

I

(Communications)

COMMISSION

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**LIGNES DIRECTRICES COMMUNAUTAIRES SUR LE FINANCEMENT DES AÉROPORTS ET
LES AIDES D'ÉTAT AU DÉMARRAGE POUR LES COMPAGNIES AÉRIENNES AU DÉPART
D'AÉROPORTS RÉGIONAUX**

(2005/C 312/01)

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

1. INTRODUCTION**1.1. Contexte général**

(1) Ces lignes directrices s'inscrivent dans le contexte général de l'ouverture du ciel européen à laquelle la Commission a œuvré depuis plus de dix ans. L'ensemble des mesures de libéralisation, appelé «troisième paquet», en vigueur depuis 1993, a ainsi permis à tout transporteur aérien possédant une licence d'exploitation communautaire d'accéder, depuis avril 1997, au marché intracommunautaire sans aucune restriction, même tarifaire⁽¹⁾. En corollaire, pour assurer aux citoyens un service de qualité à des prix abordables, et ce de manière continue sur l'ensemble de leur territoire, les États membres qui le souhaitent ont pu mettre en place, dans un encadrement juridique clair, des obligations de service public, en termes de fréquence, de ponctualité des services, de disponibilité de sièges ou de tarifs préférentiels pour certaines catégories d'usagers. Le recours à ces obligations de service public a permis au transport aérien de contribuer pleinement à la cohésion économique et sociale et au développement équilibré des régions.

(2) Au-delà de cet environnement, toute une série de mesures dans les domaines, par exemple, de l'attribution des créneaux horaires⁽²⁾, de l'assistance en escale⁽³⁾ ou des systèmes informatisés de réservation⁽⁴⁾, a été prise afin d'encadrer cette libéralisation du marché et de permettre la concurrence selon des règles du jeu équitables entre les acteurs du secteur. De nouvelles propositions ciblées vont prochainement être lancées dans ces mêmes domaines des créneaux horaires — où, pour la première fois, un mécanisme de marché d'attribution des créneaux sera présenté afin d'introduire davantage de mobilité dans les aéroports saturés —, de l'égalité d'accès aux services informatisés de réservation et de l'assistance en escale. Cette dernière proposition visera à renforcer le degré de concurrence entre les prestataires de service en augmentant leur accès au marché.

(3) En parallèle, l'ouverture du secteur, laquelle a naturellement eu un impact majeur sur l'activité et le comportement des compagnies aériennes traditionnelles ou *flag carriers*, a été accompagnée d'une discipline stricte quant aux aides d'État. L'application du principe de l'aide unique à la restructuration («one time-last time») a ainsi permis aux plus réactives d'entre elles de passer d'un mode de fonctionnement relativement protégé à un

⁽¹⁾ Règlements du Conseil du 23 juillet 1992: (CEE) n° 2407/92, concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1); (CEE) n° 2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires (JO L 240 du 24.8.1992, p. 8) et (CEE) n° 2409/92 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 15).

⁽²⁾ Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté (JO L 14 du 22.1.1993, p. 1).

⁽³⁾ Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996, p. 28).

⁽⁴⁾ Règlement (CEE) n° 2299/89 du Conseil du 24 juillet 1989 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (JO L 220 du 29.7.1989, p. 1).

comportement normal d'acteur économique. Ce faisant, c'est le secteur aérien tout entier qui a pu se restructurer de manière importante, une restructuration qui s'imposait encore davantage après les événements du 11 septembre 2001 dont les conséquences pour le transport aérien dans son ensemble ont été considérables. Cette consolidation se poursuit au travers des récentes alliances, telles Air France/Alitalia; Lufthansa/Austrian Airlines ou Iberia/British Airways, et de la récente concentration entre Air France et KLM.

- (4) Les arrêts dits *Open skies* ⁽¹⁾ de la Cour de justice ont également donné un nouvel élan au secteur aérien en confirmant que la Communauté dispose d'une compétence de négociation internationale en matière d'aviation civile. L'enjeu de ces arrêts est considérable, car ils favoriseront également la consolidation des acteurs européens et leur capacité à affronter la concurrence des compagnies aériennes des pays tiers sur une base communautaire.
- (5) Deux évolutions majeures sur le marché européen du transport aérien ont ainsi pu intervenir ces dernières années; l'une d'entre elles est l'émergence de quelques nouvelles compagnies de taille communautaire, dotées d'une offre tarifaire incitative et d'une structure dite *low-cost* leur permettant de la soutenir. L'autre concerne les aéroports, qui au cours de ces dernières années, se sont montrés particulièrement actifs afin d'attirer de nouvelles liaisons aériennes.

1.2. Les développements dans le secteur aéroportuaire

- (6) Le développement initial des aéroports obéissait souvent à une logique purement territoriale ou, dans certains cas, à des besoins militaires. Cette logique d'aménagement du territoire peut encore perdurer dans certains cas, mais, par ailleurs, de nombreux aéroports sont passés de la tutelle étatique à celle de régions, voire de sociétés publiques, ou ont été transférés au secteur privé. Le processus de dévolution au secteur privé a normalement pris la forme d'une privatisation ou d'une ouverture progressive du capital.
- (7) De ce fait, l'industrie aéroportuaire communautaire a subi des changements organisationnels fondamentaux reflétant non seulement l'intérêt actif des investisseurs privés pour le secteur aéroportuaire, mais aussi le changement d'attitude des autorités publiques vis-à-vis de la participation privée au développement des aéroports. Ce développement a mené à une plus grande diversification et complexité des fonctions assurées par les aéroports.

- (8) Cependant, ce développement affecte différemment les aéroports de l'UE. En effet, les sept plus grands aéroports de l'UE représentent plus d'un tiers de tout le trafic de l'UE, et les vingt-trois plus grands, plus des deux tiers ⁽²⁾; bien qu'ils demeurent avant tout des fournisseurs des infrastructures nécessaires au transport aérien, ils sont devenus des acteurs commerciaux hautement performants. Inversement, la majorité des petits aéroports de l'UE continue à être détenue et exploitée par les pouvoirs publics dans l'intérêt collectif du public. En conséquence, l'influence de l'activité d'un aéroport sur celle des autres aéroports et sur le marché entre les États membres varie fortement selon la catégorie à laquelle il appartient (voir typologie ci-dessous, section 1.2.1).
- (9) En outre, il est généralement reconnu que les aéroports peuvent avoir un certain impact sur le succès des économies locales, et le maintien des services locaux tels que l'enseignement ou la santé; ils jouent aussi un rôle important dans l'intégration des régions les plus éloignées de l'Europe. En effet, le passager aérien et les services de fret peuvent être essentiels à la compétitivité et au développement de certaines régions. Lorsque les aéroports sont bien desservis, ceci peut agir comme un aimant pour les compagnies aériennes et, dès lors, favoriser les activités économiques ainsi que la cohésion économique, sociale et territoriale au sein de l'Union européenne.
- (10) La Commission note cependant qu'en matière d'accessibilité régionale, le transport aérien n'est pas le seul vecteur de développement. En effet, les connexions ferroviaires à grande vitesse sont aussi extrêmement importantes pour soutenir la cohésion sociale et économique au sein de l'UE, et particulièrement entre grandes métropoles régionales. L'intermodalité entre le rail et l'air doit permettre, ainsi que souligné dans le livre blanc de 2001 ⁽³⁾, d'importants gains de capacité en transformant la concurrence entre le train et l'avion par une complémentarité entre ces deux modes pour des connexions entre métropoles, assurées par des trains à grande vitesse.

1.2.1. Typologie des aéroports

- (11) Dans le secteur aéroportuaire, il existe aujourd'hui différents niveaux de concurrence entre les différents types d'aéroports. Ceci constitue un aspect fondamental pour l'examen des aides d'État, qui implique de rechercher dans quelle mesure la concurrence pourrait être faussée et le marché intra-communautaire affecté. Les situations de concurrence s'apprécient au cas par cas, en fonction des marchés en question. Des recherches ⁽⁴⁾ ont toutefois montré qu'en général, les *grands hubs* ou

⁽¹⁾ Arrêts de la Cour de justice du 5 décembre 2002 dans les affaires jointes C-466/98 à C-469/98 et C-471/98 à C-472/98, Commission des Communautés européennes contre, respectivement, Royaume-Uni, Danemark, Suède, Finlande, Belgique, Luxembourg, Rec. p. I — 9427 à 9741.

⁽²⁾ Sur la base des données de l'Airports Council International pour 2004, reflétant UE-25.

⁽³⁾ «La Politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», COM(2001) 370 du 12.9.2001.

⁽⁴⁾ «Study on competition between airports and the application of State aid rules» — Cranfield University, juin 2002.

plateformes internationales sont en concurrence avec des aéroports similaires pour tous les marchés du transport qui sont concernés, le niveau de concurrence pouvant dépendre de facteurs tels que la congestion et l'existence de transports alternatifs ou, dans certains cas (cf. plus loin), avec des grands aéroports régionaux. Les *grands aéroports régionaux* peuvent concurrencer non seulement les autres grands aéroports régionaux, mais également les grands hubs communautaires et le transport terrestre, surtout s'ils disposent d'un accès par voie terrestre à l'aéroport de qualité. Selon les mêmes études, en général, les *petits aéroports* n'entrent pas en concurrence avec les autres aéroports sauf, dans certains cas, avec les aéroports voisins d'une taille similaire quand ils couvrent des marchés qui se chevauchent.

(12) En pratique, la décision du Conseil et du Parlement européen concernant les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport ⁽¹⁾ avait défini trois catégories d'aéroports:

- les aéroports présentant des composantes internationales (avec en général un volume annuel de passagers supérieur ou égal à 5 millions),
- ceux ayant une composante communautaire (avec en général un volume annuel de passagers compris entre 1 million et 4 999 999), et enfin
- les aéroports à composante régionale et d'accessibilité (avec en général un volume annuel de passagers compris entre 250 000 et 999 999).

(13) Le Comité des régions a pour sa part proposé cinq catégories regroupant les aéroports européens, dans son avis de prospective du 2 juillet 2002 sur les capacités aéroportuaires régionales ⁽²⁾:

- les grands nœuds aéroportuaires (plus de 25 millions de passagers, quatre aéroports), soit environ 30 % de la circulation aérienne en Europe,
- les aéroports nationaux (de 10 à 25 millions de passagers, 16 aéroports), soit environ 35 % de la circulation aérienne en Europe,
- 15 aéroports ayant de 5 à 10 millions de passagers et représentant environ 14 % de la circulation aérienne en Europe,

- 57 aéroports ayant de 1 à 5 millions de passagers et représentant environ 17 % de la circulation aérienne en Europe,

- 67 aéroports ayant de 200 000 à un million de passagers et représentant environ 4 % de la circulation aérienne en Europe ⁽³⁾.

(14) Selon le Comité des régions, les aéroports régionaux correspondent généralement aux deux dernières catégories, mais certains aéroports de la catégorie intermédiaire peuvent également être considérés comme des aéroports régionaux.

(15) La Commission considère que les deux catégorisations se recoupent largement et retient aux fins des présentes lignes directrices les quatre catégories suivantes:

- la catégorie A, appelée ci-après celle des «grands aéroports communautaires», comprenant plus de dix millions de passagers annuels,

- la catégorie B est constituée des «aéroports nationaux», comprenant un volume annuel de passagers entre cinq et dix millions,

- la catégorie C est constituée des «grands aéroports régionaux», comprenant un volume annuel de passagers entre un et cinq millions;

- la catégorie D, appelée ci-après celle des «petits aéroports régionaux», comprenant un volume annuel inférieur à un million de passagers.

1.3. Les compagnies «à bas coûts» ou «low costs»

(16) Par rapport aux transporteurs aériens classiques la part du secteur «bas coûts» est passée de seulement 4 % en 1998 à 20,8 % en 2004, même si ces parts varient fortement selon les États membres ⁽⁴⁾. En 2004, les trois principales compagnies aériennes à bas coûts ont transporté plus de 62 millions de passagers au sein de l'UE ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Décision 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228 du 9.9.1996, annexe II, section 6).

⁽²⁾ Avis de prospective du Comité des régions du 2 juillet 2003 sur les capacités aéroportuaires régionales (CdR 393/2002 fin).

⁽³⁾ À noter qu'il existe environ deux cents aéroports qui connaissent moins de 200 000 passagers par an.

⁽⁴⁾ Plus de 40 % pour le Royaume-Uni, l'Irlande et la Slovaquie, 38 % en Espagne, plus de 25 % en Belgique, en Allemagne, en Italie, en Autriche, en Hongrie et en Suède, 19 % en France et en Grèce, 18 % en République tchèque et moins de 15 % dans les autres États membres. Source: OAG Summer Schedules 2004, sièges offerts sur les vols intra-UE.

⁽⁵⁾ Ryanair, Easyjet, AirBerlin. Source: Airclaims.

(17) La Commission ne peut que s'en féliciter et apprécier la contribution de ces acteurs à la baisse générale des prix du transport aérien en Europe, à la diversification de l'offre de services et à la démocratisation de l'accès à ce mode de transport. Gardienne du traité, elle doit s'assurer cependant que les règles du marché intérieur sont respectées et, particulièrement, que celles garantissant d'une concurrence équitable sont correctement mises en œuvre, notamment en cas d'aides d'État. En effet, la façon dont ces transporteurs aériens à bas coûts négocient actuellement des subventions des pouvoirs publics, soit directement, soit via le gestionnaire d'aéroport, a soulevé plusieurs questions dans le contexte de l'application des règles de la concurrence du traité CE et a généré plusieurs plaintes reçues par la Commission. Celle-ci a été amenée à adopter à ce titre la récente décision concernant l'implantation de Ryanair⁽¹⁾ à Charleroi. Ceci a généré une attente du marché pour un encadrement juridique clair qui définisse les règles applicables à ces pratiques nouvelles.

2. OBJECTIFS DES PRÉSENTES LIGNES DIRECTRICES ET SITUATION PAR RAPPORT AUX LIGNES DIRECTRICES DE 1994

(18) Les lignes directrices de la Commission de 1994 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⁽²⁾ (ci-après «les lignes directrices dans le secteur de l'aviation») ne couvrent pas l'intégralité des nouveaux aspects liés au financement des aéroports et des aides au démarrage des nouvelles lignes.

(19) Elles régissent presque exclusivement les conditions d'octroi d'aides d'État aux compagnies aériennes, en limitant les aides directes à l'exploitation des lignes aériennes aux seuls cas des obligations de service public et des aides à caractère social. Pour ce qui concerne les aéroports, la partie II.3 des lignes directrices concerne les investissements publics d'infrastructures. Elle dispose que «la réalisation de projets d'infrastructure (aéroports [...]) constitue une mesure de politique économique générale que la Commission ne peut contrôler au titre des règles du traité relatives aux aides d'État (...). Ce principe général ne vaut que pour la réalisation d'infrastructures par les États membres, sans préjudice de l'évaluation d'éventuels éléments d'aide résultant du traitement préférentiel accordé à certaines compagnies pour l'utilisation des infrastructures». Les présentes lignes directrices complètent donc les lignes directrices de 1994, sans les remplacer, en précisant comment les règles de

concurrence doivent être appliquées aux différents modes de financement des aéroports (voir section 4) et aux aides au démarrage pour les compagnies aériennes au départ des aéroports régionaux (voir section 5).

(20) Pour ce faire, la Commission tient compte de la contribution du développement des aéroports régionaux à plusieurs politiques de l'Union. Ainsi:

— une utilisation accrue des aéroports régionaux est positive pour lutter contre la congestion du transport aérien dans les principaux hubs européens. Dans son «Livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010»⁽³⁾, la Commission explique que «si la congestion dans le ciel fait déjà l'objet d'un plan d'action concret, la congestion au sol ne reçoit encore ni l'attention ni l'engagement nécessaires. Pourtant, près de la moitié des cinquante aéroports européens ont atteint ou sont près d'atteindre la saturation de leur capacité au sol»,

— des points d'accès plus nombreux à des vols intra-européens favorisent la mobilité des citoyens européens,

— en outre, le développement de ces aéroports contribue à celui des économies régionales concernées.

Or, pour développer leur offre, les aéroports régionaux sont confrontés à une situation souvent moins favorable que celle des grands hubs ou plateformes européens, par exemple, Londres, Paris ou Francfort. Ils ne disposent pas de grande compagnie aérienne de référence qui y concentre ses opérations afin d'offrir le maximum de correspondances à ses passagers et de profiter des larges économies d'échelle que cette structure lui permet. Ils n'ont pas nécessairement atteint la taille critique suffisante pour être suffisamment attractifs. Un aéroport régional doit de plus souvent surmonter un déficit d'image et de notoriété dû, par exemple, à son isolement dans des régions ultrapériphériques de la Communauté (ex.: les Açores), ou à sa situation au cœur de régions frappées par la crise économique (ex.: Charleroi, ancien bassin houiller).

(21) C'est pourquoi la Commission adopte dans les présentes lignes directrices une approche favorable au développement des aéroports régionaux, tout en veillant à assurer le plein respect des principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité, afin de prévenir toute distorsion de concurrence contraire à l'intérêt commun quant aux financements publics offerts aux aéroports régionaux et aux aides d'État octroyées aux compagnies aériennes.

(1) Décision 2004/393/CE de la Commission du 12 février 2004 concernant les avantages consentis par la Région wallonne et Brussels South Charleroi Airport à la compagnie aérienne Ryanair lors de son installation à Charleroi (JO L 137 du 30.4.2004, p. 1).

(2) 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).

(3) Livre blanc — La politique des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix, COM(2001) 370 final.

- (22) Cette approche doit également s'articuler avec les objectifs généraux de la politique des transports, notamment l'intermodalité avec le rail. La Communauté a largement contribué ces dernières années, aussi bien politiquement que par son financement, à la poursuite de programmes ambitieux pour le développement d'un réseau ferroviaire à grande vitesse. Le train à grande vitesse représente une alternative à l'avion, très attractive en termes de temps, de prix, de confort et de développement durable. Nonobstant les efforts qui restent à accomplir pour étendre le réseau ferré à grande vitesse à l'ensemble du territoire de l'Union, il convient par conséquent de chercher à tirer profit de la capacité du train à grande vitesse à assurer des liaisons performantes et de haute qualité et d'encourager les acteurs du secteur ferroviaire et aérien à jouer la carte de la coopération dans le respect de l'article 81 CE, afin de développer la complémentarité entre le rail et l'air dans l'intérêt des usagers.
- (23) Dans la mesure où les présentes lignes directrices prennent position sur des éléments concernant l'absence ou la présence d'aides, elles fournissent à titre informatif l'interprétation générale que la Commission a, au moment de leur rédaction, de ces questions. Ces positions sont indicatives et sans préjudice de l'interprétation de cette notion par la Cour de justice et le Tribunal de première instance
- (27) Dans ses communications ou autres dispositions sur les aides régionales, la Commission a indiqué les conditions selon lesquelles les aides régionales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, au titre de l'article 87, paragraphe 3, points a) et c). Ces dispositions ne permettraient de déclarer compatibles des aides au fonctionnement ⁽¹⁾ accordées aux aéroports ou à des compagnies aériennes (comme les aides au démarrage) 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 87, paragraphe 3, point a) du traité CE, les régions ultrapériphériques et les régions à faible densité de population ⁽²⁾.
- (28) Sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point b), l'aide pour promouvoir l'exécution d'un important projet européen d'intérêt commun peut être considérée comme compatible avec le marché commun. Une référence particulière est faite aux projets dans le cadre des réseaux transeuropéens, qui peuvent comprendre des projets relatifs aux aéroports.
- (29) Lorsque les dispositions précitées ne sont pas applicables, la Commission évaluera la compatibilité des aides accordées aux aéroports et des aides au démarrage au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c). Les dispositions qui suivent indiquent les principes qu'elle suivra lors de cet examen.

3. CHAMP D'APPLICATION ET RÈGLES COMMUNES DE COMPATIBILITÉ

3.1. Champ d'application et base légale

- (24) Le présent encadrement détermine dans quelle mesure et sous quelles conditions le financement public des aéroports, ainsi que les aides d'État au démarrage de lignes aériennes seront appréciés par la Commission au regard des règles et des procédures communautaires en matière d'aides d'État. Pour cet examen, la Commission appliquera l'article 86, paragraphe 2, ou l'article 87, paragraphe 3, points a), b) ou c) du traité.
- (25) L'article 86, paragraphe 2 du traité permet aux États membres, en ce qui concerne les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, de déroger aux règles communautaires concernant les aides d'État si l'application de ces règles fait échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie et si le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
- (26) L'article 87, paragraphe 3, du traité dresse la liste des aides qui peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun. Les points a) et c) dudit paragraphe permettent des dérogations en faveur des aides destinées à promouvoir ou à faciliter le développement de certaines régions et/ou de certaines activités économiques.
- (30) Le traité reste neutre quant au choix que fait un État concernant la propriété publique ou privée. Concernant l'existence d'aides d'État, le point essentiel est de savoir si le bénéficiaire exerce une activité économique ⁽³⁾. Il ne fait pas de doute que les compagnies aériennes exercent une activité économique. De même, dès lors qu'un

3.2. L'existence d'aides d'État

3.2.1. Activité économique des aéroports

- ⁽¹⁾ Les aides au fonctionnement sont définies, dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, comme des aides «destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise» (point 4.15), tandis que des aides à l'investissement initial se rapportent à «un investissement en capital fixe se rapportant à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant ou au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou le procédé de production d'un établissement existant» (point 4.4).
- ⁽²⁾ Cf. point 4.15 et suivants des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.
- ⁽³⁾ Selon la jurisprudence de la Cour de justice, toute activité consistant à offrir des biens et des services sur un marché donné constitue une activité économique, voir arrêt du 18 juin 1998, affaire C-35/96, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Rec. 1998, p. 3851, et affaires jointes C-180/98 et C-184/98, Pavlov, Rec. 2000, p. I-6451).

aéroport est engagé dans des activités économiques, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement, il constitue une entreprise au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et les règles du traité sur les aides d'État s'appliquent ⁽¹⁾.

- (31) La Cour de justice, dans l'affaire «Aéroports de Paris ⁽²⁾», 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». Ainsi, le gestionnaire d'aéroport exerce en principe une activité économique, au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, à laquelle les règles concernant les aides d'État s'appliquent.
- (32) Toutefois, toutes les activités d'un gestionnaire d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique. Il est nécessaire de distinguer entre ces activités et d'établir dans quelle mesure ces activités ont une nature économique ou pas ⁽³⁾.
- (33) Ainsi que le relève la Cour, les activités qui tombent normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et n'entrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État. De telles activités comprennent la sûreté, le contrôle du trafic aérien, la police, les douanes, etc. De façon générale, le financement de ces activités doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne peut pas être détourné au profit d'autres activités de nature économique ⁽⁴⁾. Ainsi que l'avait expliqué la Commission dans sa communication du 10 octobre 2001, à la suite des attentats du 11-Septembre, «il va de

soi que si certaines mesures sont imposées directement aux compagnies aériennes ainsi qu'à d'autres opérateurs du secteur tels que les aéroports et les prestataires de services de navigation aérienne, leur financement par les pouvoirs publics ne doit pas donner lieu à des aides au fonctionnement incompatibles avec le traité».

3.2.2. Les activités de service d'intérêt économique général des aéroports

- (34) Certaines activités économiques conduites par les aéroports peuvent être considérées par l'autorité publique comme constitutives d'un service d'intérêt économique général. L'autorité impose alors au gestionnaire de l'aéroport un certain nombre d'obligations de service public afin de s'assurer que l'intérêt public général est géré de façon appropriée. Dans de telles circonstances, l'exploitant gestionnaire de l'aéroport peut être compensé par les autorités publiques pour les coûts additionnels engendrés par l'obligation de service public. À cet égard, 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. Néanmoins, il convient de noter que la gestion d'un aéroport dans son ensemble en tant que service d'intérêt économique général ne devrait pas recouvrir les activités non directement liées à ses activités de base et énumérées au paragraphe 53, point iv).
- (35) À cet égard, la Commission rappelle l'arrêt de la Cour dans l'affaire Altmark ⁽⁵⁾, lequel a permis de fixer la jurisprudence dans ce domaine. La Cour a dit pour droit que les compensations de service public ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 87 CE lorsque quatre critères sont remplis:

- 1) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, et ces obligations doivent être clairement définies;
- 2) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente;
- 3) la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par 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; et

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour de justice du 17 février 1993, affaires C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre contre AGF et Cancava, Rec. 1993, p. I-637).

⁽²⁾ Arrêt de la Cour de justice du 12 décembre 2000, affaire T-128/98, Aéroports de Paris contre Commission des Communautés européennes, Rec. 2000, p. II-3929, confirmé par l'arrêt du 24 octobre 2002, affaire C-82/01, Rec. 2002, p. I-09297, points 75-79.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 19 janvier 1994, affaire C-364/92, SAT Fluggesellschaft contre Eurocontrol, Recueil 1994, p. I-43.

⁽⁴⁾ Arrêt de la Cour de justice du 18 mars 1997, affaire C-343/95, Cali & Figli contre Servizi Ecologici Porto di Genova, Rec. 1997, p. I-1547. Décision de la Commission du 19 mars 2003, N309/2002, Sûreté aérienne — compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Décision de la Commission du 16 janvier 2002, N4382002 du 16 octobre 2002, Subventions aux régies portuaires pour l'exécution des missions relevant de la puissance publique.

⁽⁵⁾ Arrêt de la Cour de justice du 24 juillet 2003, affaire C-280/00, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. 2003, p. I-7747.

4) lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, 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.

(36) Lorsqu'elle respecte les conditions fixées par l'arrêt Altmark, la compensation pour les obligations de service public imposées à un gestionnaire aéroportuaire ne constitue pas une aide d'État.

(37) Les financements publics aux aéroports autres que ceux évoqués ci-dessus sont susceptibles de constituer des aides d'État au sens de l'article 87.1, lorsqu'ils ont un effet sur la concurrence et le commerce intracommunautaire.

3.2.3. Effets des financements accordés aux aéroports sur la concurrence et le commerce entre États membres

(38) La concurrence entre aéroports peut être appréciée au regard des critères de choix des compagnies aériennes, notamment en comparant des éléments tels que la nature des services aéroportuaire rendus et des clientèles concernées, la population ou l'activité économique, la congestion, l'existence d'accès de surface, et également le niveau des charges relatives à l'utilisation des infrastructures aéroportuaire et des services. Le niveau des charges est un élément significatif dans la mesure où un financement public alloué à un aéroport pourrait être utilisé afin de maintenir les charges aéroportuaire à un niveau artificiellement bas pour attirer du trafic et avoir un effet de distorsion important sur la concurrence.

(39) Dans le cadre de ces lignes directrices, la Commission considère toutefois que les catégories identifiées à la section 1.2.1 peuvent fournir une indication sur la mesure dans laquelle les aéroports sont en concurrence les uns avec les autres et un financement public accordé à un aéroport peut donc avoir un effet de distorsion sur la concurrence.

Ainsi, les subventions publiques accordées aux aéroports nationaux et communautaires (catégories A et B) seront normalement considérées comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence et comme affectant les échanges entre les États membres. Inversement, les financements accordés aux petits aéroports régionaux (catégorie D) sont peu susceptibles de fausser la concurrence ou d'affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(40) Au-delà de ces indications générales, il n'est cependant pas possible d'établir un diagnostic adapté à la diversité des situations possibles, notamment pour les aéroports des catégories C et D.

C'est pourquoi toute mesure susceptible de constituer une aide d'État à un aéroport devra être notifiée afin, notamment, d'examiner son effet sur la concurrence et les échanges entre les États membres et, le cas échéant, sa compatibilité.

(41) Par exception, lorsque des aéroports de la catégorie D sont chargés d'une mission d'intérêt économique général, la Commission a décidé d'exonérer de l'obligation de notification et de déclarer compatibles les compensations de service public constitutives d'aides d'État qui leur sont accordées, sous réserve du respect de certaines conditions ⁽¹⁾.

3.2.4. Principe de l'investisseur en économie de marché (PIEM)

(42) Le traité de Rome précise, en son article 295, qu'il ne préjuge en rien du régime de la propriété dans les États membres. De ce fait, les États membres peuvent détenir et diriger des entreprises et acquérir des actions ou d'autres participations dans des entreprises publiques ou privées.

(43) Il découle de ce principe que l'action de la Commission ne peut ni pénaliser ni traiter plus favorablement les autorités publiques qui effectuent des prises de participation au capital de certaines compagnies. De même, il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur le choix qu'effectuent les entreprises entre différents modes de financement.

(44) Par conséquent, les présentes lignes directrices n'établissent pas de distinction entre les différents types de bénéficiaires au regard de leur structure légale ou de leur appartenance au secteur public ou privé, et toute référence aux aéroports ou aux entreprises qui les gèrent comprend tout type d'entité juridique.

(45) Par ailleurs, ces principes de non-discrimination et d'égalité ne dispensent pas les autorités publiques ou les entreprises publiques d'appliquer les règles de la concurrence.

(46) De manière générale, qu'il s'agisse du financement public au profit d'aéroports ou du financement accordé, directement ou indirectement, par des autorités publiques au profit des compagnies aériennes, la Commission appréciera donc la présence d'aide en regardant si, «dans

⁽¹⁾ Décision de la Commission du 13 juillet 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, point 2) du traité aux aides d'État sous forme de compensation de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

des circonstances similaires, un investisseur privé se fondant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération à caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport ⁽¹⁾».

(47) La Cour a précisé que «le principe d'égalité, que les gouvernements invoquent en ce qui concerne les rapports entre entreprises publiques et les entreprises privées en général, présuppose que les deux groupes se trouvent dans des situations comparables. Or les entreprises privées (...) déterminent leur stratégie industrielle et commerciale en tenant compte, notamment, des exigences de rentabilité. Les décisions des entreprises publiques, par contre, peuvent subir l'impact de facteurs d'ordre différent, dans le cadre de la poursuite, par les autorités publiques qui peuvent influencer ces décisions, d'objectifs d'intérêt général» ⁽²⁾. La notion de rentabilité prévisible pour l'opérateur qui fournit effectivement les fonds en tant qu'acteur économique est donc centrale.

(48) La Cour a également précisé que le comportement de l'investisseur public doit être comparé au comportement supputé d'un investisseur privé (...), poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme ⁽³⁾. Ces considérations sont particulièrement adaptées à la situation d'investissements en infrastructures.

(49) Toute utilisation des ressources étatiques par les États membres ou par des autorités publiques en faveur des opérateurs aéroportuaires ou des transporteurs aériens doit donc être analysée au regard de ces principes. Dans les cas où ces États ou autorités se comporteraient comme le ferait un acteur économique privé au sens précité, ces avantages ne seraient pas constitutifs d'aides d'État.

(50) En revanche, si des ressources publiques sont mises à la disposition d'une entreprise à des conditions plus favorables (c'est-à-dire, en termes économiques, à un coût moindre) que celles que consentirait un acteur économique privé à une entreprise se trouvant dans une situation financière et concurrentielle comparable, la première bénéficie d'un avantage constitutif d'aide d'État.

(51) En matière d'aides au démarrage, il est possible qu'un aéroport public accorde à une compagnie aérienne des avantages financiers sur ses ressources propres, générées par son activité économique, et qui ne constitueraient pas une aide d'État s'il prouve qu'il agit en tant qu'investisseur privé, par le biais, par exemple, d'un plan d'affaires prouvant les perspectives de rentabilité pour son activité économique d'aéroport. Inversement, si un aéroport privé donne des financements qui ne sont en fait qu'une redistribution de ressources publiques qui lui sont accordées dans ce but par une collectivité, alors ces subsides doivent être considérés comme des aides d'État dans la mesure où la décision de redistribuer des ressources publiques est imputable aux autorités publiques.

(52) Il faut souligner que l'application de ce principe de l'investisseur privé, et donc l'absence d'aide, suppose que le modèle économique d'ensemble de l'opérateur considéré comme investisseur soit fiable: un aéroport qui ne finance pas ses investissements, n'en supporte pas la charge correspondante, ou qui voit une partie de ses coûts d'exploitation prise en charge par des fonds publics, au-delà d'une mission d'intérêt général, ne peut normalement pas être considéré comme un opérateur privé en économie de marché, sous réserve d'un examen au cas par cas; il sera donc extrêmement difficile de lui appliquer ce raisonnement.

4. LE FINANCEMENT DES AÉROPORTS

(53) Les activités d'un aéroport peuvent être regroupées selon les catégories suivantes:

- i) la construction des infrastructures et des équipements aéroportuaires proprement dits (pistes, terminaux, tarmacs, tour de contrôle aérien) ou de soutien direct (installations incendie, équipements de sécurité ou de sûreté);
- ii) l'exploitation des infrastructures, qui comprend la maintenance et la gestion de l'infrastructure aéroportuaire;
- iii) la fourniture des services aéroportuaires annexes au transport aérien, comme les services d'assistance en escale, l'utilisation des infrastructures connexes, les services de lutte contre les incendies, les services d'urgence, de sécurité, etc.; et
- iv) la conduite d'activités commerciales non directement liées aux activités de base de l'aéroport et qui comprennent, entre autres, la construction, le financement, l'exploitation et la location d'espaces et de biens immobiliers, non seulement pour des bureaux et le stockage, mais également pour les hôtels et les entreprises industrielles dans l'enceinte de l'aéroport, ainsi que les magasins, les restaurants et les parkings. Ces activités ne faisant pas partie de l'activité «transports», leur financement public ne relève pas des présentes lignes directrices et sera examiné au regard des règles sectorielles et horizontales pertinentes.

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour de justice du 10 juillet 1986, affaire 40/85, Royaume de Belgique contre Commission des Communautés européennes, Rec. p. I-2321.

⁽²⁾ Arrêt de la Cour de justice du 6 juillet 1982, affaires jointes 188/80 et 190/80, République française, République italienne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Commission des Communautés européennes, Rec. 1982, p. 2571, point 21 des motifs.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, affaire C-305/89 («Alfa Romeo»), République italienne contre Commission des Communautés européennes, (Rec. 1991, p. I-1603, point 20; arrêt de la Cour de justice du 6 mars 2003, affaire T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale contre Commission des Communautés européennes, Rec. 2003, p. II-435, points 250 à 270.

(54) Les présentes lignes directrices s'appliquent à l'ensemble des activités aéroportuaires, à l'exception des tâches de sécurité, de contrôle aérien, ou toute autre activité relevant de la responsabilité d'un État membre dans le cadre de ses prérogatives de puissance publique ⁽¹⁾.

4.1. Le financement des infrastructures aéroportuaires

(55) Cette section concerne l'aide à la construction des infrastructures et des équipements aéroportuaires proprement dits ou de soutien direct, tels que définis aux paragraphes 53, point i), et 54 ci-dessus.

(56) L'infrastructure est à la base des activités économiques menées par le gestionnaire de l'aéroport. Mais elle représente aussi une des possibilités pour un État d'agir sur le développement économique régional, la politique d'aménagement du territoire et la politique des transports, etc.

(57) Dès lors qu'il exerce une activité économique au sens de l'arrêt de la Cour rappelé au paragraphe 30, un gestionnaire d'aéroport devrait financer au moyen de ses ressources propres les coûts d'utilisation ou de construction des infrastructures qu'il gère. Par conséquent, la fourniture d'infrastructures aéroportuaires à un gestionnaire, par un État membre (y compris au niveau régional ou local) n'agissant pas en investisseur privé sans contrepartie financière adéquate, ou l'attribution à un gestionnaire de subventions publiques destinées à financer des infrastructures, peuvent lui conférer un avantage économique au détriment de ses concurrents, qui doit être notifié et examiné au regard des règles relatives aux aides d'État.

(58) Il est utile de rappeler que la Commission a, dans le passé, déjà eu l'occasion de préciser dans quelles conditions des opérations telles que la vente d'un terrain ou d'un bâtiment ⁽²⁾ ou la privatisation d'une entreprise ⁽³⁾ ne posent pas à son avis de problème d'aide d'État. C'est généralement le cas si ces opérations s'effectuent à prix de marché, notamment si ce prix résulte d'une procédure d'offre ouverte, inconditionnelle, non discriminatoire, ayant fait l'objet d'une publicité suffisante et assurant l'égalité de traitement des candidats potentiels. Sans préjudice des obligations relatives aux règles et aux principes applicables aux marchés publics et aux

concessions, lorsqu'ils sont applicables, le même genre de raisonnement s'applique en principe, *mutatis mutandis*, à la vente ou à la mise à disposition d'infrastructures par les pouvoirs publics.

(59) Il n'est toutefois pas possible d'exclure *a priori* la présence d'éléments d'aide dans tous les cas de figure. Par exemple, des aides pourraient exister s'il apparaissait que les infrastructures ont été attribuées à un gestionnaire prédéterminé qui en tire un avantage indu, ou encore si une différence injustifiable entre le prix de vente et un prix de construction récent procurait un avantage indu à l'acquéreur.

(60) En particulier, lorsque des infrastructures supplémentaires qui n'étaient pas prévues au moment de l'attribution de l'infrastructure existante sont mises à la disposition du gestionnaire d'aéroport, il sera nécessaire que le gestionnaire acquitte un loyer correspondant à la valeur de marché et reflétant notamment les coûts de cette nouvelle infrastructure ainsi que sa durée d'exploitation. En outre, si l'évolution de l'infrastructure n'était pas prévue dans le contrat initial, il sera notamment nécessaire que les infrastructures supplémentaires soient étroitement liées à l'exploitation des infrastructures existantes et que l'objet du contrat initial du gestionnaire soit préservé.

(61) Dans les cas où il n'est pas possible d'exclure l'existence d'aides d'État, la mesure doit être notifiée. Si l'existence d'aide est confirmée, ces aides pourront être déclarées compatibles, notamment au titre des articles 87, paragraphe 3, points a), b) ou c), et 86, paragraphe 2, et, le cas échéant, de leurs textes d'application. Pour cela, la Commission regardera notamment 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 communautaire.

⁽¹⁾ Voir décision de la Commission N 309/2002 — France: sûreté aérienne — compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

⁽²⁾ Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans les ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (JO C 209 du 10.7.1997, page 3).

⁽³⁾ Rapport de la Commission européenne sur la politique de concurrence, 1993, paragraphes 402 et 403.

4.2. Les subventions pour l'exploitation des infrastructures aéroportuaires

(62) La Commission considère en principe que le gestionnaire d'un aéroport doit, comme tout acteur économique, faire face aux coûts normaux liés à la gestion et à la maintenance de l'infrastructure aéroportuaire au moyen de ses ressources propres. Ainsi, tout financement public de ces services allégerait le gestionnaire d'aéroport de dépenses qu'il devrait normalement supporter dans le cadre de ses activités courantes.

(63) Ces financements ne constituent pas des aides d'État s'ils constituent des compensations de service public accordées pour la gestion de l'aéroport dans le respect des conditions établies par la jurisprudence Altmark ⁽¹⁾. Dans les autres cas, les subventions d'exploitation sont des aides d'État au fonctionnement. Comme rappelé dans la partie 3.1 des présentes lignes directrices, de telles aides ne pourraient être déclarées compatibles que sur la base des articles 87, paragraphe 3, points a) ou c), sous certaines conditions, dans les régions défavorisées, ou sur la base de l'article 86, paragraphe 2, si elles respectent certaines conditions qui assurent qu'elles sont nécessaires pour l'exploitation d'un service d'intérêt économique général et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

(64) S'agissant de l'application de l'article 86, paragraphe 2, comme rappelé au point 40 des présentes lignes directrices, la Commission a décidé de considérer comme compatibles les compensations de service public constitutives d'aide d'État accordées aux aéroports de la catégorie D, sous réserve du respect de certaines conditions. Toute compensation de service public constitutive d'une aide d'État aux aéroports de plus grande taille (catégories A, B, C) ou qui ne respecterait pas les critères et conditions de cette décision devrait être notifiée et examinée au cas par cas.

(65) Lors de cet examen, la Commission vérifiera que l'aéroport est effectivement chargé d'un service d'intérêt général et que le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

(66) L'attribution des missions de service public à l'aéroport doit faire l'objet d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre. Ces actes doivent prévoir toutes les informations nécessaires pour identifier les coûts spécifiques relatifs au service public et doit spécifier en particulier :

- la nature précise de l'obligation de service public,

- les gestionnaires et le territoire concernés,
- la nature de tout droit spécial ou exclusif accordé à l'aéroport,
- les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation,
- les moyens d'éviter une éventuelle sur ou sous-compensation et les modalités de correction dans cette éventualité.

(67) Pour le calcul du montant de la compensation, les coûts et revenus à prendre en considération doivent inclure l'entièreté des coûts et des revenus liés à l'exécution du service économique d'intérêt général. Si le gestionnaire d'aéroport concerné bénéficie d'autres droits spéciaux ou exclusifs, liés à ce service économique d'intérêt général, les revenus qu'il en retire doivent également être pris en compte. Par conséquent, un système comptable transparent et la séparation des comptes entre les différentes activités du gestionnaire doivent être mis en place ⁽²⁾.

4.3. Les subventions pour les services aéroportuaires

(68) L'assistance en escale est une activité commerciale ouverte à la concurrence au-delà du seuil de deux millions de passagers annuels, en vertu de la directive 96/67/CE ⁽³⁾.

Un gestionnaire d'aéroport agissant en tant que prestataire de services en escale peut pratiquer des tarifs différents sur les charges d'assistance facturés aux compagnies aériennes, si ces différences de tarifs reflètent des différences de coût liées à la nature ou à l'ampleur des services rendus ⁽⁴⁾.

(69) Sous le seuil de deux millions de passagers, le gestionnaire d'aéroport agissant comme prestataire peut compenser ses diverses sources de revenus et de pertes

⁽²⁾ Bien qu'il ne soit pas applicable au secteur des transports, l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensation de service public, du 13 juillet 2005, pourra fournir des indications sur l'application des paragraphes 65 à 67.

⁽³⁾ Voir note 3 de la page 1.

⁽⁴⁾ Point 85 de la décision d'ouverture de la procédure concernant le cas de Ryanair à Charleroi: «En ce qui concerne les charges d'assistance en escale, la Commission conçoit que des économies d'échelle puissent être opérées dès lors qu'un usager de l'aéroport fait appel de manière significative aux services d'assistance d'une entreprise. Il n'est en effet pas choquant que le tarif appliqué à certaines compagnies soit moindre que le tarif général dans la mesure où le service demandé par ces compagnies serait moindre que pour d'autres clients.»

⁽¹⁾ Voir note 3 de la page 8.

entre activités purement commerciales (comme par exemple son activité de «handling» et la gestion d'un parking), à l'exclusion des ressources publiques qui lui sont attribuées en tant qu'autorité aéroportuaire ou gestionnaire d'un service d'intérêt économique général. Toutefois, en l'absence de concurrence sur l'activité de «handling», il doit particulièrement veiller à ne pas enfreindre de dispositions nationales ou communautaires, et notamment à ne pas constituer un abus de position dominante contraire à l'article 82 du traité (qui interdit par exemple aux entreprises en position dominante sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci d'appliquer à l'égard des différentes compagnies aériennes des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence.

- (70) Au-delà de deux millions de passagers, l'activité de prestation de services en escale doit être autosuffisante indépendamment des autres revenus commerciaux de l'aéroport comme des ressources publiques qui lui sont attribuées en tant qu'autorité aéroportuaire ou gestionnaire d'un service d'intérêt économique général.

5. LES AIDES AU DÉMARRAGE

5.1. Objectifs

- (71) 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.
- (72) Il n'existe pas de chiffres absolus en ce qui concerne le seuil de rentabilité. Le Comité des régions l'évalue à un million et demi de passagers par an, tandis que l'étude précitée de l'université de Cranfield, qui avance parfois le chiffre de 500 000 passagers par an, voire d'un million, montre qu'il existe des variations en fonction des pays et de la façon dont sont organisés les aéroports ⁽¹⁾.
- (73) Si certains aéroports régionaux peuvent compter tirer leur épingle du jeu lorsque des volumes de passagers sont apportés par les compagnies aériennes qui remplissent des obligations de service public ⁽²⁾ ou lorsque des régimes d'aides à caractère social sont mis en place par les pouvoirs publics, les compagnies préfèrent les hubs bien rodés, bien situés, qui permettent des connexions rapides, où les consommateurs ont leurs habitudes et où elles disposent de créneaux horaires à ne pas perdre. En outre, les politiques et investissements aéroportuaires et aériens

menés depuis des années ont souvent concentré le trafic sur les grandes métropoles nationales.

- (74) En conséquence, 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. C'est pourquoi la Commission pourra accepter 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 dans une durée limitée 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.
- (75) Néanmoins, compte tenu de l'objectif général d'intermodalité et d'optimisation de l'utilisation des infrastructures explicité précédemment, il ne sera pas admissible d'accorder une aide au démarrage à une nouvelle route aérienne correspondant à une liaison ferroviaire à grande vitesse.
- (76) Enfin, conformément à l'action constante de la Commission en ce domaine, certaines facilités seront acceptées pour les régions ultrapériphériques qui sont pénalisées par leur déficit d'accessibilité.

La Commission a fixé ⁽³⁾ des orientations pour le développement harmonieux de ces régions. Leur stratégie de développement s'appuie sur trois axes principaux: contribuer à réduire leur déficit d'accessibilité, améliorer leur compétitivité et favoriser leur insertion régionale pour réduire les effets de l'éloignement de l'économie européenne, alors qu'elles sont plus proches des marchés géographiques de la Caraïbe, d'Amérique et d'Afrique.

C'est pourquoi la Commission accepte que les aides au démarrage de routes au départ des régions ultrapériphériques puissent bénéficier de critères de compatibilité plus souples, notamment en termes d'intensité et de durées, et ne soulèvera pas d'objection à l'égard de telles aides pour des lignes destinées aux pays tiers voisins. Des dispositions similaires en termes d'intensité et de durée seront également admises pour les régions visées à l'article 87, paragraphe 3, point a et pour les régions à faible densité de population.

⁽¹⁾ Rapport «Study on Competition between airports and the application of State Aid Rules», Cranfield University, septembre 2002, p. 5.33 et 6.11.

⁽²⁾ Dans une certaine mesure, les subventions accordées aux services aériens dans le cadre d'obligations de service public peuvent être interprétées comme un financement indirect d'un aéroport. En ce qui concerne certains aéroports périphériques situés en Écosse et en Irlande, ils sont presque exclusivement tributaires de services aériens subventionnés dans le cadre d'obligations de service public.

⁽³⁾ Communications de la Commission des 26 mai 2004 [COM(2004) 343 final] et 6 août 2004 [SEC(2004) 1030] relatives à un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques.

5.2. Critères de compatibilité

(77) Les incitations financières au démarrage, sauf dans les cas où les autorités publiques se comporteraient comme le ferait un investisseur privé agissant en économie de marché (voir section 3.2.4), 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.

(78) 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.

(79) Compte tenu des objectifs précités et des difficultés importantes auxquelles peut donner lieu le lancement d'une nouvelle ligne, la Commission pourra approuver de telles aides lorsqu'elles rempliront les conditions suivantes :

- a) bénéficiaires: les aides sont versées à des transporteurs aériens détenteurs d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un État membre en application du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, concernant les licences des transporteurs aériens;
- b) aéroports régionaux: les aides sont versées pour des routes reliant un aéroport régional des catégories C et D à un autre aéroport de l'Union. Les aides pour des routes entre aéroports nationaux (catégorie B) ne pourraient être envisagées qu'à titre exceptionnel dans des situations dûment motivées, notamment si l'un des deux aéroports est situé dans une région défavorisée. Ces conditions pourront ne pas s'appliquer pour des routes au départ d'aéroports situés dans les régions ultrapériphériques et à destination des pays tiers voisins, sous réserve d'un examen cas par cas;
- c) nouvelles routes: les aides ne s'appliquent qu'à l'ouverture de nouvelles routes ou de nouvelles fréquences, telles que définies ci-dessous, provoquant un accroissement du volume net de passagers ⁽¹⁾.

Les aides ne doivent pas encourager un simple déplacement de trafic d'une ligne ou d'une compagnie vers une autre. Elle ne doivent en particulier pas entraîner un détournement de trafic

non justifié par rapport à la fréquence et à la viabilité de services existants au départ d'un autre aéroport situé dans une même ville, une même conurbation ⁽²⁾ ou un même système aéroportuaire ⁽³⁾, servant la même destination ou une destination comparable selon les mêmes critères.

Une nouvelle route aérienne ne peut pas non plus bénéficier d'aide au démarrage si cette route est déjà exploitée par un service ferroviaire à grande vitesse comparable selon les mêmes critères.

La Commission n'acceptera pas les cas d'abus dans lesquels une compagnie chercherait à contourner le caractère temporaire des aides au démarrage en substituant à une ligne aidée une ligne prétendument nouvelle mais offrant un service comparable. En particulier, les aides ne pourront pas être accordées à une compagnie aérienne qui, venant d'épuiser une aide pour une ligne donnée, cherche à recevoir une aide au départ d'un autre aéroport situé dans une même ville ou conurbation ou un même système aéroportuaire pour une ligne concurrente servant la même destination ou une destination comparable. Toutefois, la simple substitution, pendant la période de versement d'une aide, d'une ligne par une autre ligne, au départ du même aéroport, et devant générer pour l'aéroport un nombre au moins équivalent de passagers, ne remet pas en cause la poursuite du versement de l'aide pour la période complète initialement prévue, sous réserve que cette substitution ne remette pas en cause le respect des autres critères ayant permis l'attribution de l'aide initiale.

- d) Viabilité à terme et dégressivité dans le temps: la ligne aidée doit s'avérer viable à terme, c'est-à-dire couvrir au moins ses coûts, sans financement public. C'est pourquoi les aides au démarrage doivent être dégressives et limitées dans le temps.
- e) Compensation des coûts additionnels de 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 aérien n'aurait pas à supporter en rythme de croisière. Ces coûts comprennent notamment les dépenses de marketing et de publicité à engager au départ pour faire connaître la nouvelle liaison; ils peuvent comprendre les frais d'installation supportés par la compagnie aérienne sur le site de l'aéroport régional concerné pour lancer la ligne, s'il s'agit bien d'un aéroport des catégories C ou D et que ces coûts n'ont pas déjà été aidés. À l'inverse, l'aide ne peut concerner des coûts opérationnels réguliers tels que la location ou l'amortissement des avions, le carburant, le salaire des équipages, les charges aéroportuaires, les coûts

⁽¹⁾ Ceci concerne particulièrement le passage d'une ligne saisonnière à une ligne permanente ou d'une fréquence non quotidienne à une fréquence au moins quotidienne.

⁽²⁾ Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil.

⁽³⁾ Tel que défini à l'article 2, point m, du règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil.

de commissariat (*catering*). Les coûts éligibles retenus devront correspondre à des coûts réels obtenus dans les conditions normales de marché.

- 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.

Pour les lignes au départ des régions défavorisées, c'est-à-dire les régions ultrapériphériques, les régions visées à l'article 87, paragraphe 3, point a), et les régions à faible densité de population, l'aide dégressive peut être accordée pour une durée maximale de cinq années. 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 40 % des coûts éligibles. Si l'aide est effectivement accordée pendant cinq ans, l'aide peut être maintenue à 50 % du montant des coûts éligibles pendant les trois premières années.

En tout état de cause, la durée pendant laquelle l'aide au démarrage est accordée à une compagnie devra rester inférieure de manière substantielle à la durée pendant laquelle celle-ci s'engage à exercer ses activités au départ de l'aéroport considéré, tel qu'indiqué dans le plan d'affaires requis au paragraphe 79, point i). En outre, l'aide devra être arrêtée dès que les objectifs en termes de passagers seront atteints ou que la rentabilité de la ligne sera avérée, même si cela intervient avant la fin de la durée initialement prévue.

- g) Lien avec le développement de la ligne: le versement de l'aide doit être lié au développement effectif du nombre de passagers transportés. Afin de préserver à l'aide son caractère incitatif et d'éviter le déplacement des plafonds, le montant unitaire par passager devrait par exemple être dégressif avec l'augmentation effective du trafic.
- 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 aériennes intéressées de proposer leurs services. Cette communication doit comporter notamment la description de la route, ainsi que des critères objectifs en termes de montant et de durée des aides. Les règles et principes en matière de marchés publics et de concessions doivent, lorsqu'ils sont applicables, être respectés.
- i) Impact sur les autres routes et plan d'affaire: toute compagnie aérienne proposant un service à une entité publique souhaitant accorder une aide au démarrage doit remettre, lors de l'expression de sa candidature, un plan d'affaires démontrant la

viabilité, pendant une période substantielle, de la ligne après l'extinction de l'aide. Une analyse d'impact de la nouvelle route sur les lignes concurrentes devra être réalisée par l'entité publique avant l'octroi de l'aide au démarrage.

- j) Publicité: les États veillent à ce que soit publiée chaque année, pour chaque aéroport, la liste des routes aidées, 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: outre les recours judiciaires prévus par les directives dites «marchés publics» 89/665/CEE et 92/13/CEE ⁽¹⁾ lorsque celles-ci trouvent à s'appliquer, des mécanismes de recours doivent être prévus au niveau des États membres pour remédier à toute discrimination qui se produirait dans l'octroi des aides.
- l) Sanctions: des mécanismes de sanction doivent être mis en œuvre dans la mesure où un transporteur ne respecterait pas les engagements qu'il a pris à l'égard d'un aéroport au moment du versement de l'aide. Un système de récupération de l'aide ou de saisie d'une garantie initialement déposée par le transporteur peut permettre à l'aéroport de s'assurer que la compagnie aérienne respectera ses engagements.
- (80) Cumul: les aides au démarrage ne pourront pas être cumulées avec d'autres types d'aide octroyés pour l'exploitation d'une ligne, comme les aides à caractère social accordées à certains types de passagers ou les compensations de services publics. De telles aides ne pourront pas non plus être octroyées lorsque l'accès à une route a été réservé à un seul transporteur aux termes de l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92, et notamment du paragraphe 1, point d), dudit article. Elles ne pourront pas non plus, conformément aux règles de proportionnalité, être cumulées avec d'autres aides pour les mêmes coûts, y compris si elles sont versées dans un autre État.
- (81) Les aides au démarrage devront être notifiées à la Commission. Celle-ci invite les États membres à notifier, plutôt que des aides individuelles, des régimes d'aides au démarrage permettant d'assurer une plus grande cohérence territoriale. La Commission pourra examiner au cas

⁽¹⁾ Directive 89/665/CE du Conseil du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO L 395 du 30.12.1989, p. 33). Directive 92/13/CEE du Conseil du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 76 du 23. 3.1992, p. 14).

par cas une aide ou un régime qui ne respecterait pas intégralement les critères qui précèdent, mais aboutirait à une situation comparable.

6. BÉNÉFICIAIRES D'AIDES ANTÉRIEURES ILLÉGALES

(82) Lorsqu'une aide illégale, au sujet de laquelle la Commission a adopté une décision négative comportant un ordre de récupération, a été accordée à une entreprise, et que la récupération n'a pas eu lieu conformément à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalité d'application de l'article 93 du traité CE ⁽¹⁾, l'examen de toute aide au financement aéroportuaire ou aide au démarrage, devra prendre en compte, premièrement, l'effet cumulé de l'aide antérieure et de la nouvelle aide, deuxièmement, le fait que l'aide antérieure n'a pas été remboursée ⁽²⁾.

7. MESURES UTILES AU SENS DE L'ARTICLE 88, PARAGRAPHE 1

(83) En accord avec l'article 88, paragraphe 1 du traité, la Commission propose que les États membres amendent les éventuels régimes relatifs aux aides d'État couverts dans ces lignes directrices afin d'être en conformité avec celles-ci le 1^{er} juin 2007 au plus tard. Les États membres sont invités à confirmer qu'ils acceptent ces propositions par écrit avant le 1^{er} juin 2006.

(84) Si un État ne confirmait pas son acceptation par écrit avant cette date, la Commission appliquerait l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 et, si nécessaire, entamerait la procédure prévue à cet article.

8. DATE D'APPLICATION

(85) La Commission appliquera les présentes lignes directrices à partir de leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Les notifications enregistrées par la Commission avant cette date seront examinées au regard des règles en vigueur au moment de la notification.

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.

(86) La Commission informe les États membres et les parties intéressées qu'elle entend entreprendre une évaluation approfondie de l'application de ces lignes directrices quatre années suivant la date de leur application. Les résultats d'une telle étude pourront conduire la Commission à réviser les présentes lignes directrices.

⁽¹⁾ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1. Règlement modifié par l'acte d'adhésion de 2003.

⁽²⁾ Arrêt de la Cour de justice du 15 mai 1997, affaire C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf contre Commission des Communautés européennes et République fédérale d'Allemagne*, Rec. 1997, p. I-2549.