aéroport de Carcassonne a été assurée successivement par deux entités:
- jusqu'au 30 avril 2011, par la CCI-aéroport;
 - à partir du 1^{er} mai 2011, par Veolia.
101. La Commission invite les autorités françaises ainsi que les tiers intéressés à commenter ce point. Elle invite également les autorités françaises à fournir tous les documents et renseignements permettant de préciser les attributions respectives de la Région et de Veolia dans le cadre de la DSP.

5.1.1.2. Exercice de l'autorité publique

102. S'agissant des subventions sur la période 2000-2010 destinées à couvrir les coûts relevant, selon les autorités françaises, de missions régaliennes⁽²⁾, il convient de rappeler que toutes les activités d'un gestionnaire d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique. En effet, ne présentent pas de caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité, les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique. La qualification d'activité relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique ou d'activité économique doit ainsi être faite à part pour chaque activité exercée par une entité donnée⁽³⁾.

103. Les activités relevant de prérogatives de puissance publique sont notamment celles liées à la sûreté⁽⁴⁾, au contrôle du trafic aérien, à la police ou aux douanes⁽⁵⁾. Leur financement sert uniquement à compenser les frais qui en résultent et ne peut pas être affecté à d'autres activités économiques⁽⁶⁾. Leur financement et celui des infrastructures qui y sont directement liées ne recèlent en principe pas d'éléments d'aide d'État⁽⁷⁾.
104. Par ailleurs, la question de savoir s'il existe un marché pour des services déterminés peut dépendre de la manière dont ces services sont organisés dans l'État membre concerné⁽⁸⁾. Les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquent que lorsqu'une activité donnée est réalisée dans un environnement commercial. La nature économique de services déterminés peut donc varier d'un État membre à un autre. En outre, la qualification d'un service donné peut varier dans le temps en fonction de choix politiques ou d'une évolution économique.
105. A ce stade, la Commission estime que les informations détaillées sur la nature exacte des coûts couverts par les subventions d'exploitation données au titre des activités régaliennes (subventions du FIATA et taxe d'aéroport) sont suffisantes pour assurer l'absence de surcompensation de ces missions. En effet, les soldes positifs relevés au tableau n°6 ont été transitoires, et la CCI-aéroport a comptabilisé les intérêts résultant de ces excédents budgétaires dans le calcul des compensations des années ultérieures.
106. Néanmoins, la Commission n'est pas à ce stade en mesure de confirmer que l'ensemble de ces coûts relèvent des activités non économiques précitées. En particulier, la Commission a des doutes sur le caractère non économique des services de lutte contre l'incendie des aéronefs et de lutte contre le péril animalier, qui ne rentrent pas dans le cadre des missions liées à la sûreté. En effet, conformément au règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de

⁽¹⁾ Article 15 de la CDSP.

⁽²⁾ Lettre du 10 février 2012, voir tableau n° 7.

⁽³⁾ Voir Arrêt du Tribunal du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T- 443/08 et T-445/08, Freistaat Sachsen a.o./Commission, Recueil 2011, p. II-0000, point 98 et Arrêt du 19 janvier 1994 dans l'affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft/Eurocontrol, Recueil 1994, p. I-43.

⁽⁴⁾ Conformément au règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile «on entend par "sûreté aérienne", la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite» (article 2, sous 3). Les normes communes de base en matière de sûreté aérienne sont fondées sur les recommandations du document n° 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et définies dans l'annexe du règlement (CE) n° 2320/2002.

⁽⁵⁾ Décision de la Commission du 19 mars 2003 dans l'affaire N309/2002 Sûreté aérienne - Compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

⁽⁶⁾ Arrêt du 18 mars 1997 dans l'affaire C343/95, Cali & Figli/Servicei ecologici porto di Genova, Recueil 1997, p. I-1547; décision de la Commission du 19 mars 2003 dans l'affaire N309/2002 et décision de la Commission du 16 octobre 2002 dans l'affaire N438/2002 Subventions aux régies portuaires pour l'exécution de missions relevant de la puissance publique.

⁽⁷⁾ Décision de la Commission du 19 mars 2003 dans l'affaire N309/2002 Sûreté aérienne - Compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et arrêt du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission et T-443/08, Freistaat Sachsen et Land Sachsen-Anhalt/Commission (ci-après «l'affaire de l'aéroport Leipzig-Halle»), non encore publié, point 98.

⁽⁸⁾ Arrêt du 17 février 1993 dans les affaires jointes C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre (Recueil 1993, p. I-637).

l'aviation civile ⁽¹⁾ «on entend par « sûreté aérienne », la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite. » La lutte contre l'incendie et le péril animalier ne correspondent pas à cette définition. Les normes communes de base en matière de sûreté aérienne sont fondées sur les recommandations du document n° 30 de la Conférence européenne de l'aviation civile (CEAC) et définies dans l'annexe du règlement (CE) n° 2320/2002.

107. Les autorités françaises ainsi que les tiers intéressés sont invitées à formuler des observations à cet égard et à fournir toute information susceptible de permettre à la Commission de se prononcer à cet égard. De plus, la Commission invite la France à indiquer quelle part des flux financiers de remboursement d'emprunt présentés dans le tableau n° 5 sont attribuables à des investissements correspondant à des prérogatives régaliennes (voir point 34).

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

5.1.2.1. Présence de ressources d'État

108. Les collectivités locales et autorités publiques suivantes ont accordé des subventions aux exploitants successifs de l'aéroport: l'État, la Région, le CG11, la Ville de Carcassonne, la CAC et la CCI de Carcassonne.
109. Afin de déterminer si les ressources de la CCI constituent des ressources d'État, la Commission observe qu'un établissement public à caractère administratif constitue une entité autonome, soumise à un contrôle très étroit par l'administration française ⁽²⁾. De plus, le budget général de la CCI est abondé par des recettes fiscales perçues sur les entreprises inscrites au registre du commerce et des sociétés. Dès lors, la Commission considère que les ressources de la CCI sont des ressources d'État.
110. Les ressources des collectivités territoriales sont des ressources d'État aux fins de l'application de l'article 107 du TFUE ⁽³⁾. La Commission considère donc que les ressources de toutes les collectivités territoriales impliquées sont des ressources d'État.
111. Enfin, les subventions pour couvrir les missions dites régaliennes ont été financées par le FIATA, fonds géré par l'État, ou directement par le budget de l'État et constituent donc des ressources d'État.
- #### 5.1.2.2. Imputabilité des mesures à l'État
112. La Commission considère que les décisions des collectivités locales (CG11, Ville, CAC et Région) et de l'État, approuvant l'octroi des subventions en cause, sont imputables à l'État français ⁽⁴⁾.

113. Concernant les mesures mises en place par le service général de la CCI de Carcassonne, la Commission note que le comportement des Chambres de commerce et d'industrie françaises en tant qu'établissements publics administratifs est soumis à la tutelle des autorités centrales de l'État, et considère par conséquent que les mesures adoptées par la CCI sont imputables à l'État étant donné que la CCI fait partie de l'administration publique ⁽⁵⁾.

5.1.3. Avantage sélectif pour les exploitants de l'aéroport

114. Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide à une entreprise, il convient de déterminer si l'entreprise en cause bénéficie d'un avantage économique qui lui évite de supporter des coûts qui auraient normalement dû grever ses ressources financières propres ou si elle bénéficie d'un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans les conditions normales du marché ⁽⁶⁾.
115. Cependant, dans le cas présent la France a soutenu que l'aéroport de Carcassonne devrait être considéré dans son ensemble comme un service d'intérêt économique général. En effet, les autorités françaises considèrent que l'activité de l'aéroport n'a qu'un impact très limité sur le marché intérieur. Elles estiment dès lors que les financements qui lui 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 en vertu des Lignes directrices de 2005 et de la décision du 20 décembre 2011 de la Commission 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 ⁽⁷⁾ (ci-après la "décision SIEG").

5.1.3.1. Sur la possibilité de déclarer l'ensemble de l'aéroport comme un service d'intérêt économique général

116. Dans l'arrêt *Altmark* ⁽⁸⁾, la Cour a dit pour droit que les compensations de services publics ne constituent pas une aide au sens de l'article 107 du TFUE lorsque quatre critères sont cumulativement remplis:
- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies (critère 1);
 - les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été 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 (critère 2);
 - la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par

⁽¹⁾ JO L 355 du 30.12.2002, p. 1

⁽²⁾ Voir point 9 et sa note de bas de page.

⁽³⁾ Arrêt du Tribunal du 12 mai 2011 dans les affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, non encore publié, point 108.

⁽⁴⁾ Voir notamment arrêt de la Cour du 16 mai 2002, France / Commission, 482/99, Rec. p. I-4397, paragraphes 52 à 56),

⁽⁵⁾ Cf. Aide d'État N 563/2005 – France Aide à la compagnie Ryanair pour la ligne aérienne desservant Toulon et Londres, points 12 à 18.

⁽⁶⁾ Affaire C-301/87, France/Commission, Rec. 1990, p. I-307, point 41.

⁽⁷⁾ JO L 7 du 11 janvier 2012, p. 3–10.

⁽⁸⁾ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, affaire C-280/00, *Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Rec. 2003, p. 7747.

l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (critère 3);

- lorsque le choix de l'entreprise n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (critère 4).

117. De manière générale, la pratique de la Commission concernant les services d'intérêt économique général en matière d'aéroports a été consolidée par les Lignes directrices de 2005. A cet égard, les lignes directrices précisent en leur point 34:

"... il n'est pas exclu que dans des cas exceptionnels, la gestion d'un aéroport dans son ensemble puisse être considérée comme un service d'intérêt économique général. L'autorité publique pourrait dès lors imposer des obligations de service public à un tel aéroport — situé par exemple dans une région isolée — et éventuellement décider de les compenser."

118. Les cas exceptionnels envisagés sont donc, par exemple, celui d'une région isolée, ce qui n'est pas le cas de l'aéroport de Carcassonne, dans la mesure où la région Languedoc-Roussillon en général, et l'Aude en particulier, sont connectés au reste du territoire français et européen par un ensemble d'autres infrastructures de transport, y compris par d'autres aéroports proches (voir point 4).

119. De plus, le point 34 des Lignes directrices de 2005 indique que les activités non-aéronautiques telles que la location des parkings et restaurants ne devrait pas être incluse dans le périmètre d'un service d'intérêt économique général.

120. Dans sa communication 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⁽¹⁾, la Commission a fourni des orientations sur les exigences relatives à la définition de ce que l'on entend par service d'intérêt économique général; cette communication aborde les différentes exigences établies dans la jurisprudence *Altmark*, à savoir la notion de service d'intérêt économique général aux fins de l'article 106 du TFUE, la nécessité d'un mandat, l'obligation de définir les paramètres de la compensation, les principes relatifs à la nécessité d'éviter toute surcompensation et les principes concernant la sélection du prestataire.

121. Il a été également rappelé par la communication que ces règles ne s'appliquent que lorsque le bénéficiaire est une

entreprise exerçant une activité économique⁽²⁾. Comme il a été rappelé dans la section 5.1.1, les activités liées à la gestion de l'aéroport constituent une activité économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, à l'exception des activités constituant des missions relevant des fonctions essentielles de l'Etat.

122. Comme indiqué dans la section 5.1.1.1, la Commission considère à ce stade qu'il convient d'examiner l'existence d'une aide aux exploitants de l'aéroport en distinguant les entités ayant effectivement exercé cette activité économique au cours de la période 2000-2012.

Période 2000-2003

Obligations de service public clairement définies (critère 1)

123. La première condition établie par l'arrêt *Altmark* prévoit la définition de la mission d'un SIEG. Cette exigence coïncide avec celle de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE⁽³⁾. Il résulte de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE que les entreprises qui assument la gestion de SIEG sont des entreprises chargées d'une "mission particulière"⁽⁴⁾. En règle générale, une "mission de service public particulière" implique la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions⁽⁵⁾. Les États membres ou l'Union peuvent soumettre ce type de services à des obligations spécifiques en vertu d'un critère d'intérêt général.

124. La première condition établie par l'arrêt *Altmark* exige également que l'entreprise soit chargée de l'exécution d'obligations de service public. Il en résulte que si l'on veut se conformer à la jurisprudence *Altmark*, une délégation de service public est nécessaire pour définir les obligations des entreprises en cause et de l'autorité. La mission de service public doit être confiée au moyen d'un acte qui, selon la législation des États membres, peut prendre la forme d'un acte législatif ou réglementaire, ou d'un contrat. Cette mission peut aussi être définie dans plusieurs actes. Dans de tels cas, la Commission a pour habitude d'exiger que l'acte ou la série d'actes précisent 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 et les moyens d'éviter ces dernières.

⁽²⁾ Chapitre 2.1 de la communication.

⁽³⁾ Arrêt du 12 février 2008 dans l'affaire T-289/03, *BUPA e.a./Commission* (Recueil 2008, p. II-81, points 171 et 224).

⁽⁴⁾ Voir, notamment, l'arrêt du (27) 21 mars 1974 dans l'affaire 127/73, *BRT/SABAM* (Recueil 1974, p. 313).

⁽⁵⁾ Voir, en particulier, l'article 2 du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO L 315 du 3.12.2007, p. 1).

⁽¹⁾ 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, adoptée par la Commission le 20.12.2011 (COM(2011) 9404 final).

125. Dans le cas d'espèce, la France n'a pas avancé que l'AOT de 1986 remplissait les conditions susvisées. De fait, la Commission constate que l'AOT ne prévoyait notamment pas de compensation particulière pour les obligations de service public imposées à la CCI de Carcassonne, telles que les servitudes aéronautiques ou l'obligation de continuité du service public (permanence d'exploitation⁽¹⁾) et d'égalité de traitement des usagers.
126. La Commission considère par conséquent à ce stade que le premier critère de l'arrêt Altmark n'était pas rempli durant cette période. Les conditions de l'arrêt Altmark étant cumulatives, il suffit qu'une de ces conditions ne soit pas remplie pour que la Commission ne puisse exclure la présence d'un avantage en faveur la société gestionnaire de l'aéroport. A ce stade, la Commission considère donc que les subventions versées à la CCI-aéroport ne peuvent être considérées comme la compensation d'un service d'intérêt économique général au sens de l'arrêt Altmark qui s'appliquerait à l'aéroport dans son ensemble durant la période 2000-2003.
127. La Commission invite les autorités françaises et les tiers intéressés à commenter ce point et, le cas échéant, à fournir tout élément pertinent à l'évaluation des autres critères de l'arrêt Altmark.

Période 2003-2011

Obligations de service public clairement définies (critère 1)

128. Comme mentionné au point 18, la France avance que la Convention de concession "ne prévoyait pas de compensation de service public au sens précis de la jurisprudence Altmark"⁽²⁾. De fait, cette Convention ne prévoit pas de compensation particulière pour d'éventuelles obligations de service public imposées à la CCI de Carcassonne.
129. La Commission considère par conséquent à ce stade que le premier critère de l'arrêt Altmark n'était pas rempli durant cette période. Les conditions de l'arrêt Altmark étant cumulatives il suffit qu'une de ces conditions ne soit pas remplie pour que la Commission ne puisse exclure la présence d'un avantage en faveur la société gestionnaire de l'aéroport. A ce stade, la Commission considère donc que les subventions versées à la CCI-aéroport ne peuvent être considérées comme la compensation d'un service d'intérêt économique général au sens de l'arrêt Altmark qui s'appliquerait à l'aéroport dans son ensemble durant cette période.
130. La Commission invite les autorités françaises et les tiers intéressés à commenter ce point et, le cas échéant, à fournir tout élément pertinent à l'évaluation des autres critères de l'arrêt Altmark.

Période débutant au 1^{er} mai 2011

Obligations de service public clairement définies (critère 1)

131. Dans le cas d'espèce, comme indiqué à la section 2.2, à compter du 1^{er} mai 2011, la gestion et l'exploitation de l'aéroport ont été confiées, dans le cadre d'une délégation

de service public, à la société privée Veolia Transport⁽³⁾. Les compensations versées à Veolia par la Région, autorité délégante, présentées à la section 3.1.4, ont été octroyées en vertu de la CDSP et de ses annexes, qui précisent les obligations des deux parties dans le cadre de la mission d'exploitation et définissent les modalités de calcul de la rémunération de Veolia. La Commission comprend à ce stade que plusieurs obligations demeurent, dans ce cadre contractuel, à la charge de la Région, sans toutefois lui conférer la qualité de co-exploitant de l'aéroport⁽⁴⁾.

132. Comme indiqué au point 28, Veolia reçoit une compensation au seul titre des "coûts additionnels" occasionnés par l'exercice de deux missions. Ces deux missions concernent en substance l'ouverture et le développement des liaisons aériennes.
133. La Commission estime à ce stade que si les missions de gestion de l'aéroport consistant à assurer des obligations de service public précises, par exemple liées au maintien en condition opérationnelle et à l'accessibilité de l'infrastructure, pourraient être considérées comme un SIEG, le développement de la plateforme aéroportuaire, notamment pour des vols commerciaux – indépendamment de l'existence de lignes faisant l'objet de SIEG – ne peut être qualifié de service d'intérêt général. Or la Commission comprend à ce stade que les compensations octroyées à Veolia dépendent dans une large mesure de l'ouverture ou du maintien de lignes commerciales⁽⁵⁾.
134. La Commission observe à cet égard que le maintien et le développement de flux touristiques en provenance de régions du nord de l'Europe à fort pouvoir d'achat semblent être la principale mission attribuée par la Région à l'exploitant de l'aéroport: l'avis de marché mentionne ainsi que la plateforme aéroportuaire "a aujourd'hui une seule vocation: relier la partie nord-ouest du Languedoc-Roussillon, aux marchés anglais, belges, irlandais, écossais et allemands" (voir également point 26).
135. Par ailleurs, la Commission considère à ce stade que l'aéroport de Carcassonne ne relève pas d'un cas exceptionnel⁽⁶⁾ permettant de déclarer sa gestion dans son ensemble comme un SIEG, dans la mesure où le Carcassonnais n'est pas une région isolée, et où son accessibilité n'est pas conditionnée par les liaisons aériennes de l'aéroport de Carcassonne. La Commission constate en effet la présence de plusieurs aéroports⁽⁷⁾ et autres infrastructures de transport reliant Carcassonne et ses environs au reste du territoire français et européen, y compris les régions du nord de l'Europe mentionnées au point précédent.
136. Enfin, la Commission observe que les activités commerciales extra-aéronautiques sont incluses dans le périmètre de la CDSP⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Article 8 de l'AOT de 1986.

⁽²⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

⁽³⁾ Délibération d'attribution de la DSP du 14 avril 2011 et CDSP du 27 avril 2011.

⁽⁴⁾ Voir section 5.1.1.1

⁽⁵⁾ Délibération d'attribution de la DSP du 14 avril 2011 et CDSP, notamment article 64.

⁽⁶⁾ Au sens du point 34 des Lignes directrices de 2005.

⁽⁷⁾ Voir point 4.

⁽⁸⁾ Voir point 116.

137. Sur la base des actes et des informations à sa disposition, des éléments ci-dessus et des considérations générales rappelées aux points 114 et suivants, la Commission considère donc à ce stade que la mission d'exploitation de l'aéroport ne répond pas dans son ensemble au critère d'intérêt général permettant de la qualifier dans sa globalité de service d'intérêt économique général.

138. La Commission invite donc les autorités françaises à préciser les obligations de service public imposées à Veolia, et les compensations associées, ainsi qu'à commenter ce point.

Paramètres préalablement établis aux fins de déterminer le montant de la compensation (critère 2)

139. Comme indiqué dans la partie 3.1, la CDSP stipule que Veolia verse une redevance d'occupation du domaine public de EUR 100 000 par an, et une partie variable correspondant à un pourcentage des recettes extra-aéronautiques. Veolia perçoit cependant une compensation financière "au titre des sujétions de service public", liée au nombre de lignes ouvertes et évaluée de manière prévisionnelle à EUR 23 910 534 sur les 7 années de délégation.

140. Par ailleurs, le programme de travaux d'infrastructures par la Région, autorité délégante, comporte un volet optionnel ⁽¹⁾ qui prévoit notamment l'aménagement des installations d'accueil des passagers. Dans la mesure où ces travaux ont un intérêt commercial évident pour l'exploitation, et que leur réalisation est semble-t-il conditionnée à des décisions ultérieures de la Région, la Commission a des doutes sur le fait que les paramètres permettant de fixer le montant de la compensation de service public ont été préalablement établis de façon objective et transparente.

141. La Commission estime également ne pas disposer à ce stade de suffisamment d'éléments pour déterminer le périmètre des missions d'intérêt général (voir section précédente). Dès lors, il lui est impossible de se prononcer sur la satisfaction du deuxième critère de l'arrêt Altmark.

Juste compensation des coûts engendrés par les obligations de service public (critère 3)

142. Comme indiqué ci-dessus, la Commission doute que tous les services dont les coûts seraient compensés constituent des services d'intérêt général, notamment concernant les services associés au plan de développement de l'activité aéroportuaire. Il est donc à ce stade impossible pour la Commission de déterminer s'il y a ou non surcompensation.

143. Toutefois, la Commission comprend à ce stade qu'il n'est pas prévu que Veolia paie une compensation supplémentaire pour l'utilisation commerciale des éventuelles infrastructures supplémentaires décrites aux points 39 et 139. La Commission a donc des doutes sur le fait que la compensation octroyée par la Région constitue une juste compensation des coûts engendrés par les obligations de service public. La Commission est à ce stade dans l'impossibilité de savoir si les investissements envi-

sagés visent uniquement à la bonne exécution de la mission d'exploitation, ou intéressent également le projet de développement de l'aéroport.

144. La Commission nourrit donc des doutes sérieux quant à la satisfaction du troisième critère de l'arrêt Altmark, et invite les autorités françaises à présenter tout élément utile à l'évaluation de ce critère.

Sélection du prestataire de service (critère 4)

145. La Commission rappelle qu'elle estime généralement qu'une procédure négociée avec publication ne serait considérée satisfaisante à la 4^e condition de l'arrêt Altmark que dans des cas exceptionnels ⁽²⁾.

146. Dans le cas d'espèce, la délibération portant attribution du marché ⁽³⁾ fait valoir que trois offres concurrentes ⁽⁴⁾ se sont affrontées à l'issue de la procédure de passation et que l'offre de la société Veolia était la plus avantageuse conformément aux critères fixés par le règlement de la consultation. En l'absence du rapport, annexé à la délibération d'attribution, explicitant les raisons du choix de Veolia, la Commission ne peut à ce stade déterminer si la procédure a permis de sélectionner le candidat capable de fournir ses services "au moindre coût pour la collectivité" ⁽⁵⁾.

147. Néanmoins, la Commission relève que, comme indiqué au point 26, l'offre de Veolia était la plus chère pour la Région, y compris en tenant compte des redevances et intéressements prévisionnels versés par le délégataire sur la durée de la DSP, et des investissements réalisés par le délégataire. La Commission a donc des doutes quant à la satisfaction dans le présent contexte de ce critère de l'arrêt Altmark.

148. Les conditions de l'arrêt Altmark étant cumulatives il suffit qu'une de ces conditions ne soit pas remplie pour que la Commission ne puisse exclure la présence d'un avantage en faveur de la société gestionnaire de l'aéroport. A ce stade, la Commission considère donc que l'aéroport dans son ensemble ne peut être considéré comme un service d'intérêt économique général, et a des doutes sérieux quant à la satisfaction des conditions de l'arrêt Altmark dans le cadre de l'exploitation de l'aéroport à partir du 1^{er} mai 2011.

5.1.3.2. Sur le principe de l'investisseur avisé en économie de marché

149. Comme indiqué précédemment, 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

⁽¹⁾ Délibération d'attribution de la DSP du 14 avril 2011, voir point 38.

⁽²⁾ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat et aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, JO 2012, C8/02, point 66)

⁽³⁾ Délibération du 14 avril 2011 susmentionnée.

⁽⁴⁾ Voir point 25.

⁽⁵⁾ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat et aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, JO 2012, C8/02, point 65.

auraient normalement dû grever ses ressources financières propres ou si elle bénéficie d'un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans les conditions normales du marché.

150. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, un exploitant d'aéroport doit supporter les coûts d'exploitation de ce dernier, en ce compris ses coûts d'infrastructures ⁽¹⁾. À cet égard, il convient toutefois 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" ⁽²⁾.
151. De manière générale, comme souligné au point 19, les autorités françaises ont invoqué que les collectivités locales et la CCI avaient pris les décisions concernant les mesures en cause en considérant avant tout l'aéroport comme un outil nécessaire à l'aménagement du territoire et au développement économique de leur région. La Commission rappelle à cet égard que les considérations de développement régional ne peuvent être prises en compte pour l'application du test de l'investisseur avisé ⁽³⁾.
152. La France souligne qu'aucune étude des coûts de fermeture de l'aéroport n'a été réalisée par les autorités publiques et le gestionnaire de l'aéroport, dans la mesure où ceux-ci considéraient que l'aérodrome de Carcassonne était un équipement structurant essentiel pour le développement économique du département.

Financement de l'infrastructure

153. S'agissant des subventions et de la couverture des remboursements d'emprunt destinés à financer l'infrastructure aéroportuaire tout au long de la période considérée (2000-2012), la Commission constate qu'elle ne dispose pas à ce stade d'éléments lui permettant de considérer que ces subventions présentent une rentabilité financière ou qu'un quelconque retour en est attendu, sous quelque forme que ce soit, par les entités publiques octroyant ces subventions (voir section 3.1.2). Les autorités françaises sont donc priées de produire tout plan d'affaires ou rapport établi ex-ante qui démontrerait la rentabilité financière de ces investissements.
154. S'agissant de la subvention destinée à financer des investissements nécessaires à des activités dites régaliennes, la Commission renvoie aux développements relatifs à la nature économique des activités en cause (voir points 105 et suivants ci-dessus). Comme elle l'a précédemment indiqué, la Commission a des doutes quant à la nature non-économique de certaines des activités dont les coûts

sont supportés par l'Etat et qui relèvent, selon les autorités françaises, de l'exercice de prérogatives de puissance publiques.

Financement d'exploitation

155. Les versements des collectivités locales aux exploitants successifs de l'aéroport sont conçus comme des subventions dont la finalité est le développement régional. La Commission considère donc à ce stade qu'elles ne satisfont pas le critère de l'investisseur avisé en économie de marché.
156. Le fonctionnement de la CCI-aéroport semble par ailleurs avoir été financé par des avances du service général de la CCI. Ces avances constituent une ressource financière apportée à coût nul au gestionnaire de l'aéroport.
157. La Commission invite donc les autorités françaises à lui expliquer les conditions de l'avance remboursable consentie par le service général de la CCI au profit des comptes de l'aéroport. En particulier, la somme présente au passif du bilan de l'aéroport au titre des avances du service général de la CCI était de EUR[...], au lieu du chiffre de EUR 1 415 854 déterminé au tableau n° 2 sur la base des informations fournies par les autorités françaises. La France est priée d'expliquer cette différence, et plus généralement d'identifier le montant total de l'avance du service général au service aéroport à chaque clôture annuelle d'exercice (y compris sous forme de trésorerie le cas échéant).
158. Par ailleurs, à la lumière des délibérations de la CCI et des réponses des autorités françaises (voir points 50 et suivants) la Commission considère à ce stade que la finalité des subventions à la CCI-aéroport au titre de la promotion du territoire synthétisées dans le tableau n° 8 ci-dessus était exclusivement d'honorer les contrats successifs avec Ryanair et sa filiale AMS détaillés à la section 3.2. Dès lors que la CCI-aéroport n'a agi que comme véhicule pour des transferts financiers destinés *in fine* à la compagnie aérienne et sa filiale, ces transferts ne semblent pas avoir conféré d'avantage à la CCI-aéroport.
159. De même, la Commission ne saurait à ce stade exclure que la compensation accordée à Veolia par la CDSP ne lui confère un avantage spécifique, dans la mesure où cette compensation ne remplit pas les critères de l'arrêt Altmark. Néanmoins, la Commission observe que les comptes d'exploitation prévisionnels du délégataire, annexés à la CDSP ⁽⁴⁾ prennent en compte des versements à AMS, sur la base d'un montant par rotation ⁽⁵⁾. Ce montant est plus élevé pour les lignes nouvelles que pour les lignes existantes. Au total, ces versements "AMS" prévisionnels représentent EUR [16-20] millions sur la durée de la DSP, soit environ [65-95] % du montant total de la compensation prévue. La Commission ne saurait exclure à ce stade que tout ou partie de ces transferts financiers soient *in fine* destinés à Ryanair/AMS, et ne confèrent donc pas d'avantage à Veolia.

⁽¹⁾ Arrêt du Tribunal du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-443/08 et T-445/08, Freistaat Sachsen a.o./Commission, non encore publié, point 107. Contrairement au cas en cause dans ces affaires, la CCI de Carcassonne n'était pas propriétaire des infrastructures. Elle était néanmoins chargée de "la construction, l'entretien et l'exploitation de l'aéroport" (voir point 10), et donc des investissements dans l'infrastructure aéroportuaire.

⁽²⁾ Arrêt «Stardust Marine» du 16 mai 2002, point 69.

⁽³⁾ Affaires T-129/95, T-2/96 et T-97/96 Neue Maxhütte stahlwerke and Lech Stahlwerke v Commission [1999], ECR II-17, paragraphe 120.

⁽⁴⁾ Annexe 10 de la CDSP.

⁽⁵⁾ Ces montants prévisionnels, fondés sur "le point de chute probable de la négociation des AMS entre Ryanair et l'exploitant actuel [la CCI]", sont de EUR [...] par rotation pour les lignes existantes, et de EUR [...] par rotation pour les lignes à créer.

160. La Commission invite les autorités françaises et les tiers intéressés à commenter ces points.

Financement des missions régaliennes

161. A ce stade, la Commission considère que toute compensation ou couverture de coûts liés à des activités économiques au titre du financement des missions régaliennes devra être analysée comme un financement d'exploitation conférant un avantage sélectif aux exploitants de l'aéroport bénéficiaires.

162. En effet, dans la mesure où des subventions au titre des missions régaliennes couvriraient des activités économiques (voir section 5.1.1.2), elles allégeraient les exploitants successifs de coûts qu'ils auraient dû supporter dans des conditions normales de marché, et leur conféreraient donc un avantage sélectif.

163. La Commission invite donc les autorités françaises à justifier pourquoi chacune des activités contenues dans le champ du compte d'exploitation séparé "gestion de la taxe d'aéroport" contribue de manière indissociable à l'exécution de missions régaliennes.

Conclusion sur l'existence d'un avantage sélectif

164. Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission considère à ce stade que le financement des investissements dans l'infrastructure aéroportuaire ainsi que les subventions de fonctionnement présumées (à savoir les subventions d'exploitation aux exploitants successifs, à l'exclusion des subventions pour la promotion du territoire, et le possible financement d'activités économiques au travers du financement des missions relevant de prérogatives régaliennes) ont conféré aux exploitants successifs de l'aéroport de Carcassonne un avantage sélectif sur l'ensemble de la période, soit de 2000 jusqu'à présent.

165. Afin de lui permettre de conclure sur ce point, la Commission invite en particulier les autorités françaises à fournir les bilans et comptes de résultats annuels du service "aéroport exploitation" de la CCI pour les années 1997 à 2011.

5.1.4. *Affectation des échanges intra-UE et de la concurrence*

166. L'aéroport de Carcassonne est notamment en concurrence avec les autres plates-formes aéroportuaires desservant la même zone de chalandise, comme celles de Castres-Mazamet, de Perpignan, de Béziers ou de Toulouse-Blagnac (voir point 4). Une aide octroyée à l'exploitant de l'aéroport de Carcassonne risque donc de fausser la concurrence. Le marché des prestations aéroportuaires étant un marché ouvert à la concurrence intra-UE, l'aide risque aussi d'affecter les échanges entre les États membres.

167. De plus, la Commission s'interroge sur l'affectation possible de la concurrence du fait de la mise en place d'incitants financiers généraux⁽¹⁾ à la préservation et au

développement de liaisons aériennes non rentables pour l'exploitation aéroportuaire⁽²⁾ (voir point 57).

168. Enfin, plusieurs opérateurs sont aujourd'hui en concurrence pour se voir attribuer l'exploitation des plateformes aéroportuaires, y compris régionales (SNC Lavalin, Vinci, Egis, Veolia, Keolis, etc.). Les mesures en cause risquent donc également de fausser la concurrence sur le marché de l'exploitation des aéroports.

169. La Commission invite toutefois la France et les tiers intéressés à formuler des observations à cet égard et à lui fournir toute information pertinente.

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

170. La Commission conclut donc à ce stade qu'il ne saurait être exclu que l'ensemble des subventions susmentionnées constituent des aides d'État.

5.2. **Compatibilité des mesures en faveur des exploitants de l'aéroport avec le marché intérieur**

171. Comme indiqué précédemment, les autorités françaises soutiennent que les financements examinés ne devraient pas être considérés comme des aides d'État dans leur ensemble, ou qu'ils devraient être déclarés compatibles avec le marché intérieur et exemptés de notification.

172. Pour les raisons mentionnées ci-dessus (Section 5.1.3 de la présente décision), sur la base des informations à sa disposition, la Commission considère à ce stade que le critère 1 de l'arrêt Altmark n'est pas rempli en ce qui concerne les actes octroyant les subventions visées aux exploitants successifs de l'aéroport. Elle considère par conséquent à ce stade que l'aéroport de Carcassonne ne peut pas constituer un service d'intérêt économique général dans son ensemble pendant la période 2000-2012 et, dès lors, que les financements apportés à l'aéroport ne peuvent relever d'office de compensations de service public. En ce qui concerne la période débutant au 1^{er} mai 2011, la Commission a des doutes quant à la qualification de service d'intérêt économique général de la mission consistant en la promotion du développement de l'activité et du trafic aéroportuaires. Dès lors, la Commission estime à ce stade que les financements envisagés ne pourraient pas relever d'office de compensations de service public.

173. Concernant l'ensemble des mesures en faveur des exploitants de l'aéroport, la Commission considère par conséquent à ce stade que leur compatibilité avec le marché intérieur ne peut pas être évaluée sur la base de la Décision SIEG, puisque la Commission a des doutes sérieux sur le fait que ces subventions constituent des compensations de service public. Pour la même raison, la Commission estime à ce stade que ces subventions ne

⁽¹⁾ Quoique la CDSP mentionne que la Région se réserve la possibilité de considérer chaque ouverture de ligne comme répondant ou non aux missions de service public mentionnées au point 132, la Commission relève à cet égard que la liste des aéroports éligibles à une compensation maximale au titre de la CDSP (article 64) inclut l'ensemble des capitales européennes sauf Londres et Bruxelles, ainsi qu'un ensemble de 16 aéroports mentionnés explicitement, comme Larnaca, Palma de Majorque et Zurich.

⁽²⁾ Quoique des pertes initiales puissent être envisagées dans une stratégie de moyen terme, l'expérience de la Commission montre que l'équilibre financier d'une ouverture de ligne, essentiellement lié au développement du trafic, est généralement atteint dans les 3 années suivant l'ouverture d'une liaison aérienne, et ce du point de vue de la compagnie aérienne comme de l'exploitant d'aéroport. L'octroi d'une compensation supplémentaire permanente en cas d'ouverture de ligne s'apparente donc à une augmentation artificielle de la rentabilité marginale des liaisons aériennes pour l'exploitant aéroportuaire.

sauraient être évaluées sur la base de l'encadrement ⁽¹⁾ de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public de 2011.

5.2.1. *Compatibilité de l'aide à l'investissement avec le marché intérieur*

174. Les mesures en cause concernent les financements liés aux investissements dans l'infrastructure aéroportuaire relevés dans la section 3.1.2. Pour la seule partie non régaliennne des investissements, sur la période 2000-2010, les montants investis se sont élevés à EUR 8 795 174, financés par les collectivités territoriales intéressées, et par le service général de la CCI de Carcassonne. La Commission considère que les montants des subventions correspondant aux remboursements d'emprunts, soit EUR 2 988 157 sur la période 2000-2010, sont assimilables à des aides à l'investissement dans la mesure où ces prêts ont été spécifiquement liés à des travaux d'infrastructure ⁽²⁾.

175. 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 ⁽³⁾".

176. Certaines décisions d'investissement ont été prises avant la publication des Lignes directrices de 2005 ⁽⁴⁾. Dans la mesure où les lignes directrices de 1994 ⁽⁵⁾ sont également inapplicables au cas d'espèce, la Commission doit donc en principe évaluer la compatibilité des éventuels éléments d'aide qu'elle contient directement sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE en tenant compte de sa pratique décisionnelle antérieure.

177. A cet égard, il convient de rappeler que la Commission a consolidé sa pratique décisionnelle quant à l'évaluation de la compatibilité des aides octroyées aux gestionnaires d'aéroport en adoptant les lignes directrices de 2005. Les critères dégagés par les lignes directrices de 2005 sont donc, en substance, applicables à l'examen de la compatibilité des mesures d'aide au financement des infrastructures octroyées avant et après la publication des Lignes directrices de 2005.

178. Selon le point 61 des lignes directrices de 2005, les aides au financement des infrastructures aéroportuaires pourront être déclarées compatibles, si:

— 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;

— 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 commun.

179. Afin d'établir la nécessité et la proportionnalité de l'aide, la Commission doit également vérifier que le montant de cette aide se limite au strict nécessaire pour atteindre l'objectif visé ⁽⁶⁾.

5.2.1.1. *Objectif d'intérêt général clairement défini*

180. Selon la France, les mesures d'aide à l'investissement dans l'infrastructure aéroportuaire reposent sur des objectifs d'intérêt général clairement définis, notamment un intérêt économique et touristique pour le développement et le rayonnement du département de l'Aude, que les autorités françaises qualifient "d'intérêt communautaire économique, touristique, culturel et social". La France indique ainsi qu'une étude de 2009 a permis d'établir que l'aéroport de Carcassonne génère un impact économique de EUR [...] chaque année pour le département de l'Aude et le Languedoc-Roussillon, dont la "traduction" en équivalents temps plein ("ETP") serait de [...] emplois. Diverses autres études, réalisées entre 2000 et 2007, ont évalué l'impact économique et social de l'aéroport, et corrélativement les flux financiers dont la Région se serait privée en cas de fermeture de l'aéroport.

181. A la lumière de ces éléments et du raisonnement développé dans la section 5.1.3, la Commission considère à ce stade que l'ensemble des mesures en cause est susceptible de répondre à un objectif d'intérêt général clairement défini, à savoir le développement économique et touristique du département de l'Aude.

5.2.1.2. *L'infrastructure est nécessaire et proportionnée à l'objectif fixé*

182. La France avance que les investissements réalisés entre 2000 et 2010 étaient nécessaires à la conformité aux normes et utiles à l'exploitation commerciale de l'aéroport. La Commission ne dispose d'aucune justification concernant les investissements envisagés à compter du 1^{er} mai 2011.

183. La Commission considère que la France n'a pas fourni suffisamment d'éléments permettant d'établir la nécessité des investissements entrepris au regard de l'objectif poursuivi, en particulier concernant:

— l'allongement de la piste, le renforcement de l'aire de manœuvre et les travaux sur les parkings aviation

⁽¹⁾ JO C 8 du 11 janvier 2012, p. 15-22.

⁽²⁾ En particulier, les arrêtés autorisant la CCI à recourir à l'emprunt (voir section 3.1.2) font explicitement références à des travaux d'infrastructure.

⁽³⁾ Paragraphe 85 des lignes directrices de 2005.

⁽⁴⁾ Voir points 17 et suivants de la présente décision.

⁽⁵⁾ 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)

⁽⁶⁾ Voir décision de la Commission du 18 février 2011 dans l'affaire d'aide d'État NN 26/2009 - Grèce - Agrandissement de l'aéroport de Ioannina, points 69 et 70. Voir aussi arrêt du 18 janvier 2012 T-422/07, Djebel/Commission, non encore publié au Rec. points 122 et 123 et jurisprudence citée.

civile, aviation commerciale et véhicules, la voirie et les hangars incorporés dans les comptes de la CCI-aéroport en 2003;

- les programmes d'investissement ferme et optionnel sur lesquels la Région s'est engagée par la CDSP en 2011.

184. La Commission comprend à ce stade que l'allongement de la piste, terminé en 2003, a permis d'accueillir des appareils moyen-courrier, comme les B737-800 utilisés par Ryanair. La Commission invite cependant les autorités françaises à apporter plus de détails sur la nécessité des travaux d'infrastructure par rapport au niveau de son utilisation tel que projeté à l'époque, par rapport à sa situation vis-à-vis d'autres aéroports proches et par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

185. Sur la base des informations disponibles à ce stade, la Commission n'est pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si le critère de la nécessité et de la proportionnalité de l'infrastructure est satisfait.

5.2.1.3. L'infrastructure offre des perspectives satisfaisantes d'utilisation à moyen terme

186. Les autorités françaises ont indiqué⁽¹⁾ que la capacité annuelle de l'aéroport de Carcassonne est actuellement de 500 000 passagers. La Commission relève qu'elle ne dispose pas d'informations sur les prévisions du trafic futur à l'aéroport ayant fondé les décisions d'investissement en cause, notamment pour les programmes structurants identifiés au point précédent. Par conséquent, la Commission émet à ce stade des doutes sur l'existence de perspectives satisfaisantes d'utilisation de l'infrastructure à moyen terme.

5.2.1.4. L'accès à l'infrastructure de manière égale et non discriminatoire

187. Dans le cadre du cadre commercial conclu avec la CCI de Carcassonne, la compagnie Ryanair a bénéficié de niveaux de redevance dérogeant à la tarification générale en vigueur, notamment pour l'assistance en escale (voir partie 3.2). Cependant, la France indique qu'aucun contrat de ce type n'a été conclu avec une autre compagnie, et que l'exploitant a tenté de conclure des accords commerciaux aux mêmes conditions que celles dont bénéficie Ryanair avec d'autres compagnies à bas coûts, sans succès.

188. Dans ce contexte, la Commission considère à ce stade que le caractère égal et non discriminatoire de l'accès aux équipements subventionnés (faisant partie de l'infrastructure aéroportuaire) pourrait être établi. Elle invite néanmoins la France et les parties intéressées à fournir toute information pertinente à cet égard.

5.2.1.5. Absence d'affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun

189. Selon la France, les investissements financés ne sont pas en mesure d'affecter le développement des échanges dans

une mesure contraire à l'intérêt communautaire, eu égard au faible trafic passagers de l'aéroport de Carcassonne.

190. La Commission constate néanmoins que plusieurs aéroports ouverts au trafic national et international commercial se trouvent dans un rayon de 100 km de l'aéroport, comme Castres-Mazamet ou Toulouse-Blagnac. De plus, les études évaluant l'impact économique de l'aéroport sur la région Languedoc-Roussillon (voir section 5.2.1.1) mentionnent les "fuites" engendrées par la concurrence de plateformes concurrentes, et, à l'inverse, les flux de "cannibalisation" consécutifs au développement de l'aéroport et imputables à la capture d'une partie des flux économiques et de passagers des aéroports concurrents.

191. La Commission invite par conséquent les autorités françaises ainsi que les parties intéressées (notamment les aéroports qui estiment se trouver dans une situation de concurrence avec l'aéroport de Carcassonne) à prendre position sur la question de savoir dans quelle mesure les soutiens à l'investissement ont conforté la position concurrentielle de l'aéroport de Carcassonne. Elle invite également les autorités françaises ainsi que les parties intéressées à indiquer si les mesures en cause pourraient, ou ont pu d'ores et déjà avoir un impact sur la concurrence entre différents modes de transport, et notamment entre l'aérien et le ferroviaire.

5.2.1.6. Sur la nécessité et la proportionnalité de l'aide

192. Concernant la nécessité du montant d'aide, la Commission relève que les aides supposées comportent une intensité de 100 % (voir section 3.1.2). A partir du 1^{er} mai 2011, la Commission comprend⁽²⁾ que les investissements financés par la Région le sont toujours avec une intensité de 100 %.

193. La France soutient que les contributions publiques étaient nécessaires "dans la mesure où l'économie de l'aéroport ne permettait pas au gestionnaire de réaliser les aménagements de mise aux normes de la plateforme"⁽³⁾. La Commission a néanmoins des doutes sur la nécessité de ces intensités, et notamment sur la question de savoir si les exploitants successifs n'étaient ou ne sont pas en mesure de contribuer à la couverture des coûts d'investissement, en particulier à moyen ou long terme.

194. Par conséquent, la Commission exprime à ce stade des doutes quant à la nécessité de l'aide et à l'effet incitatif de son octroi. Elle invite la France et les tiers intéressés à fournir tout élément utile à cet égard.

195. Pour les raisons expliquées ci-dessus, la Commission doute, à ce stade, que l'aide à l'infrastructure aéroportuaire puisse être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

5.2.2. Compatibilité de l'aide au fonctionnement avec le marché intérieur

196. En ce qui concerne l'examen des mesures identifiées ci-dessus (Section 5.1.3.2 de la présente décision) et

⁽¹⁾ Lettre du 10 février 2012, voir section 2.1.

⁽²⁾ Délibération du 14 avril 2011.

⁽³⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012.

susceptibles d'alléger les coûts de fonctionnement des exploitants de l'aéroport, la Commission considère à ce stade que ces mesures constituent des aides au fonctionnement pour lesquelles les autorités françaises n'ont fourni aucune justification à ce jour.

197. En ce qui concerne l'examen des mesures destinées à financer les activités régaliennes de l'aéroport, à supposer la qualification d'aide avérée, tout financement d'activité économique par ce biais constituerait également une aide au fonctionnement pour laquelle les autorités françaises n'ont fourni aucune justification à ce jour.
198. Compte tenu de ce qui précède la Commission a donc des doutes quant à la compatibilité de ces mesures liées au fonctionnement de l'aéroport avec le marché intérieur.
199. A cet égard, il revient aux autorités françaises⁽¹⁾ d'indiquer sur quelle base légale les aides en cause pourraient être considérées comme compatibles avec le marché commun, et de démontrer que les conditions de compatibilité sont réunies.

6. APPRÉCIATION DES AIDES POTENTIELLES ACCORDÉES À RYANAIR

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

200. L'appréciation qui suit concerne le cadre contractuel des relations entre la CCI et Ryanair et sa filiale AMS à partir de 1998⁽²⁾. A la lumière des informations disponibles à ce stade, les mesures concernées sont relatives aux contrats suivants, et à chacune des modifications qui y sont afférentes:
- la Convention conclue avec Ryanair le 1er juillet 1998, ainsi que les modifications apportées par la Convention n° 1 (du 01.07.2001), la Convention n° 2 (du 07.06.2006), la Convention n° 3 (du 14.06.2006), et la Convention n° 4 (du 25.12.2007).
 - le contrat de services aéroportuaires conclu avec Ryanair le 9 février 2007, et l'Avenant n° 1 (du 28.09.2009), n° 2 (du 22.02.2010), et n° 3 (du 15.02.2011), qui en modifient les termes.
 - le contrat de services marketing conclu avec AMS le 2007 et les avenants n° 1 (du 9.02.2007), n° 2 (du 17.12.2007), n° 3 (de 2009), n° 4 (du 22.02.2010) et n° 5 (du 5.07.2010).
 - pour la période allant de 1998 à 2007, la Commission rappelle qu'elle n'a pas connaissance d'un éventuel contrat qui expliciterait les redevances versées par Ryanair à l'aéroport.
201. La Commission tient à rappeler que, à supposer que les mesures en cause constituent des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, ces aides seraient illégales au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Il ressort en effet des informations à la disposition de la Commission à ce stade que ces mesures ont d'ores et déjà été octroyées à leurs bénéficiaires.

6.1.1. Ressources d'Etat et imputabilité à l'Etat

6.1.1.1. Présence de ressources d'Etat

202. Les contrats avec Ryanair d'une part, et avec AMS d'autre part, ont été conclus directement par la CCI, à la fois en tant que gestionnaire de l'activité aéroportuaire (CCI-aéroport) et dans le cadre du service autonome "promotion du territoire". Toutefois, comme exposé précédemment dans la section 2.2, le Conseil général de l'Aude et la Ville de Carcassonne ont participé, aux côtés de la CCI, au financement des contrats de promotion à compter de 1998⁽³⁾. La Région Languedoc-Roussillon s'est ajouté aux contributeurs à compter de 2006. Compte tenu du raisonnement exposé à la section 5.1.2, la Commission considère donc que les ressources ayant servi à financer les mesures en cause constituent des ressources d'Etat.

6.1.1.2. Imputabilité des mesures à l'Etat

203. Une jurisprudence constante considère que l'article 107, paragraphe 1, du TFUE englobe l'ensemble des aides accordées au moyen de ressources d'Etat, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que l'aide est accordée par l'Etat ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne pour gérer l'aide. Une mesure financée par un tel organisme est ainsi imputable à l'Etat dès lors, essentiellement, que l'établissement de la mesure en cause est décidée par l'Etat, et que l'Etat définit les conditions d'utilisation, de gestion ou de répartition de ces ressources⁽⁴⁾. Le caractère étatique de l'aide apparaît avec plus d'évidence lorsque l'intermédiaire est qualifié d'outil privilégié de la politique conduite par la Région, qu'il a été institué pour agir dans la continuité de la politique définie par celle-ci et dont les décisions d'accorder un avantage économique étaient directement liées à la région en question⁽⁵⁾.
204. Or, si les autorités françaises soulignent que les collectivités territoriales ne sont pas parties aux contrats liant formellement la CCI à Ryanair et à AMS, la CCI a conclu de façon ponctuelle des conventions de partenariat avec les collectivités concernées afin que ces dernières prennent en charge financièrement une partie des opérations de promotion du territoire Audois. Les autorités françaises précisent que les partenaires financiers de la CCI étaient tenus informés à travers des comités de pilotage "promotion du territoire" des actions menées dans ce cadre. En outre, l'utilisation des subventions devait être conforme aux modalités agréées entre la collectivité et la CCI, sous le contrôle de la collectivité partenaire, sous peine de reversement de la subvention octroyée⁽⁶⁾. En tout état de cause, il est précisé dans la délibération portant création du service "promotion du territoire"⁽⁷⁾ que la CCI, le CG11, la Région Languedoc Roussillon et la Ville de Carcassonne ont, sur la base d'une décision conjointe, lancé une action de promotion du territoire de l'Audois. Les collectivités concernées ont délégué la

⁽³⁾ Lettre des autorités françaises du 10 février 2012

⁽⁴⁾ CJCE, 22 mars 1977, aff. 78/76, Steinike, point 21 et suivants

⁽⁵⁾ TPICE, 25 mars 1999, aff. T-37/97, Forges de Clabecq SA / Commission, point 69

⁽⁶⁾ Telles que spécifiées par exemple dans les annexes de la convention de 2008 entre la CCI et la région Languedoc Roussillon

⁽⁷⁾ Délibération de la CCI du 10 décembre 2007.

⁽¹⁾ Voir arrêt de la Cour du 28 avril 1993, C-364/90, Italy/Commission, Rec. [1993], p. I-02097, point 20.

⁽²⁾ Voir section 3.2.2.

gestion des actions de promotion à la CCI, laquelle a isolé cette activité dans un service particulier aux fins de mieux l'identifier.

205. Il en ressort que c'est sur délégation des collectivités territoriales concernées que les décisions relatives aux actions de promotion, et les décisions budgétaires qui y sont afférentes, ont été prises par la CCI.
206. Concernant l'ensemble des relations commerciales avec Ryanair, la Commission observe par ailleurs que le comportement de l'assemblée générale des Chambres de commerce et d'industrie françaises en tant qu'établissements publics de l'Etat est soumis à la tutelle des autorités centrales de l'Etat.
207. Sur la base de l'ensemble des éléments ci-dessus, la Commission conclut donc à ce stade que la conclusion de ces contrats implique l'utilisation de ressources d'Etat au sens de l'article 107 (1), TFUE, et que les décisions de conclure ces contrats sont imputables à l'Etat.

6.1.2. *Avantage sélectif*

208. Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage sélectif qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché ⁽¹⁾.
209. Premièrement, la Commission observe que les mesures prises sont sélectives dans la mesure où elles concernent exclusivement Ryanair. Comme exposé dans la section 3.2, aucun accord similaire à ceux conclus avec Ryanair et ses filiales n'a été conclu avec une autre compagnie aérienne. Ryanair est d'ailleurs depuis 2001 la seule compagnie à opérer sur l'aéroport de Carcassonne.
210. Deuxièmement, afin de déterminer si les contrats conclus confèrent un avantage à Ryanair, la Commission devrait en principe examiner si, dans des circonstances similaires, un exploitant d'aéroport exerçant ses activités dans les conditions normales d'une économie de marché aurait conclu des accords commerciaux analogues ou identiques à ceux conclus par la CCI.
211. Aux fins de l'appréciation des contrats en cause, 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 ⁽²⁾.

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

212. S'agissant des contrats qui ont été conclus entre la CCI et les compagnies Ryanair et AMS, la Commission doit en premier lieu s'interroger sur le fait de savoir si, aux fins de l'identification d'un avantage économique dont elles auraient bénéficié, Ryanair et sa filiale AMS doivent être considérées individuellement ou conjointement.

213. La Commission constate tout d'abord qu'AMS est une filiale de Ryanair à 100 %, dont les dirigeants sont des cadres supérieurs de Ryanair ⁽³⁾. La Commission constate par ailleurs que cette société a en fait été créée dans le seul but de fournir des prestations marketing sur le site web de Ryanair et n'exerce pas d'autres activités.
214. De plus, les prestations marketing ont donné lieu, entre 1998 et 2007, au versement de contributions directement à Ryanair. Les prestations achetées auprès d'AMS au titre du contrat de services marketing conclu en 2007 se sont donc substituées à celles acquises auprès de Ryanair. Dans la délibération du 29 janvier 2007 approuvant la modification du cadre contractuel la liant à Ryanair, la CCI souligne d'ailleurs que l'ensemble contractuel constitué par l'avenant à la convention de 1998 passée avec Ryanair, le contrat de service marketing conclu avec AMS, et le contrat de services aéroportuaires conclu avec Ryanair forme un "ensemble cohérent".
215. En outre, le contrat de services marketing conclu avec la société AMS stipule dans son objet même qu'il est "lié à l'engagement de la compagnie Ryanair d'opérer des vols réguliers au départ et à l'arrivée de Carcassonne" ⁽⁴⁾. Il est évident que, Ryanair étant la seule compagnie aérienne à opérer depuis l'aéroport de Carcassonne, l'achat de services marketing pour la promotion du trafic aérien la concerne directement. Il est d'ailleurs précisé dans cette même délibération que l'ouverture de nouvelles lignes donnera lieu automatiquement à la signature de nouveaux avenants.
216. Enfin, la Commission tient à rappeler qu'elle a également suivi cette approche dans sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen du 29 novembre 2007 sur l'aéroport de Pau, dans sa décision d'extension de procédure du 25 janvier 2012 sur ce même aéroport, ainsi que dans ses décisions d'ouverture de procédure du 8 février et du 23 mars 2012 sur les aéroports de La Rochelle et d'Angoulême.
217. Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission estime donc à ce stade qu'il convient d'apprécier conjointement les mesures en faveur de Ryanair et d'AMS aux fins de la détermination de l'existence d'un avantage économique, Ryanair et AMS ne constituant en fait qu'un unique bénéficiaire des mesures en cause ⁽⁵⁾.

6.1.2.2. *Appréciation conjointe des contrats de services aéroportuaires et des contrats de services marketing*

218. Aux fins de l'application du critère de l'investisseur avisé en économie de marché, la Commission doit établir si le Contrat de services aéroportuaires (et ses avenants) et les Contrats de services marketing doivent être appréciés conjointement.

⁽¹⁾ Voir notamment arrêt de la Cour du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, Rec. I-2459, point 41.

⁽²⁾ Voir arrêt «Stardust Marine» du 16 mai 2002, affaire C-482/99, points 71 et 72.

⁽³⁾ Voir le rapport de rapport de la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine sur la CCIPB délibéré le 19 octobre 2006 qui conclut notamment que "la société AMS n'est qu'une émanation de Ryanair, dirigée par deux cadres supérieurs de la compagnie Ryanair." Ce rapport peut être consulté sur www.ccomptes.fr/fr/CRC02/documents/ROD/AQR200701.pdf.

⁽⁴⁾ Contrat de services marketing conclu avec AMS, article 1.1

⁽⁵⁾ La Commission emploiera donc "Ryanair/AMS" dans la suite de l'évaluation pour dénoter le bénéficiaire des mesures en cause.

219. A cet égard, la Commission a rappelé au point 47 que, d'une part, les contrats de services marketing conclus avec AMS étaient liés à l'opération des lignes par Ryanair⁽¹⁾ et, d'autre part, que l'ensemble constitué des contrats de services marketing et du contrat de services aéroportuaires forme, selon les termes de la CCI, un "ensemble cohérent"⁽²⁾.
220. La Commission observe par ailleurs que le seul avantage potentiellement tiré par les exploitants de l'aéroport des prestations marketing offertes par AMS sur le site de Ryanair proviendrait d'une augmentation du nombre de passagers utilisant Ryanair. Or les estimations de trafic et de taux de remplissage constituent une composante essentielle de l'analyse de la rentabilité de l'entrée en relation avec Ryanair⁽³⁾. La Commission considère par conséquent qu'aux fins de l'application du critère de l'investisseur avisé en économie de marché, l'évaluation de l'opportunité de l'entrée en relations commerciales avec Ryanair⁽⁴⁾ ne peut ignorer les conséquences de la conclusion parallèle de contrats marketing, et notamment leurs coûts.
221. La Commission observe à cet égard que comme indiqué au point 160, les versements financiers à AMS ont été considérés par Veolia, exploitant de l'aéroport à compter du 1^{er} mai 2011, comme faisant partie intégrante du cadre commercial entre l'aéroport et Ryanair, et en particulier indissociables du maintien des lignes existantes; Veolia semble ainsi considérer qu'un montant d'"AMS"⁽⁵⁾ par passager ou par rotation est un paramètre incontournable de la relation commerciale avec Ryanair.
222. Enfin, l'attribution par la CCI à Ryanair et à AMS de ces marchés de services marketing n'a pas respecté les dispositions applicables du droit européen de la commande publique, aucune procédure de marchés publics n'ayant eu lieu pour la passation de ces contrats.
223. La Commission estime donc à ce stade que les Contrat de services marketing et le Contrat de services aéroportuaires doivent être appréciés conjointement. Elle invite les autorités françaises et les parties tierces à commenter le choix de cette approche.

6.1.2.3. Appréciation conjointe du comportement des différentes entités publiques vis-à-vis de Ryanair/AMS

224. La Commission remarque que différentes entités publiques ont, selon les informations à sa disposition, contribué au financement du fonctionnement de l'aéroport, et notamment à la prise en charge des activités de promotion (voir les points 20 à 23).
225. La Commission note néanmoins que la Région Languedoc Roussillon, le Conseil Général de l'Aude et la Communauté d'agglomération du Carcassonnais n'ont

aucun lien de propriété avec l'opérateur aéroportuaire⁽⁶⁾. La Commission rappelle également que selon les indices à sa disposition, les services marketing proposés par la filiale de Ryanair n'ont pas de valeur commerciale pour l'exploitant de l'aéroport si proposés séparément de liaisons de Ryanair, mais qu'il convient au contraire de les apprécier conjointement avec le contrat de service aéroportuaire pour les liaisons desservies par Ryanair sur l'aéroport de Carcassonne (voir points 212 à 217).

226. A cet égard, la Commission invite les autorités françaises et les tiers intéressés à présenter leurs commentaires à propos de l'opportunité de considérer le comportement de la CCI-aéroport conjointement à celui des autres autorités publiques qui interviennent dans son financement pour l'appréciation du critère de l'investisseur avisé⁽⁷⁾.

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

227. L'analyse du critère de l'investisseur avisé en économie de marché doit être conduite, pour chaque période considérée, au moment de la conclusion des contrats qui y sont afférents⁽⁸⁾. Toute modification substantielle du cadre contractuel constitue donc une nouvelle mesure, pour l'octroi de laquelle il s'agit de déterminer si les autorités publiques se sont comportées comme un investisseur avisé.
228. A la lumière des informations à sa disposition, la Commission relève que le cadre contractuel conclu avec Ryanair/AMS a subi de nombreuses modifications visant essentiellement à déterminer les contributions versées sur une base annuelle.
229. La Commission considère à ce stade que le comportement des autorités publiques dans leurs relations avec Ryanair et sa filiale doit être pris en considération à chaque modification substantielle des relations contractuelles entre les parties, à savoir:
- à la date de passation de la convention conclue avec Ryanair portant versement des subventions à la promotion du territoire, soit le 1.07.1998,

⁽⁶⁾ Il est toutefois clair que les collectivités territoriales ont un intérêt économique marqué pour l'aéroport de Carcassonne compte tenu du lien étroit qui existe entre le développement du trafic aérien et le développement touristique et l'activité économique de la région. Les collectivités concernées ont d'ailleurs lancé une action de promotion du territoire, matérialisée dans la conclusion des contrats de services marketing avec AMS, sur la base d'une décision conjointe.

⁽⁷⁾ Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du Tribunal du 17 décembre 2008 Ryanair c/ Commission (T-196/04 Recueil 2008 pII-3643), concernant les accords conclus par la Région Wallonne et l'aéroport de Charleroi Bruxelles Sud avec la compagnie Ryanair, la Région Wallonne détenait directement ou indirectement à l'époque des faits 96,28 % des parts sociales de la société gestionnaire de l'aéroport et était également propriétaire de l'infrastructure. A la lumière des circonstances particulières et des liens de dépendance économiques et légaux entre la société gestionnaire de l'aéroport et la région Wallonne, le Tribunal a considéré qu'il est nécessaire, dans le cadre de l'application du critère de l'investisseur avisé, d'envisager la transaction commerciale dans son ensemble, en vue de vérifier si l'entité étatique et l'entité contrôlée par celle-ci, prises ensemble, se sont comportées comme des opérateurs rationnels en économie de marché" (point 59).

⁽⁸⁾ Selon la jurisprudence, "tant l'existence que l'importance d'une aide doivent être appréciés, compte tenu de la situation au moment de son octroi" (voir arrêt «Stardust Marine» précité, points 71 et 72.).

⁽¹⁾ Contrat de services marketing conclu avec AMS, article 1.1

⁽²⁾ Délibération de la CCI du 29 janvier 2007

⁽³⁾ Ou du démarrage d'une nouvelle ligne.

⁽⁴⁾ Ouverture de ligne, variation du nombre de dessertes ou de leur fréquence, etc.

⁽⁵⁾ L'annexe 10 de la CDSF fait référence à des montants "d'AMS" pour évoquer le soutien marketing apporté à Ryanair/AMS.

- aux dates des deux conventions modifiant substantiellement les termes de la convention initiale, soit les 01.07.2001 (Convention n° 1) et 14.06.2006 (Convention n° 3),
 - à la date de définition du nouveau cadre contractuel composé du contrat de service marketing, de son avenant n° 1 et de la convention n° 4 conclue avec Ryanair, ainsi que du contrat de services aéroportuaires conclu avec Ryanair, soit au moment de la délibération du 25 janvier 2007,
 - aux dates des avenants modifiant substantiellement les termes du contrat de service marketing conclu avec AMS, soit les 17.02.2007 (avenant n° 2), courant de l'année 2009 (avenant n° 3), 22.02.2010 (avenant n° 4) et 5.07.2010 (avenant n° 5),
 - aux dates des avenants modifiant substantiellement les termes du contrat de service aéroportuaire conclu avec Ryanair, soit les 28.09.2009 (Avenant 1), 22.02.2010 (Avenant 2), et 15.02.2011 (Avenant 3).
230. La Commission observe de manière générale, qu'il n'existait, conformément aux indications des autorités françaises, aucune étude de marché et/ou business plan concernant les différents contrats conclus avec Ryanair/AMS et étayant économiquement la décision de l'aéroport de prendre de tels engagements vis-à-vis de Ryanair/AMS.
231. Les autorités françaises ont néanmoins souligné que la décision de la CCI repose sur la volonté de pérenniser l'aéroport de Carcassonne en développant une autre activité après la fermeture de la ligne à obligation de service public, ainsi que sur l'intérêt pour le rayonnement notamment économique et touristique du département du Carcassonnais (voir section 2.1). Comme indiqué dans la section 5.1.3.2, la Commission relève que selon une jurisprudence constante, les considérations de développement régional ne peuvent être prises en compte pour l'application du test de l'investisseur avisé.
232. La jurisprudence de la Cour de justice ⁽¹⁾ impose à la Commission d'évaluer tout d'abord si le bénéficiaire présumé paie un prix de marché pour les services aéroportuaires de l'aéroport de Carcassonne. Si les mesures en cause correspondaient à un tel prix de marché, Ryanair ne bénéficierait alors d'aucun avantage.
233. Les autorités françaises n'ont fourni aucun comparateur permettant d'apprécier si le prix payé par Ryanair correspondait au prix normal du marché.
234. Néanmoins, aux termes de l'arrêt Chronopost susmentionné, en l'absence de toute possibilité de comparer la situation de l'autorité octroyant les mesures en cause avec celle d'un groupe privé d'entreprises n'opérant pas dans un secteur réservé, la Commission devrait apprécier les «conditions normales de marché» par rapport à des éléments objectifs et vérifiables. L'étude des coûts encourus par l'exploitant de l'aéroport dans la prestation des services aéroportuaires en cause peut participer à cette appréciation.
235. A ce sujet, la Commission estime que, en raison de l'application du principe de la caisse unique (single till) dans le cadre de la gestion de l'aéroport de Carcassonne, elle prendra en compte tant les revenus aéronautiques (redevances aéroportuaires et assistance en escale) que les revenus induits par l'activité non aéronautique de l'aéroport (commerces, parkings, navette, etc.).
236. Dans le cas d'espèce, les autorités françaises font valoir que [...] dont bénéficie Ryanair s'explique par le fait que les coûts générés par l'activité de la compagnie au titre de l'assistance technique, soit les 25 personnels ETP supplémentaires employés, qui s'élevaient à [...] EUR en 2007 ⁽²⁾, seraient plus que couverts par les recettes extra aéronautiques enregistrées la même année.
237. Toutefois, la Commission estime qu'outre les coûts liés à l'assistance technique, d'autres types de coûts pourraient être directement rattachés aux opérations de Ryanair sur l'aéroport, notamment des coûts d'exploitation (par exemple entretien ou marshalling). De plus, concernant les ETP supplémentaires employés par l'aéroport en 2007 pour la prestation de services d'assistance en escale à Ryanair, la Commission constate que le calcul de la France compare la situation de 2007 à celle de 1997, où l'ensemble du trafic régulier était assuré par Air Liberté. Ce calcul ne correspond donc pas au coût du personnel d'assistance en escale attribuable à Ryanair.
238. La France a par exemple indiqué que des travaux d'aménagement nécessaires à l'accueil de vols réguliers intra européens ont été réalisés depuis 2001, sur la plateforme et dans l'aérogare. Bien que la CCI précise que ces investissements n'émanent pas d'une demande spécifique de Ryanair, la compagnie aérienne bénéficie directement et exclusivement de ces aménagements, en tant qu'opérateur unique présent sur l'aéroport depuis 2001. La Commission invite à ce sujet les autorités françaises et les tiers intéressés à préciser les coûts qu'elles considèrent être liés à des investissements dédiés à la compagnie Ryanair.
239. A ce stade, la Commission fait observer qu'il est donc difficile de savoir si, et dans quelle mesure, les rabais et ristournes accordés sur les redevances aéroportuaires et [...] services d'assistance en escale ont été fixés par rapport aux coûts d'exploitation des infrastructures de l'aéroport, et donc aux coûts de la fourniture des services aéroportuaires.
240. De plus, en se fondant sur les chiffres fournis par les autorités françaises sur les résultats d'exploitation des années 1996 et 1997, et compte tenu des coûts afférents à la gestion de l'aéroport, et des recettes prévisibles liées tant aux redevances aéroportuaires qu'aux recettes extra aéronautiques, la Commission considère à ce stade que la France n'a pas été en mesure d'établir la pertinence économique de la décision d'accueillir la compagnie Ryanair sur l'aéroport, aux conditions commerciales qui lui ont été offertes.

⁽¹⁾ Arrêt Chronopost, affaires jointes C-83/01 P, C-93/01 P et C-94/01 P [2003] I-6993, point 38.

⁽²⁾ Lettre des autorités françaises en date du 10 février 2012

241. Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission a de forts doutes sur le fait que la CCI-aéroport ait agi comme un investisseur avisé en économie de marché dans le cadre de ses relations avec Ryanair/AMS.

242. La Commission invite la France et les parties tierces à commenter ce point, et plus généralement à fournir toute information utile à l'appréciation de l'existence et de l'étendue d'un éventuel avantage à Ryanair/AMS. Elle invite en particulier les autorités françaises à détailler l'ensemble des coûts d'exploitation de l'aéroport liés ou attribuables à l'accueil de Ryanair, et à présenter les perspectives de rentabilité ou, à défaut, les derniers budgets prévisionnels établis antérieurement à la conclusion de chaque modification du cadre contractuel et commercial avec Ryanair/AMS.

6.1.3. Affectation du commerce et de la concurrence

243. Lorsqu'une aide financière accordée par un État membre renforce la position d'entreprises par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide. Selon une jurisprudence constante ⁽¹⁾, pour qu'une mesure fausse la concurrence, il suffit que le destinataire de l'aide soit en concurrence avec d'autres entreprises sur des marchés ouverts à la concurrence.

244. Depuis l'entrée en vigueur du troisième volet de libéralisation du transport aérien le 1^{er} janvier 1993 ⁽²⁾, rien n'empêche les transporteurs aériens communautaires d'opérer des vols sur les liaisons intra-communautaires et de bénéficier de l'autorisation de cabotage illimitée.

245. Dans les Lignes directrices de 2005, la Commission a précisé que "les incitations financières au démarrage... accordent des avantages aux compagnies bénéficiaires et peuvent donc créer directement des distorsions entre compagnies dans la mesure où elles abaissent les coûts d'exploitation des bénéficiaires. Elles peuvent aussi indirectement affecter la concurrence entre aéroports en aidant les aéroports à se développer, voire en incitant une compagnie à «se délocaliser» d'un aéroport à un autre et à transférer une ligne d'un aéroport communautaire à un aéroport régional. Elles sont dès lors normalement constitutives d'aide d'État et doivent être notifiées à la Commission" (paragraphes 77 et 78).

246. La Commission considère donc à ce stade que les mesures en cause risquent de fausser la concurrence et d'affecter les échanges au sein de l'Union européenne.

6.1.4. Conclusion sur l'existence d'une aide

247. Au vu de ce qui précède, la Commission considère à ce stade que Ryanair a bénéficié d'aides d'État du fait des relations établies avec la CCI aux termes de la convention de 1998, du contrat de services aéroportuaires de 2007 et du contrat de services marketing de 2007, et invite les

parties intéressées à présenter leurs commentaires et à fournir toute information pertinente à cet égard.

6.2. Compatibilité avec le marché intérieur

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

248. Par le même raisonnement qu'aux points 175 et suivants, la Commission considère que l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE constitue directement la base de l'appréciation de la compatibilité avec le marché commun des mesures octroyées avant l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005. En l'espèce, les mesures concernées sont la convention conclue avec Ryanair portant versement des subventions à la promotion du territoire du 1^{er} juillet 1998, ainsi que la Convention n°1 du 1^{er} juillet 2001 (voir point 227). Le raisonnement de cette section s'appliquerait *mutatis mutandis* à toute autre modification substantielle du cadre contractuel et commercial entre la CCI et Ryanair, contenant des éléments d'aide d'État et octroyée avant le 9 décembre 2005.

249. A cet égard, il ressort de la pratique décisionnelle de la Commission ⁽³⁾ qu'une mesure d'aide à une compagnie aérienne peut être déclarée compatible si les critères cumulatifs suivants sont remplis:

- la mesure contribue à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun, i.e. l'ouverture de nouvelles lignes d'un aéroport de catégories C ou D au sens des lignes directrices de 2005, ou exceptionnellement de catégorie B, vers un autre aéroport communautaire, pour une ligne viable à terme;
- 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.

250. Quoique l'aéroport de Carcassonne ait relevé de la catégorie D au sens des lignes directrices de 2005 (petit aéroport régional) de 1998 à 2012, la Commission ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer la compatibilité des mesures en cause sur cette base. En particulier, la Commission ne peut à ce stade évaluer la viabilité à terme des lignes telle qu'envisagée au moment de l'octroi des mesures, et en conséquence la nécessité, la proportionnalité et l'effet incitatif desdites mesures.

251. La Commission exprime donc des doutes quant à la compatibilité de la convention conclue avec Ryanair le 1^{er} juillet 1998 et de la Convention n° 1 du 1^{er} juillet 2001 avec le marché intérieur.

⁽¹⁾ Arrêt du Tribunal de première instance du 30 avril 1998, affaire T-214/95, *Het Vlaamse Gewest (Région flamande) contre Commission des Communautés européennes*, Rec. 1998, p. II-717.

⁽²⁾ Règlements du Conseil (CEE) n° 2407/92, n° 2408/92 et n° 2409/92, JO L 240 du 24.8.1992.

⁽³⁾ Voir par exemple la décision NN 71/2007 - State aid to Flughafen Lübeck GmbH and Ryanair, JO C 295/29, ou la décision NN 109/1998 du 26.05.1998, United Kingdom, Manchester Airport.

252. La Commission invite les autorités françaises à indiquer⁽¹⁾ sur quelle base légale les aides en cause pourraient être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, et à établir dans quelle mesure les conditions de compatibilité y afférentes étaient réunies.

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

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

254. L'aéroport de Carcassonne n'étant pas situé dans une région de ce type, cette dérogation ne lui est pas applicable.

255. Concernant la compatibilité de ces aides éventuelles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous c), du TFUE, la Commission note à la lumière des éléments qui précèdent que le développement d'un aéroport et l'attraction des passagers dans la région prend un sens quand on l'appréhende sur le plan du développement économique de la région, dont l'aéroport est certes partie prenante, mais n'est qu'un des bénéficiaires.

256. La Commission doit dès lors examiner si ces mesures pourraient être déclarées compatibles sur la base des Lignes directrices de 2005, et notamment avec le point 79 concernant les critères de compatibilité des aides au démarrage de liaisons aériennes.

6.2.2.1. Objectif des aides au démarrage

257. Les aéroports de petite taille ne disposent souvent pas des volumes de passagers qui leur sont nécessaires pour atteindre la taille critique et le seuil de rentabilité. En conséquence, la Commission observe que les compagnies aériennes ne sont pas toujours prêtes, sans incitations à cette fin, à prendre le risque d'ouvrir des routes au départ d'aéroports inconnus et non testés.

258. C'est pourquoi la Commission accepte que des aides publiques soient versées temporairement aux compagnies aériennes sous certaines conditions, si cela les incite à créer de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences au départ d'aéroports régionaux et d'attirer les volumes de passagers qui leur permettront ensuite d'atteindre à terme le seuil de rentabilité. La Commission veillera à ce que de telles aides n'avantagent pas des aéroports de grande taille déjà largement ouverts au trafic international et à la concurrence (paragraphe 71 et 74 des Lignes directrices de 2005).

259. Compte tenu de ces objectifs et des difficultés importantes auxquelles peut donner lieu le lancement de la nouvelle ligne, les lignes directrices prévoient la possibi-

lité d'accorder une aide au démarrage aux petits aéroports régionaux pour leur permettre de promouvoir de nouvelles lignes aériennes au départ de leurs aéroports, pour autant que les conditions spécifiées dans les Lignes directrices de 2005 au point 5.2 soient réunies.

6.2.2.2. Conditions de compatibilité

260. Compte tenu des conditions fixées au paragraphe 79 des lignes directrices (a) – (l), la Commission observe que:

(a) *Le bénéficiaire doit être titulaire d'une licence conformément au règlement 2407/92.*

Dans le cas d'espèce, les mesures concernent des transporteurs aériens possédant une licence d'exploitation en cours de validité, comme le requièrent les lignes directrices. La Commission considère donc que ce critère est rempli.

(b) Avec moins d'un million de passagers par an, l'aéroport de Carcassonne a relevé tout au long de la période 1998-2012 de la catégorie D définie dans les lignes directrices (petit aéroport régional)⁽²⁾, et il est à ce titre éligible à une aide au démarrage aux compagnies aériennes à son départ.

(c) *L'aide ne doit être accordée qu'en relation avec l'ouverture de nouvelles liaisons ou de rotations supplémentaires sur des liaisons existantes.*

Lien avec de nouvelles lignes

La Commission rappelle à ce stade qu'elle n'a pas connaissance du cadre contractuel précisant les tarifs des redevances aéroportuaires appliqués à Ryanair entre 1998 et 2007.

Selon les autorités françaises, entre 2005 et 2007, ces tarifs auraient été conformes à la grille tarifaire générale, à l'exception des exemptions dont la compagnie bénéficie ([...]) et de la mesure consistant à appliquer à Ryanair la redevance d'atterrissage prévue pour un appareil de 25 à 60 tonnes, alors que la compagnie avait fait évoluer sa flotte pour opérer sur des appareils plus lourds.

La commission doute donc, à ce stade, que le cadre des relations tarifaires entre l'aéroport et Ryanair ait été établi en considération de l'ouverture de nouvelles lignes par la compagnie ou de l'évolution du trafic sur des lignes existantes.

La Convention n° 2, modifiant la convention de 1998, et valable pour une durée de 1 an à compter du 1^{er} janvier 2005, augmente le montant des versements passagers de la CCI à Ryanair au titre des activités de promotion. Or, Ryanair a en effet ouvert une nouvelle ligne entre Carcassonne et Dublin en avril 2005.

De la même manière, les aides versées au titre de la Convention n° 3 en 2006 ont été concomitantes de l'ouverture, le 09 février 2006, d'une ligne sur Liverpool, le 5 avril 2006 d'une ligne sur East Midlands, et le 13 octobre 2006 d'une ligne sur Shannon.

⁽¹⁾ Voir arrêt de la Cour du 28 avril 1993, C-364/90, Italy/Commission, Rec. [1993], p. I-02097, point 20.

⁽²⁾ Paragraphe 15 des lignes directrices.

Toutefois, les aides accordées concernaient en 2006 encore l'ensemble des lignes opérées par Ryanair depuis 1998, y compris Londres Stansted⁽¹⁾. La Convention n° 4 qui fait évoluer le seuil de versement des contributions de manière à écarter les passagers des lignes anciennes n'intervient qu'en janvier 2007, soit près de 9 ans après l'ouverture de la liaison vers Londres.

La Commission a donc des doutes, à ce stade, sur le fait que les subventions versées à Ryanair/AMS au titre des activités de promotion l'aient été en considération de l'ouverture de nouvelles liaisons.

Le contrat de service marketing conclu avec AMS en 2007 a pour objet d'assurer la promotion de la destination Carcassonne dans les pays desservis par l'ensemble des lignes aériennes opérées. La CCI précise d'ailleurs que "cette promotion reste nécessaire pour consolider les liaisons aériennes existantes, au-delà des trois premières années d'existence"⁽²⁾.

La Commission ne peut donc pas s'assurer, à ce stade, que les subventions octroyées à Ryanair/AMS l'ont été en relation avec l'ouverture de nouvelles liaisons.

Lien avec une augmentation du nombre de rotations sur des lignes existantes

Le contrat de services aéroportuaires établi en 2007 avec Ryanair contenait une clause de pénalité financière en cas de non-respect des objectifs de trafic agréés par la compagnie. Or, cette clause a été supprimée à compter de 2009, le non-respect des objectifs en terme de nombre de passagers transportés n'emportant plus de conséquences particulières pour la compagnie aérienne.

Depuis 2001, dans le cadre des avenants à la convention de 1998, le versement à Ryanair des contributions au titre des activités de promotion se fait en application d'un taux déterminé en fonction du nombre de passagers effectivement transportés. Toutefois, le trafic réalisé ayant été systématiquement et significativement au-dessus du seuil du taux le plus élevé fixé par les conventions, la Commission a des doutes sur le caractère véritablement incitatif de ces versements⁽³⁾. De plus, les Conventions n° 2, 3 et 4 conclues avec Ryanair stipulaient dans une clause de sauvegarde que la contribution au titre de la promotion ne serait pas versée si la compagnie n'atteignait pas un objectif de trafic annuel exprimé en nombre de passagers. Cet objectif est de [...] passagers pour 2005, [...] passagers pour 2006 et [...] passagers pour 2007. Or, il semblerait que l'incapacité de la compagnie à atteindre l'objectif de trafic en 2006 se soit traduite par une baisse de l'objectif de trafic pour 2007. Surtout, la non-satisfaction de l'objectif

de trafic n'a pas fait obstacle au versement par la CCI de la somme de [...] EUR à Ryanair au titre des activités de promotion pour l'année 2006.

Concernant le contrat de services marketing du 25 janvier 2007 conclu avec AMS pour une durée de 3 ans renouvelables, la Commission relève qu'il a pour objet de "consolider les liaisons aériennes existantes, au-delà des 3 premières années d'exploitation"⁽⁴⁾. Concernant les prestations de services marketing complémentaires, acquises au titre des avenants au contrat cité, certaines ont été acquises pour soutenir le trafic aérien en prévision de la baisse d'activité pendant la période hivernale (avenant n°2 pour l'hiver 2007 et avenant n°5 pour l'hiver 2010). L'avenant n°5 précise d'ailleurs que sa conclusion est liée au "maintien en activité de [...] routes aériennes (parmi lesquelles la ligne vers Londres Stansted opérée depuis 1998) entre [...] et le [...] 2010". Il semblerait donc que les versements marketing soient liés non au lancement de nouvelles lignes ou à la mise en place de rotations supplémentaires sur des lignes existantes, mais bien au maintien en activité de lignes anciennes. La Commission relève d'ailleurs qu'aucun objectif de trafic n'est associé aux versements effectués dans le cadre des contrats liant la CCI à AMS et prend note de la remarque faite par le Directeur de la CCI selon laquelle le choix de changer le mode de calcul de la contribution au titre des activités de promotion en passant d'un forfait à une rémunération selon le nombre de passagers procédait du fait que dans le premier cas la réalisation de la prestation était "difficilement vérifiable"⁽⁵⁾.

Compte tenu de tous ces éléments, la Commission doute donc à ce stade que ce critère ait été rempli, et ce pour l'ensemble des mesures identifiées au point 229 octroyées à Ryanair/AMS postérieurement à l'entrée en vigueur des lignes directrices de 2005.

(d) *Viabilité à terme et dégressivité dans le temps.*

Les mesures octroyées à Ryanair/AMS au titre de l'aide marketing ne sont pas dégressives. Au contraire, il ressort du tableau n° 11 que le montant des aides marketing a augmenté chaque année depuis 1998, à la fois globalement et au prorata du nombre de passagers transportés par Ryanair.

Il ne ressort pas de pièces du dossier qu'un plan d'affaires a été soumis au préalable pour examiner la viabilité à terme de ces mesures.

La Commission a donc des doutes quant à la viabilité à terme des lignes, en l'absence de financement public.

(e) *Compensation des coûts additionnels au démarrage: le montant de l'aide doit être strictement lié aux coûts additionnels de démarrage qui sont liés au lancement de la nouvelle route ou fréquence et que l'opérateur n'aurait pas à supporter à un rythme de croisière.*

⁽¹⁾ Délibération du 11 décembre 2006.

⁽²⁾ Délibération du 11 décembre 2006.

⁽³⁾ Un seuil de versement maximal de 110 000 passagers pour 2001-2005 avec un trafic de 200 913 passagers en 2001, 189 221 en 2002, 252 705 en 2003, 273 708 en 2004, un seuil supérieur de 250 000 passagers en 2005 pour un trafic réalisé de 339 505 passagers, un seuil supérieur de 283 000 passagers en 2006 pour un trafic réalisé de 426 798, un seuil supérieur de [...] passagers pour un trafic réalisé de 466 305 passagers.

⁽⁴⁾ Délibération du 11 décembre 2006

⁽⁵⁾ PV d'enquête de la DGCCRF

Il ne ressort pas des documents disponibles que le montant des aides supposées a été fixé en fonction des coûts additionnels de démarrage.

Dans le cas d'espèce, la Commission a donc de forts doutes quant à la satisfaction de ce critère.

- (f) *Intensité et durée: l'aide dégressive peut être accordée pour une durée maximale de trois ans. Le montant de l'aide ne peut dépasser, chaque année, 50 % du montant des coûts éligibles de cette année, et sur la durée de l'aide, une moyenne de 30 % des coûts éligibles.*

Compte tenu de la reconduction tacite des engagements pris par la CCI au-delà d'une période de 3 ans, la Commission doute à ce stade que l'aide supposée l'ait été pour une période maximale de 3 ans.

A ce stade, la Commission ne dispose pas des informations nécessaires pour lui permettre d'évaluer l'intensité de l'aide accordée au regard des coûts éligibles. Elle invite donc les autorités françaises à préciser la nature et le montant des coûts liés au démarrage des opérations de Ryanair sur l'aéroport de Carcassonne et à indiquer quel pourcentage de ces coûts a été couvert par les mesures d'aides accordées à la compagnie aérienne.

- (g) *Lien avec le développement de la ligne: le versement de l'aide doit être lié au développement effectif du nombre de passagers transportés.*

Depuis 2001, dans le cadre des avenants à la convention de 1998, le versement à Ryanair des contributions au titre des activités de promotion se fait en application d'un taux déterminé en fonction du nombre de passagers effectivement transportés. Or, comme explicité au point c), la Commission a des doutes d'une part sur le caractère véritablement incitatif de ces versements et, d'autre part, sur la crédibilité de la clause de sauvegarde. Il ne ressort pas des pièces du dossier que le montant des versements marketing à partir de 2007 soit lié au nombre de passagers transportés, dans la mesure où les paiements effectués à AMS le sont sur une base forfaitaire.

Pour les raisons exposées, la Commission doute à ce stade que le critère tenant au lien entre les versements envisagés et le développement des lignes est rempli.

- (h) *Attribution non discriminatoire: 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 compagnies intéressées de proposer leurs services.*

Selon la France, toutes les compagnies remplissant les critères précités ont eu la possibilité de se porter candidates à l'exploitation de la route concernée pour bénéficier de l'aide au démarrage. La Commission considère donc à ce stade que ce critère est rempli.

- (i) *Plan d'affaire démontrant la viabilité et l'analyse de l'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes.*

La Commission ne dispose d'aucun élément à ce stade lui permettant de supposer qu'un tel plan d'affaire a été élaboré pour démontrer la viabilité des nouvelles lignes et départ/à l'arrivée de Carcassonne. Aucune analyse d'impact sur les lignes concurrentes n'a été présentée par les autorités françaises.

- (j) *Publicité: Il ne ressort pas des pièces du dossier que les autorités françaises aient prévu de publier la liste des routes 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.*

- (k) *Recours:*

La convention de 1998 conclue avec Ryanair stipule à son article 7 qu'en cas de litige à l'interprétation ou à l'exécution du contrat, les parties recherchent un règlement à l'amiable devant une commission d'arbitrage, qui statuera en application du Code de procédure civile. L'appel des décisions de la commission d'arbitrage pourra être interjeté devant la Cour d'Appel de Montpellier.

Le contrat de services marketing conclu avec AMS prévoit également que les parties s'engagent à résoudre à l'amiable les conflits surgissant en lien avec cet accord. Les litiges non résolus à l'amiable seront soumis à la Cour anglaise d'arbitrage international.

Le contrat de services aéroportuaires de 2007 avec Ryanair contient une clause parfaitement identique à celle du contrat de services marketing.

- (l) *Sanctions:*

La convention de 1998 conclue avec Ryanair pour la contribution aux activités de promotion contenait une clause de sauvegarde en cas de non-respect par la compagnie des objectifs de trafic. Toutefois, comme noté au point c), la crédibilité de cette clause est fortement remise en cause par le fait qu'elle n'ait pas été appliquée en 2006.

La clause de pénalité financière introduite dans le contrat de services aéroportuaires en 2007 a été supprimée en 2009, sans qu'aucun nouveau mécanisme ne vienne sanctionner les engagements pris par la compagnie en termes de trafic annuel.

Le contrat de services marketing conclu avec AMS en 2007 ne contient aucun mécanisme de sanction ou de récupération de l'aide versée.

261. La Commission prend note des objectifs de la mesure qui sont de pérenniser l'activité de l'aéroport et de contribuer plus largement au développement économique et touristique de la région du Carcassonnais.

262. Néanmoins, à la lumière de ce qui précède, la Commission a des doutes sur la compatibilité de l'aide d'Etat concernée, au vu des critères établis dans les Lignes directrices de 2005 pour les aides au démarrage.

263. Ces doutes rendent nécessaire une analyse plus approfondie du dossier en permettant à la France ainsi qu'aux parties intéressées de présenter leurs observations sur les mesures en cause.
264. La Commission invite donc les autorités françaises à indiquer sur quelle base les éléments d'aide à Ryanair contenus dans chaque ensemble de mesures (voir point 226) seraient compatibles avec le marché intérieur, et à exposer dans quelle mesure les critères de compatibilité associés sont remplis.

7. CONCLUSIONS

265. A la lumière de ce qui précède, la Commission a des doutes sur la qualification d'aide d'Etat de l'ensemble des mesures en cause et sur leur éventuelle compatibilité avec le marché intérieur.
266. Elle invite la France à fournir des informations détaillées sur l'ensemble des points mentionnés dans la présente décision, et tout particulièrement sur les points ci-dessous. Afin de faciliter la synthèse de ces informations, la Commission invite les autorités françaises à remplir le tableau de synthèse joint en annexe n° 1, qui reprend une partie significative des informations demandées ci-dessous, et pour la complétion duquel un questionnaire est joint en annexe n° 2.
267. Les autorités françaises ont indiqué que la capacité de l'aéroport de Carcassonne pouvait être estimée à 500.000 passagers par an. La Commission est consciente que ces chiffres sont à relativiser; néanmoins, les autorités françaises sont priées de fournir les informations mentionnées ci-dessous relatives à la capacité de l'aéroport de Carcassonne:
- Comment a-t-elle été déterminée ? Merci de préciser sur quelle base la capacité est mesurée (nombre de passagers, mouvements d'avion ou autres). Quelles sont les principales limitations de la capacité de l'aéroport (par exemple liées aux conditions d'exploitation, au dimensionnement de l'aire de trafic, à la protection de l'environnement, établies dans une licence pour opérer l'aéroport, etc.) ?
 - Détaillez comment la capacité annuelle de l'aéroport a évolué pendant la période examinée et quels étaient les facteurs qui ont joué un rôle dans le changement éventuel de la capacité de l'aéroport.
 - Merci d'inclure les prévisions de développement de la capacité de l'aéroport et les investissements liés.
268. La Commission invite la France à préciser les obligations de service public dont étaient chargés les exploitants successifs de l'aéroport, et à justifier le calcul des compensations éventuellement perçues sur cette base sur toute la période 1998-2011.
269. Plus particulièrement, pour la période débutant au 1^{er} mai 2011, la Commission invite les autorités françaises à fournir le rapport annexé à la délibération du 17 avril 2011 attribuant la DSP à Veolia, et détaillant les raisons du choix de ce candidat.

270. De manière spécifique, la Commission comprend à ce stade que les "frais de siège" envisagés dans les comptes d'exploitation prévisionnels de l'exploitant⁽¹⁾ correspondent à une refacturation de prestations effectuées par la société-mère de Veolia Transport Aéroport de Carcassonne. La Commission invite les autorités françaises à préciser le cadre
271. La Commission invite les autorités françaises à lui expliquer pour quelles raisons elles estiment que chacune des activités et missions dont les coûts sont couverts par les subventions de l'Etat pourraient relever de la sûreté aérienne ou être essentielles à l'exercice d'autres missions de puissance publique et, par conséquent, ne pas être considérées comme des activités économiques. La Commission invite donc les autorités françaises à justifier pourquoi chacune des activités contenues dans le champ du compte d'exploitation séparé "gestion de la taxe d'aéroport" contribue de manière indissociable à l'exécution de missions régaliennes. La France est également invitée à préciser, au cas où elles existent, des divergences entre les aéroports en France en ce qui concerne les coûts susceptibles d'être couverts par des autorités publiques.
272. La Commission invite les autorités françaises à lui indiquer si un quelconque retour était attendu des subventions et de la couverture des remboursements d'emprunt destinés à financer l'infrastructure aéroportuaire tout au long de la période considérée (2000-2012). Pour ce faire, les autorités françaises sont priées de produire tout plan d'affaires ou rapport établi ex-ante qui démontrerait la rentabilité financière des investissements et transferts consentis.
273. La Commission rappelle qu'elle n'a pas connaissance du détail des redevances aéroportuaires appliquées à Ryanair entre 1998 et 2007. Elle invite les autorités françaises à lui communiquer tout support contractuel qui délivrerait ces informations.
274. La Commission n'a pas connaissance de l'existence d'études de marché ou de plans d'affaire concernant le cadre contractuel des relations avec Ryanair et avec sa filiale AMS. La Commission invite les autorités françaises et les tiers intéressés à fournir toute information utile permettant d'effectuer cette évaluation. En particulier, la France est priée de fournir les derniers budgets ou comptes prévisionnels de la CCI-aéroport réalisés avant l'établissement du cadre tarifaire appliqué à Ryanair pour la période 1998-2007, la signature de la convention du 1er juillet 1998, et la signature du contrat de service aéroportuaire et du contrat de services marketing de 2007, ainsi qu'avant chacun des avenants modifiant substantiellement chacun de ces contrats et, au minimum, à chacune des dates listées au point 200. Les autorités françaises sont notamment invitées à fournir le récapitulatif des recettes extra aéronautiques de l'aéroport avant 2005.
275. La France est également priée de présenter les bilans et comptes de résultat annuels, ou équivalents (arrêtés des comptes, etc.) de 1997 à 2006, pour le service "aéroport exploitation".

⁽¹⁾ Annexe 10 de la CDSP.

276. Les autorités françaises sont priées de préciser leur estimation des coûts et revenus variables pour l'aéroport liés à l'activité de Ryanair (en prenant en compte le niveau de services demandé), ainsi qu'une estimation des coûts opérationnels liés à l'activité de Ryanair (en prenant en compte le niveau de services demandé et en proportion des coûts opérationnels totaux).
277. Les autorités françaises sont aussi priées de préciser quels étaient les coûts que les redevances aéroportuaires payées par Ryanair avaient vocation à couvrir:
- Les redevances aéroportuaires devaient-elles couvrir les coûts totaux (en proportion du niveau de l'utilisation de l'aéroport) ? Précisez le cas échéant la clé de répartition par utilisateur de l'aéroport.
 - Les redevances aéroportuaires devaient-elles couvrir les coûts opérationnels attribuables à Ryanair (ou le cas échéant, les coûts variables ?) Précisez le cas échéant la clé de répartition par utilisateur de l'aéroport.
 - Les redevances aéroportuaires devaient-elles couvrir les coûts marginaux liés à l'accueil de Ryanair ?
278. La France est priée de préciser, le cas échéant, une autre clé de répartition des coûts par utilisateur de l'aéroport. Pour chaque catégorie de coûts mentionnés ci-dessus, il sera précisé quels sont les coûts à considérer selon les règles comptables en vigueur (i.e. coûts liés à l'entretien, à l'achat de matériel et de fourniture etc.).
279. La France et les parties tierces sont invitées à préciser au sein de quel marché (géographique et de produit) elles considèrent que les relations contractuelles entre l'aéroport de Carcassonne et Ryanair se sont inscrites.
280. La Commission invite enfin les autorités françaises ainsi que les parties tierces intéressées (notamment les aéroports qui se trouvent dans une situation de concurrence directe avec l'aéroport de Carcassonne) à prendre position sur la question de savoir dans quelle mesure les aides

éventuelles faisant l'objet de la procédure d'examen confortent la position concurrentielle de l'aéroport de Carcassonne.

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

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

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

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

⁽¹⁾ JO C 297 du 9 décembre 2003, p. 6.

ANNEXE 1 – TABLEAU DE SYNTHÈSE

Année	1			2										3			4	5		6	
	Capacité totale annuelle maximale			Capacité utilisée										Capacité non utilisée			Coûts totaux transport commercial de passagers (y compris prérogatives de puissance publique)	Coûts liés aux prérogatives de puissance publique transport commercial de passagers		Coûts d'exploitation - transport commercial de passagers	
	en nombre de passagers	en nombre de mouvements	en masse de fret (tonnes) - si applicable	Transport commercial de passagers						Fret - si applicable		Aviation générale	Autre (militaire, etc.)	en nombre de passagers	en nombre de mouvements	en masse de fret (tonnes) - si applicable		Coûts d'exploitation	Coût du capital	y compris prérogatives de puissance publique	hors prérogatives de puissance publique
				Compagnie A		Compagnie B		Compagnie C		Toutes compagnies		Tous voils	Tous voils								
			en nombre de passagers	en nombre de mouvements	en nombre de passagers	en nombre de mouvements	en nombre de passagers	en nombre de mouvements	en masse (tonnes)	en nombre de mouvements	en nombre de mouvements	en nombre de mouvements									
1997																					
1998																					
1999																					
2000																					
2001																					
2002																					
2003																					
2004																					
2005																					
2006																					
2007																					
2008																					
2009																					
2010																					
2011																					

Année	7			8		9			10		11			12			13	14	15			16	17	
	Coûts d'exploitation attribuables à une compagnie aérienne spécifique			Coût du capital transport commercial de passagers		Coût du capital transport commercial de passagers			Coût du capital lié à des investissements décidés avant 2000		Revenus aéronautiques par compagnie aérienne			Revenus extra-aéronautiques par compagnie aérienne			Autres revenus transport commercial de passagers (hors subventions publiques et compensations liées aux prérogatives puissance publique)	Revenus totaux (11 + 12 + 13)	Subventions publiques (transport commercial de passagers)			EBITDA (y compris subventions publiques et compensations liées aux prérogatives de puissance publique)	Résultat net (y compris subventions publiques et compensations liées aux prérogatives de puissance publique)	
Compagnie A	Compagnie B	Compagnie C	y compris prérogatives de puissance publique	hors prérogatives de puissance publique	Compagnie A	Compagnie B	Compagnie C	y compris prérogatives de puissance publique	hors prérogatives de puissance publique	Compagnie A	Compagnie B	Compagnie C	Compagnie A	Compagnie B	Compagnie C	Couvrent des coûts d'exploitation			Couvrent le coût du capital	Compensations SIEG/OSP				
1997																								
1998																								
1999																								
2000																								
2001																								
2002																								
2003																								
2004																								
2005																								
2006																								
2007																								
2008																								
2009																								
2010																								
2011																								

ANNEXE 2 – QUESTIONNAIRE

1. Veuillez remplir le tableau joint (Annexe 1) sur la base des indications suivantes:

— **Colonne 1**

Indiquez la capacité totale maximale de l'aéroport pris dans sa globalité exprimée en nombre de passagers et en nombre de mouvements aériens, ainsi qu'en masse de fret (en tonnes) par an.

Précisez dans vos commentaires quelles infrastructures aéroportuaires sont utilisées à la fois pour le fret et pour le transport de passagers (par exemple les pistes) et indiquez quelle partie des infrastructures est utilisée pour déterminer sa capacité annuelle maximale (c'est-à-dire les principaux goulots d'étranglement).

— **Colonne 2**

Indiquez le taux d'utilisation de la capacité de l'aéroport. Pour les vols commerciaux de passagers (soit le trafic régulier ainsi que les vols charters, à l'exclusion de l'aviation générale), veuillez indiquer, pour chacune des compagnies opérant depuis l'aéroport, le taux d'utilisation de la capacité exprimée en nombre de passagers ainsi que le taux d'utilisation de la capacité exprimée en nombre de mouvements.

Pour les vols commerciaux de transport de fret, nous vous demandons de fournir les données agrégées montrant les capacités utilisées pour le transport de fret rapportées à la masse totale du fret aérien, et les capacités utilisées pour le transport de fret rapportées aux mouvements. Les vols commerciaux de transport de fret font ici référence aux vols qui concernent uniquement le fret, à l'exclusion des vols qui incluraient des passagers, et à l'exclusion du fret transporté dans la soute d'appareils de transport de passagers. Le fret transporté en soute ne doit pas être pris en compte pour le calcul des mouvements, puisqu'il est transporté en même temps que les passagers et est déjà comptabilisé à ce titre.

Pour l'aviation générale et les autres usages de la capacité de l'aéroport, veuillez agréger la capacité utilisée exprimée en nombre de mouvements. Le fret transporté en soute dans les appareils de transport de passagers doit être comptabilisé au titre des mouvements aériens réalisés par les appareils de transport de passagers.

— **Colonne 3**

Veuillez préciser quelle a été la capacité non utilisée de l'aéroport pour une année donnée, c'est-à-dire, en pratique, la différence entre les colonnes 1 et 2.

— **Colonne 4**

Veuillez préciser les coûts totaux annuels de l'aéroport (y compris les coûts liés aux prérogatives de puissance publique) associés au trafic commercial de passagers, tel que défini ci-dessus.

— **Colonne 5**

Veuillez indiquer les coûts associés aux missions de contrôle du trafic aérien, aux douanes ou à la police. Si vous estimez que d'autres types de coûts relèvent de prérogatives de puissance publique, veuillez les indiquer séparément. Par ailleurs, les coûts tels que les dépréciations, amortissements, frais financiers etc. ne doivent pas être inclus dans les coûts d'exploitation.

— **Colonnes 6 et 7**

Veuillez indiquer les coûts d'exploitation de l'aéroport pour le trafic commercial de passagers, tel que défini ci-dessus, en incluant puis en excluant les coûts associés aux prérogatives de puissance publique. Les coûts associés aux prérogatives de puissance publique doivent être ceux mentionnés dans la colonne 5. Les coûts d'exploitation doivent couvrir les dépenses de personnel, les services sous-traités, les matériaux, équipements et fournitures, les coûts de communication, d'énergie et de traitement des déchets, les frais d'assurance, de traitement des litiges et contentieux, les loyers, les versements pour crédit-bail et les redevances de concession, les frais généraux et administratifs, le coût du financement du besoin en fonds de roulement et les autres dépenses d'exploitation. Les coûts d'exploitation associés à chacune des compagnies aériennes doivent être distingués dans la colonne 7. Les coûts tels que les dépréciations, amortissements, frais financiers, etc. ne doivent pas être inclus dans les coûts d'exploitation.

— **Colonnes 8 et 9**

Le "coût du capital" pour le trafic commercial de passagers, tel que défini ci-dessus, doivent couvrir les coûts associés au financement des investissements, c'est-à-dire les dotations aux amortissements et les frais financiers associés au financement des investissements (intérêts totaux sans compter le financement du besoin en fonds de roulement). Le coût lié à des investissements dédiés à une compagnie aérienne (par exemple l'amortissement d'un hangar dédié à une compagnie en particulier) doit être reporté dans la colonne 9. Veuillez expliquer, le cas échéant, pour quelle raison une part du coût du capital doit être prise en compte pour le calcul de l'EBITDA.

— **Colonnes 11 à 14**

Les recettes aéronautiques et les recettes non tirées de l'activité aérienne doivent être précisées pour chaque compagnie aérienne. Lorsque les recettes ne peuvent pas être attribuées à l'une des compagnies aériennes directement, veuillez expliciter la clef de répartition que vous utilisez pour attribuer ces recettes à chaque compagnie.

Veillez également préciser le montant et la nature des autres recettes qui ne peuvent pas être attribuées à l'une des compagnies aériennes particulièrement. Lorsque des recettes ne peuvent pas être attribuées à des activités aériennes commerciales, veuillez indiquer le montant de ces recettes et expliquer les raisons de ce constat.

— **Colonne 15**

Veillez indiquer si l'aéroport s'est vu attribuer une subvention publique pour couvrir les coûts d'exploitation et/ou le coût du capital. Veuillez fournir une description détaillée de la nature du soutien public accordé. Précisez si cette subvention publique était destinée à financer le trafic commercial de passagers, ou le transport de fret.

Indiquez si l'aéroport s'est vu imposer des Obligations de Service Public (OSP) et s'il reçoit une rémunération publique pour la prestation de services d'intérêt économique général (SIEG). Le cas échéant, expliquez en détails la nature respectivement des OSP et du SIEG.

— **Colonnes 16 et 17**

Veillez indiquer les chiffres correspondants à l'EBITDA de l'aéroport (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation) ainsi qu'à son résultat net. De plus, nous vous prions de bien vouloir fournir les calculs ayant servi à la détermination de l'EBITDA et du résultat net annuels. Veuillez démontrer dans vos calculs dans quelle mesure l'EBITDA dépend des coûts ou des recettes directement liés à l'utilisation de l'infrastructure.

2. Veuillez fournir une copie de vos tableaux des flux de trésorerie pour les années sous examen."
-