

Journal officiel de l'Union européenne

L 325



Édition
de langue française

Législation

59^e année

30 novembre 2016

Sommaire

II Actes non législatifs

DÉCISIONS

- ★ **Décision (UE) 2016/2068 de la Commission du 29 juillet 2013 concernant l'aide d'État SA.35611 (13/C) que la France envisage de mettre à exécution en faveur du groupe PSA Peugeot Citroën SA [notifiée sous le numéro C(2013) 4971] ⁽¹⁾** 1
- ★ **Décision (UE) 2016/2069 de la Commission du 1^{er} octobre 2014 concernant les mesures SA.14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair [notifiée sous le numéro C(2014) 6849] ⁽¹⁾** 63

⁽¹⁾ Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

FR

Les actes dont les titres sont imprimés en caractères maigres sont des actes de gestion courante pris dans le cadre de la politique agricole et ayant généralement une durée de validité limitée.

Les actes dont les titres sont imprimés en caractères gras et précédés d'un astérisque sont tous les autres actes.

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2016/2068 DE LA COMMISSION

du 29 juillet 2013

concernant l'aide d'État SA.35611 (13/C) que la France envisage de mettre à exécution en faveur du groupe PSA Peugeot Citroën SA

[notifiée sous le numéro C(2013) 4971]

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

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

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

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

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 5 novembre 2012, la Commission a reçu une plainte d'une entreprise qui a souhaité garder l'anonymat (ci-après le «plaignant anonyme»).
- (2) Par décision du 11 février 2013 (ci-après la «décision de sauvetage») la Commission a temporairement autorisé pour des raisons de stabilité financière, la garantie par la France d'émissions obligataires par Banque PSA Finance SA (ci-après «BPF») d'un montant nominal de 1,2 milliard d'EUR. Dans ce cadre, les autorités françaises se sont engagées à notifier un plan de restructuration du groupe PSA Peugeot Citroën S.A. (ci-après «PSA» ou le «groupe» ou le «groupe PSA») et un plan de viabilité de BPF dans les six mois suivant la décision de sauvetage.
- (3) Par lettre du 12 mars 2013, la France a notifié à la Commission une aide à la restructuration en faveur du groupe PSA.
- (4) Par lettre du 2 mai 2013, la Commission a informé la France de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE») à l'encontre de cette aide.

⁽¹⁾ JO C 275 du 16.11.2007, p. 18.

- (5) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure (ci-après la «décision d'ouverture») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 16 mai 2013 ⁽²⁾. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur l'aide en cause. Le 3 juin 2013, la Commission a envoyé un questionnaire aux principaux concurrents de PSA.
- (6) La Commission a reçu des observations de cinq parties intéressées, à savoir:
- i) le groupe PSA, en sa qualité de bénéficiaire de l'aide, qui a soumis des observations par lettre du 13 juin 2013;
 - ii) une entreprise qui souhaite garder l'anonymat (ci-après le «tiers anonyme»), qui a soumis des observations par lettre du 14 juin 2013;
 - iii) les concurrents Fiat, General Motors (ci-après «GM») et Toyota, qui ont soumis des observations par lettres des 17, 18 et 21 juin 2013.
- (7) La Commission a transmis ces observations à la France par lettres du 19 et du 21 juin 2013.
- (8) Les autorités françaises ont transmis leurs observations sur la décision d'ouverture par lettre du 3 juin 2013 et leurs commentaires sur les observations des tiers intéressés par lettre du 28 juin 2013.
- (9) À la demande de la Commission, les autorités françaises ont produit des informations complémentaires les 1^{er} et 2 juillet 2013.
- (10) Le 4 juillet 2013, une conférence téléphonique a été organisée entre les services de la Commission, les autorités françaises et le groupe PSA. Deux autres réunions se sont tenues entre les mêmes parties les 11 et 12 juillet 2013, ainsi qu'une conférence téléphonique le 15 juillet 2013. À la suite de ces réunions, les autorités françaises ont soumis des informations par courrier du 16 juillet 2013, amendées par courrier du 23 juillet 2013.

2. DESCRIPTION

2.1. LE GROUPE PSA

- (11) Le groupe PSA est une société cotée sur l'Euronext Paris. En 2011, le groupe a vendu plus de 3,5 millions de véhicules et d'éléments détachés dans le monde (42 % hors d'Europe). Présent commercialement dans 160 pays, le groupe PSA exploite 11 usines dites «terminales» (dont 9 dans l'Union européenne), dans lesquelles sont assemblées les véhicules, ainsi que 12 usines dites «mécaniques», qui sont spécialisées dans la production de certaines pièces. Les activités du groupe s'étendent aussi au financement automobile (BPF) et à l'équipement automobile (Faurecia). Jusqu'en décembre 2012, PSA détenait aussi Gefco (activités logistiques). Le groupe PSA a réalisé un chiffre d'affaires (ci-après «CA») de 55,4 milliards d'EUR en 2012. L'évolution du CA du groupe au cours des cinq dernières années est présentée dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1

Chiffre d'affaires du groupe PSA en millions d'EUR

	2008	2009	2010	2011	2012
Chiffre d'affaires historique	54 356	48 417	56 061	59 912	55 446

- (12) BPF est une banque captive contrôlée à 100 % par PSA, qui assure le financement des ventes de véhicules de marques Peugeot et Citroën, les stocks de véhicules et de pièces de rechange des réseaux de distribution, et propose des moyens de financements aux clients du groupe. BPF est présente dans 23 pays. Avec un taux de pénétration moyen ⁽³⁾ de 29,8 % en 2012, BPF finance une large partie de la demande des véhicules produits par le groupe et contribue de façon déterminante au financement de son activité commerciale. En 2012, son encours était de l'ordre de 23 à 24 milliards d'EUR. En 2011, son résultat net s'est élevé à 354 millions d'EUR.

⁽²⁾ JOC 137 du 16.5.2013, p. 10.

⁽³⁾ Le taux de pénétration moyen de 29,8 % masque des différences entre le taux de pénétration dans les différents segments. En particulier, le taux de pénétration est plus élevé dans les segments B et C avec des taux de pénétration dépassant les 30 %, voire les 40 % dans certains pays. L'activité de financement d'achat de véhicules semble donc primordiale pour ces segments.

- (13) Faurecia est un équipementier automobile détenu à 57,18 % par PSA au 31 décembre 2012. Son activité est essentiellement orientée vers la fabrication de sièges d'automobiles, de systèmes d'intérieurs, de technologies de contrôle d'émissions et d'extérieurs d'automobiles. En 2012, son chiffre d'affaires s'est élevé à environ 17,4 milliards d'EUR.

2.2. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LE GROUPE PSA

- (14) En 2012, le chiffre d'affaires du groupe était en repli de 5,2 %, en raison essentiellement de la mauvaise performance de la division automobile (en recul de 10,3 % à 38,3 milliards d'EUR). Le résultat opérationnel courant du groupe s'est soldé par une perte de 576 millions d'EUR, contre un résultat positif de 1,093 milliard d'EUR en 2011. Pour la seule division automobile, la perte opérationnelle s'est élevée à 1,5 milliard d'EUR en 2012, contre une perte de 92 millions d'EUR en 2011.
- (15) Les difficultés rencontrées découlent à la fois de facteurs spécifiques au marché automobile, des effets de la dégradation économique et financière de la zone euro et des handicaps structurels du groupe PSA.

2.2.1. PERSISTANCE DE LA CONTRACTION DU MARCHÉ AUTOMOBILE EUROPÉEN DEPUIS 2007

- (16) Depuis 2007, le marché européen n'a cessé de se contracter. Le marché automobile européen représentait, avant 2007, environ 18 millions de véhicules par an, contre 14 millions d'unités vendues en 2012, soit une baisse de 15 %.
- (17) Dans ce contexte, PSA, très implanté en Europe (et en particulier en Europe du Sud) a vu ses ventes baisser de 6,1 % sur ce marché, où il réalise 58 % de ses ventes. La part de marché du groupe PSA a baissé à 13,3 %, contre 14,2 % en 2010.
- (18) Or, le groupe PSA ne compense pas la contraction du marché européen par ses ventes hors Europe. En 2012, les ventes de véhicules particuliers et utilitaires dans le reste du monde n'ont pas été suffisantes à elles seules pour compenser la moindre performance du groupe sur le marché européen.

2.2.2. UNE STRUCTURATION DE LA CONCURRENCE DÉFAVORABLE AUX CONSTRUCTEURS GÉNÉRALISTES

- (19) Selon les autorités françaises, PSA entre en concurrence avec:
- l'ensemble des autres généralistes: les généralistes premium (Renault, Nissan, Opel, Toyota, Volkswagen) ainsi que les autres généralistes tels que Ford, Fiat, Skoda, Seat et Honda;
 - l'ensemble des spécialistes (Audi, BMW, Mercedes, etc.) qui ont de plus en plus tendance à développer des produits premium sur l'ensemble des segments, empiétant ainsi sur le cœur de marché des généralistes;
 - des constructeurs récents, de plus en plus performants sur les segments essentiellement milieu de gamme (Hyundai, Kia, etc.).
- (20) En résumé, selon les autorités françaises, le marché naturel des généralistes serait attaqué par le «haut», c'est-à-dire par les constructeurs spécialistes haut-de-gamme qui visent de nouveaux segments (par exemple Audi A1, etc.) et par le «bas», c'est-à-dire par des constructeurs de moyenne/bas-de-gamme, notamment coréens comme Hyundai-Kia, qui souhaitent monter en gamme.

2.2.3. LES HANDICAPS STRUCTURELS DU GROUPE PSA

- (21) Plus de la moitié (53 % en 2011) de la production automobile du groupe PSA est localisée en Europe de l'Ouest, où les coûts de main d'œuvre sont plus élevés que dans le reste du monde. Or, le facteur coût du travail représente au total plus de [20-30] * % du prix de revient pour PSA. En outre, l'essentiel des effectifs de recherche et développement (ci-après «R&D») et de structure du groupe est situé en France, ce qui implique des frais de personnels élevés.

* Information confidentielle.

- (22) Le groupe a également pris du retard par rapport à ses concurrents dans le domaine de la R&D, et notamment dans le domaine de la standardisation des composants.
- (23) Enfin, PSA souffre d'un déficit d'image et de notoriété par rapport aux constructeurs allemands «premium».
- (24) Les difficultés du groupe, et notamment de sa division automobile, ont des répercussions immédiates sur BPF (et vice-versa). En effet, les difficultés de la banque captive proviennent essentiellement des difficultés du groupe au travers du lien entre leurs notations financières. La dégradation de la notation de PSA entraîne la dégradation de celle de BPF, ce qui rend difficile son accès aux marchés pour se refinancer. Or, BPF est d'une importance primordiale pour soutenir l'activité automobile du groupe PSA. En 2012, elle a par exemple assuré le financement de 29,8 % des ventes du constructeur et de 100 % de ses concessionnaires européens. La réduction significative des capacités de financement de BPF (et la diminution corrélative de la production de prêts) ont donc un impact dépressif sur l'activité de la division automobile. Via le mécanisme de la notation («rating»), un cercle vicieux peut dès lors s'enclencher en conduisant à une réduction supplémentaire des sources de financement de BPF, qui influerait à son tour sur les ventes du groupe PSA via la restriction du crédit, et ainsi de suite.

2.3. LES MESURES D'AIDES

2.3.1. LA GARANTIE D'ÉTAT SUR LES ÉMISSIONS OBLIGATAIRES DE BPF

- (25) Pour lui permettre de mettre en œuvre son plan de restructuration, le gouvernement français a décidé d'accorder au groupe PSA une garantie couvrant les émissions de marché obligataires de long terme de BPF réalisées au plus tôt à la date de la convention de garantie ou de l'autorisation de la Commission européenne et au plus tard le 31 décembre 2016 («la garantie»). À cet égard, une convention de garantie autonome sera signée entre, d'une part, l'État français et, d'autre part, le groupe PSA sous condition suspensive de l'approbation de la Commission européenne au titre des articles 107 et 108 du TFUE. Après avoir conclu une première convention de garantie à titre temporaire correspondant à une tranche de 1,2 milliard d'EUR en principal en application de la décision de la Commission du 11 février 2013 autorisant une aide au sauvetage, les autorités françaises envisagent de conclure avec le groupe PSA une deuxième convention de garantie couvrant la tranche résiduelle pour un encours plafonné à 5,8 milliards d'EUR en principal.
- (26) L'article 85 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 autorise le ministre chargé de l'économie à accorder à titre onéreux la garantie de l'État aux titres de créances émis par BPF entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016. La garantie couvrira de nouvelles émissions de marché obligataires de long terme de BPF. Elle bénéficiera ainsi aux titres de créances chirographaires émis par BPF après la date d'autorisation de la mise en œuvre de la garantie par la Commission et au plus tard le 31 décembre 2016. Ces titres auront une échéance contractuelle de trente-six mois au maximum à compter de leur date d'émission.
- (27) Les autorités françaises précisent que la détermination du plafond de la garantie nécessaire au groupe PSA repose sur l'analyse de la structure actuelle du bilan de BPF (et, en particulier, de la structure de financement de BPF) ainsi que sur les prévisions 2013-2016 des besoins de financements futurs, qui ont été déterminés par les autorités françaises en tenant compte des hypothèses suivantes:
- a) un total des encours supposé quasiment constant à environ 24/25 milliards d'EUR permettant de maintenir le financement des ventes automobiles du groupe PSA;
 - b) une hausse de la titrisation dans le financement de BPF, compensant partiellement la réduction des billets de trésorerie/certificats de dépôt (impact rating A-3/P-3);
 - c) le renouvellement des lignes de financement bancaire ayant permis à BPF de confirmer 11,6 milliards d'EUR de crédit bancaire moyen terme en janvier 2013, notamment avec la mise en place d'un nouveau crédit syndiqué de 4,1 milliards d'EUR d'une maturité de cinq ans, le renouvellement de la majorité de ses lignes bancaires bilatérales, la prolongation d'une ligne de crédit revolving de 1,2 milliard d'EUR en principal, avec une maturité étendue à janvier 2016 et l'extension simultanée d'une ligne de crédit pour 1,8 milliard d'EUR à décembre 2015 (voir les précisions du considérant 31 ci-dessous);
 - d) le recours aux dépôts à partir de 2013.

- (28) Selon les autorités françaises, la rémunération de la garantie aurait été déterminée de façon à être fournie à un prix de marché en application des critères des lignes directrices communautaires concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ⁽⁴⁾ (ci-après les «lignes directrices "sauvetage et restructuration"») et de la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE (devenus articles 107 et 108 du TFUE) aux aides d'État sous forme de garanties ⁽⁵⁾. La communication sur les garanties prévoit que, s'il n'existe pas de prime de garantie de référence correspondante sur les marchés financiers, le coût financier total du prêt garanti, comprenant le taux d'intérêt et la prime versée, doit être comparé au prix de marché d'un prêt similaire non garanti.
- (29) Les autorités françaises exposent qu'afin de déterminer le niveau de la rémunération de l'État, celui-ci aurait entendu agir dans une logique de *pari passu* avec les banques participant au New Club Deal, un accord entre BPF et ses banques créditrices. Pour cela, le coût du risque estimé par les banques a été calculé d'après la rémunération totale des lignes de liquidité du New Club Deal, retraité notamment pour tenir compte des différences entre un apport en liquidité et une garantie. La rémunération pour la garantie d'État a ainsi été fixée à 260 points de base.
- (30) BPF a émis des titres obligataires en son nom propre, pour lesquels il existe un marché secondaire. Le tableau 2 ci-après illustre les rendements médians des obligations existantes de BPF d'une maturité proche de trois ans pour une période d'un mois avant que la mesure de soutien au groupe ne soit annoncée dans la presse ⁽⁶⁾. Le rendement d'une obligation hypothétique d'une maturité d'exactly trois ans a été interpolé sur la base des rendements des obligations de BPF ayant la maturité la plus proche de trois ans à chaque date donnée. Enfin le tableau 2 présente également les niveaux de rendement des obligations étatiques d'une maturité de trois ans.

Tableau 2

Rendements sur le marché secondaire

(en %)

	Au 16 octobre 2012	Médiane 16 septembre-16 octobre
Obligation maturité 25 septembre 2015	5,04	5,52
Obligation maturité 24 juin 2015	4,84	5,57
Obligation maturité 25 février 2016	5,37	6,23
Obligation hypothétique de 3 ans (rendements interpolés)	5,09	5,54
Obligation assimilable du Trésor 3 ans	0,34	0,39

- (31) Fin décembre 2012, BPF a négocié de nouveaux crédits avec un ensemble de banques, qui ont accepté d'accorder à BPF:
- des liquidités par le biais de prêts à long terme d'un montant de 4 milliards d'EUR (ci-après le «New Club Deal»);
 - des lignes de crédit bilatérales à hauteur de 4,6 milliards d'EUR;
 - une extension de deux lignes de «back-up» (n'ayant pas vocation à être tirées) pour un montant de 3 milliards d'EUR.

L'engagement total de ces banques se monte donc à 11,6 milliards d'EUR. Selon les informations fournies par la France, le tirage des lignes de crédit du New Club Deal serait conditionnel à la mise en place de la mesure de support étatique ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

⁽⁵⁾ JO C 155 du 20.6.2008, p. 10.

⁽⁶⁾ La presse a rapporté l'intention de l'État de mettre en place la mesure le 17 octobre 2012.

⁽⁷⁾ Selon les exemples de *Term sheet* fournies par la France le 7 janvier 2013: «Drawings to be subject to the favourable vote by the French parliament of the French State supporting plan (adoption du plan dans la loi de Finance)».

- (32) Le 25 mars 2013, BPF a réalisé une émission obligataire couverte par une garantie de l'État pour un montant de 1,2 milliard d'EUR. Cette obligation, qui porte un coupon de 0,625 %, affiche un rendement de 0,664 % soit un surcoût de 24 points de base par rapport à l'obligation assimilable du Trésor (OAT) à trois ans.
- (33) La Commission a quantifié l'élément d'aide au considérant 51 de la décision de sauvetage dans une fourchette allant de 91,8 millions d'EUR au montant nominal des obligations émises de 1,2 milliard d'EUR. Les autorités françaises indiquent que sur la base de la méthodologie utilisée dans la décision de sauvetage, les résultats obtenus quant à l'élément d'aide contenu dans la mesure sont:

Tableau 3

Calcul de l'élément d'aide dans obligations garanties

Données interpolées 3 ans Spread de 24 points de base sur État	Spot	Médiane des rendements obligatoires	
		12 juillet– 16 octobre	16 septembre– 16 octobre
OAT 3 ans	0,34 %	0,35 %	0,39 %
Spread sur État estimé après garantie	0,24 %	0,24 %	0,24 %
Taux d'intérêt BPSA après garantie (a)	0,58 %	0,59 %	0,63 %
Coût de la garantie (b)	2,60 %	2,60 %	2,60 %
Coût total estimé des émissions garanties (a) + (b)	3,18 %	3,19 %	3,23 %
Rendement marché secondaire BPSA inter- polé 3 ans	5,09 %	5,23 %	5,54 %
Montant d'aide d'État induit (en millions d'EUR)	401	429	486

Source: BNP Paribas Global Markets, Datastream.

- (34) Les autorités françaises considèrent que la Commission retient une période de référence particulièrement défavorable dans l'historique des rendements des émissions de BPF. La période du 12 juillet au 16 octobre 2012, c'est-à-dire à compter de la date de révélation des difficultés du groupe PSA avec l'annonce d'un plan de réorganisation, constituerait, selon les autorités françaises, une meilleure estimation du rendement de l'obligation.

2.3.2. L'AIDE AU PROJET «50CO₂CARS»

- (35) Les financements publics que la France a l'intention d'octroyer au projet «50CO₂Cars» s'inscrivent dans le cadre du programme des «investissements d'avenir» mis en place par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ci-après l'«ADEME») est l'un des opérateurs⁽⁸⁾ chargés par l'État de gérer les crédits alloués aux investissements d'avenir. Le budget total à la disposition de l'ADEME est de 2,65 milliards d'EUR.
- (36) Au sein des investissements d'avenir, le projet «50CO₂Cars» s'inscrit dans le cadre de l'action «Véhicule du futur», qui vise à expérimenter et promouvoir des technologies et organisations moins consommatrices d'énergie et moins émettrices de gaz à effet de serre. Dans le cadre de cette action, différentes briques technologiques ont été sélectionnées dans le cadre de deux Appels à manifestation d'intérêt (ci-après «AMI»):
- a) la nouvelle famille de moteurs Diesel à très haute efficacité énergétique et la boîte de vitesse DCT ont été sélectionnées dans le cadre de l'AMI «Chaîne de traction et auxiliaires des véhicules à motorisation thermique» (ci-après «AMI n° 1»);

⁽⁸⁾ Voir la liste de ces opérateurs, telle qu'arrêtée par l'article 8 de la loi n° 2010-237 précitée et le décret n° 2010-442 du 3 mai 2010.

- b) la technologie d'hybridation électrique a été sélectionnée dans le cadre de l'AMI «Chaînes de traction, auxiliaires et systèmes de stockage d'énergie réversible pour véhicules électriques et hybrides» (ci-après «AMI n° 2»).
- (37) L'action «Véhicule du futur» est notamment couverte par le régime d'aides SA.32466 (2011/X) ⁽⁹⁾ exempté de notification en vertu du règlement général d'exemption par catégories ⁽¹⁰⁾ (ci-après le «RGEC»).
- (38) Les autorités françaises ont fourni le détail et la forme des financements publics qui seront reçus par chacun des partenaires listés du projet. Hormis pour le chef de file PSA, les montants de financement public en jeu pour la réalisation du projet «50CO₂Cars» sont inférieurs aux seuils de notification individuelle définis à l'article 6, paragraphe 1, point e), du RGEC pour tous les autres partenaires (Delphi, Mann & Hummel, Valeo, Rhodia, CTI, IRMA, IFPEN, LACCO, IRCELYON, et IC2MP). Pour autant qu'ils constituent des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE ⁽¹¹⁾, ces financements publics sont donc déjà couverts par le régime exempté SA.32466 (2011/X) précité.
- (39) En revanche, conformément à son article 1^{er}, paragraphe 6, point c), le RGEC ne s'applique pas aux aides aux entreprises en difficulté, définition à laquelle répond de façon certaine le groupe PSA depuis au moins le 17 octobre 2012, date à laquelle les autorités françaises ont annoncé leur intention d'accorder une garantie au groupe PSA. L'aide que l'État envisage d'octroyer à PSA pour soutenir le projet «50CO₂Cars» ne peut dès lors être couverte par le régime d'aides SA.32466 (2011/X), ni faire l'objet d'une notification individuelle sur la base de l'encadrement communautaire des aides d'état à la recherche, au développement et à l'innovation ⁽¹²⁾ (ci-après l'«encadrement R&D&I») ⁽¹³⁾.
- (40) Dans un souci de simplification administrative, les coûts des activités de PSA dans le cadre du projet «50CO₂Cars» ont été classifiés de la même façon que pour les autres partenaires, c'est-à-dire en utilisant les catégories prévues par le RGEC (qui coïncident avec celles de l'encadrement R&D&I).
- (41) PSA réalisera donc des activités qualifiées ⁽¹⁴⁾ de recherche fondamentale (ci-après «RF»), recherche industrielle (ci-après «RI») et développement expérimental (ci-après «DE»), pour des coûts éligibles détaillés dans le tableau 4 ci-dessous:

Tableau 4

Coûts du projet 50CO₂Cars par types d'activité de R&D (en milliers d'EUR)

Coûts	Totaux	Admissibles ⁽¹⁾	RF	RI	DE
AMI n°1	[260-330]	233 524,91	1 328,79	140 622,53	91 573,59
AMI n°2	[50-110]	71 068,57		34 945,01	36 123,56
Total	[300-400]	304 593,48	1 328,79	175 567,54	127 697,15

⁽¹⁾ Les coûts du projet «50CO₂Cars» ont été alloués aux catégories de R&D définies à l'article 31, paragraphe 5, du RGEC (qui correspond aux catégories du point 5.1.4 de l'encadrement R&D&I).

- (42) D'un montant total de 85,9 millions d'EUR, les aides que l'État a l'intention d'octroyer au groupe PSA sur ce volet du plan de restructuration prendront la forme de subventions (pour 24,5 millions d'EUR) et d'avances récupérables (pour 61,4 millions d'EUR). En termes d'intensité, elles correspondent à un taux de couverture de 100 % des coûts éligibles de RF, de 30 % pour les activités de RI et de 25 % pour les activités de DE.

⁽⁹⁾ JO C 78 du 11.3.2011, p. 33.

⁽¹⁰⁾ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie) (JO L 214 du 9.8.2008, p. 3).

⁽¹¹⁾ Sur ce point, la Commission rappelle en particulier que le financement public des activités (non-économiques) de recherche indépendante des organismes de recherche n'emporte pas d'élément d'aide d'État.

⁽¹²⁾ JO C 323 du 30.12.2006, p. 1.

⁽¹³⁾ Voir en particulier le point 2.1, dernier alinéa, de l'encadrement R&D&I: «Les aides à la recherche, au développement et à l'innovation en faveur d'entreprises en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté sont exclues du champ d'application du présent encadrement».

⁽¹⁴⁾ Au sens des définitions de l'article 30, paragraphes 1, 2 et 3, du RGEC [qui coïncident avec les définitions de l'article 2, paragraphe 2, points e), f) et g), de l'encadrement R&D&I].

- (43) S'agissant plus spécifiquement des avances récupérables, leur actualisation se fera au taux de référence en vigueur en janvier 2012, date de décision d'octroi de l'aide: 3,07 % pour la France. Elles seront remboursées par PSA selon des modalités différentes pour chacun des AMI.
- (44) Pour la partie du projet relative à l'AMI n° 1, trois architectures d'hybridation sont possibles et évaluées en parallèle: par la boîte de vitesses eDCT, par la façade accessoire du moteur et par la façade accessoire avec route libre. Le schéma de remboursement, qui dépendra en toute fin de l'architecture sélectionnée au cours d'un des jalons décisionnels du projet, prendra l'une des formes suivantes:
- a) si le choix se porte sur une hybridation à travers la boîte de vitesses eDCT, le remboursement sera basé sur deux unités d'œuvre:
- [10-20] EUR par moteur diesel de puissances 40/50 kW et 70 kW produit à partir de la [500 000-600 000]^e unité produite, de sorte que cette partie de l'avance sera remboursée à l'euro près en quatre ans, en valeur actualisée, sur la base du scénario nominal de production. À l'issue de ce remboursement à 100 % du montant actualisé, le groupe PSA continuera à verser un montant réduit de [3-6] EUR par moteur produit pendant [1-3] ans,
 - [30-40] EUR par boîte de vitesses eDCT produite à partir de la [50 000-60 000]^e unité produite, de sorte que cette partie de l'avance sera remboursée à l'euro près en cinq ans, en valeur actualisée, sur la base du scénario nominal de production. À l'issue de ce remboursement à 100 % du montant actualisé, le groupe PSA continuera à verser un montant réduit de [5-10] EUR par boîte de vitesses eDCT produite;
- b) s'il se porte sur l'hybridation à travers la façade accessoire, le remboursement aura comme seule unité d'œuvre le moteur diesel de puissances 40/50 kW et 70 kW, pour lequel PSA versera [10-20] EUR par unité produite à partir de la [500 000-600 000]^e jusqu'à complet remboursement du montant actualisé (environ [0-5] ans dans le scénario nominal), puis [5-10] EUR par unité;
- c) s'il se porte sur une façade accessoire avec roue libre, le remboursement sera également calculé sur l'unité d'œuvre du moteur diesel de puissances 40/50 kW et 70 kW: PSA versera [20-30] EUR par unité produite à partir de la [500 000-600 000]^e jusqu'à complet remboursement du montant actualisé (environ [0-5] ans dans le scénario nominal), puis [5-10] EUR par unité.
- (45) Pour la partie du projet relative à l'AMI n° 2, le remboursement sera basé sur l'unité d'œuvre de la chaîne de traction électrique: PSA remboursera [20-30] EUR par unité produite à partir de la [500 000-600 000]^e jusqu'au complet remboursement du montant actualisé (environ [5-10] ans dans le scénario nominal), puis [5-10] EUR par unité.
- (46) Les autorités françaises considèrent que ces modalités sont telles que l'avance sera remboursée en valeur actualisée dans un scénario d'issue favorable du projet fondé sur des hypothèses prudentes et raisonnables, et qu'en cas d'échec partiel, le remboursement sera proportionnel au degré de réussite du projet.

2.4. LE PLAN DE RESTRUCTURATION DU GROUPE PSA

- (47) Le plan de restructuration fait suite à des mesures de réduction de coûts présentées le 26 octobre 2011 (réduction de coûts de 800 millions d'EUR, entraînant la suppression de 2 500 emplois en Europe) et le 15 février 2012 (mesures complémentaires à hauteur de 200 millions d'EUR).
- (48) Le plan de restructuration comporte trois types de mesures: restructuration industrielle, réduction de la structure administrative du groupe et réalisation du projet de recherche et développement «50CO₂Cars». Bien que le groupe PSA soit un groupe implanté dans de nombreux pays du monde, les mesures de restructuration concernent essentiellement la France, qui concentre la majeure partie des moyens de production du groupe.

2.4.1. LES MESURES DE RESTRUCTURATION DU DISPOSITIF DE PRODUCTION INDUSTRIELLE

- (49) Les principales mesures concernent des sites en France: la fermeture de l'usine d'Aulnay et la réduction significative des capacités de l'usine de Rennes, qui se traduiront par 4 400 suppressions d'emplois. Ces deux mesures s'inscrivent dans le cadre général d'une optimisation des sites de production de PSA.

- (50) Par son positionnement historique sur le segment des véhicules citadins-polyvalents (ci-après «segment B»), PSA dispose de capacités de production importantes sur ce segment B: en France (Aulnay, Poissy, et Mulhouse), en Espagne (Madrid) et en Slovaquie (Trnava). Malgré des mesures d'adaptation menées depuis le début des années 2000 (fermeture de Ryton (Grande-Bretagne) en 2006 et réduction des capacités d'Aulnay en 2008), ses capacités de production restent excédentaires sur le segment B. La fermeture d'Aulnay se traduira par une réduction de la production de 155 000 véhicules/an de modèles 208, C3, DS3, par rapport à l'organisation mise en place en 2012, ce qui correspondra à une réduction de capacité maximale de 232 000 véhicules/an, et à une concentration de la production du segment B sur les sites de Poissy, Mulhouse et Trnava. Selon les autorités françaises, cette mesure réduira durablement la capacité dans le segment B et induira une économie importante de frais fixes sur le périmètre du groupe (estimée à [100-200] millions d'EUR par an).
- (51) Le site de Rennes est actuellement dédié à la production de véhicules des segments D et E ⁽¹⁵⁾. Il est confronté à la baisse continue de la demande, en particulier pour les berlines du segment D. Le passage de 2,5 équipes à 2, la suppression d'une équipe de nuit et d'une mini-ligne de production permettront, selon les autorités françaises, de limiter la production aux seuls Peugeot 508 (berline et break) et C5 (berline et break).
- (52) L'activité R&D sera aussi redimensionnée à la baisse (10 %), les équipes se limitant au seul soutien au site (suppression des tâches de développement bénéficiant à l'activité générale du groupe).
- (53) PSA espère ainsi améliorer l'efficacité de son dispositif européen, notamment grâce à une meilleure utilisation des capacités installées et par la spécialisation accrue des sites qui ne produiront plus qu'un, voire deux segments. L'enjeu de cette réorganisation est de diminuer d'environ [200-300] à [200-300] EUR le prix de revient moyen de chaque véhicule.

2.4.2. LES MESURES PORTANT SUR LA STRUCTURE ADMINISTRATIVE DU GROUPE PSA

- (54) Le groupe PSA envisage une réorganisation des services administratifs et de l'ensemble de ses directions. Cette réorganisation se traduira au total par des suppressions d'effectifs égales à 3 586 emplois.
- (55) En parallèle et grâce aux mesures de restructuration, PSA a annoncé un plan d'économie de 1 milliard d'EUR, portant à la fois sur les achats (400 millions d'EUR) et les frais fixes (600 millions d'EUR) et une série d'actions portant sur les activités industrielles, la R&D et sur les frais généraux, sera notamment réalisé grâce à l'alliance avec GM.

2.4.3. LE PROJET DE R&D «50CO₂CARS»

- (56) Dans le cadre de sa restructuration industrielle, le groupe PSA envisage également le développement de nouvelles technologies d'hybridation qui participeraient, selon les autorités françaises, au retour à la viabilité. En effet, en cas de succès, ce projet de R&D permettrait au groupe PSA de maîtriser la production à grande échelle de véhicules diesel hybrides sur le segment B (poids compris entre 900 kilogrammes et 1,3 tonne), et ainsi de diversifier sa production dans un segment d'activité porteur de rentabilité. Les motorisations diesel sont privilégiées par les consommateurs européens, mais, par la suite, les composants majeurs ⁽¹⁶⁾ du système d'hybridation pourraient être adaptés à des bases de moteurs à essence de puissance équivalente et déclinés à l'échelle mondiale.
- (57) Ce projet de R&D, dénommé «50CO₂Cars», vise la conception et la production d'une chaîne de traction hybride (non-rechargeable) destinée au segment B, qui permettrait de limiter à terme à 50 grammes par km les émissions de CO₂ (ci-après «g CO₂/km») de ces véhicules, et par extension, de positionner des véhicules familiaux (segment C) autour de 65 g CO₂/km. Le projet vise à rendre cette technologie économiquement accessible au plus grand nombre.

⁽¹⁵⁾ Les segments D et E correspondent à de véhicules de type «familiaux», «routiers», «monospaces» et «tout-terrain», dont les dimensions varient en Europe en moyenne de 4,40 à 5 mètres. Les Peugeot 508 berline, 508 SW, 807, 4007 et les Citroën C5 Berline, C5 break, DS5, C8, C-Crosser et C6 font partie de ce segment.

⁽¹⁶⁾ Le stockeur, la machine électrique de puissance et son électronique de contrôle et le convertisseur de tension permettant de disposer d'un réseau bitension.

- (58) Techniquement, le projet associera une nouvelle famille de moteurs diesel à haute efficacité énergétique, une boîte de vitesse à double embrayage motorisée compatible avec l'hybridation («DCT»), ainsi qu'une technologie d'hybridation électrique à bas coût.
- (59) PSA sera le chef de file du consortium de R&D mené pour réaliser le projet «50CO₂Cars».
- (60) Ce consortium associera également des partenaires industriels et académiques: cinq grandes entreprises (Delphi, Mann & Hummel, Valeo, et Rhodia), une PME (CTI), une association (IRMA) et quatre organismes de recherche (IFPEN, LACCO, IRCELYON, et IC2MP).

2.4.4. LE PLAN D'AFFAIRES DU GROUPE PSA

- (61) Le plan d'affaires du groupe PSA couvre la période 2013-2017. Les autorités françaises ont précisé que le résultat opérationnel courant du groupe, selon le scénario médian, sera positif dès 2014, à [1 200-2 000] millions d'EUR, soit [1-5] % du chiffre d'affaires. L'amélioration de la viabilité résultera principalement de mesures internes contenues dans le plan de restructuration. Elle se fonde, d'une part, sur une réduction importante des coûts de production et d'amélioration de la trésorerie et, d'autre part, sur une hypothèse de recentrage géographique des activités du groupe PSA. L'objectif est de parvenir en 2015 à ce que 50 % des ventes du groupe soient réalisées hors de l'Union européenne, permettant ainsi de capter les potentiels de croissance dans ces parties du monde (notamment, Chine, Brésil, etc.).
- (62) Les autorités françaises ont soumis le plan d'affaires du groupe PSA jusqu'à 2017. Le plan est basé sur des hypothèses concernant la taille du marché européen et des parts de marché de PSA. Ces hypothèses reflètent des estimations fournies par l'institut IHS Global Insight.
- (63) Quant à la taille de marché européen, un recul de 2,2 % en 2013 est attendu selon les autorités françaises, mais une croissance de 6 % par an en 2014 et 2015, suivie par une croissance de 3 % par an en 2016 et 2017, devraient être enregistrées. Les parts de marché de PSA atteindraient [12-15] % en 2013, [13-16] % en 2014 et [11-15] % en 2015, 2016 et 2017.
- (64) Le plan d'affaires considère plusieurs scénarios. Dans le scénario «médian», le résultat opérationnel courant du groupe PSA serait positif dès 2014, à [1 200-2 000] milliards d'EUR, soit [1-5] % du CA du groupe. Il atteindrait [3 000-3 800] milliards d'EUR en 2017, soit [2-6] % du CA de PSA. D'après les autorités françaises, un tel niveau de rentabilité permettrait au groupe PSA de bénéficier d'une notation suffisante pour assurer son refinancement de manière autonome sur les marchés. Une meilleure notation du groupe se répercuterait automatiquement sur celle de BPF.
- (65) Des scénarios alternatifs ont également été envisagés. Dans un scénario «défavorable», les ventes du groupe PSA se contracteraient (par rapport au scénario médian) de 100 000 véhicules supplémentaires par an en Europe à compter de 2013. Dans un scénario «favorable», les ventes européennes du groupe PSA connaîtraient au contraire une croissance de l'ordre de 100 000 véhicules par an à partir de 2013. Selon le plan d'affaires présenté, le résultat opérationnel courant du groupe PSA dans son ensemble, y compris dans le scénario défavorable, serait positif à compter de 2014 (de l'ordre de [1-5] % du CA du groupe PSA), et atteindrait [2-6] % en 2017. Il convient néanmoins de noter que les prévisions du groupe PSA font apparaître une forte croissance du chiffre d'affaires hors Europe, c'est-à-dire sur des marchés en croissance. Cette hypothèse explique qu'en dépit des prévisions pessimistes concernant le marché européen, le groupe PSA anticipe une croissance de ses ventes: son objectif est de réaliser 50 % de ses ventes hors d'Europe en 2015.
- (66) S'agissant de l'évolution des capacités de production du groupe PSA, les autorités françaises ont produit deux tableaux mentionnant les taux d'utilisation Harbour 5 ⁽¹⁷⁾ de chaque usine, avant et après la restructuration du groupe. À l'exception de Poissy, ces taux restent les mêmes. Les autorités françaises ont précisé que la viabilité de chaque site ne peut se mesurer de manière indépendante de celle du groupe PSA. Au contraire, il conviendrait d'examiner l'activité automobile du groupe PSA de manière globale pour chaque segment du marché. Toujours selon les autorités françaises, chaque site a un portefeuille de véhicules qu'il peut potentiellement produire. Si certains sites ont des taux d'utilisation plus bas ou plus hauts, il s'agit généralement de variations connues et maîtrisées liées au cycle de vie des produits.

⁽¹⁷⁾ La capacité «Harbour» correspond au standard utilisé dans l'industrie. Elle suppose que pour chaque usine, deux équipes travaillent 8 heures par jour, 235 jours par an. Le taux d'utilisation Harbour indique le volume de véhicules effectivement produits dans chaque usine par rapport à la capacité Harbour.

Tableau 5

Chiffre d'affaires prévisionnel dans trois scénarios du groupe PSA (en millions d'EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario médian	[55 000-60 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[65 000-70 000]
Scénario défavorable (écart de – 100 000 véhicules par an)	[55 000-60 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]
Scénario favorable (écart de + 100 000 véhicules par an)	[57 000-62 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[65 000-70 000]	[65 000-70 000]

Tableau 6

Chiffre d'affaires prévisionnel dans trois scénarios de la division automobile (en millions d'EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario médian	[40 000-45 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]
Scénario défavorable (écart de – 100 000 véhicules par an)	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]	[45 000-50 000]
Scénario favorable (écart de + 100 000 véhicules par an)	[40 000-45 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]

2.4.5. LES MESURES COMPENSATOIRES TELLES QU'INITIALEMENT PRÉSENTÉES PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES

- (67) Le groupe PSA a annoncé des mesures de restructuration qui réduiront ses capacités de production et sa présence sur le marché, en particulier la fermeture de son usine d'Aulnay (laquelle emploie 3 000 salariés) ainsi qu'une réduction de capacité significative de son usine de Rennes, résultant dans une réduction des effectifs d'environ 1 400 postes. Pareillement, des cessions d'actifs rentables sont en voie de réalisation ou ont déjà été réalisées, notamment l'ouverture du capital de GEFCO, la cession de certains actifs immobiliers et celle de la société de location de voitures Citer. Le groupe PSA a également annoncé une réduction de ses dépenses d'investissement, ce qui limitera sa capacité de production à un niveau inférieur à celui qui était initialement prévu avant le début de ses difficultés.
- (68) En outre, les autorités françaises ont proposé les mesures compensatoires suivantes:
- des réductions supplémentaires de CAPEX («capital expenditures») (section 2.4.5.1),
 - le renoncement à des capacités de l'usine de Sevelnord au profit d'un concurrent (section 2.4.5.2),
 - le retrait du développement et de la production de la technologie hybride *plug-in* (section 2.4.5.3),
 - la fixation d'un taux maximum de pénétration de BPF (section 2.4.5.4).

Ces mesures s'ajouteraient aux mesures de restructuration, qui avaient été prévues dans le cadre du plan moyen terme ⁽¹⁸⁾ (ci-après «PMT») initial 2012.

2.4.5.1. Réductions supplémentaires des investissements du groupe PSA

- (69) Les réductions supplémentaires (par rapport au PMT initial 2012) de CAPEX sont envisagées à hauteur de 300 millions d'EUR en 2013 et de 500 millions d'EUR par an en 2014 et 2015. Le plan 2013-2015 (CAPEX et R&D) a, de ce fait, été ramené de 9,9 milliards d'EUR à 8,6 milliards d'EUR, soit une baisse de 13 % entre les deux plans. Ce montant est en retrait de 27 % par rapport à la moyenne 2011-2012.

⁽¹⁸⁾ Le plan à moyen terme est le document utilisé par la direction financière du groupe PSA pour présenter les prévisions de résultats du groupe pour les années à venir.

- (70) Les investissements de PSA seraient ainsi réduits de 3,3 milliards d'EUR par an à 2,86 milliards d'EUR par an en moyenne. Cette réduction de 1,3 milliard d'EUR concernera de façon prépondérante (plus de 80 %) l'activité automobile du groupe en Europe.
- (71) Selon les autorités françaises, la réduction des CAPEX amputerait significativement la capacité du groupe PSA à être une force compétitive sur le marché. La réduction supplémentaire de certains investissements R&D et des CAPEX entraînerait également d'autres conséquences négatives importantes pour PSA. En particulier, le groupe PSA serait considérablement pénalisé dans sa capacité à:
- répondre aux attentes de certaines catégories de clients, qui sont particulièrement attachés à l'effet de gamme et aux technologies dont le déploiement sera abandonné par le groupe PSA;
 - réagir aux évolutions des concurrents;
 - industrialiser lui-même certaines technologies attractives qu'il devra acheter auprès des concurrents au détriment de ses marges;
 - bénéficier de certaines incitations fiscales, comme celles sur le CO₂, etc.
- (72) Cette réduction se traduirait notamment par:
- l'arrêt de la production du modèle Citroën C6 au 31 décembre 2012 et le non renouvellement du modèle Peugeot 607 (segment E) [a],
 - l'arrêt anticipé de deux ans, dès 2015, des véhicules Bipper/Nemo et le non renouvellement de ces véhicules (segment B LCV) [b],
 - l'abandon des motorisations diesel supérieures à 2 litres (segment D) [c].
- a) **Arrêt de la production des modèles Citroën 6 — Peugeot 607**
- (73) Cette mesure compensatoire comprendrait deux aspects concernant le segment E dans son ensemble:
- l'arrêt de la Citroën C6, initialement prévu en 2016, dès 2013, et
 - le non-renouvellement des Citroën C6/Peugeot 607.
- (74) S'agissant du premier aspect seul, le groupe PSA estime son impact à 3 000 véhicules (soit 1 000 véhicules par an), soit une perte de chiffre d'affaires de 90 millions d'EUR sur trois ans. La C6 fait partie du segment E, qui est un segment «haut de gamme». Selon les estimations internes du groupe PSA, ce segment représenterait 5,7 % du marché automobile européen en 2013.
- (75) D'après les autorités françaises, le non-renouvellement du haut de gamme du groupe conduirait à une réduction significative de la couverture de marché. Sur la base du dernier modèle Peugeot (607) les volumes potentiels étaient de l'ordre de 20 000 véhicules par an, soit une perte de chiffre d'affaires de l'ordre de 500 millions d'EUR. Sur la base du dernier modèle de Citroën (C6), les volumes potentiels étaient de l'ordre de 7 000 véhicules par an, soit une perte de chiffre d'affaires de l'ordre de 200 millions d'EUR.
- (76) L'engagement de non-renouvellement des modèles Citroën C6/Peugeot 607 porte sur la période 2016-2018. Le groupe PSA chiffre les conséquences de ce volet de la mesure à 40 500 véhicules, soit un chiffre d'affaires de 1,05 milliard d'EUR. De plus, le non-renouvellement de ces modèles permettrait à PSA de renoncer aux investissements liés dès 2013 (la durée habituelle de développement d'un nouveau véhicule étant généralement de trois ans).
- (77) Selon les autorités françaises, cette mesure compensatoire aurait comme effet indirect un impact négatif important en termes d'image de marque du groupe PSA. Cette absence de modèles sur le segment E (et/ou de motorisations assez puissantes) l'empêcherait par exemple de répondre à certains appels d'offres. Par ailleurs, cette sortie du groupe PSA du segment E entraînerait également une baisse de fréquentation du réseau du groupe PSA par les particuliers intéressés par les offres haut de gamme, ce qui nuirait à la montée en gamme des marques du groupe, y compris sur le segment B (ligne DS). Le groupe PSA estime cet impact négatif sur les appels d'offres de flottes à 2 000 véhicules par an, ce qui représenterait une perte de chiffre d'affaires annuel de 30 millions d'EUR, soit au total 180 millions d'EUR pour 12 000 véhicules.

- (78) De façon globale, le groupe PSA estime les conséquences de cette mesure compensatoire à une perte de chiffre d'affaires de 1,32 milliard d'EUR.

b) Arrêt et non-renouvellement du modèle Bipper/Nemo

- (79) Le Bipper/Nemo est un véhicule utilitaire commercialisé sous deux dénominations différentes. La mesure proposée comporterait deux aspects:
- le renoncement au renouvellement (c'est-à-dire au lancement d'une nouvelle génération) des véhicules Bipper/Nemo à partir de 2017, dont l'impact en termes de chiffre d'affaires est estimé par PSA à 1 milliard d'EUR, et
 - l'arrêt anticipé dès 2015 des véhicules actuels Bipper/Nemo, initialement prévu en 2017, dont l'impact en termes de chiffre d'affaires est estimé à 560 millions d'EUR.
- (80) En 2012, PSA a vendu 35 650 Bipper/Nemo [16 678 Bipper en version véhicule particulier (ci-après «VP») et véhicule utilitaire («VU») et 18 972 Nemo (VP et VU confondus)] pour un chiffre d'affaires unitaire moyen de 8 950 EUR, soit un chiffre d'affaires total de 319 millions d'EUR par an.
- (81) Les modèles Bipper/Nemo VU font partie du segment B LCV ⁽¹⁹⁾; en 2012, ce segment représentait 3,7 % du marché VUL européen. PSA y détenait une position de 49 %. En 2012, le groupe PSA a commercialisé 26 674 Nemo/Bipper VU pour un marché de 54 514 unités. En 2012, le groupe PSA a vendu 8 976 versions VP (ce qui représente une part de marché de 10 %).
- (82) Selon les autorités françaises, la commercialisation de ces véhicules n'aurait pas généré des bénéfices nets sur la durée de vie du véhicule, notamment en raison du fait que des modèles en début de vie ne sont pas immédiatement rentables. Ces véhicules ne seraient donc devenus rentables qu'au-delà de la première génération.
- (83) Le groupe PSA estime les conséquences de cette mesure compensatoire à une perte de 1,56 milliard d'EUR de chiffre d'affaires.

c) Motorisation diesel supérieure à 2 litres

- (84) Cette proposition de mesure compensatoire vise à renoncer à produire des motorisations de plus de 2 litres à l'horizon de la norme EURO 6. Selon les autorités françaises, le groupe PSA dispose des moyens industriels pour produire de tels moteurs, notamment la version EURO 6 du moteur DW12. À la différence de ses concurrents, il ne dispose pas de motorisations essence supérieures à 2 litres (ses motorisations essence sont limitées à 1,6 litre turbo). Cette mesure affecterait donc tout particulièrement le segment D.
- (85) Les ventes de véhicules particuliers du groupe PSA sur le segment D représentaient 1 % du marché européen en 2012 (soit 150 000 véhicules). Le nombre de véhicules particuliers du groupe PSA équipés de moteurs supérieurs à 2 litres a atteint au maximum 30 000 véhicules au cours des meilleures années. Le groupe PSA a retenu dans ses estimations de l'impact de la mesure, le nombre de 10 000 véhicules/an, représentant environ 20 % du segment D.
- (86) Se fondant sur les données historiques 2011 et 2012 d'immatriculations de véhicules VP diesel avec une motorisation supérieure à 2 litres, PSA estime que le développement d'une offre VP Diesel Hybride *plug-in* aurait fait porter le nombre de véhicules à motorisations de cylindrée supérieure à 2 litres (ou puissance équivalente) à 30 000 – 40 000 unités pour le groupe PSA. Selon les autorités françaises, cette mesure représenterait 10 000 voitures par an représentant, soit une perte de chiffre d'affaires annuel de 200 millions d'EUR.

2.4.5.2. Renoncement à des capacités de l'usine de Sevelnord au profit d'un concurrent

- (87) Au terme de cette mesure, le groupe PSA renoncerait à des capacités de l'usine de Sevelnord au profit de Toyota. Le site de Sevelnord a été créé en 1988 dans le cadre de l'extension des activités de la Société Européenne de Véhicules Légers («Sevel»), contrôlée conjointement («joint-venture», ci-après «JV») avec le groupe Fiat. En 2011, cette usine employait 2 700 salariés et produisait en moyenne 420 véhicules par jour (Peugeot 807, Citroën C8, Peugeot Expert, Citroën Jumpy, Fiat Scudo). Au total, 94 843 véhicules y ont été produits en 2011.

⁽¹⁹⁾ Acronyme pour «Light Commercial Vehicles» en anglais. La version française est «VUL», pour «véhicule utilitaire léger».

- (88) Lorsque Fiat a souhaité se retirer du partenariat de co-entreprise avec le groupe PSA pour le site de Sevelnord, PSA a signé avec Toyota un accord de coopération, en vertu duquel le groupe PSA construirait des véhicules utilitaires légers que Toyota commercialiserait en Europe sous sa propre marque. Cela permettrait à Toyota de constituer une base de clientèle importante et à moindre coût.
- (89) En vertu de cet accord, dans un premier temps (à partir du deuxième trimestre de 2013), le groupe PSA fournira des véhicules utilitaires légers issus de ses gammes existantes Peugeot expert et Citroën Jumpy (offre «G9»). Puis l'accord prévoit également une collaboration sur la prochaine génération de véhicules devant être produits par le groupe PSA (offre «K0»).
- (90) D'après les autorités françaises, à défaut d'accord avec Toyota, le groupe PSA estime que le groupe aurait pu assurer seul la viabilité de son activité de véhicules utilitaires légers. Le contrat avec Toyota n'aurait donc pas été nécessaire pour assurer le maintien de l'activité sur ce site.
- (91) Les autorités françaises précisent que cette mesure contribue à la limitation de la présence du groupe PSA sur le marché au profit direct de ses concurrents dans la mesure où:
- a) le groupe PSA renoncerait à près de 30 % de la capacité de production du site Sevelnord au profit de Toyota;
 - b) cet accord permettrait à un concurrent majeur, Toyota, d'entrer sur un marché sur lequel l'entreprise n'était pas présente jusqu'à lors, ainsi que d'élargir sa gamme en matière de véhicules utilitaires;
 - c) cet accord procure un avantage concurrentiel direct et certain à Toyota, dans la mesure où il lui permet de capter une partie importante de la marge des véhicules objet de l'accord, ainsi que de recruter et de fidéliser des clients sur un marché duquel elle est absente;
 - d) cette mesure concerne un des marchés sur lequel le groupe PSA a une position particulièrement importante (21 % à l'échelon de l'Europe en 2011).
- (92) En termes de chiffre d'affaires, l'impact de cette mesure est estimé à 443 millions d'EUR.

2.4.5.3. **Retrait du développement et de la production de la technologie hybride *plug-in***

- (93) Le groupe PSA réduirait sa présence sur le marché en mettant un terme à l'accord conclu le 25 octobre 2011 avec BMW concernant la création d'une JV consacrée au développement et à la production d'une technologie dédiée aux véhicules hybrides et électriques.
- (94) La JV développait et fabriquait tous les composants électriques indispensables à une chaîne de traction électrique. Le groupe PSA et BMW ont investi plus de 100 millions d'EUR dans ce projet, lequel, à la fin 2011, employait 400 collaborateurs dans le centre de R&D de Munich. La fin de cette JV aurait pour conséquence le retrait du groupe PSA du segment des véhicules hybrides dits «*plug-in*» via la résiliation de l'accord de co-entreprise avec BMW (segment C).
- (95) Selon les autorités françaises, en mettant fin à la JV, le groupe PSA se retirerait de manière définitive d'un segment considéré comme porteur et s'interdirait l'accès à environ 6 % du marché à l'horizon 2016. Le groupe PSA perdrait également un accord valorisant en termes d'image de marque, lié à son statut de partenaire de BMW.
- (96) Le retrait du groupe PSA de la JV avec BMW aurait deux impacts:
- a) en premier lieu, l'annonce de l'abandon de la technologie hybride *plug-in* nuirait à l'image du groupe sur ce segment et impacterait dès 2013, par voie de conséquence, les ventes d'hybrides diesel du groupe PSA. Le groupe PSA estime cet impact (sur la base de 10 % des volumes) à 3 000 véhicules par an, soit une perte de chiffre d'affaires annuel de 60 millions d'EUR;
 - b) en second lieu, l'arrêt du développement de la technologie hybride *plug-in*, dont le lancement était prévu en 2016, se traduirait par une baisse de 20 000 véhicules en moyenne sur trois ans, soit une perte de chiffre d'affaires de 400 millions d'EUR par an en moyenne.
- (97) Au total, le groupe PSA évalue l'impact de cette mesure à 1,56 milliard d'EUR de chiffre d'affaires.

2.4.5.4. Engagement à un taux de pénétration maximum pour BPF

- (98) Les autorités françaises envisagent de prendre un engagement sur le taux de pénétration ⁽²⁰⁾ maximum. Selon les autorités françaises, ce taux aurait très nettement augmenté ces dernières années, autant chez BPF que chez ses concurrents, passant notamment, pour BPF, de 27,5 % en 2009 à 29,8 % sur 2012; et pour RCI Banque SA ⁽²¹⁾, de 30,0 % à 35,0 % sur la même période ainsi qu'il ressort du tableau 7 ci-après.
- (99) Les autorités françaises envisagent de prendre cet engagement notamment parce qu'elles considèrent que le contrôle du taux de pénétration est simple et peut être suivi à partir de sources publiques.
- (100) L'engagement envisagé s'articulerait différemment pour l'année 2013, d'une part, et pour les années 2014 et 2015, d'autre part. En ce qui concerne l'année 2013, il serait proposé de ne pas dépasser, pour chacun des pays européens [sur le périmètre G10 ⁽²²⁾] dans lesquels opère BPF, le taux H2 2012 augmenté d'un niveau de flexibilité de + 1 point de pénétration.
- (101) Pour les périodes suivantes, les autorités françaises considèrent que les évolutions rapides du secteur imposent de prévoir comment l'engagement de BPF va varier en fonction de ces évolutions. Il est donc proposé de faire évoluer le taux de pénétration réalisé de BPF sur l'année «n-1» en fixant un taux maximum de pénétration pour l'année «n» au regard des variations de l'année «n-1» de ce taux chez les concurrents européens de BPF. Ceci permettrait d'éviter que BPF soit déconnectée des tendances inhérentes à son environnement concurrentiel.
- (102) Ainsi, à partir du 31 décembre 2013, l'engagement de taux de pénétration maximum sur le périmètre G10 de BPF pour une année «n» serait égal au taux de BPF réalisé sur ce même périmètre pour l'année «n-1» ajusté de la variation du taux de pénétration des comparables pour l'année «n-1», étant précisé que cet ajustement ne pourrait avoir pour effet de réduire le taux de pénétration de BPF en dessous d'un minimum. Les comparables proposés ici seraient le segment «Europe Occidentale» de RCI Banque SA et le segment «Europe» de Volkswagen Financial Services (VWFS). Afin de se prémunir d'évolutions erratiques chez les concurrents et de tenir compte d'un taux de pénétration de BPF actuellement inférieur à ceux de ses concurrents, un taux de pénétration plancher serait toutefois fixé pour le taux de pénétration maximum à 32,4 %, correspondant au taux de pénétration constaté pour le G10 au deuxième semestre en 2012.

Tableau 7

Taux de pénétration de BPF par pays et grandes zones géographiques pour les véhicules neufs (en %)

	Taux plafond H2 2012	Niveau de flexibilité	Taux maximum proposé
Allemagne	[...]	+ 1,0	[...]
Autriche	[...]	+ 1,0	[...]
Belgique	[...]	+ 1,0	[...]
Italie	[...]	+ 1,0	[...]
Espagne	[...]	+ 1,0	[...]
Pays-Bas	[...]	+ 1,0	[...]
Portugal	[...]	+ 1,0	[...]
Suisse	[...]	+ 1,0	[...]
France	[...]	+ 1,0	[...]
Grande-Bretagne	[...]	+ 1,0	[...]

⁽²⁰⁾ Il s'agit du ratio calculé en rapportant les ventes de véhicules financées par des prêts de la banque BPF sur les ventes totales du groupe PSA.

⁽²¹⁾ RCI Banque SA est une filiale à 100 % de Renault SAS. RCI Banque assure le financement des ventes des marques du Groupe Renault et du Groupe Nissan.

⁽²²⁾ Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Suisse, France, Grande-Bretagne

	Taux plafond H2 2012	Niveau de flexibilité	Taux maximum proposé
Agrégat G5 ⁽¹⁾	33,3	+ 1,0	34,3
Agrégat M5 ⁽²⁾	27,3	+ 1,0	28,3
Agrégat G10 ⁽³⁾	32,4	+ 1,0	33,4

⁽¹⁾ L'agrégat G5 regroupe les pays suivants: France, Allemagne, Italie, Espagne et Royaume-Uni.

⁽²⁾ L'agrégat M5 regroupe les pays suivants: Belgique, Pays-Bas, Suisse, Autriche et Portugal.

⁽³⁾ L'agrégat G10 regroupe les dix pays figurant dans ce tableau.

2.4.6. ESTIMATION DES COÛTS DE RESTRUCTURATION ET DE LEUR FINANCEMENT

- (103) Les coûts estimés de la restructuration s'élevaient à 1 708,9 millions d'EUR. Ils concernent les mesures envisagées suivantes: l'arrêt en 2014 des activités de production à Aulnay, qui emploie 3 000 salariés, le recentrage de la production en région parisienne sur Poissy et la revitalisation du site d'Aulnay. Ces coûts sont estimés à [400-500] millions d'EUR sur la période 2012-2017. Les coûts de l'adaptation du dispositif industriel du site de Rennes, qui conduira à un redéploiement des effectifs de 1 400 emplois sur un total de 5 600 salariés, sont estimés à [100-200] millions d'EUR sur la période 2012-2017. L'adaptation des structures du groupe PSA, par l'intermédiaire des GPEC 1 et 2 («Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences») produira des coûts totaux estimés à [500-600] millions d'EUR pour 2012 et 2013. Il est à noter qu'il n'y a pas de recoupement entre les plans GPEC 1 et 2 et les coûts de restructurations relatifs à Aulnay et Rennes. Les coûts pour d'autres mesures, en particulier, les restructurations du commerce Europe et la réduction d'effectifs PCR (Peugeot Citroën Retail) correspondant à la partie PSA du réseau de concessionnaires, essentiellement en Europe du Sud, sont estimés à [100-200] millions d'EUR. Enfin, les coûts des activités de PSA dans le cadre du projet «50CO₂Cars» s'élevaient à [300-400] millions d'EUR.
- (104) Afin de financer les coûts de restructuration, le groupe PSA a mis en œuvre, depuis le début de l'année 2012, un programme de cessions d'actifs, qui ont permis d'apporter au groupe PSA les ressources suivantes:
- Cession de Gefco en décembre 2012: 878 millions d'EUR ⁽²³⁾;
 - Cession de Citer en février 2012: 449 millions d'EUR;
 - Cession d'actifs immobiliers (dont le siège social) au cours de l'année 2012: 628,7 millions d'EUR.
- (105) Selon les autorités françaises, le groupe PSA a d'ores et déjà dégagé 1,956 milliard d'EUR de trésorerie libre, qui seront réinvestis dans la restructuration du groupe PSA afin de lui permettre de renouer avec la viabilité.
- (106) En termes de liquidité, le New Club deal apporte 11,6 milliards d'EUR provenant de banques privées pour contribuer au financement du groupe au cours de la période de restructuration.

2.5. LE PLAN DE VIABILITÉ DE BPF

- (107) Le plan présenté par les autorités françaises contient des projections financières et un plan de financement de BPF jusqu'à fin 2015. Selon les autorités françaises, le rendement des fonds propres de BPF sera de [5-10] % dès 2014 et de [10-20] % en 2016. Elles rappellent que, selon la pratique décisionnelle de la Commission, le rendement des fonds propres jugé acceptable pour démontrer la viabilité d'une banque est de l'ordre de 8 à 12 %.

2.5.1. PLAN DE FINANCEMENT

- (108) BPF prévoit d'augmenter son financement bancaire à long terme de [0-5] milliards d'EUR fin 2012 à [5-10] milliards d'EUR fin 2015. La banque a également lancé un produit de dépôt adressé aux particuliers, le financement en provenance de ce produit s'élèverait à [800-900] millions d'EUR en 2015 selon les projections financières (comparé à zéro fin 2012). Le financement obtenu par la titrisation et les émissions EMTN diminuerait sur la même période.

⁽²³⁾ Cession nette de frais de 797 millions d'EUR, à laquelle s'ajoute un dividende exceptionnel de 100 millions d'EUR, et de laquelle se déduisent 19 millions d'EUR correspondant à l'annulation de la marge brute d'autofinancement.

Tableau 8

Situation de trésorerie de BPF à l'horizon de la restructuration

[...]

- (109) Le total bilan de la banque et donc le besoin de financement prévoit d'augmenter progressivement pendant la période de projection, de 27 186 millions d'EUR fin 2012 à [$>$ 28 000] millions d'EUR fin 2015.

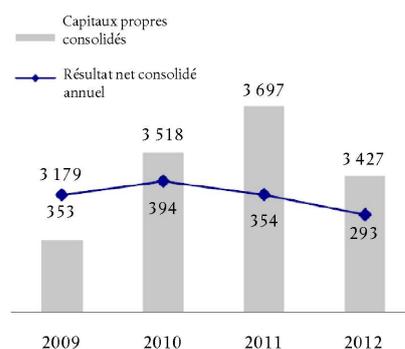
2.5.2. RENTABILITÉ ET SOLVABILITÉ

- (110) BPF était profitable par le passé, comme le montre le graphique 1 ci-après. Fin 2012, le niveau de capitalisation mesuré par le ratio «core tier 1» ⁽²⁴⁾ s'élevait à 13 %.

Graphique 1

Historique de profitabilité de BPF

CAPITAUX PROPRES ET RESULTAT NET AU
31 DECEMBRE 2012 (en millions d'euros)



- (111) La banque prévoit de continuer de dégager des profits au cours de la période de restructuration du groupe, comme illustré dans le tableau 9 ci-dessous.

Tableau 9

Prévisions de profitabilité de BPF

	(en %)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Retour sur fonds propres (RoE)	8,0	[4-6]	[6-8]	[8-10]	[10-12]	[10-12]

- (112) Selon les informations présentées, un arrêt de l'activité de BPF n'entraînerait aucune perte pour les créanciers. Une gestion extinctive permettrait de préserver au terme de trois années, un boni de liquidité allant de [1-3] milliards à [2-4] milliards d'EUR en scénario stressé, selon le niveau de stress appliqué.

- (113) Les actifs de BPF sont de maturité très courte et en moyenne, d'une maturité plus courte que le passif.

- (114) Le coût du risque de la banque a augmenté de [...] en 2011 à [...] en 2012. Les encours douteux ont progressivement augmenté de 3 % fin 2008 à 4,2 % fin 2012.

⁽²⁴⁾ Le «core tier 1» est un ratio de solvabilité permettant d'apprécier la solvabilité des banques. Il met en relation les fonds propres et les actifs détenus (pondérés en fonction des risques).

2.5.3. TAUX DE PÉNÉTRATION

- (115) Selon les autorités françaises, avec un taux de pénétration dans les ventes automobiles du groupe PSA d'environ 29,8 % (en 2012), BPF finance une large partie de la demande des véhicules produits par le groupe PSA et contribue de façon déterminante au financement de son activité commerciale, et de l'ensemble de la filière automobile, avec les réseaux de concessionnaires et les clients.
- (116) Elles indiquent que le plan prévisionnel fait l'hypothèse d'un maintien du taux de pénétration en légère progression par rapport à celui de 2011, et ce jusqu'en 2017. Une telle évolution est fondée sur plusieurs facteurs:
- le retrait partiel et progressif des banques traditionnelles de ce secteur, dans le contexte d'une gestion sélective de leurs bilans en raison des contraintes de financement et de capital, notamment liées à l'entrée en vigueur de Bâle III;
 - l'évolution des besoins de financement des consommateurs dans un contexte de contraction forte du pouvoir d'achat en Europe;
 - le niveau des taux d'intérêt, actuellement historiquement bas, qui inciterait au recours à l'emprunt pour le financement d'achat de véhicules automobiles, et finalement;
 - la tendance du véhicule automobile à devenir un bien de consommation courant, proche d'une «*commodity*», ce qui serait cohérent avec un développement du financement par emprunt et la mensualisation des paiements.
- (117) L'évolution du taux de pénétration de BPF par zone géographique et par segment (B, C, D, H et VU) est illustrée dans le tableau 10 ci-dessous (AP signifie «Automobile Peugeot» et AC signifie «Automobile Citroën»).

Tableau 10

Taux de pénétration de BPF par zone géographique, par segment de véhicules et par marque (en %)

%	AP			AC		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
France						
Segment B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Segment C						
Segment D						
Segment H						
VU						
Total						
Grande-Bretagne						
Segment B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Segment C						

%	AP			AC		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Segment D						
Segment H						
VU						
Total						
Allemagne						
Segment B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Segment C						
Segment D						
Segment H						
VU						
Total						
Italie						
Segment B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Segment C						
Segment D						
Segment H						
VU						
Total						
Espagne						
Segment B	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Segment C						
Segment D						
Segment H						
VU						
Total						
Total G5						
Segment B	[28-33]	[31,6-36,6]	[33,1-38,1]	[26,5-31,5]	[29-34]	[34,4-39,4]
Segment C	[20,4-25,4]	[21,6-26,6]	[22,7-27,7]	[18,9-23,9]	[25,5-30,5]	[29,1-34,1]

%	AP			AC		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Segment D	[20-25]	[17,8-22,8]	[18,5-23,5]	[20,6-25,6]	[20,9-25,9]	[22,2-27,2]
Segment H	[12,4-17,4]	[28,6-33,6]	[0,0-2,5]	[20,7-25,1]	[19,2-24]	[14,6-19,6]
VU	[24,6-29,6]	[25,9-30,9]	[24,9-29,9]	[26,7-31,7]	[28-33]	[29,6-34,6]
Total	[25,1-30,1]	[25,4-30,4]	[26,8-31,8]	[25,1-30,1]	[26,7-31,7]	[30,6-35,6]
Segment B	Ion, 107, 1007, 206+, 207, 208, Czero, C1, C3, DS3, C2, C3 Picasso					
Segment C	307, 308, 3008, 4008, 5008, RCZ, C4, C4 Picasso, C4 Aircross, DS4, Xsara Picasso					
Segment D	407, 4007, 508, 807, C5, DS5, C8, C Crosser					
Segment H	607, C6					
VU	Partner, Bipper, Expert, Boxer, Berlingo, Nemo, Jumper, Jumpy					

2.5.4. DÉPENDANCE DU GROUPE

- (118) Selon les autorités françaises, la notation de BPF est corrélée à celle de PSA, ainsi que l'indique une étroite corrélation des rendements des obligations du groupe et de la banque.
- (119) Les agences de notations ont établi, dans leurs rapports, le lien entre la notation du groupe PSA et celle de BPF en fixant un écart maximum de deux crans entre la note du groupe et celle de la banque captive ⁽²⁵⁾. Le 14 février 2013, la notation de BPF a été dégradée à «non investment grade».

2.6. LA PLAINTÉ

- (120) Le plaignant anonyme estime que la garantie apportée par l'État français va permettre à BPF de proposer aux concessionnaires et aux clients de PSA des conditions de crédit plus intéressantes que celles que sont capables d'offrir les banques captives des constructeurs automobiles concurrents.

3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE PROCÉDURE

- (121) Dans la décision d'ouverture, la Commission a exprimé des doutes pour les raisons suivantes:

3.1. PLAN DE VIABILITÉ DE LA BPF

- (122) En ce qui concerne le plan de viabilité de BPF, qui doit être analysé à la lumière de la Communication bancaire, la Commission a exprimé ses doutes en raison des incertitudes existant sur la viabilité du groupe PSA dans son ensemble.

3.2. PLAN DE RESTRUCTURATION DU GROUPE PSA

- (123) En ce qui concerne le plan de restructuration du groupe industriel, qui doit être analysé à la lumière des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, la Commission a estimé que des doutes existaient sur les éléments suivants:

3.2.1. DOUTES SUR LE RETOUR À LA VIABILITÉ

- (124) La Commission a souhaité recueillir les commentaires des tiers sur:
- les hypothèses retenues quant à l'évolution du marché automobile en Europe et dans le reste du monde, notamment sur le caractère suffisamment conservateur de ces hypothèses;

⁽²⁵⁾ Cet écart est actuellement de trois *notches* pour Moody's, ce qui résulte du bénéfice de la garantie pour BPF.

- b) les mesures de restructuration proposées en vue d'assurer le retour à la viabilité du groupe PSA;
- c) la contribution du projet «50CO₂Cars» au retour à la viabilité, et notamment sur la cohérence de cet investissement en R&D visant au lancement d'un programme de recherche dans la «mild-hybridation» au regard de l'abandon concomitamment annoncé d'une technologie «hybride *plug-in*» présentée comme maîtrisée par le groupe.

3.2.2. DOUTES SUR LES MESURES COMPENSATOIRES

- (125) La Commission a souhaité recueillir les commentaires des tiers sur la qualification, au sens des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, des mesures proposées comme mesures compensatoires, leur quantification et leur adéquation au regard des risques de distorsion de concurrence créés par les aides.

4. OBSERVATIONS DE LA FRANCE SUR LA DÉCISION D'OUVERTURE

4.1. SUR LE MONTANT DE L'AIDE

- (126) Les autorités françaises considèrent que le montant de l'aide ne peut correspondre au montant nominal de la garantie, que les émissions de BPF seront nécessairement réalisées avec une prime de liquidité et de risque variable, sans doute supérieure aux 24 points de base constatés lors de l'émission réalisée grâce à l'aide au sauvetage et que la période de référence pour la prise en compte des rendements historiques de BPF devrait être de trois mois.
- (127) Selon les autorités françaises, les deux conditions cumulatives qui permettent de considérer que le montant de l'aide est aussi élevé que le montant couvert par la garantie, à savoir une probabilité particulièrement élevée que l'emprunteur ne puisse pas rembourser l'emprunt couvert par la garantie et la présence de circonstances exceptionnelles, ne seraient pas remplies en l'espèce. Par conséquent, le montant de l'aide compris dans la garantie de l'État correspondrait à la différence entre le coût total du financement résultant de la garantie et la garantie elle-même, et le coût total du financement qu'aurait payé l'entreprise sans la garantie.
- (128) Toujours selon les autorités françaises, l'hypothèse de surcoût pour BPF de l'ordre de 40 points de base serait fondée. En effet, les émissions réalisées par BPF le 25 mars 2013 l'auraient été dans des circonstances de marché particulièrement favorables. Les *spreads* par rapport à l'OAT constatés au moment de cette émission (24 points de base) laisseraient apparaître des niveaux historiquement faibles. Les autorités françaises considèrent, par exemple, que les investisseurs devraient normalement demander une rémunération supérieure pour une banque captive du secteur automobile que pour des organismes publics tels que l'Unedic ⁽²⁶⁾ ou la CADES ⁽²⁷⁾, et ce d'autant qu'ils auraient des lignes disponibles pour souscrire à ce type de transactions CADES ou Unedic et qu'ils n'en auraient pas nécessairement pour une opération avec BPF.
- (129) Enfin, la période de référence retenue par les autorités françaises (qui s'étend du 12 juillet au 16 octobre 2012) serait la mieux à même de refléter la réalité des rendements des obligations de BPF sur les marchés, en tenant compte des difficultés du groupe PSA et non pas de l'annonce de la garantie de l'État.

4.2. SUR LA VIABILITÉ DE BPF

- (130) Les autorités françaises prennent acte de la position de la Commission selon laquelle BPF n'a de problème ni de solvabilité, ni de rentabilité, et que son problème de liquidité résulterait uniquement de son lien avec le groupe PSA.
- (131) Elles souhaitent cependant faire les remarques suivantes:
- a) selon les autorités françaises, l'augmentation de la taille du bilan de BPF resterait modérée, en ligne avec les perspectives d'inflation. Cette hausse résulterait de la dégradation des conditions macro-économiques et du recours plus fréquent des consommateurs au crédit pour financer l'acquisition de véhicules;
 - b) pour répondre à l'argument de la Commission selon lequel il conviendrait d'éviter que BPF ne finance des prêts de mauvaise qualité pour augmenter artificiellement le chiffre d'affaires du groupe PSA, les autorités françaises rappellent que:

⁽²⁶⁾ Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

⁽²⁷⁾ Caisse d'amortissement de la dette sociale.

- le seul objectif de la mesure compensatoire visant BPF est de réduire l'intensité concurrentielle de son comportement et de limiter sa part de marché,
- le taux de «non performing loans», d'environ 4 %, a peu évolué ces trois dernières années,
- BPF définit sa politique de risque de manière indépendante, et sous la surveillance de l'Autorité de contrôle prudentiel.

Le taux de créances douteuses étant suivi de près par les agences de notation et par le comité d'audit de BPF, toute modification de la politique de risque de la banque serait, selon les autorités françaises, impossible.

4.3. SUR LE RETOUR À LA VIABILITÉ DU GROUPE PSA

4.3.1. SUR LES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DU MARCHÉ RETENUES

- (132) Tout d'abord, les autorités françaises considèrent que les prévisions du groupe PSA ne seraient démenties ni par l'évolution du marché au premier trimestre 2013, ni par le décalage supposé entre les résultats prévus pour l'année 2012 et ceux finalement réalisés au titre de cette même année.
- (133) Selon les autorités françaises, le déclin continu des ventes en 2013 aurait été prévu par le groupe PSA, qui estimerait, comme l'institut IHS Global Insight, que la baisse du marché serait in fine de 4 % entre 2012 et 2013.
- (134) Les autorités françaises ont soumis des projections financières actualisées, basées sur des hypothèses moins optimistes que les projections décrites aux considérants 54 à 58 de la décision d'ouverture. L'orientation stratégique décrite aux mêmes considérants de la décision d'ouverture demeure inchangée.
- (135) Les modifications apportées aux projections résultent de l'actualisation des prévisions de l'évolution du marché «Europe 30» opérée par l'institut IHS Global Insight et se reflètent dans le chiffre d'affaires de la filière automobile, moins élevé au cours de la période de prévision.
- (136) Le scénario «défavorable», où les ventes du groupe PSA se contracteraient (par rapport au scénario médian) de 100 000 véhicules supplémentaires par an en Europe à compter de 2013 a également été actualisé.

Tableau 11

Taille du marché européen selon les prévisions d'IHS Global Insight et part de marché de PSA

	2013	2014	2015	2016	2017
Taille du marché européen (Europe 30), prévue par IHS Global Insight en avril 2013 (en milliers de véhicules)	13 497	13 926	14 768	15 371	15 991
Part de marché européenne de PSA (en %)	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[9-13]	[9-13]

Tableau 12

Chiffre d'affaires prévisionnel du groupe PSA (en millions d'EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario médian dans la décision d'ouverture	[55 000-60 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[65 000-70 000]
Scénario médian actualisé	[55 000-60 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[59 000-64 000]	[60 000-65 000]
Scénario défavorable actualisé (écart de - 100 000 véhicules par an)	[55 000-60 000]	[60 000-65 000]	[60 000-65 000]	[60 000-70 000]	[60 000-65 000]

Tableau 13

Chiffre d'affaires prévisionnel de la division automobile (en millions d'EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario médian dans la décision d'ouverture	[40 000-45 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]	[45 000-50 000]
Scénario médian actualisé	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]	[45 000-50 000]	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]
Scénario défavorable actualisé (écart de - 100 000 véhicules par an)	[35 000-40 000]	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]	[40 000-45 000]

- (137) En termes de trésorerie, l'actualisation se traduit par des flux de trésorerie liés à l'exploitation réduits, les flux de trésorerie des activités d'investissement restent inchangés. Il en résulte un niveau prévu de dette [...] supérieur aux prévisions de la décision d'ouverture, le niveau de dette prévu dans le cas médian est supérieur au niveau précédemment présenté dans le cas défavorable.
- (138) PSA a également présenté des projections de la dette nette dans un scénario plus stressé dans lequel les ventes du groupe PSA se contracteraient (par rapport au scénario médian) de 200 000 véhicules supplémentaires par an en Europe à compter de 2013. Les niveaux de dette nette dans les différents scénarios sont présentés dans le tableau 14 ci-après. Selon les chiffres fournis par PSA, un facteur de stress de 100 000 véhicules augmente la dette [...] nette de [200-400] millions d'EUR par an.

Tableau 14

Niveau de dette [...] nette (en millions d'EUR)

	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario médian dans la décision d'ouverture	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Scénario médian actualisé	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2013	2014	2015	2016	2017
Scénario défavorable actualisé (écart de – 100 000 véhicules par an)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Scénario plus stressé actualisé (écart de – 200 000 véhicules par an)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

- (139) Par ailleurs, les autorités françaises considèrent que l'élément pertinent à retenir pour fonder les hypothèses de retour à la viabilité à long terme du groupe PSA ne serait pas son chiffre d'affaires, mais son résultat opérationnel courant. Lors du conseil de surveillance du 6 novembre 2012, celui-ci aurait été évalué à une perte de [1 000-2 000] millions d'EUR, le résultat finalement réalisé représentant une perte de 1 504 millions d'EUR (soit un décalage inférieur à [0-3] %).
- (140) Les autorités françaises considèrent également que les perspectives d'évolution du marché sur lesquelles se fonde le groupe PSA seraient particulièrement prudentes, alors que les chiffres des analystes qui sous-tendraient le raisonnement de la Commission seraient parcellaires et contestables.
- (141) En effet, l'ensemble des acteurs concernés estimerait que le marché aurait atteint un plancher et qu'il ne pourrait désormais que repartir à la hausse. De manière générale, les dernières analyses ⁽²⁸⁾ souligneraient une amélioration des conditions macro-économiques en Europe au cours des années à venir. Cette amélioration devrait, selon les autorités françaises, nécessairement se répercuter sur le secteur automobile.
- (142) Enfin, les autorités françaises considèrent que la Commission aurait effectué une sélection non-représentative des notes des analystes financiers, en écartant celles qui se rapprochaient des prévisions fournies par le groupe PSA. En tout état de cause, les autorités françaises contesteraient l'utilisation d'analyses financières pour évaluer un plan de restructuration à moyen terme. Elles considèrent en effet que les analystes financiers auraient pour activité de conseiller l'achat ou la vente de titres, en fonction d'un objectif de cours déterminé. Ils ne se focaliseraient pas principalement sur les volumes de ventes prévues, ni sur des estimations de chiffre d'affaires. Ces appréciations seraient donc très fréquemment déconnectées des fondamentaux économiques sous-jacents.
- (143) Par conséquent, les autorités françaises considèrent que, pour mettre en œuvre le plan de restructuration, elles pourraient légitimement se fonder sur les prévisions de l'institut IHS Global Insight, auxquelles serait appliqué un facteur de stress, et ne pas tenir compte des hypothèses des analystes financiers.
- (144) Enfin, les autorités françaises soulignent que le secteur privé croirait dans le retour de la viabilité du groupe PSA. Cette croyance se manifesterait tout d'abord par le renforcement de l'alliance entre PSA et GM par la signature, le 20 décembre 2012, d'accords définitifs sur trois projets de véhicules et la création d'une co-entreprise pour les achats. Par ailleurs, les financements bancaires obtenus par BPF à hauteur de 11,6 milliards d'EUR constitueraient une preuve de la confiance du marché dans la perspective d'une amélioration. Enfin, les récentes opérations de titrisation menées par BPF démontreraient l'absence d'aversion du marché au risque représenté par l'activité automobile.

4.3.2. SUR LES TAUX D'UTILISATION DES CAPACITÉS DU GROUPE PSA ET SUR LA DIVERSIFICATION DE SES VENTES

- (145) Les autorités françaises considèrent que le doute de la Commission concernant les taux d'utilisation serait infondé, car il ne tiendrait pas compte de la fermeture du site d'Aulnay, qui permettrait, selon elles, de combler le déficit de compétitivité du groupe PSA sur le segment B. Dans la mesure où le groupe PSA subit une concurrence très vive sur ce segment, cette fermeture serait particulièrement significative pour son retour à la viabilité.

⁽²⁸⁾ Perspectives de l'économie mondiale, chapitres 1 et 2 d'avril 2013.

- (146) Les autorités françaises considèrent que le groupe PSA aurait pris toutes les mesures nécessaires pour atteindre son objectif de réaliser 50 % de ses ventes hors Europe en 2015: ouverture d'une troisième usine et de nouvelles concessions en Chine, renouvellement de la gamme des véhicules commercialisés en Amérique Latine, lancement de deux modèles spécifiquement dédiés aux ventes hors Europe et enfin, dans le cadre de l'alliance avec GM, développement d'une plateforme conjointe pour la commercialisation des véhicules du segment B en Europe et dans le reste du monde, développement en commun d'une nouvelle génération de petits moteurs essence économiques et de projets de véhicules en Amérique Latine, en Russie ainsi que dans d'autres marchés en croissance.

4.3.3. SUR LA CONTRIBUTION DU PROJET «50CO₂CARS» AU RETOUR À LA VIABILITÉ DU GROUPE PSA

a) Sur la cohérence du projet «50CO₂Cars» avec le plan de restructuration du groupe PSA

- (147) Les autorités françaises soulignent que les importants efforts de R&D engagés dans le cadre de «50CO₂Cars» viseraient la maîtrise d'une technologie améliorant le bilan écologique et énergétique du diesel. Dans ce contexte, ce projet de R&D contribuerait à la mise en œuvre d'une stratégie d'inversion de la tendance baissière constatée des ventes de véhicules diesel.
- (148) Les véhicules diesel représenteraient à l'heure actuelle une source importante de revenus pour le groupe PSA: en 2012, [60-80] % des véhicules vendus par PSA en Europe étaient équipés de ce type de motorisation. PSA disposerait d'un outil industriel optimisé, d'une bonne image de marque et d'un taux de rentabilité important pour ce type de véhicules, meilleur que pour les motorisations essence. Le contexte actuel lui serait toutefois défavorable: dégradation progressive de l'image de ces motorisations en Europe, évolution du cadre réglementaire et normatif (Euro VI) qui pourrait entraîner un surcoût relatif des motorisations diesel par rapport à l'essence, et donc défavoriser les ventes de véhicules diesel, et ce d'autant plus que la stratégie d'adaptation aux normes par le «downsizing»⁽²⁹⁾ mise en place jusqu'ici aurait atteint ses limites et que certains États ou collectivités locales envisageraient d'adopter un cadre fiscal en défaveur du diesel. PSA estime que les pertes de marge liées à la substitution des ventes diesel par des ventes essence sur le marché européen seraient de l'ordre de [500-700] millions d'EUR. Dans un contexte de baisse du pouvoir d'achat des ménages, et face aux préoccupations écologiques grandissantes des consommateurs, l'objectif de maintien de la compétitivité et de l'image de marque des motorisations diesel (par rapport à l'essence) serait primordial pour le groupe PSA. Les niveaux de prix des véhicules hybrides diesel existants n'étant pas compatibles avec une diffusion de masse, des investissements importants en R&D seraient nécessaires pour rendre cette technologie accessible plus grand nombre. Aussi, en restaurant la compétitivité et l'image du carburant diesel, le projet «50CO₂Cars» serait-il susceptible, selon les autorités françaises, de contribuer positivement au retour à la viabilité, en maintenant non seulement les ventes de véhicules diesel du groupe PSA, mais également les marges du constructeur. Au-delà, si le plan d'industrialisation devait aboutir, la technologie issue du projet «50CO₂Cars» constituerait, sur un marché naissant, un réservoir de croissance important à l'horizon 2020. L'opportunité de tirer parti des débouchés probables des motorisations «mild-hybrid» diesel à l'issue du plan de restructuration permettrait de sécuriser la croissance du chiffre d'affaires grâce à une diversification vers un segment porteur et s'inscrivant dans le cœur de cible du groupe (véhicules de grandes séries).
- (149) Sur la nécessité d'investir, les autorités françaises font une différence entre la réduction des investissements proposée «à titre de mesure compensatoire», qui vise à limiter l'ampleur des distorsions de concurrence liées à l'aide d'État, et le maintien d'investissements de R&D nécessaires à l'entreprise pour «renouer avec la viabilité à long-terme». Les autorités françaises soulignent que, dans sa pratique décisionnelle, la Commission aurait admis à plusieurs reprises que le retour à la viabilité d'une entreprise pouvait reposer sur le lancement de nouveaux produits, afin d'assurer la croissance du chiffre d'affaires⁽³⁰⁾.
- (150) Les autorités expliquent que, dans le cadre du plan de restructuration, l'absence d'aide d'État spécifique au projet «50CO₂Cars» aurait contraint PSA à mettre en place un projet «contrefactuel». Incapable de surmonter seul l'ensemble des obstacles technologiques, et sans coopération possible avec les partenaires pressentis pour réaliser «50CO₂Cars», le groupe aurait dû limiter ses investissements «a minima», pour assurer uniquement le respect des évolutions réglementaires par ses moteurs diesels. Les autorités françaises soulignent à cet égard que l'intervention des pouvoirs publics ne se limiterait pas à un apport financier au groupe PSA pour mener à bien le projet «50CO₂Cars», mais permettrait au contraire de fédérer autour de lui un consortium de partenaires (industriels, associations, laboratoires de recherche, etc.) dont les efforts coordonnés seraient nécessaires pour lever les obstacles technologiques au développement d'un véhicule hybride diesel à bas coût. Elles précisent que, selon toute vraisemblance, l'absence d'autorisation de l'aide d'État au groupe PSA en tant que chef de file de

⁽²⁹⁾ Il s'agit de diminuer les émissions CO₂ en limitant la taille des moteurs et en prévoyant une suralimentation adaptée.

⁽³⁰⁾ Décision de la Commission du 1^{er} décembre 2004, affaire C-504/03, Bull, considérant 51; décision de la Commission du 18 février 2004, affaire C-28/02, Bankgesellschaft Berlin AG, considérant 236; décision du 3 juillet 2001, affaire C-33/98, Babcock Wilcox Espana SA, considérant 98.

«50CO₂Cars» remettrait en cause la mise en œuvre de ce projet non seulement pour ce dernier, mais également par l'ensemble de ses partenaires. La stratégie contrefactuelle de substitution du diesel par l'essence entraînerait des surcoûts et s'opérerait au prix d'un risque industriel important: renoncement à une expertise dans le diesel, pertes de ventes pendant la période de transition, captation de ressources pour adapter et redimensionner l'appareil productif du groupe vers les moteurs à essence, ressources qui auraient été par ailleurs nécessaires au retour à la viabilité.

- (151) En résumé, les autorités françaises considèrent que le projet «50CO₂Cars» serait à la fois nécessaire pour préserver la rentabilité du cœur de l'activité industrielle du groupe PSA (les motorisations diesel) et pour asseoir le caractère définitif du retour à la viabilité du groupe, en lui donnant des ressorts de croissance à l'issue de la restructuration (nouvelle gamme de véhicules innovants et profitables). Cet investissement en R&D serait, dès lors, en parfaite cohérence avec les objectifs du plan de restructuration.

b) Sur les doutes émis par la Commission dans la décision d'ouverture

- (152) Les autorités françaises comprennent de la décision d'ouverture que la Commission, partant du constat de l'existence alléguée d'un retard pris par le groupe PSA dans le domaine de la R&D, considérerait que le projet «50CO₂Cars» «ne pourrait être nécessaire au retour à la viabilité du groupe PSA que dans la mesure où il pourrait lui permettre de rattraper le retard accumulé en matière de R&D par rapport à ses concurrents». Elles contestent le principe même d'une telle analyse.

a) Premièrement, les autorités françaises répètent que le projet «50CO₂Cars» est susceptible de contribuer au retour à la viabilité du groupe: restauration de l'image environnementale des véhicules diesel; dynamique nouvelle de consommation (concept de véhicules hybrides accessibles au plus grand nombre); réserve de croissance à l'issue du plan de restructuration.

b) Deuxièmement, le handicap structurel en matière de R&D, qui a été présenté dans la notification comme pouvant expliquer certaines des difficultés rencontrées par le groupe PSA, concernerait un retard dans la standardisation des composants, qui diminuerait la productivité des efforts de R&D par rapport à ceux des concurrents (effet d'échelle). Or, le projet «50CO₂Cars» permettrait précisément d'y remédier, dans la mesure où:

— en premier lieu, le projet «50CO₂Cars» améliorerait la standardisation de certains composants automobiles, et en particulier la chaîne de traction,

— en second lieu, les conditions de réalisation du projet «50CO₂Cars» amélioreraient la productivité des efforts de R&D du groupe PSA, notamment grâce aux synergies offertes par la coordination des travaux avec différents partenaires, mais aussi par le suivi assuré par les autorités publiques dispensatrices de l'aide.

c) Troisièmement, et surtout, les autorités françaises reprochent le caractère «juridiquement novateur» du critère prétendument utilisé par la Commission au considérant 169 de la décision d'ouverture, fondé sur l'existence d'un retard accumulé par le groupe PSA en matière de R&D. Elles considèrent les arguments avancés jusqu'ici comme suffisants pour démontrer la contribution positive du projet «50CO₂Cars» au retour à la viabilité du groupe PSA. Ce n'est, par conséquent, qu'à titre subsidiaire qu'elles abordent la question de savoir si un tel critère serait rempli en l'espèce:

i) L'existence d'un retard technologique pour les technologies de l'hybridation

- (153) Selon les autorités françaises, ce critère de l'existence d'un retard accumulé en matière de R&D serait rempli pour les trois raisons suivantes:

a) dans un premier temps, elles indiquent que les trois briques technologiques du projet «50CO₂Cars» visent des domaines technologiques où le groupe PSA aurait accumulé un retard:

— s'agissant des motorisations diesel, le retard concernerait les technologies de limitation de la consommation des moteurs. Or le projet «50CO₂Cars» vise précisément ce domaine,

— s'agissant des transmissions, le groupe PSA aurait accumulé un retard dans les transmissions à double embrayage dite DCT («dual clutch transmissions»), en raison notamment d'une préférence traditionnelle pour les boîtes de vitesse pilotées ou robotisées dite «BVMP», alors que cette technologie s'est avérée moins performante commercialement que sa rivale. Le projet «50CO₂Cars» permettrait donc à l'entreprise de combler un double retard en matière de transmissions DCT et eDCT,

- s'agissant des systèmes d'hybridation, le groupe PSA subirait un retard dans la maîtrise d'une technologie d'hybridation abordable, suffisamment générique pour être produite en masse. Or, des constructeurs concurrents, tels Toyota, Honda ou VAG ⁽³¹⁾ possèderaient (ou aurait prochainement accès à) des technologies d'hybridation génériques, et donc mieux adaptées au marché de masse. À ce titre, les autorités françaises valident l'analyse préliminaire de la Commission (présentée au considérant 187 de la décision d'ouverture), selon laquelle l'actuelle technologie de micro-hybridation ⁽³²⁾ Stop & Start serait insuffisante pour atteindre «la frontière technologique en matière de gains de CO₂», laquelle requerrait la maîtrise d'une technologie «mild-» et/ou «full-hybrid». Par conséquent, l'ambition du projet «50CO₂Cars» serait bien de rattraper un retard technologique dans le domaine des systèmes d'hybridation;
 - b) dans un deuxième temps, elles considèrent que le projet «50CO₂Cars» offrirait au groupe PSA les moyens de rattraper son retard, en levant un certain nombre de verrous technologiques en matière de technologie hybride:
 - les moteurs diesel développés dans le cadre du projet «50CO₂Cars» permettraient d'atteindre des émissions de CO₂ de [50-70] g/km sur le segment B (motorisations de puissance comprise entre 40 et 70 kW), y compris par le seul recours à la technologie Stop & Start, de sorte que PSA pourrait accéder d'ici 2017-2018 à une offre diesel de basse consommation située à niveau d'émissions comparable à ses concurrents sur le marché européen,
 - la transmission intelligente à double embrayage eDCT permettrait d'optimiser le rendement énergétique de la chaîne de traction hybridée, tout en étant compatible avec une large gamme de puissance de différentes machines électriques. La standardisation permettrait au groupe PSA de rattraper le retard technologique accumulé,
 - s'agissant en dernier lieu du système d'hybridation, le projet «50CO₂Cars» conduirait à une rupture en termes de coûts, par le double jeu d'un dimensionnement énergétique a minima (batterie et électronique de puissance) et d'une optimisation de l'architecture mécanique (couplage entre la machine électrique et la chaîne de traction). De même, la standardisation du système d'hybridation permettrait d'accroître les volumes produits, et donc, de le rendre plus accessible sur le segment B;
 - c) dans un troisième temps, les autorités françaises abordent l'éventuel revirement stratégique consistant à mener le projet «50CO₂Cars» parallèlement à l'abandon de l'hybride *plug-in*. À cet égard, elles soulignent que les deux technologies («mild-hybrid» et *plug-in*) n'ont ni la même portée, ni les mêmes conséquences commerciales. Alors que son prix confinerait la seconde ⁽³³⁾ aux véhicules «premium» (avec d'importants effets induits en termes d'image de marque, notamment auprès des clients «corporate»), l'accessibilité de la première permettrait de viser un large éventail de catégories sociales (aux revenus faibles à moyens), et donc de satisfaire une plus grande partie de la clientèle du groupe. Les autorités françaises soulignent que ces deux solutions technologiques ne sont pas mutuellement exclusives, et que le groupe PSA souhaitait initialement mener les deux de front, de façon à cumuler les ventes de véhicules premium hybrides *plug-in* à celles de véhicules hybrides abordables sur les segments B et C. Aussi, l'abandon de la technologie hybride *plug-in* à titre de mesure compensatoire ne constituerait pas un «revirement stratégique», mais l'arrêt d'une activité commercialement viable ne compromettant pas le retour à la viabilité du groupe. Quant au projet «50CO₂Cars», il participerait pleinement au plan de restructuration, de sorte que les autorités françaises considèrent comme parfaitement cohérente la stratégie proposée en matière d'hybridation dans le plan de restructuration.
- ii) *La cohérence des moyens mis en œuvre pour «50CO₂Cars» avec le reste du plan de restructuration*
- (154) Selon les autorités françaises, l'adaptation de l'outil industriel du groupe PSA pour la mise en œuvre du projet «50CO₂Cars» s'inscrirait dans la logique du plan de restructuration. En particulier, la standardisation des chaînes de traction et des transmissions des véhicules diesel du groupe permettrait de rationaliser et d'optimiser l'appareil productif:
- a) dans le domaine des motorisations diesel, les investissements réalisés sur les sites de Trémery et de Douvrin s'élèveraient à [100-200] millions d'EUR, soit [0-5] % des [10-20] milliards d'EUR d'investissements prévus sur la durée du plan de restructuration, proportion que les autorités françaises qualifient de «particulièrement

⁽³¹⁾ Le groupe VAG aurait présenté lors du dernier congrès de Vienne une déclinaison modulaire («assembly kit») de sa technologie hybride, permettant d'adapter un système d'hybridation sur l'ensemble des différentes silhouettes des véhicules du groupe à un coût minime. Source citée: rapport de présentation du groupe VAG au 34^e symposium de Vienne, 26 avril 2013, p. 28.

⁽³²⁾ La «micro hybridation» correspondant à des puissances de 2 à 4 kW; la «mild hybridation» entre 8 et 15 kW; la «full hybridation», supérieures à 20 kW.

⁽³³⁾ Les autorités françaises confirment que, sous réserve de son industrialisation dans des conditions économiquement acceptables, le groupe PSA maîtriserait déjà la technologie «plug-in».

modeste, si ce n'est insignifiant[e]». Cet impact financier aurait d'ailleurs été intégré dans le PMT du groupe PSA dès novembre 2012, et figurerait dans la version actualisée du document, de sorte que les autorités françaises considèrent que ces investissements s'inscrivent bien dans la logique du plan de restructuration notifié. En termes d'impact industriel, les mesures viseraient à modifier ⁽³⁴⁾ les capacités de production existantes de motorisations diesel à périmètre constant: il n'y aurait pas d'augmentation des capacités de production, jugées suffisantes pour les [100 000-200 000] véhicules anticipés à ce stade à l'issue du projet «50CO₂Cars», mais une réorientation d'une partie de l'appareil productif d'un segment sur-capacitaire vers un segment potentiellement sous-capacitaire, car en développement (arbitrage interne en faveur de produits attractifs);

- b) s'agissant des transmissions, les autorités françaises confirment l'analyse présentée au considérant 202 de la décision d'ouverture: en cas de succès du projet «50CO₂Cars», la production actuellement externalisée serait produite en interne ⁽³⁵⁾. Les investissements nécessaires, déjà prévus dans le plan de restructuration notifié, sont maintenus dans le PMT actualisé. Les autorités françaises jugent cette stratégie d'internalisation compatible avec le retour à la viabilité du groupe. Financièrement, l'opération permettrait d'internaliser la marge et de s'affranchir d'un risque de change avec le Japon ⁽³⁶⁾, et de coûts/délais logistiques, sans amputer la capacité d'adaptation rapide du groupe PSA à la demande;
- c) enfin, les investissements liés aux systèmes d'hybridation s'élèveraient à [40-50] millions d'EUR pour la période de mise en œuvre du plan de restructuration, soit moins de [0-5] % du total prévu, part que les autorités françaises jugent de très faible ampleur. Ils concerneraient en outre un marché naissant (et donc sans surcapacité). Ils s'inscriraient donc aussi dans la logique du plan de restructuration du groupe PSA.

iii) *Un impact positif sur les ventes et la profitabilité du groupe*

(155) Selon les autorités françaises, le projet «50CO₂Cars» permettrait de dynamiser, à l'issue du plan de restructuration, les ventes et la rentabilité du groupe PSA.

- a) Répondant aux interrogations de la Commission présentées aux considérants 210 et 211 de la décision d'ouverture (sur le bienfondé d'une stratégie privilégiant les moteurs diesel par rapport aux moteurs à essence), et au considérant 216 (sur le plan d'affaires du projet «50CO₂Cars» et la fiabilité de ses hypothèses sous-jacentes), les autorités françaises considèrent que la stratégie poursuivie serait non seulement légitime industriellement, mais aurait un impact positif sur les ventes du groupe. Plutôt que de développer une technologie d'hybridation à bas coûts pour moteurs à essence, il serait préférable d'investir dans l'amélioration du bilan éco-énergétique du diesel pour, dans un premier temps, «surmonter les réticences des consommateurs», et envisager, dans un second temps, d'adapter ⁽³⁷⁾ les résultats du projet «50CO₂Cars» aux moteurs à essence, qui pourraient alors être diffusés par les équipementiers à l'échelle mondiale, accroissant ainsi la rentabilité des investissements réalisés par effet d'échelle. Le bienfondé de la stratégie envisagée par PSA serait d'ailleurs confirmé par des études de marché, qui prévoiraient, de manière concordante ⁽³⁸⁾, une croissance des ventes de véhicules diesel propres au cours des années à venir.
- b) S'agissant de l'impact financier du projet «50CO₂Cars», les autorités françaises ont fourni un plan d'affaires, fondé sur des hypothèses qui seraient largement partagées par divers articles de presse, et qui intégrerait des flux prévus jusqu'en 2026 (ce qui serait justifié au regard des futures mises à jour, puis par le remplacement des normes Euro VI à cet horizon). Les travaux de R&D du projet «50CO₂Cars» s'étendraient entre 2013 et 2017, de sorte que les premiers moteurs pourraient être commercialisés entre mi-2016 et début 2017, suivis de peu par un système d'hybridation économique. Deux taux d'actualisation (de respectivement [10-13] % et [13-15] %) ont été utilisés pour les calculs de rentabilité, le second tenant mieux compte de la hausse récemment constatée du coût de financement. Aucune recette n'est revendiquée au titre du brevetage de certains résultats du projet «50CO₂Cars». Enfin, les volumes et les prix de ventes de nouveaux moteurs diesel et des chaînes hybridées ont été estimés pour différents scénarios: un scénario «A» de mise en œuvre du projet

⁽³⁴⁾ Le mot «modifier» est souligné dans le texte original transmis par les autorités françaises.

⁽³⁵⁾ Les autorités françaises précisent que cette internalisation pourrait n'être que partielle, en fonction des résultats du projet «50CO₂Cars».

⁽³⁶⁾ Les autorités françaises soulignent que le taux de change entre l'euro et le yen a évolué défavorablement d'environ 30 % entre 2009 et 2012, pour revenir à sa parité de 2009 entre fin 2012 et mai 2013. Cette volatilité rendrait aléatoires les coûts d'approvisionnement des boîtes de vitesse automatiques. S'y ajoutent par ailleurs des droits de douane jugés élevés par la France.

⁽³⁷⁾ Les composants majeurs du système «50CO₂Cars» seront spécifiques au diesel. Cependant, selon les autorités françaises, la mutation vers des moteurs à essence de puissance équivalente n'exigerait que des «investissements R&D modérés dans un délai très court».

⁽³⁸⁾ Source citée: <http://www.pikeresearch.com/research/clean-diesel-vehicles>.

«50CO₂Cars» avec l'aide de l'État, dans lequel la vente d'un véhicule hybride générerait une marge additionnelle estimée entre [200-300] EUR et [300-400] EUR selon l'option technologique (en plus de la marge de [2 000-3 000] EUR générée pour le constructeur par la vente d'un véhicule du segment B); un scénario «B» de mise en œuvre du projet «50CO₂Cars» sans l'aide de l'État, où les marges seraient les mêmes que dans le scénario A. Les autorités précisent toutefois qu'il s'agit d'un scénario fictif que le groupe PSA ne serait pas en mesure de réaliser (il n'est fourni qu'à titre de comparaison théorique); un scénario «C» contrefactuel, consistant, en l'absence de mise en œuvre du projet «50CO₂Cars», en la réalisation d'un projet alternatif pour lequel les marges additionnelles seraient plus réduites (entre [100-200] EUR et [200-300] EUR). Sur la base de ces hypothèses, les valeurs actualisées nettes («VAN») différentielles ⁽³⁹⁾ calculées pour les produits «eDCT» et «Façade accessoire» seraient les suivantes:

Tableau 15

Indicateurs financiers du projet «50CO₂Cars»

Groupe PSA (comparaisons par rapport au Scénario C «contrefactuel»)		Scénario A («50CO ₂ Cars» avec aide)	Scénario B («50CO ₂ Cars» sans aide)
eDCT	VAN à [10-13] %	[0-10] millions d'EUR	- [60-70] millions d'EUR
	VAN à [13-15] %	- [50-60] millions d'EUR	- [90-100] millions d'EUR
Façade accessoire	VAN à [10-13] %	+ [30-40] millions d'EUR	- [20-30] millions d'EUR
	VAN à [13-15] %	- [20-30] millions d'EUR	- [60-70] millions d'EUR

Les autorités françaises en tirent la conclusion que, quelle que soit l'option technologique retenue, la rentabilité relative du scénario B serait toujours négative par rapport au scénario C, de sorte qu'en l'absence de soutien public, le projet «50CO₂Cars» serait «purement et simplement irréalisable». Le caractère très limité de la VAN dégagée dans le scénario A (faiblement positive par rapport au scénario C avec une actualisation à [10-13] %, négative avec un taux d'actualisation à [13-15] %) démontrerait que de tels niveaux de rentabilité relative seraient proportionnées à l'objectif de développement d'une première génération d'innovation.

- c) S'agissant enfin des risques présentés par le projet «50CO₂Cars», ils seraient de quatre ordres, et l'aide d'État envisagée permettrait de les réduire dans une large mesure:
- des risques réglementaires, liés au nouveau cycle d'homologation des véhicules diesel,
 - des risques technologiques pour lever les nombreux verrous technologiques pour développer une technologie de «mild-hybridation» abordable,
 - des risques commerciaux, liés au comportement des consommateurs et leur sensibilité aux préoccupations environnementales,
 - des risques financiers, notamment au vu des contraintes pesant sur les liquidités disponibles du groupe PSA.

⁽³⁹⁾ Dans une note du 11 juillet 2013, les autorités françaises ont expliqué que s'il était possible de connaître la part des coûts de développement et le prix de revient de fabrication des organes du véhicule, il ne serait en revanche pas possible de mesurer en valeur absolue la part du moteur dans la valeur de vente d'un véhicule. Aussi ont-elles proposé une approche «marginale» consistant à comparer les scénarios A et C (respectivement B et C) au regard des écarts de flux sortants des différents projets (coûts induits de R&D et investissements industriels) et des écarts de flux entrants (recettes générées par les ventes de véhicules ou la valorisation de prestations complémentaires). L'indicateur fourni permet de comparer la rentabilité relative des scénarios pour les organes considérés.

4.4. SUR LES MESURES COMPENSATOIRES

4.4.1. OBSERVATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL SUR LA QUALIFICATION DES MESURES PROPOSÉES EN TANT QUE MESURES COMPENSATOIRES GÉNÉRALES ET LEUR ÉTENDUE

- (156) Les autorités françaises considèrent que, dans la décision d'ouverture, la Commission ne proposerait aucune évaluation précise des distorsions de concurrence alléguées. Par conséquent, les mesures compensatoires proposées par le groupe PSA seraient d'ores et déjà amplement suffisantes. Toute aggravation supplémentaire irait à l'encontre de l'exigence de proportionnalité rappelée par le point 47 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées.
- (157) Par ailleurs, elles estiment que les mesures compensatoires proposées portent sur les segments B et C, contrairement à ce qui est indiqué dans la décision d'ouverture. C'est le cas de la mesure de limitation du taux de pénétration du financement de BPF qui concerne essentiellement ces deux segments. C'est le cas également de l'arrêt anticipé de la Citroën C6 et du non renouvellement des modèles C6 et Peugeot 607 dans le cadre des appels d'offres. Enfin, la mesure relative au renoncement à la production des motorisations supérieures à 2 litres et au retrait du développement et de la production de la technologie *plug-in* hybride, aura un impact significatif sur le segment C.
- (158) Les autorités françaises rappellent que les mesures compensatoires proposées par PSA sont considérables: elles se traduisent par une baisse de part de marché de [0-2] % en fin de période.

4.4.2. OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES AUX DIFFÉRENTES MESURES COMPENSATOIRES PROPOSÉES

a) **Sur la réduction des investissements supplémentaires du groupe PSA**i) *L'arrêt anticipé du modèle Citroën C6 et le non renouvellement des modèles Citroën C6 et Peugeot 607.*

- (159) Les autorités françaises considèrent que, bien que le volume des ventes de ces véhicules ait été plus faible, la marge nette qu'il dégagait était supérieure à celle résultant de la vente des autres types de véhicules, et tout particulièrement à celle de la vente des véhicules du segment B. Elles admettent que la rentabilité sur le programme était insuffisante mais pour pallier cette insuffisance le groupe PSA avait envisagé un partenariat avec DPCA afin de commercialiser la C6 et le 607 en Chine.
- (160) Enfin, les autorités françaises affirment que le groupe PSA n'a jamais envisagé l'abandon du haut de gamme dès 2009. PSA n'a abandonné que le projet de R&D d'un nouveau véhicule qui aurait pu s'ajouter à la C6 et à la 607.

ii) *L'arrêt anticipé et le non renouvellement du modèle Bipper/Nemo*

- (161) Les autorités françaises considèrent que cette mesure empêchera le groupe PSA de récolter les fruits de ses investissements antérieurs et réduira significativement sa capacité à être concurrentiel sur le segment des véhicules utilitaires légers.
- (162) En effet, les modèles Bipper/Nemo étaient jusqu'ici produits en partenariat avec Fiat et Tofaş. Ce partenariat aurait atteint un stade de maturité donnant à PSA une meilleure connaissance du marché, du produit et des capacités de production mobilisées. En l'absence de décision de la Commission rendant contraignante cette proposition de mesure compensatoire, la connaissance de l'ensemble de ces informations donnerait à PSA une marge de négociation beaucoup plus importante sur les prix de cession pour une seconde génération de ces modèles, celle-ci étant plus rentable par hypothèse. Cette rentabilité serait accentuée par les évolutions récentes et à venir de l'organisation des transports urbains qui privilégient des véhicules utilitaires légers.

iii) *L'arrêt des motorisations diesel supérieures à 2 litres*

- (163) Les autorités françaises rappellent que cette mesure compensatoire est particulièrement significative dans la mesure où le groupe PSA est leader sur le marché motorisations diesel traditionnelles.

- (164) Les autorités françaises soulignent que ces motorisations sont importantes pour les segments D et E, segments qui sont essentiels pour l'image de marque du constructeur et son accès à des appels d'offres.
- (165) S'agissant de l'estimation de l'impact du développement d'une offre diesel hybride *plug-in*, notamment sur les ventes de ses véhicules à motorisation de cylindrée supérieure à 2 litres, le groupe PSA considère qu'elle est confirmée par l'évolution récente du marché de l'hybride *plug-in* et en particulier par l'annonce de Volvo de sa décision de doubler les objectifs de production du modèle V60 diesel *plug-in* à 10 000 unités en 2014 face au succès commercial rencontré.

b) Sur le renoncement aux capacités de l'usine de Sevelnord au profit d'un concurrent

- (166) Les autorités françaises rappellent tout d'abord que cette mesure contribue à la limitation de la présence du groupe PSA sur le marché au profit direct de ses concurrents dans la mesure où:
- PSA renonce à près de 30 % de la capacité de production du site Sevelnord au profit de Toyota,
 - cet accord permet à un concurrent majeur, Toyota, d'entrer sur un marché sur lequel il n'était pas présent jusqu'alors ainsi que d'élargir sa gamme en matière de véhicules utilitaires,
 - cet accord procure un avantage concurrentiel direct et certain à Toyota dans la mesure où il lui permet de capter une partie importante de la marge des véhicules objet de l'accord ainsi que de recruter et de fidéliser des clients sur un marché duquel il est absent,
 - cette mesure concerne un des marchés sur lequel le groupe PSA a une présence de marché particulièrement importante (21 % dans l'Europe 30 en 2011).
- (167) Les autorités françaises notent également que, compte tenu du bilan économique du projet (marge opérationnelle courante positive à [0-5] %, en ligne avec les attentes usuelles de PSA), le groupe allait engager sa mise en place selon un scénario de référence sans partenaire. PSA considérait donc l'exploitation du site Sevelnord sans partenaire comme viable et rentable.
- (168) Les autorités françaises rappellent que la lecture du communiqué de presse du 31 août 2012 doit faire l'objet d'une lecture très prudente en raison du contexte social très tendu de l'époque.

c) Sur le retrait du développement et de la production de la technologie hybride *plug-in*

- (169) Les autorités françaises considèrent tout d'abord que la discussion sur le moment de la mise en œuvre de cette mesure afin de la qualifier de mesure compensatoire ou de mesure nécessaire au retour à la viabilité n'est pas pertinente. Selon elles, ce qui importe aux fins de la qualification de ces mesures en tant que mesures compensatoires c'est qu'elles soient effectivement de nature à limiter les éventuelles distorsions de concurrence découlant de l'aide.
- (170) Ensuite, les autorités françaises ne souhaitent pas répondre aux interrogations de la Commission sur la réalité de l'estimation de l'impact de cette mesure parce que ses critiques à ce sujet ne seraient pas suffisamment explicitées. En tout état de cause, elles estiment que les hypothèses de calcul de l'estimation de l'impact de cette mesure s'avèrent cohérentes avec les évolutions les plus récentes du marché hybride *plug-in*.
- (171) Par ailleurs, selon les autorités françaises, l'octroi d'une licence sur cette technologie par un constructeur ou un équipementier ne serait pas possible, compte tenu du stade de développement du marché et de l'importance de cette technologie en tant que facteur de différenciation dans la concurrence. Cependant, si une telle hypothèse se réalisait, le groupe PSA serait prêt à s'engager à ne pas acquérir la licence auprès de tiers pour la durée de mise en œuvre du plan de restructuration.
- (172) Enfin, les autorités françaises considèrent que les effets de cette mesure ne sont pas neutralisés par le projet «50CO₂Cars» étant donné que ce dernier porte sur un marché et une clientèle différents (haut de gamme) de ceux concernés par la mesure compensatoire et procure des gains en CO₂ différents de ceux générés par la technologie hybride *plug-in*.

d) Sur la fixation d'un taux de pénétration maximum de BPF

- (173) Les autorités françaises rappellent dans un premier temps que cette mesure constitue en l'espèce la mesure compensatoire la plus ciblée et la mieux à même de remédier aux éventuelles distorsions de concurrence qui résulteraient directement de l'octroi de l'aide sous forme de garantie au profit de BPF.
- (174) Elles considèrent que le choix du plafond du taux de pénétration correspondant au taux du second semestre 2012 augmenté d'un niveau de flexibilité de 1 % est nécessaire pour permettre une évolution du taux de pénétration de BPF en ligne avec les besoins du groupe et pour permettre à BPF de remplir son rôle systémique vis-à-vis de l'activité automobile de PSA. Dans la mesure où il est anticipé que la tendance à l'augmentation du taux de pénétration constatée entre 2001 et 2012, se poursuive entre 2012 et 2013, le plafond retenu contraint significativement la capacité concurrentielle de BPF.
- (175) Selon les autorités françaises, la flexibilité prévue n'emporte aucune diminution de l'efficacité et du caractère contraignant de la mesure compensatoire proposée. En effet, au regard de l'évolution prévisible du marché, le taux de pénétration de BPF sera systématiquement en retard d'un an et donc inférieur à celui des concurrents les plus comparables.
- (176) Par ailleurs, pour répondre à une interrogation de la Commission, les autorités françaises sont prêtes à intégrer les banques captives des groupes Fiat et Ford dans le panel de banques retenues pour l'indexation du taux de pénétration de BPF.
- (177) Enfin, selon les autorités françaises, le caractère global de l'engagement de PSA (pour les pays du G10 et sans distinction du segment) ne lui permettra pas de développer une politique commerciale agressive sur certains pays et certains segments, annihilant ainsi les effets de la mesure compensatoire. En effet, outre le fait que le groupe PSA ne peut contraindre BPF à modifier sa politique de risque, la mesure de limitation du taux de pénétration du financement de BPF concerne principalement les segments B et C en raison de leur poids relatif dans la moyenne pondérée de pénétration (plus de [...] % des financements accordés par BPF au cours des dernières années et en moyenne [...] % des financements accordés par BPF en 2012 en France, en Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne et Italie.)

5. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

- (178) À la suite de la décision d'ouverture, la Commission a reçu les observations de cinq parties intéressées, à savoir le groupe PSA, une entreprise qui a souhaité garder l'anonymat (ci-après le «tiers anonyme»), Fiat, GM et Toyota.

5.1. OBSERVATIONS DU TIERS ANONYME

- (179) Le tiers anonyme a informé la Commission de ses inquiétudes quant à certaines pratiques commerciales de PSA. En effet, il considère que PSA favoriserait les équipementiers français au détriment des équipementiers non français. Le comportement de PSA vis-à-vis de l'équipementier Agrati France serait, selon le tiers anonyme, révélateur: PSA lui aurait évité une liquidation judiciaire imminente en lui achetant des produits à des prix bien supérieurs aux prix du marché. Toujours selon ce tiers anonyme, malgré le préjudice qu'il aurait subi en raison d'une rupture d'approvisionnement, PSA aurait en outre renoncé à exercer un recours à l'encontre d'Agrati France, dans le but d'éviter d'augmenter les difficultés financières de cette entreprise déjà fragilisée.
- (180) Dans ses observations, le tiers anonyme allègue que les relations entre PSA et le gouvernement français, ainsi que le soutien public faisant l'objet de la présente procédure, seraient en violation des règles du marché intérieur, notamment celles relatives à la libre circulation des marchandises prévue à l'article 34 du TFUE.
- (181) Afin d'aider Agrati France, il considère que PSA se serait servi de sa participation dans le Fonds de modernisation des équipementiers automobiles (ci-après «FMEA»), et lui aurait ainsi accordé indirectement une aide de 17 millions d'EUR.
- (182) À titre de mesure compensatoire, le tiers anonyme demande enfin à ce que PSA se retire du FMEA et renonce à toute participation financière dans des fournisseurs ou distributeurs de fixations pour automobile aussi longtemps qu'il continuera de percevoir des aides publiques, qu'il demande la récupération des sommes qu'il aurait octroyées à Agrati France, et qu'il mette en place un système de sélection de ses fournisseurs transparent et non-discriminatoire.

5.2. OBSERVATIONS D'OPEL (ET DU GROUPE GM)

- (183) En ce qui concerne les prévisions de marché, GM souligne que la plupart des constructeurs automobiles utiliseraient les données d'instituts comme Global Insight ou POLK.
- (184) S'agissant du projet R&D «50CO₂Cars», GM rappelle que tous les constructeurs investissent dans des technologies visant à réduire les émissions de gaz. De façon générale, il serait difficile de prévoir quels seront les futurs succès de ces recherches sur le plan industriel. De nombreuses solutions techniques seraient envisageables, y compris dans le champ de l'hybridation. Par ailleurs, il s'agirait d'un domaine où l'on pourrait s'attendre à des collaborations entre constructeurs, afin d'obtenir des économies d'échelle. Toujours selon GM, l'aide de 85 millions d'EUR consacrée au projet «50CO₂Cars» ne représenterait pas un montant significatif au regard des dépenses de R&D du secteur; en revanche, il s'agirait d'un montant non-négligeable pour un projet de R&D visant le développement d'un système de «mild hybridation». GM considère que cette mesure ne serait pas susceptible d'empêcher un constructeur concurrent de développer son propre programme de R&D dans ce même domaine, compte tenu des incertitudes technologiques actuelles.
- (185) S'agissant du rôle des banques captives des constructeurs automobiles, GM considère qu'elles faciliteraient la vente des véhicules de façon certaine, en offrant à leurs clients des solutions intéressantes de financement. Elles donneraient aux constructeurs beaucoup de flexibilité pour provoquer une réaction à court du terme du marché automobile.
- (186) Enfin, GM considère que PSA serait entré dans un processus significatif de réduction des capacités, dont il mesure le caractère difficile et complexe.

5.3. OBSERVATIONS DE FIAT

5.3.1. SUR LE RETOUR À LA VIABILITÉ

- (187) S'agissant du retour à la viabilité, Fiat renvoie aux commentaires de certains analystes, notamment les prévisions de l'institut Global Insight, qui anticipent un déclin des ventes, puis une possible reprise, mais faible et très progressive, dans les années 2015-2016.
- (188) Selon lui, les raisons de la crise actuelle du marché automobile se trouveraient dans:
- la forte pression concurrentielle sur le marché, notamment sur les segments de masse, en lien avec l'arrivée de nouveaux concurrents coréens et, potentiellement, japonais et indiens;
 - la bipolarisation du marché, qui limiterait les possibilités de profits aux seuls véhicules «premium»;
 - la tendance des consommateurs à s'orienter de plus en plus vers des produits bas-de-gamme;
 - l'absence de visibilité sur la perspective d'un retour aux niveaux de ventes d'avant la crise; et enfin
 - la surcapacité structurelle des constructeurs européens.

5.3.2. SUR LE PROJET «50CO₂CARS»

- (189) S'agissant du projet «50CO₂Cars», Fiat considère, malgré le peu d'informations disponibles, que l'objectif apparaît réalisable. Il souligne néanmoins que le coût unitaire par véhicule de ce type de technologie pourrait limiter sa pénétration sur le marché, en raison soit d'un prix de vente élevé, soit de difficultés pour le constructeur à faire des bénéfices au moment de la vente. Selon Fiat, les quantités d'émissions de CO₂ fixées par la Commission européenne pour 2020 constitueraient un véritable défi pour tous les constructeurs. Les chances de le relever impliqueraient de suivre une approche R&D multiple, qui ne saurait se concentrer sur un seul projet de R&D visant le développement d'une technologie unique, comme le projet «50CO₂Cars» semble le faire (dans la perception qu'en a Fiat).
- (190) Fiat ignore si d'autres constructeurs reçoivent des aides publiques pour soutenir des projets de R&D. Selon lui, il n'y aurait pas de barrières à la sortie pour les processus d'innovation, à l'exception des coûts, des investissements requis et du temps nécessaire pour corriger des choix technologiques. L'avance technologique permise par le projet «50CO₂Cars» ne constituerait pas non plus une barrière à l'entrée. Cependant, Fiat considère que la possibilité de recevoir des aides, et donc de réduire le coût final du développement de nouvelles technologies par rapport aux concurrents, conférerait indéniablement un avantage au bénéficiaire de l'aide.

5.3.3. SUR L'IMPACT DE LA GARANTIE SUR LE MARCHÉ

- (191) Selon Fiat, la garantie publique apportée à BPF correspondrait au tiers des dettes de la banque captive de PSA. Par ailleurs, la transaction ne prévoirait pas le paiement d'une commission de non-utilisation («commitment fee»). Fiat a jugé que, au moins 100 points de base devraient être rajoutés pour que le coût de la garantie soit conforme aux pratiques du marché.
- (192) Enfin, la garantie publique aurait entraîné une distorsion de concurrence vis-à-vis des autres banques captives présentes sur les marchés. En effet, grâce à la garantie, les actions émises par BPF seraient notées de la même façon que l'État français, soit Aa1/AA, au lieu d'être notée sur ses mérites propres. Fiat en conclut que la notation de BPF resterait la même jusqu'en 2016.
- (193) Selon Fiat, le différentiel de coût du financement entre le groupe PSA et BPF, estimé à 40 points de base, s'expliquerait clairement par l'octroi de cette garantie. Fiat estime que BPF pourrait se financer sur le marché secondaire avec un «nouvel» écart de 360/380 points de base, sachant que celui d'une obligation du groupe PSA serait d'environ 400 points de base pour une maturité en 2016. Lors de l'émission de 1,2 milliard d'EUR couverte par la garantie d'État que BPF a réalisée en mars 2013, le coût total de financement était d'environ 270 points de base.
- (194) Fiat considère également que la garantie publique aurait permis à BPF de renégocier les conditions de ses prêts avec les établissements financiers dans le sens d'un alignement des conditions sur celles demandées par l'État français.
- (195) Enfin, la garantie publique aurait eu un impact positif sur la notation de BPF. Malgré la dégradation de sa notation au début de l'année 2013 par les principales agences de notation, BPF aurait continué à bénéficier d'un meilleur niveau de notation, l'équivalent d'un cran, que celui qu'elle aurait pu espérer en l'absence de garantie. Fiat s'appuie notamment sur les déclarations de Standard and Poor's du 28 janvier, du 14 février et du 18 avril 2013. Par ailleurs, Fiat souligne qu'il est communément admis que l'engagement d'octroyer une garantie ou un financement quelconque améliore *per se* la situation financière du bénéficiaire, quel que soit le degré d'utilisation du financement mis à sa disposition.
- (196) De façon plus générale, Fiat est d'avis que les banques captives des constructeurs automobiles constituent des instruments extrêmement efficaces de vente et de marketing,
- a) pour attirer de nouveaux clients, en proposant des conditions de financement très attractives ⁽⁴⁰⁾;
 - b) pour soutenir le processus de vente, notamment en raison du désengagement des établissements financiers «classiques» sur le segment des prêts aux consommateurs et aux concessionnaires; et
 - c) pour augmenter le sentiment de loyauté des consommateurs déjà clients.
- (197) Fiat considère qu'une augmentation de 100 points de base du coût de financement de BPF aurait un impact direct, immédiat et extrêmement négatif sur les bénéfices du groupe PSA dans les pays européens.

5.3.4. SUR LES MESURES COMPENSATOIRES

- (198) Selon Fiat, les réductions de capacités auraient été décidées lors d'un plan précédent, qui visait à fermer des usines non rentables. Par conséquent, les fermetures annoncées ne seraient pas fondamentales pour PSA dans une perspective de retour à la viabilité (les taux d'utilisation restent inchangés). Leur impact se limiterait à une réduction des coûts fixes.
- (199) S'agissant des réductions de CAPEX, Fiat considère que PSA utiliserait son plan de restructuration pour justifier de façon opportuniste ses décisions stratégiques de repositionnement sur les segments B et C, et cacher d'autres mesures moins efficaces prises il y a peu de temps. L'abandon annoncé des moteurs diesel supérieur à 2 litres serait probablement lié à la tendance actuelle des constructeurs à réduire leurs cylindrées («downsizing»). S'agissant de Sevelnord, Fiat est d'avis que cette mesure ne constituerait pas une réelle diminution des capacités, mais seulement une location temporaire de ces capacités à un concurrent, laissant l'opportunité à PSA de les récupérer assez facilement en fonction de ses besoins.

⁽⁴⁰⁾ Fiat cite l'exemple de sa propre banque captive, dont le taux de pénétration est passé de 23,3 % en 2012 à 39,6 % en 2013 à la suite d'une modification de sa stratégie commerciale visant à proposer aux clients des offres financières plus compétitives.

- (200) Enfin, concernant la dernière mesure compensatoire, Fiat reconnaît sa difficulté à analyser les conséquences de l'abandon de la technologie hybride *plug-in* sur la base des seules informations produites. Cet abandon se justifierait, selon lui, par le repositionnement de PSA sur le marché. Il pourrait aussi être interprété comme un moyen de remédier à un mauvais choix technologique. Fiat conteste qu'il soit possible de se concentrer sur une seule technologie pour atteindre les objectifs de réduction des émissions imposés par l'Union européenne.
- (201) En ce qui concerne la mesure compensatoire relative au taux de pénétration, Fiat relève qu'aucune mesure compensatoire ne serait en mesure de limiter l'impact des distorsions causées par la garantie.

5.4. OBSERVATIONS DE TOYOTA

- (202) Toyota considère qu'il n'est pas en mesure de commenter le plan de restructuration de PSA. Ce ne serait, par ailleurs, pas son rôle de le faire. Toyota confirme que les hypothèses sur lesquelles se fonde le plan de PSA seraient crédibles. De façon générale, les multiples facteurs qui influencent le marché de l'automobile rendraient très difficile tout exercice de prévision.
- (203) S'agissant du projet «50CO₂Cars», Toyota considère que le développement de toute technologie environnementale sera un facteur clé des ventes pour les constructeurs. Selon lui, les ventes de véhicules hybrides essence seraient à l'avenir plus importantes que les ventes d'hybrides diesel, même s'il reconnaît qu'un marché pourrait exister pour le diesel hybride. Cependant les ventes devraient rester en deçà de celles de l'hybride essence en raison du coût plus élevé de cette technologie. Toyota n'anticipe pas que ce projet de R&D puisse empêcher les concurrents de PSA de pénétrer sur le marché du «mild-hybrid».
- (204) S'agissant du rôle des banques captives, la perception de Toyota est qu'en général, elles permettraient d'améliorer la fidélisation des consommateurs à la marque («customer loyalty») d'environ 15 %. Les taux de pénétration seraient par ailleurs plus élevés dans les segments concernant les petits modèles.
- (205) S'agissant des mesures compensatoires, Toyota s'interroge sur la possibilité d'attribuer une telle qualification juridique à une mesure visant l'arrêt de production de modèles peu vendus. Il considère que la collaboration entre Toyota et PSA sur le site Sevelnord n'aurait pas constitué une condition nécessaire à la survie du groupe PSA. Par ailleurs, la technologie «hybrid *plug-in*» ne serait, selon lui, pas encore mature, en raison des coûts qu'elles engendreraient et des infrastructures qu'elle requerrait. Selon Toyota, la technologie «full hybrid» demeurerait la seule solution technologique à moyen-terme.
- (206) Enfin, Toyota estime de pas être en mesure d'évaluer la pertinence des mesures compensatoires proposées par le groupe PSA.

5.5. OBSERVATIONS DU GROUPE PSA

- (207) À titre liminaire, le groupe PSA s'associe pleinement aux observations présentées par les autorités françaises.
- (208) PSA rappelle ensuite sa stratégie de retour à la viabilité, qui vise à adapter son appareil productif aux nouvelles réalités du marché. Cette adaptation se traduirait notamment par une réduction significative de la présence du groupe sur le marché. PSA souhaite aussi rappeler que ces mesures de restructuration sont financées quasi-exclusivement par des ressources propres issues de cessions d'actifs. De telles mesures auraient été, selon lui, amplement suffisantes si BPF n'avait pas été injustement pénalisée par les règles des agences de notation, les difficultés de la banque captive ne découlant que de ses liens avec le groupe PSA. Par conséquent, toujours selon PSA, l'intervention de l'État n'aurait été rendue nécessaire que par ces règles des agences de notation. PSA en conclut que la garantie publique n'aurait finalement qu'un effet limité, et ce d'autant plus qu'aucune subvention publique directe ne serait accordée à BPF.
- (209) Par ailleurs, PSA souligne que les mesures de restructuration sont accompagnées par une réorientation de sa politique commerciale. Celle-ci repose sur des projets de R&D visant à abaisser le coût des innovations technologiques pour le consommateur final et sur l'internationalisation croissante du groupe afin de réduire son exposition aux fluctuations du marché européen, et en particulier aux pays d'Europe du Sud.
- (210) PSA précise que si la situation du marché automobile européen devait se dégrader par rapport aux prévisions retenues, celui-ci adopterait toutes les mesures nécessaires pour assurer son retour à la viabilité à long terme.

- (211) S'agissant des mesures compensatoires, PSA considère qu'elles représentent des efforts extrêmement importants, qui pénalisent fortement sa compétitivité sur l'ensemble des segments. Selon PSA, leur ampleur apparaîtrait très importante par rapport au montant de l'aide, et notamment au regard de l'ampleur des fonds engagés par PSA pour financer sa restructuration. Par ailleurs, la structure de bilan de BPF rendant un appel à la garantie très peu probable, les effets de l'aide sur les concurrents du groupe PSA seraient, en définitive, extrêmement limités.
- (212) Or, les mesures compensatoires prévues auraient un impact particulièrement important. Sur le plan industriel, l'abandon de la technologie hybride *plug-in* aurait un impact négatif significatif sur le marché européen. En outre, en fournissant des capacités de production à un de ses concurrents direct sur le site de Sevelnord, PSA considère qu'il l'aiderait à entrer sur un marché. Par ailleurs, les réductions d'investissements auraient des effets sur l'image de PSA sur le marché. Ce serait notamment le cas de l'abandon de deux modèles sur le segment des véhicules utilitaires légers, où PSA détient une part de marché importante. Enfin, le non-renouvellement des véhicules haut-de-gamme et des motorisations puissantes réduirait les possibilités de concourir à des appels d'offres de clients *corporate* et aurait un impact sur l'image de marque de groupe, qui irait bien au-delà de la période de restructuration.
- (213) Toujours selon PSA, le plafonnement des taux de pénétration de BPF, et leur indexation sur l'évolution des banques captives des principaux concurrents, compenserait largement l'hypothétique effet de l'aide sur le marché.
- (214) Enfin, PSA rappelle que l'approbation de l'aide par la Commission serait d'une importance primordiale pour l'économie française, en raison du poids de la filière automobile en France (plus de 2 millions d'emplois directs et indirects). Le redressement de PSA serait aussi crucial pour la vitalité et la compétitivité de l'industrie automobile européenne. À ce titre, PSA note que certains concurrents auraient bénéficié (ou bénéficieraient encore) massivement du soutien de leurs gouvernements respectifs, par le biais du maintien de taux de change particulièrement favorables à leurs exportations ou par des nationalisations temporaires de leurs banques captives. D'autres constructeurs en dehors de l'Union européenne bénéficieraient d'accords de libre-échange conclus à leur avantage, ce qui leur permettrait de développer une politique commerciale agressive sur le marché européen.

6. COMMENTAIRES DE LA FRANCE SUR LES OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

6.1. COMMENTAIRES PORTANT SUR LES OBSERVATIONS DU TIERS ANONYME

- (215) À titre liminaire, les autorités françaises relèvent que l'octroi d'une aide pour la restructuration du groupe PSA ne semble pas être un sujet d'intérêt majeur pour les opérateurs du marché automobile européen: seules quatre parties intéressées se sont manifestées (en dépit de la publicité donnée à la décision d'ouverture).
- (216) Concernant les observations du tiers anonyme (résumées aux considérants 179 à 182 de la section 5.1 ci-dessus), les autorités françaises soulignent qu'elles seraient sans aucun rapport avec la présente procédure d'examen de l'aide à la restructuration du groupe PSA, mais concerneraient plutôt la plainte que ce tiers anonyme a déposée auprès de la Commission européenne.
- (217) À titre entièrement subsidiaire, les autorités françaises considèrent que ces commentaires n'apporteraient aucune preuve tangible des prétendus agissements de PSA envers Agrati France et que PSA, en tant qu'entreprise privée, reste libre de conduire les relations commerciales avec ses fournisseurs comme elle l'entend. À ce titre, dans le cadre de son alliance avec GM, PSA aurait mis en place une politique de rationalisation de ses achats depuis le 25 février 2013, passant notamment par l'organisation systématique d'appels d'offres afin d'obtenir les meilleurs prix du marché. Les autorités françaises insistent sur le fait que seule une mesure imputable à un État membre peut violer l'article 34 du TFUE; tel ne serait pas le cas des décisions adoptées par les entreprises privées, telles que PSA. Enfin, le prétendu comportement du FMEA serait sans rapport avec la présente procédure.
- (218) Les autorités françaises en concluent que l'instruction de l'aide en cause ne saurait être ralentie par une allégation non-étayée de violation de l'article 34 du TFUE, qui concernerait au demeurant des faits sans rapport ni avec l'aide concernée, ni avec la restructuration du groupe PSA.

6.2. COMMENTAIRES PORTANT SUR LES OBSERVATIONS DU GROUPE GM

- (219) Les autorités françaises n'ont pas fait de commentaires sur les observations du groupe GM (résumées aux considérants 183 à 186 à la section 5.2 ci-dessus).

6.3. COMMENTAIRES PORTANT SUR LES OBSERVATIONS DE FIAT

6.3.1. SUR LE RETOUR À LA VIABILITÉ DU GROUPE PSA

- (220) Selon les autorités françaises, Fiat présenterait dans ses observations sur ce point (résumées aux considérants 187 à 188, point e), à la section 5.3.1 ci-dessus) une hypothèse d'évolution du marché plus optimiste que celle du groupe PSA, confirmant ainsi que le scénario retenu par le groupe PSA serait crédible et suffisamment prudent. Elles rappellent également que Fiat (et d'ailleurs Opel) ont confirmé la pertinence des données de l'institut IHS Global Insight pour évaluer les perspectives d'évolution du marché. Enfin, Fiat se serait estimée incapable de juger du retour à la viabilité au regard des informations disponibles. Pour cette raison, les autorités françaises estiment inutile de contester chacun des points soulevés par les analystes cités par Fiat.

6.3.2. SUR L'ÉLÉMENT D'AIDE RÉSULTANT DE LA GARANTIE ET DE SON EFFET SUR LE MARCHÉ

- (221) Les autorités françaises soulignent que, dans ses observations sur ce point (résumées aux considérants 191 à 196, point c), à la section 5.3.3 ci-dessus), Fiat évaluerait l'élément d'aide d'État à environ 100 à 110 points de base, soit un montant d'aide de 231 millions d'EUR largement inférieur à la borne basse de la fourchette mentionnée par la Commission dans la décision d'ouverture. Selon les autorités françaises, cette évaluation de Fiat prouverait que le montant d'aide retenu par la Commission serait vraisemblablement surestimé.
- (222) S'agissant de la prise en compte d'une commission d'engagement («commitment fee»), les autorités françaises rappellent que la prime de garantie versée par le groupe PSA à l'État aurait été calculée sur la base du coût «all-in» des banques membres du New club deal (440 points de base) retraité de leur coût de liquidité (estimé à 180 points de base par référence à l'Itraxx Senior Financial à 5 ans sur une base moyenne à un mois). Ce coût intégrerait une commission «up-front» de 120 points de base, et une commission d'engagement à hauteur de 40 % de la marge, c'est-à-dire supérieure à ce que Fiat considère comme la pratique du marché. Les observations de Fiat confirmeraient donc, selon les autorités françaises, que cette commission aurait été surévaluée par rapport au standard du marché.
- (223) Enfin, les autorités françaises considèrent qu'il aurait été logique de ne pas tenir compte de la commission «up-front» et de la commission d'engagement, car l'État ne subirait pas de coût d'opportunité, c'est-à-dire de coût résultant du fait de mobiliser du capital, lequel devrait être, dans le cas d'une banque, rémunéré.
- (224) Les autorités françaises soulignent que Fiat affirmerait l'existence d'effets particulièrement significatifs de la garantie sur le marché sans expliquer en quoi consisteraient ces effets. Selon la France, Fiat estimerait notamment que la garantie conférerait à BPF un avantage non-analysé par la Commission, résultant du maintien de son coût de financement à un niveau donné, indépendamment des évolutions du marché. Les autorités françaises s'étonnent de cet argument, car l'effet allégué serait évidemment lié à l'existence même de la garantie, dont l'objet serait précisément de stabiliser les coûts de refinancement de la banque dans la limite d'un plafond de 7 milliards d'EUR. Par ailleurs, l'avantage octroyé à BPF et au groupe PSA devrait évidemment être analysé au moment où la garantie a été annoncée.

6.3.3. SUR LES MESURES COMPENSATOIRES

- (225) À titre liminaire, les autorités françaises jugent les observations de Fiat sur ce point (résumées aux considérants 198 à 200 à la section 5.3.4 ci-dessus) particulièrement légères et infondées.
- (226) S'agissant des réductions de CAPEX, Fiat n'apporterait aucun élément concret et étayé de nature à remettre en cause le caractère particulièrement contraignant de l'abandon des véhicules haut-de-gamme.
- (227) S'agissant de la mesure concernant Sevelnord, Fiat n'y verrait qu'une location de capacités que PSA pourrait discrétionnairement reprendre à tout moment. Les autorités françaises considèrent cette critique comme dénuée de toute pertinence, l'argument de Fiat faisant abstraction du caractère obligatoire des mesures imposées par les décisions de la Commission. Selon la France, cette mesure aurait au contraire un caractère irréversible, car elle permettrait à Toyota de prendre pied sur un marché dans des conditions optimales.

- (228) Fiat critiquerait également l'abandon de l'hybride *plug-in* au motif que la stratégie la plus pertinente à mettre en œuvre serait au contraire de multiplier les différents moyens de réduction des émissions polluantes. Les autorités françaises répondent qu'il s'agissait précisément de la stratégie initialement adoptée par PSA. Aussi, en renonçant à l'hybride *plug-in*, le groupe PSA amputerait-il significativement sa capacité concurrentielle sur le marché, face à constructeurs susceptibles de multiplier les technologies de réduction des émissions polluantes. En outre, les critiques de Fiat quant au «mauvais choix technologique» de PSA consistant à investir dans l'hybride *plug-in* devraient, selon la France, être mises en perspective avec les propres choix technologiques de Fiat. Contrairement à l'ensemble des constructeurs, qui ont fait le choix d'investir dans cette technologie, y compris les plus performants, Fiat serait l'un des rares à ne pas l'avoir fait.
- (229) Enfin, les autorités françaises notent que Fiat ne se prononce pas directement sur la mesure compensatoire limitant le taux de pénétration de BPF. Elles en déduisent que la mise en place d'un engagement par pays et par segment serait extrêmement difficile. Toujours selon les autorités françaises, les évolutions de marché communiquées par Fiat confirmeraient le retrait des banques traditionnelles du marché et l'augmentation corrélative des taux de pénétration des banques captives. Enfin, la nouvelle politique commerciale mise en place par Fiat au premier trimestre 2013, qui lui aurait permis d'atteindre un taux de pénétration de 39,6 %, illustrerait bien, pour les autorités françaises, le caractère particulièrement contraignant de la mesure compensatoire proposée. En limitant la progression de son taux de pénétration, BPF réduirait significativement sa capacité à proposer des offres concurrentielles, et donc l'impact potentiel de la garantie d'État sur le marché.

6.3.4. SUR LE PROJET «50CO₂CARS»

- (230) Selon la France, les observations de Fiat (résumées aux considérants 189 et 190 à la section 5.3.2 ci-dessus) portent d'une part sur la contribution de ce projet au retour à la viabilité, et d'autre part sur l'effet de ce projet sur le marché.
- (231) Les autorités françaises considèrent que les critiques de Fiat seraient dénuées de toute pertinence et méconnaîtraient l'objet même du projet, qui vise précisément à réunir diverses compétences et technologies, avec le soutien des pouvoirs publics, pour permettre aux partenaires de développer une technologie d'hybridation à bas coût.
- (232) Selon les autorités françaises, Fiat aurait reconnu l'absence de tout effet d'assèchement en confirmant que l'ensemble des constructeurs investirait de façon significative dans des projets visant à réduire les émissions polluantes.
- (233) Enfin, s'agissant de l'effet sur le marché, les autorités françaises estiment les observations de Fiat contradictoires. Le projet répondrait en effet aux objections de Fiat: la rupture technologique importante envisagée permettrait de réduire significativement le coût des technologies hybrides de façon à les diffuser suffisamment pour assurer leur rentabilité. Par conséquent, toujours selon les autorités françaises, les critiques de Fiat quant aux chances de succès commercial limité de «50CO₂Cars» seraient dépourvues de pertinence. Enfin, les autorités françaises considèrent que Fiat n'expliquerait pas comment une aide de 86 millions d'EUR pourrait avoir un effet sur le prix final des véhicules développés, alors qu'elle estime par ailleurs que les constructeurs engageraient des investissements massifs pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions polluantes imposés par la réglementation européenne.

6.4. COMMENTAIRES PORTANT SUR LES OBSERVATIONS DE TOYOTA

- (234) De façon générale, les observations de Toyota (résumées aux considérants 202 à 206 à la section 5.4 ci-dessus) confirmeraient globalement, selon la France, la crédibilité des hypothèses et la pertinence des choix sur lesquels repose le plan de restructuration du groupe PSA. S'agissant du projet «50CO₂Cars», Toyota aurait confirmé que les technologies respectueuses de l'environnement constitueraient le principal moteur du marché à l'avenir. Selon les autorités françaises, il résulterait des observations de Toyota que l'aide de l'État au projet «50CO₂Cars» n'aurait pas d'impact sur la capacité concurrentielle ou la compétitivité des concurrents sur le segment «mild-hybrid».
- (235) S'agissant des mesures compensatoires, et notamment en réponse aux interrogations de Toyota sur le caractère réellement compensatoire d'une mesure visant à mettre fin à la production de véhicules écoulés en faible volumes, les autorités françaises réaffirment que la commercialisation des modèles haut-de-gamme crée un effet d'entraînement pour l'ensemble des véhicules commercialisés sous la marque.
- (236) En ce qui concerne le site de Sevelnord, Toyota a déclaré que son accord avec PSA lui permettrait de continuer à être présent sur le segment des véhicules utilitaires légers. Les autorités françaises soulignent à nouveau que sa présence à Sevelnord aura un impact significatif sur la capacité concurrentielle de Toyota, en ce qu'elle lui permettra de développer une présence de marché réelle et substantielle sur ce segment.

- (237) Enfin, selon les autorités françaises, les observations de Toyota seraient en contradiction avec son comportement sur le marché. La commercialisation d'une version hybride *plug-in* de la Prius, que Toyota présente comme le «fleuron» de sa flotte hybride serait contradictoire avec ses appréciations négatives quant aux perspectives de marché de ce type de motorisations.

6.5. COMMENTAIRES PORTANT SUR LES OBSERVATIONS DE PSA

- (238) Les autorités françaises n'ont pas fait de commentaires sur les observations du groupe PSA (résumées aux considérants 207 à 214 à la section 5.5 ci-dessus).

7. MODIFICATIONS APPORTÉES À LA NOTIFICATION PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES

- (239) Dans la note du 16 juillet 2013, telle qu'amendée par un courrier du 23 juillet 2013 (ci-après la «lettre d'engagements du 23 juillet 2013» ou la «lettre du 23 juillet 2013»), les autorités françaises ont apporté des modifications à la notification du plan de restructuration du 12 mars 2013 et ont pris les engagements suivants. Ces engagements se substituent aux mesures compensatoires initialement proposées par les autorités françaises.
- (240) Les autorités françaises ont précisé que, sauf disposition contraire, les engagements retranscrits à la présente section 7 s'appliqueront jusqu'à la mise en œuvre complète du plan de restructuration du groupe PSA, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2015.

7.1. ENGAGEMENT RELATIF AU RETOUR AU NIVEAU D'ENDETTEMENT DU GROUPE PSA

- (241) Pour chaque année de la mise en œuvre du plan de restructuration, l'endettement net consolidé des activités industrielles et commerciales du groupe PSA, constaté dans les comptes annuels audités à référentiel comptable constant, au 31 décembre de chaque année («Dette Nette»), ne devra pas dépasser le plafond «A» tel qu'indiqué dans le tableau 16 ci-dessous:

Tableau 16

Plafonds de Dette Nette du groupe PSA

(en millions d'EUR)

	2013	2014	2015	2016
Dette Nette maximale A	[...]	[...]	[...]	[...]
Dette Nette maximale B	[...]	[...]	[...]	[...]

- (242) Si la Dette Nette excède le plafond «A» au terme d'une année donnée (N), le groupe PSA devra prendre les mesures de restructuration financière et/ou industrielle de toute nature nécessaires et suffisantes pour qu'au terme de l'année suivante (N+1), la Dette Nette du groupe PSA ne dépasse pas le plafond «A», hors coûts liés à la mise en œuvre de ces mesures par PSA (ci-après «les mesures correctives»).
- (243) Les mesures correctives et leurs effets financiers anticipés devront être détaillés et quantifiés individuellement et être accompagnés d'un calendrier de mise en œuvre précis et contraignant. Ces mesures peuvent inclure, en tout ou en partie, des mesures mises en œuvre par anticipation postérieurement au 31 juillet 2013 pourvu qu'elles soient identifiées et distinctement décrites et que leurs effets financiers anticipés sur la durée résiduelle du plan de restructuration soient quantifiés. Les mesures correctives, comprenant des projections mises à jour des flux de trésorerie du groupe PSA, devront être communiquées à la Commission européenne accompagnées d'un avis de l'expert indépendant, tel que ce terme est défini à la section 7.6 ci-après, dans un délai d'un mois à compter de la publication des comptes annuels consolidés audités faisant ressortir que la Dette Nette du groupe PSA a dépassé le plafond A de l'année correspondante. Il appartient à la Commission de vérifier que la quantification des effets financiers anticipés de ces mesures correctives est suffisante, sans mettre en péril la viabilité du groupe PSA. Dans le cas contraire, d'autres mesures correctives devront être proposées et approuvées par la Commission.
- (244) Le plan de restructuration sera considéré comme correctement exécuté et les engagements fournis par les autorités françaises seront réputés remplis si, au terme de l'année N + 1, les mesures correctives, ou toute autre mesure de restructuration financière et/ou industrielle de toute nature prise par le groupe PSA postérieurement au 31 juillet 2013, ont produit les effets financiers attendus sur la Dette Nette ou si la Dette Nette n'excède pas le

plafond «A» pour l'année N + 1. Si tel n'était pas le cas, il appartiendra, le cas échéant, aux autorités françaises de notifier à la Commission un plan de restructuration du groupe PSA modifié, dans les limites de l'application du principe dit «de non récurrence», afin que la Commission puisse modifier la présente décision déclarant l'aide d'État à la restructuration du groupe PSA compatible avec le marché intérieur.

- (245) Les mêmes conséquences se produiront si la Dette Nette du groupe PSA excède le plafond «B» pour deux années consécutives au cours du plan de restructuration. Dans ce cas également et de la même manière, il appartiendra, le cas échéant, aux autorités françaises de notifier un plan de restructuration modifié à la Commission européenne pour qu'elle procède à une nouvelle analyse de la compatibilité de l'aide d'État à la restructuration du groupe PSA.
- (246) En toutes hypothèses, le présent engagement sera réputé accompli pour l'ensemble de la période de restructuration dès lors que les mesures correctives mises en œuvre par le groupe PSA, telles que communiquées à la Commission dans les conditions prévues au considérant 243 ci-dessus, auront produit des effets financiers cumulés sur la Dette Nette de [0-5] milliards d'EUR.

7.2. ENGAGEMENT RELATIF AU TAUX DE PÉNÉTRATION DE BPF

- (247) Les autorités françaises s'engagent à apporter les modifications décrites aux considérants 248 à 250 ci-dessous à la commission de garantie prévue à l'article 3.3 du protocole conclu entre Peugeot SA, Banque PSA et l'État le 5 mars 2013 (ci-après le «protocole») pour la rémunération de la garantie autonome à première demande (ci-après la «garantie») qui sera conclue entre l'État et Banque PSA, en présence de Peugeot SA et de la Banque de France (ci-après la «commission de garantie»).
- (248) Aussi longtemps qu'existera un encours de «titres garantis» émis et bénéficiant de la garantie (tels que ces titres garantis sont définis dans le protocole), la commission de garantie de 260 points de base prévue à l'article 3.3 du protocole sera augmentée dans les conditions décrites aux considérants 249 et 250 ci-dessous dès lors que le taux de pénétration de Banque PSA sur le périmètre G10 (Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Suisse, France et Grande-Bretagne) dépassera [26-29] %.
- (249) L'augmentation de la commission de garantie sera:
- fonction du taux de pénétration de Banque PSA sur le périmètre G10 ainsi qu'indiqué dans le tableau 17 au considérant 250 ci-dessous, étant précisé que si le taux de pénétration pour une période donnée comporte une décimale ou plus après la virgule, l'augmentation de la commission de garantie sera calculée par interpolation linéaire entre la commission de garantie payable pour le taux de pénétration sans décimale inférieur et celle payable pour le taux de pénétration sans décimale supérieur figurant dans le tableau 17 au considérant 250 ci-dessous;
 - d'un maximum de 231 points de base afin que la commission de garantie ne puisse excéder 491 points de base, correspondant à la valeur de marché de la garantie selon l'estimation de la Commission européenne.
- (250) Le taux de pénétration sera mesuré annuellement au 30 juin de chaque année. L'augmentation de la commission de garantie sera calculée au 30 juin de chaque année sur les douze derniers mois sur la somme en principal des encours moyens sur cette période des différentes lignes de «titres garantis» émis et bénéficiant de la garantie (tels que ces titres garantis sont définis dans le protocole). La première augmentation de la commission de garantie devra être calculée au 30 juin 2013 d'après le taux de pénétration de la période du 1^{er} juillet 2012 au 30 juin 2013.

Tableau 17

Augmentation de la commission de garantie

Taux de pénétration (en %)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Augmentation de la commission de garantie (points de base)	[10-20]	[20-30]	[40-50]	[70-80]	[90-120]	[120-150]	[150-180]	[180-210]	[200-230] -	231

7.3. ENGAGEMENT DE S'ABSTENIR DE PROCÉDER À DES ACQUISITIONS

- (251) Le groupe PSA s'abstiendra de prendre toute participation dans d'autres entreprises ou de réaliser toute acquisition d'actifs d'entreprises, pendant la durée de son plan de restructuration, soit jusqu'au 31 décembre 2015. Cette exigence ne couvre pas: i) l'acquisition de participations ou d'actifs d'entreprises lorsque le montant en numéraire engagé par le groupe PSA pour réaliser l'acquisition envisagée est inférieur à 100 millions d'EUR par an; et ii) l'acquisition d'une participation dans une entreprise ou d'actifs d'entreprises, après autorisation par la Commission européenne, si cette acquisition est nécessaire pour assurer la viabilité du groupe PSA et lui permettre d'atteindre les objectifs de son plan de restructuration. L'intention de réaliser une acquisition visée par le point ii) du présent alinéa doit être communiquée à la Commission dans un délai raisonnable pour lui permettre d'évaluer l'acquisition envisagée d'après des données financières détaillées portant sur l'acquisition envisagée, sa valorisation et son impact sur les fonds propres du groupe PSA.
- (252) Par ailleurs, le groupe PSA pourra après autorisation par la Commission européenne procéder à l'acquisition: i) d'une participation en rémunération d'un apport de participations ou d'activités effectué dans le cadre d'une opération de ou de mise en commun (par fusion ou par apport) d'actifs ou d'activités; ii) de titres ou d'éléments d'actifs ou de passifs en vue de leur revente concomitante dans des conditions qui n'accroissent pas le niveau de Dette Nette du groupe PSA. Ces acquisitions ne seront pas prises en compte dans le montant de 100 millions d'EUR mentionné à l'alinéa précédent. L'intention de réaliser une acquisition visée par les points i) et ii) du présent alinéa doit être communiquée à la Commission dans un délai raisonnable pour lui permettre d'évaluer la nature des opérations envisagées.
- (253) Les acquisitions de participations ou d'actifs d'entreprises réalisées par Faurecia ou l'une quelconque de ses filiales pendant la durée du plan de restructuration du groupe PSA, soit jusqu'au 31 décembre 2015, au-delà du plafond de 100 millions d'EUR par an prévu ci-dessus seront subordonnées à l'autorisation préalable de la Commission européenne, laquelle prendra en compte de façon positive les acquisitions qui: i) contribuent, directement ou indirectement, au retour à la viabilité du groupe PSA en ayant un impact positif sur la rentabilité prévisionnelle du groupe PSA; et ii) ne constituent pas un contournement de l'obligation de limitation des effets de l'aide au strict minimum nécessaire pour accomplir les objectifs du plan de restructuration du groupe PSA. L'intention de réaliser une acquisition visée par le présent alinéa doit être communiquée à la Commission dans un délai raisonnable pour lui permettre d'évaluer l'acquisition envisagée au regard des deux critères mentionnés ci-dessus.
- (254) Dans le cas où le niveau de Dette Nette du groupe PSA (tel que ce terme est défini ci-dessus) serait ramené, au cours d'une année donnée (N), à un niveau inférieur à celui prévu pour cette même année par le PMT 2013 v1 en date du 31 mai 2013 tel que notifié par les autorités françaises le 3 juin 2013, les plafonds de 100 millions d'EUR par an prévus au présent engagement seront automatiquement augmentés, pour l'année suivante (N+1), à due concurrence de la différence, exprimée en millions d'EUR, entre le niveau de Dette Nette du groupe PSA réalisé en année (N) et celui prévu pour cette même année par le PMT 2013 v1 en date du 31 mai 2013 tel que notifié par les autorités françaises le 3 juin 2013.

7.4. ENGAGEMENT SUR LA MARGE DES FINANCEMENTS OCTROYÉS AUX CONCESSIONNAIRES

- (255) Le groupe PSA ne diminuera pas la marge annuelle moyenne commerciale des financements octroyés aux concessionnaires de son réseau (encours *corporate réseau* tel que présenté dans le rapport annuel de Banque PSA) en dessous de la marge commerciale annuelle moyenne constatée sur les douze derniers mois au 30 juin 2013 pour toute la durée de la mise en œuvre du plan de restructuration.

7.5. ENGAGEMENT RELATIF AU PROJET «50CO₂CARS»

- (256) Les autorités françaises s'engagent ce que, dans le cadre du projet «50CO₂Cars», tel que ce terme a été défini dans la partie 1.2 de la notification des autorités françaises du 12 mars 2013, la subvention de 24,5 millions d'EUR initialement prévue au bénéfice du groupe PSA prenne la forme d'avances récupérables, selon des termes, conditions et modalités de remboursement analogues, mutatis mutandis, à ceux prévus pour les 61,4 millions d'EUR d'avances récupérables d'ores et déjà prévues au projet 50CO₂Cars. Le calendrier de remboursement initialement prévu est conservé. Les montants à rembourser à chaque échéance sont augmentés à due proportion de l'augmentation du montant des avances.

7.6. MISE EN ŒUVRE ET EXPERT INDÉPENDANT

- (257) Les autorités françaises s'engagent à ce que le groupe PSA mandate un expert indépendant chargé de vérifier en détail l'application des engagements souscrits dans la lettre d'engagements du 23 juillet 2013 (ci-après l'«expert indépendant») pour la durée du plan de restructuration, soit jusqu'au 31 décembre 2015, dans les conditions décrites en annexe.

8. APPRÉCIATION DE L'AIDE

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

- (258) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont «incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (259) Sur la base de cette disposition, la Commission considère que la qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État suppose que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir: i) que la mesure en question confère un avantage économique à son bénéficiaire; ii) que cet avantage ait une origine étatique; iii) que cet avantage soit sélectif; et iv) que la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres.
- (260) La Commission considère que la garantie d'État à BPF et les avances récupérables en faveur du groupe PSA pour la réalisation du projet de R&D «50CO₂Cars» constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE pour les raisons suivantes.

8.1.1. GARANTIE D'ÉTAT À LA FILIALE BANCAIRE DU GROUPE PSA

- (261) La Commission note en premier lieu que dans sa décision du 11 février 2013 autorisant à titre temporaire une première tranche de la garantie en tant qu'aide au sauvetage, elle avait conclu que la mesure constituait une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. La France n'a pas contesté cette décision et a notifié la présente mesure en tant qu'aide à la restructuration.

8.1.1.1. *Sur la présence de ressources d'État*

- (262) S'agissant du transfert de ressources d'État, il convient de souligner que la garantie sera octroyée par la France en application de l'article 85 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative.
- (263) Cette circonstance suffit à prouver à elle seule que la mesure aura bien une origine étatique.

8.1.1.2. *Sur la présence d'un avantage économique*

- (264) En ce qui concerne l'existence d'un avantage, il ressort d'une jurisprudence constante que, afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché. La Commission doit donc évaluer dans quelle mesure la garantie octroyée à la BPF donne lieu à une rémunération de marché.
- (265) Dans la notification du 12 mars 2013, les autorités françaises ont chiffré l'élément d'aide entre 453 et 480 millions d'EUR pour un montant maximal de garanties de 7 milliards d'EUR en principal. Ce chiffrage reposait sur une interpolation des rendements des souches obligataires de BPF pour une maturité de trois ans. Dans les observations de la France à la décision d'ouverture, résumées au considérant 128 ci-dessus, les autorités françaises considèrent que le montant de l'aide qui résulte de la garantie est de 396 millions d'EUR en tenant compte d'une prime de risque de 40 points de base et de la période de référence de trois mois. Dans l'hypothèse où il devrait être tenu compte d'une prime de risque de 24 points de base (comme celle constatée lors des émissions réalisées en vertu de l'aide au sauvetage), le montant de l'aide serait alors de 429 millions d'EUR.
- (266) Par ailleurs, les autorités françaises ont insisté sur le fait que les émissions réalisées par BPF le 25 mars 2013 ont été réalisées dans des conditions de marché particulièrement favorables; les *spreads* par rapport à l'OAT constatés alors apparaissent à des niveaux particulièrement bas (24 points de base). Dès lors, elles considèrent qu'une hypothèse de surcoût pour BPF de l'ordre de 40 points de base est parfaitement fondée.

- (267) Enfin, la période de référence que les autorités françaises retiennent s'étend du 12 juillet au 16 octobre 2013 car selon elles, cette période permet de tenir compte de la communication relative aux difficultés du groupe le 12 juillet avec l'annonce du plan de réorganisation et de lisser les effets liés aux premières rumeurs quant à l'octroi de la garantie intervenue le 16 octobre 2012.
- (268) Tout d'abord, la Commission rappelle que, sur la base des faits présentés au considérant 30, le montant d'aide présent dans la garantie de 1,2 milliard d'EUR temporairement approuvée le 11 février 2013 avait fait l'objet d'une première estimation dans la décision de sauvetage, selon laquelle l'élément d'aide aurait pu être compris entre 91,8 millions d'EUR et le montant nominal de la garantie, c'est-à-dire 1,2 milliard d'EUR. En appliquant la même méthodologie d'estimation du minorant de l'aide (*spread* de 24 points de base et période de référence d'un mois), l'élément d'aide contenu dans la garantie de 7 milliards d'EUR notifiée par la France s'élèverait donc à 486 millions d'EUR, comme présenté dans le tableau 18 ci-dessous:

Tableau 18

Calcul de l'élément d'aide dans obligations garanties

	16 octobre 2012	12 juillet-16 octobre	16 septembre-16 octobre
OAT 3 ans	0,34 %	0,35 %	0,39 %
<i>Spread</i> sur État estimé après garantie	0,24 %	0,24 %	0,24 %
Taux d'intérêt BPSA après garantie (a)	0,58 %	0,59 %	0,63 %
Coût de la garantie (b)	2,60 %	2,60 %	2,60 %
Coût total estimé des émissions garanties (a) + (b)	3,18 %	3,19 %	3,23 %
Rendement marché secondaire BPSA interpolé 3 ans	5,09 %	5,23 %	5,54 %
Montant d'aide d'État induit (en millions d'EUR)	401	429	486

- (269) En ce qui concerne les hypothèses retenues pour parvenir à ce chiffrage, la Commission souhaite apporter les précisions suivantes.
- (270) Au considérant 51 de la décision de sauvetage, la Commission a chiffré l'élément d'aide pour le montant des émissions de 1,2 milliard d'EUR à au moins 91,8 millions d'EUR. Pour le montant de 7 milliards d'EUR d'émission le montant correspondant serait de 535 millions d'EUR.
- (271) Comme décrit au considérant 26 de la décision d'ouverture, un écart de rendement de 24 points de base par rapport aux OAT a été constaté lors de l'émission d'obligations de 1,2 milliards d'EUR. La Commission confirme conformément aux considérants 119 et 120 de la décision d'ouverture, que cet écart constaté qui est dû selon la France à une liquidité inférieure des obligations garanties par rapport aux OAT, doit être pris en compte dans le calcul de l'élément d'aide en minoration de celui-ci.
- (272) S'agissant de la **période de référence**, la Commission estime que la période d'un mois (16 septembre-16 octobre) retenue est suffisamment longue pour lisser la volatilité éventuelle liée à des effets d'annonce. Afin d'estimer l'élément d'aide avec précision, la période de référence doit être en effet proche du moment de l'annonce pour que l'information sur les difficultés du groupe soit reflétée au mieux dans les rendements du marché. Enfin le marché secondaire qui a été retenu est un marché liquide et par conséquent, on ne peut conclure qu'une période plus longue est nécessaire dans la mesure où l'annonce du plan de restructuration de PSA en juillet 2012 ainsi que les dernières informations sur les ventes de véhicules disponibles avaient été parfaitement intégrées par les marchés. Par ailleurs, la Commission estime que sur cette base, l'élément d'aide est correctement chiffré et ne doit pas être recalculé sur la base des niveaux de rendement des obligations de la banque dans le marché secondaire au moment des tirages individuels. Ceci est le cas d'une part, du fait que la France considère que l'aide est limitée au minimum nécessaire au retour à la viabilité et que donc la garantie sera tirée dans son intégralité selon la France et, d'autre part, du fait que le prix de marché représentatif est bien le niveau des obligations secondaires avant l'annonce de la mesure d'aide. Cette aide donne à PSA l'option de tirer la garantie à un moment quelconque suite à sa mise en place.

- (273) Au considérant 51 de la décision de sauvetage la Commission a considéré que le montant d'aide pouvait s'élever jusqu'au montant nominal des émissions obligataires. Au vu des faits présentés aux considérants 105 et 106 de la décision d'ouverture quant à l'existence d'un boni de liquidité allant de [1-3] milliards à [2-4] milliards d'EUR en scénario stressé en gestion extinctive, la Commission considère que le montant d'aide ne dépasse pas l'avantage en termes de prix d'émission des obligations chiffré à 486 millions d'EUR dans la garantie d'État de 7 milliards d'EUR en principal au considérant 33. Il s'agit de l'avantage dont bénéficie le groupe en cas de continuation de son activité. Si l'aide n'avait pas été donnée et que la banque avait été mise en gestion extinctive, aucun avantage additionnel n'aurait été perçu soit par les créanciers soit par les actionnaires (le groupe PSA).
- (274) La Commission note que, parmi les parties intéressées, seul Fiat a commenté le chiffrage de l'aide en estimant, au considérant 191 ci-dessus, qu'au moins 100 points de base devraient être ajoutés au coût de la garantie pour qu'il soit conforme aux conditions de marché. Une des remarques de Fiat porte sur le paiement d'une commission d'engagement («commitment fee»). Sur ce point, la Commission note que, comme expliqué au considérant 272, l'élément d'aide est quantifié sur la base de l'hypothèse que la garantie soit tirée dans son ensemble, étant donné que l'aide est limitée au minimum nécessaire pour le retour à la viabilité du groupe. Par ailleurs, l'élément d'aide estimé par la Commission est supérieur à l'élément d'aide estimé par Fiat, même ajusté d'une commission d'engagement, puisque la Commission estime que le prix payé est inférieur de 231 points de base par rapport au prix du marché alors que Fiat estime que le prix est inférieur de 100 points de base par rapport au prix du marché.
- (275) Au vu de ce qui précède, la Commission peut donc conclure que l'élément d'aide contenu dans la garantie d'État de 7 milliards d'EUR en principal s'élève à 486 millions d'EUR.

8.1.1.3. *Sur le caractère sélectif de l'avantage*

- (276) BPF, et par voie de conséquence, le groupe PSA étant les seuls bénéficiaires de la garantie, le caractère sélectif de l'avantage est établi.

8.1.1.4. *Sur les conditions d'affectation des échanges entre États membres et de distorsion de la concurrence*

- (277) S'agissant de l'effet sur la concurrence et de l'affectation des échanges, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dès lors qu'une entreprise agit dans un secteur où s'exerce une concurrence effective de la part des producteurs de différents États membres, toute aide dont elle bénéficie de la part des pouvoirs publics est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres et de porter atteinte à la concurrence, dans la mesure où son maintien sur le marché empêche les concurrents d'accroître leur part de marché et diminue leurs possibilités d'augmenter leurs exportations ⁽⁴¹⁾.
- (278) En effet, le mécanisme par lequel la distorsion de concurrence interviendra a été confirmé par l'analyse de la Commission, les observations des tiers et des publications d'analystes. La garantie d'État a pour conséquence directe de diminuer le coût de financement de BPF (par rapport au scénario contrefactuel dans lequel la banque n'obtient pas d'aide). En diminuant ce coût de financement, BPF sera en mesure d'améliorer ses offres de financement et stimuler ainsi la vente de voitures des marques Peugeot et Citroën. Or, l'importance du rôle des banques captives dans le soutien et le développement des ventes d'automobiles est reconnue et soulignée de façon unanime tant par le groupe PSA que par des tiers.
- (279) Dans leurs observations, les tiers intéressés ont souligné la relation directe entre l'activité de la banque captive et les ventes de véhicules. Par exemple, GM indique que le financement par les banques captives est «vital» et donne de la «flexibilité» aux producteurs automobiles pour réagir à court terme aux conditions de marché. Le groupe Fiat a longuement décrit l'impact du financement des ventes par les banques captives des groupes automobiles. Selon lui, ce financement aurait trois effets principaux: attirer de nouveaux clients, soutenir le processus de vente et accroître la fidélité des clients. Fiat mentionne une étude qu'il aurait réalisée en interne sur l'attractivité de son modèle «Punto», qui dépendrait principalement des conditions de financement (tels que les faibles taux d'intérêts). Les concurrents qui n'offraient pas de conditions financières attrayantes (Peugeot par exemple) étaient moins représentés dans les préférences des clients. Selon un autre enquête interne relative à la série «Eco», la majorité des clients contactés ont indiqué qu'ils n'auraient pas acheté leur voiture (ou auraient retardé leur achat) sans une offre de financement à 0 %. Fiat en conclut ainsi qu'un subside visant à soutenir l'activité d'une banque captive

⁽⁴¹⁾ Voir notamment arrêt de la Cour du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-305/89, Rec. p. I-1603.

aurait un effet «immédiat et direct» sur les performances en termes de ventes d'automobiles. Le recours à une banque captive aurait également, selon une autre enquête interne décrite par Fiat, un impact sur les clients existants de la marque qui souhaitent remplacer leur voiture. En effet, la proportion de clients ayant décidé de racheter une voiture de la marque Fiat serait plus élevée parmi les clients ayant bénéficié d'un financement de la banque captive lors de leur précédent achat.

- (280) Concernant l'impact d'une variation du coût de financement d'une banque captive, Fiat a apporté un élément de réponse quantitative en indiquant qu'une augmentation de 100 points de base du coût de financement pourrait induire une diminution du taux de pénétration de 5 à 10 %. Ainsi, l'expérience de Fiat sur le marché européen par le biais de FGA Capital semble confirmer une relation directe et négative entre le coût de financement de la banque captive et son taux de pénétration. Dès lors, la baisse du coût de financement de BPF induit par la garantie d'État est de nature à entraîner une hausse de son taux de pénétration.
- (281) Pour sa part, Toyota confirme l'importance du rôle des banques captives pour renforcer la fidélité des clients à la marque et ainsi augmenter les ventes: Toyota estime que les banques captives augmenteraient la fidélité de 15 %, mais s'est déclaré incapable de quantifier l'impact d'une hausse du coût de financement de 100 points de base sur les ventes (précisant néanmoins qu'un tel impact existe).
- (282) Ainsi, il ressort des observations des tiers intéressés qu'une diminution des coûts de financement d'une banque captive lui permet d'offrir à ses clients potentiels des conditions de financement plus attractives. De telles offres de prêt compétitives ont un impact direct sur les ventes d'automobiles, et constitueraient même actuellement l'un des principaux facteurs de développement de ces ventes.
- (283) De même, une publication de Morgan Stanley du 21 août 2012 explique la manière dont les faibles coûts de financement dont bénéficie la branche financière d'un constructeur automobile peut permettre à la marque d'offrir des voitures dont le coût d'usage («Total Cost of Ownership» ou «TCO» en abrégé) est inférieur à celui des concurrents. De manière générale, cette étude démontre que le facteur premier dans la détermination du coût d'usage d'un véhicule est le coût de financement de la banque captive du producteur automobile ⁽⁴²⁾. Par le biais d'offres de financement attractives, une banque captive contribue ainsi directement à réduire le TCO des voitures de la marque. Or, l'importance des besoins de financement est particulièrement prononcée dans les segments B et C, dans lesquels le groupe PSA concentre la majeure partie de ses ventes.
- (284) Dans une étude récente de Moody's ⁽⁴³⁾ du 5 février 2013, le rôle important des banques captives a été confirmé, ces dernières étant qualifiées de «composantes-clé de la stratégie des groupes automobiles». De plus, l'étude prévoit que, dans le contexte de crise et de ventes en déclin, les groupes automobiles seraient plus enclins à utiliser les banques captives afin de stimuler leurs ventes. L'analyse du risque de distorsion de l'aide d'État sous examen doit également tenir compte de ce contexte particulier.
- (285) D'après le Plan de Viabilité de la BPF fourni par les autorités françaises, le rôle des banques captives serait d'ailleurs amené à s'intensifier dans le futur en raison de quatre facteurs principaux (voir considérant 116).
- (286) Par conséquent, la garantie de l'État aura un impact direct sur le comportement concurrentiel de BPF, dont le rôle déjà important est censé s'intensifier selon les tendances de marché décrites dans le plan de viabilité mentionné au considérant 285 ci-dessus.
- (287) À cet égard, la Commission observe que de nombreux établissements financiers sont présents sur le territoire de l'Union et que les capitaux circulent entre États membres.
- (288) La Commission en conclut que la mesure en question est susceptible de renforcer aussi la position de BPF par rapport à ses concurrents dans les échanges entre les États membres.
- (289) Par conséquent, la Commission conclut que cette garantie d'État constitue une aide d'État dont l'équivalent-subvention brut s'élève à 486 millions d'EUR. Le bénéficiaire direct de cette garantie est BPF, mais elle *bénéficie in fine* à l'ensemble du groupe dans la mesure où l'activité de BPF est de financer les ventes de la principale activité du groupe, la production automobile.

⁽⁴²⁾ Voir Morgan Stanley, 21 août 2012, «Volkswagen — It's Cheaper to Own a VW».

⁽⁴³⁾ Voir Moody's, 5 février 2013, «Key rating drivers for European car financiers».

8.1.2. SOUTIENS PUBLICS AU GROUPE PSA POUR LA RÉALISATION DU PROJET DE R&D «50CO₂CARS»

- (290) Les financements publics ⁽⁴⁴⁾ au groupe PSA pour la réalisation du projet de R&D «50CO₂Cars», répondent à la définition d'aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE. Les autorités françaises ont notifié la présente mesure en tant qu'aide à la restructuration.

8.1.2.1. *Sur la présence de ressources d'État*

- (291) Ces financements publics proviennent de la dotation budgétaire versée par l'État à l'ADEME au titre de l'action «Véhicule du futur» du programme des investissements d'avenir. En effet, les financements publics octroyés par la France au projet «50CO₂Cars» s'inscrivent dans le cadre du programme des «investissements d'avenir» mis en place par la loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010. Ceci confirme donc l'origine étatique de cette mesure.

8.1.2.2. *Sur la présence d'un avantage économique*

- (292) En contribuant à ses dépenses de R&D, la subvention procure au groupe PSA un avantage économique.

8.1.2.3. *Sur le caractère sélectif de l'avantage*

- (293) La mesure s'adresse spécifiquement aux promoteurs du projet de R&D «50CO₂Cars», dont le groupe PSA fait partie, et ne saurait par conséquent être considérée comme de portée générale.

8.1.2.4. *Sur les conditions d'affectation des échanges entre États membres et de distorsion de la concurrence*

- (294) Le groupe PSA opérant dans le secteur de la construction automobile, qui est un secteur économique ouvert au commerce intra-européen, la mesure est susceptible d'affecter les échanges commerciaux entre les États membres, de modifier la position du groupe PSA sur les marchés en cause par rapport à ses concurrents, et de fausser la concurrence sur le marché intérieur.
- (295) Aussi la Commission est-elle en mesure de conclure que le soutien financier octroyé par la France sous forme d'avances remboursables au groupe PSA pour la réalisation du projet «50CO₂Cars» constitue bien une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (296) Enfin, la Commission reconnaît la nature particulière des avances récupérables en tant qu'instrument d'aides d'État. S'il s'agit bien d'un «prêt» en faveur du groupe PSA pour la réalisation de «50CO₂Cars», le remboursement de ce prêt restera conditionné à l'issue de ce projet de R&D. Les probabilités de succès et d'échec étant a priori inconnues, la Commission est dans l'impossibilité de calculer un équivalent-subvention brut de ces aides sous forme d'avances récupérables. Par conséquent, en se plaçant dans la perspective la plus négative où aucun remboursement n'interviendrait, la Commission retiendra par prudence la totalité de l'avance récupérable comme majorant du montant d'aide d'État en cause.

8.2. BASE JURIDIQUE DE L'APPRÉCIATION

- (297) L'article 107, paragraphes 2 et 3, du TFUE, prévoit des dérogations à l'incompatibilité générale prévue au paragraphe 1 du même article. Les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2, du TFUE ne sont manifestement pas applicables en l'espèce.
- (298) Dans sa décision de sauvetage, la Commission avait déclaré l'aide compatible à titre temporaire sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE. La Commission avait toutefois considéré que la garantie publique, qui visait dans l'immédiat à faire face aux problèmes de liquidité de BPF, octroyait un bénéfice également au groupe PSA. Cet avis n'est d'ailleurs pas contesté par les autorités françaises. La Commission a aussi souligné que les problèmes de liquidité de la filiale bancaire découlent des difficultés structurelles du groupe. Dans ce contexte, les autorités françaises se sont engagées à soumettre un plan de restructuration pour le groupe PSA dans son ensemble, conformément aux lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, qui assurerait également la viabilité de BPF. Conformément à leur engagement, les autorités françaises ont notifié un plan de viabilité de BPF et un plan de restructuration du groupe PSA.

⁽⁴⁴⁾ Ces financements ont initialement été notifiés comme prenant la forme de subventions (à hauteur de 24,5 millions d'EUR) et d'avances récupérables (à hauteur de 61,4 millions d'EUR). Compte tenu de la mesure compensatoire proposée par les autorités françaises (décrite au considérant 256 ci-dessus), ils prendront finalement la forme d'avances récupérables à hauteur de 85,9 millions d'EUR.

- (299) En ce qui concerne le plan de viabilité de BPF, celui-ci doit être analysé à la lumière de la section 2 de la communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État ⁽⁴⁵⁾.
- (300) En ce qui concerne le plan de restructuration, la Commission a déjà considéré au considérant 84 de sa décision de sauvetage que ce plan devait être examiné à la lumière de l'article 107 paragraphe 3, point c), du TFUE et, plus particulièrement, des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées. En effet, il est constant que les aides ont été octroyées dans le but de restaurer la viabilité à long terme d'une entreprise et devront donc être conformes aux lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, qui serviront de base juridique à l'appréciation. La Commission note également que cette conclusion n'est pas affectée par le fait qu'une partie des aides envisagées dans le cadre du plan de restructuration prenne la forme d'aides à un projet de R&D. En effet, l'intégration d'une dimension R&D à un plan de restructuration est acceptable à la double condition que les activités envisagées soient véritablement nécessaires au retour à la viabilité de l'entreprise et que l'ensemble des éléments du plan de restructuration (y compris l'effort de R&D) remplisse les conditions prévues par les lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées.
- (301) En outre, conformément au point 21 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, les conditions imposées à la compatibilité du soutien public à l'effort de R&D de l'entreprise en difficulté ne doivent pas conduire à un contournement des principes des règles de droit commun pour une entreprise en bonne santé financière.
- (302) La Commission note qu'aucun des intéressés n'a critiqué le choix des bases juridiques.

8.3. ÉLIGIBILITÉ DE L'ENTREPRISE AUX AIDES À LA RESTRUCTURATION

- (303) Pour bénéficier d'aides à la restructuration, l'entreprise doit, en premier lieu, pouvoir être considérée comme une entreprise en difficulté, telle que définie à la section 2.1 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées.
- (304) Au considérant 150 de la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a indiqué que le groupe PSA était en difficulté au sens du point 11 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées. En effet, les indices habituels d'une entreprise en situation de difficulté sont présents dans le cas d'espèce, notamment: niveau croissant des pertes, diminution du chiffre d'affaires, existence d'une surcapacité, diminution de la marge brute d'autofinancement, recul des parts de marché. En outre, le fait que BPF n'ait pu finaliser son plan de financement pour la période 2013-2016 sans la garantie de l'État démontre à suffisance l'incapacité du groupe à assurer son redressement avec ses ressources propres ou avec des fonds obtenus auprès de ses propriétaires/actionnaires ou de sources du marché.
- (305) Au considérant 151 de la décision d'ouverture, la Commission a dès lors conclu que le groupe PSA, et indirectement et par voie de conséquence, BPF, sont des entreprises en difficulté au sens de la section 2.1 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées.
- (306) Au considérant 152 de ladite décision, la Commission a noté également que ni le groupe PSA, ni sa filiale BPF ne sont des entreprises nouvellement créées et que dans la mesure où le bénéficiaire est un groupe, il n'y a pas lieu de considérer que les difficultés de l'entreprise sont le résultat d'une allocation arbitraire des coûts au sein du groupe. En effet, comme indiqué par les autorités françaises, les difficultés du groupe sont essentiellement liées à des raisons propres au groupe et à la dégradation du marché automobile en Europe.
- (307) La Commission estime donc qu'il n'y a pas lieu de revoir l'appréciation faite dans la décision d'ouverture concernant l'éligibilité de l'entreprise sur la base des points 11 et 13 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées. La Commission note en effet qu'aucune des parties intéressées n'a contesté ce point.
- (308) En conclusion, la Commission estime que les conditions prévues dans la section 2.1 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées sont remplies.

⁽⁴⁵⁾ JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

8.4. RETOUR À LA VIABILITÉ À LONG TERME

8.4.1. PLAN DE RESTRUCTURATION DU GROUPE PSA

- (309) Face à la dégradation durable de sa situation, le groupe PSA a mis en place, dès 2012, des mesures susceptibles de favoriser le retour du groupe à la viabilité à long terme dans le cadre du plan «Rebond 2015». C'est notamment le cas des mesures visant à réduire les surcapacités du groupe sur le segment B et les mesures d'économies envisagées. Le plan «Rebond 2015» comprend:
- a) une réorganisation de la base industrielle française et une diminution des coûts de structure pour un impact estimé de 600 millions d'EUR, annoncée le 12 juillet 2012. Ce projet prévoit l'arrêt de la production à Aulnay en 2014, l'adaptation du dispositif industriel du site de Rennes, des mesures de revitalisation sur les sites d'Aulnay et de Rennes et l'ajustement des structures du groupe;
 - b) une réduction des CAPEX de 550 millions d'EUR sensible dès 2013, après la fin des montées en charge d'investissements capacitaires en Russie, Amérique latine et Chine;
 - c) une optimisation des coûts de production résultant notamment de l'alliance avec GM pour 350 millions d'EUR, la moitié des gains venant des premières synergies «Achats» de l'alliance, l'autre moitié des plans d'action sur les coûts unitaires de conception et de production.
- (310) Dans la décision d'ouverture de la procédure, la Commission a exprimé deux types de doutes quant au retour à la viabilité:
- a) en premier lieu, la Commission a estimé que les hypothèses sur l'évolution du marché pourraient se révéler trop optimistes;
 - b) en second lieu, la Commission a souhaité vérifier dans quelle mesure le projet «50CO₂Cars» pouvait contribuer au retour à la viabilité.

8.4.1.1. *Sur les hypothèses retenues concernant l'évolution du marché*

- (311) Les observations des tiers intéressés ne contredisent pas la pertinence d'utiliser les projections d'IHS Global Insight quant à l'évolution du marché. En particulier, les observations de Fiat confirmeraient qu'il s'agit de la source principale des projections financières pour les constructeurs automobiles.
- (312) La Commission observe que ces projections sont néanmoins plus optimistes que celles d'autres sources du marché, telles que les projections de Standard&Poor's ⁽⁴⁶⁾.
- (313) La Commission considère que l'actualisation des projections de chiffres d'affaires par rapport à la décision d'ouverture répond en partie au doute qu'elle avait exprimé quant à la crédibilité des prévisions présentées par la France lors de la phase préliminaire d'examen. Par ailleurs, malgré le chiffre d'affaires moindre, les dépenses en investissement en capital prévu n'ont pas été diminuées dans les projections actualisées, ce qui ne va donc pas peser négativement sur les ventes futures.
- (314) Les écarts éventuels des projections médianes sont à analyser au vu des conséquences qu'elles pourraient avoir sur la capacité de PSA à poursuivre son activité dans un scénario défavorable. Les difficultés du groupe, qui avaient suscité l'intervention de l'État, étaient liées à la capacité de BPF à se refinancer à hauteur suffisante sur les marchés pour être en mesure de financer les ventes de véhicules du groupe. Par ailleurs, même après avoir enregistré une dépréciation de la valeur globale des actifs de la division automobile, constatée dans les comptes au 31 décembre 2012 pour 3 888 millions d'EUR, la France n'a pas indiqué à la Commission que les fonds propres du groupe seraient insuffisants. La Commission considère qu'il convient donc de centrer l'analyse sur le niveau de la dette nette industrielle du groupe dans les scénarios défavorables.
- (315) Les doutes de la Commission quant à la viabilité du groupe ont pu être levés au vu de l'engagement de la France, décrit à la section 7.1 ci-dessus, d'imposer à PSA de mettre en place des mesures suffisantes pour combler tout écart de trésorerie qui résulterait d'une évolution des ventes défavorable et qui emporterait le risque de dévier la Dette Nette de PSA de sa trajectoire. Le niveau de dette [...] serait alors ramené en-deçà de [...] milliards d'EUR, niveau en ligne avec les projections actuelles des analystes. Cet engagement laisse au groupe le choix du moyen le

⁽⁴⁶⁾ Rapport «For Global Automakers, The Road Ahead Varies From Region To Region» du 24 avril 2013, ne prévoit pas un retour du marché européen en termes de volumes au niveau de 2011 avant 2018, alors que les projections IHS prévoient un tel retour dès 2014.

plus opportun pour stabiliser sa Dette Nette, telle que, par exemple, une réduction de capacité ou des ventes de participations. La Commission note en outre que la France s'est engagée à renotifier l'ensemble du plan en cas d'échec des mesures correctives ou d'un dépassement deux années consécutives d'un objectif en terme de dette nette.

- (316) Sur la base des considérations précédentes, la Commission conclut que les doutes concernant le retour à viabilité soulevés dans la décision d'ouverture de la procédure sont levés.

8.4.1.2. *Sur la contribution du projet «50CO₂Cars» au retour à la viabilité du groupe PSA*

- (317) Au considérant 167 de la décision d'ouverture, la Commission s'est interrogée sur la contribution du projet «50CO₂Cars» à la restructuration et au retour à la viabilité du groupe PSA.

a) **Remarque liminaire sur la contestation par la France de la méthode d'analyse proposée dans la décision d'ouverture**

- (318) Il ressort du considérant 152 ci-dessus que les autorités françaises contestent la méthode proposée par la Commission dans la décision d'ouverture pour vérifier l'existence, et le cas échéant estimer l'ampleur, de la contribution du projet «50CO₂Cars» au retour à la viabilité de PSA. Selon la France, à l'issue de son examen préliminaire, les doutes de la Commission reposeraient sur le postulat que le projet «50CO₂Cars» «ne pourrait être nécessaire au retour à la viabilité du groupe PSA que dans la mesure où il pourrait lui permettre de rattraper le retard accumulé en matière de R&D par rapport à ses concurrents». Par ailleurs, la méthode envisagée par la Commission s'appuierait sur un critère «juridiquement novateur» dont les autorités françaises contestent la nécessité, les autres arguments avancés leur paraissant suffisants pour démontrer une contribution positive de «50CO₂Cars» au retour à la viabilité du groupe.

- (319) La Commission conteste que la méthode qu'elle a proposée dans la décision d'ouverture puisse être résumée de la sorte et souhaite apporter les précisions qui suivent.

- (320) Le point 17 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées dispose qu'«[u]ne restructuration [...] se fonde sur un plan réaliste, cohérent et de grande envergure, visant à rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise.» La réalisation de cet objectif de «réorganisation et [de] rationalisation des activités de l'entreprise sur une base plus efficace» peut passer par des mesures de plusieurs types:

— «se désengager des activités déficitaires»,

— «restructurer les activités existantes dont la compétitivité peut être restaurée»,

— «se diversifier en se tournant vers des activités nouvelles et rentables».

- (321) La Commission est d'avis que ce troisième pilier de la «diversification» est le plus susceptible de justifier l'inclusion d'activités de R&D dans un plan de restructuration. Cette justification reposerait, le cas échéant, sur la nécessité d'aider l'entreprise en difficulté à trouver de nouveaux débouchés profitables en réorientant sa production par l'innovation.

- (322) Il ressort de leurs observations (résumées au considérant 149 ci-dessus) que les autorités françaises semblent d'ailleurs partager cette analyse et considérer que le maintien d'investissements de R&D peut permettre à une entreprise en difficulté de «renouer avec la viabilité à long-terme». La Commission considère néanmoins que les précédents cités par la France à la note³⁰ (considérant 149 ci-dessus) ne sont pas pertinents. Force est en effet de constater qu'ils ne concernaient pas des dossiers pour lesquels, comme au cas d'espèce, la mise en œuvre d'un projet de R&D dans le cadre du plan de restructuration était susceptible de contribuer positivement au retour à la viabilité d'une entreprise en difficulté, mais plutôt de cas pour lesquels la Commission a considéré que le retour à la viabilité pouvait passer par lancement de nouveaux produits issus de connaissances «existantes» (et non pas obtenues par la R&D). Ainsi, il ressort du considérant 51 de la décision de la Commission du 1^{er} décembre 2004 (Aide d'État — France — Société Bull, affaire C-504/03) que la nouvelle ligne de serveurs, dont le rôle a en effet été jugé «très important» en termes de chiffres d'affaires et de marge opérationnelle, s'appuyait sur une technologie détenue par Intel et non pas développée par le bénéficiaire de l'aide. De même, il ressort du considérant 98 de la décision de la Commission du 3 juillet 2001 (Aide d'État — Espagne — Babcock Wilcox Espana SA, affaire C-33/98), que la technologie permettant à NewCo de couvrir un nouveau segment de marché

espagnol existait déjà. Enfin, la Commission ne perçoit pas la pertinence du considérant 236 de sa décision du 18 février 2004 (Aide d'État — Allemagne — Bankgesellschaft Berlin AG, affaire C-28/02), dont il ressort qu'elle s'est refusée à porter une appréciation définitive sur le rôle des «nouveaux produits et de nouveaux canaux de commercialisation» dans le cadre du retour à la viabilité de la banque en difficulté.

- (323) La Commission souhaite souligner qu'il convient de ne pas confondre cet objectif avec celui, très différent, de promotion de la R&D et de l'innovation ⁽⁴⁷⁾ poursuivis par d'autres types de financements publics versés à des entreprises ne se trouvant pas en difficulté. Sur ce point, il convient de rappeler le point 20 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, qui précise très clairement:

«Étant donné qu'elle est menacée dans son existence même, une entreprise en difficulté ne saurait être considérée comme un instrument approprié pour promouvoir des objectifs relevant d'autres politiques publiques tant que sa viabilité n'est pas assurée. La Commission considère par conséquent que les aides à des entreprises en difficulté ne peuvent contribuer au développement d'activités économiques sans affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté que si les conditions définies dans les présentes lignes directrices sont remplies. [...]

- (324) La Commission est d'avis qu'une seule et même aide ne peut poursuivre efficacement deux objectifs distincts, et que, par conséquent, toute aide versée par un État membre dans le cadre d'un plan à la restructuration, fût-elle présentée par ce dernier comme susceptible d'avoir un impact positif en termes de promotion de la R&D, doit avoir pour finalité le retour à la viabilité du bénéficiaire. Sa comptabilité doit être examinée à l'aune de cet objectif prioritaire.

- (325) En outre, dans la mesure où il s'agit d'un «investissement» en R&D, il est nécessaire que l'État membre apporte la preuve que les activités soutenues sont cohérentes avec le reste du plan de restructuration (et sont nécessaires à son succès). En effet, le point 45 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées dispose que:

«L'aide ne doit en aucune façon servir à financer de nouveaux investissements qui ne sont pas indispensables au retour à la viabilité de l'entreprise.»

- (326) Pour analyser si l'effort de R&D représenté par le projet «50CO₂Cars» constitue (ou non) une mesure interne visant à améliorer la viabilité de l'entreprise en difficulté qui pourrait, le cas échéant, être contenu à ce titre dans le plan de restructuration (point 35 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées), l'analyse présentée par la Commission aux considérants 168 à 217 de la décision d'ouverture s'est inscrite en droite ligne des dispositions du point 36 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, desquelles il ressort clairement que «les circonstances qui ont entraîné les difficultés de l'entreprise» doivent servir de base pour évaluer si les mesures proposées sont adaptées. Aussi, dans la décision d'ouverture, la Commission a-t-elle successivement examiné:

- a) aux considérants 168 à 192, si le projet «50CO₂Cars» était susceptible d'aider le groupe PSA à rattraper son retard en matière de R&D, élément présenté par les autorités françaises comme l'une des difficultés structurelles rencontrées par le groupe au considérant 16;
- b) aux considérants 193 et 194, si le projet «50CO₂Cars» était susceptible d'aider le groupe PSA à rationaliser son outil industriel et la structure de ses coûts, et notamment de ses coûts de main d'œuvre, ces facteurs ayant été présentés comme d'autres handicaps structurels dont souffre le groupe PSA au considérant 15;
- c) aux considérants 208 à 217, si les nouvelles technologies de «mild-hybridation» visées par le projet «50CO₂Cars» étaient susceptibles d'offrir à PSA une réponse à ses difficultés, non seulement conjoncturelles (contraction du marché européen identifiée au considérant 11 de la décision d'ouverture) mais également structurelles (effet «ciseau» identifié au considérant 14 de la décision d'ouverture).

- (327) La décision d'ouverture s'est donc fondée sur les éléments mentionnés par les autorités françaises lors de la phase d'examen préliminaire comme des circonstances ayant entraîné les difficultés de l'entreprise. En aucune façon la Commission n'a procédé à la présentation d'un catalogue de critères cumulatifs et/ou exclusifs permettant de vérifier si le projet «50CO₂Cars» était (ou non) «adapté» à la restructuration du groupe.

⁽⁴⁷⁾ Comme précisé au considérant 39 ci-dessus, l'encadrement R&D&I n'est pas applicable aux entreprises en difficulté, cette exclusion se poursuivant d'ailleurs pendant toute la durée du plan de restructuration, comme le précise le point 16 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées: «Dès lors qu'un plan de restructuration ou de liquidation pour lequel une aide a été demandée a été établi et est mis-en-œuvre, toute aide supplémentaire sera considérée comme une aide à la restructuration.»

- (328) Force est de constater qu'au cours de la phase préliminaire d'examen, les autorités françaises n'ont évoqué la tendance du marché à la substitution des ventes de véhicules diesel par des véhicules essence (mentionnée au considérant 210 de la décision d'ouverture et rappelée au considérant 147 ci-dessus) non pas comme l'un des obstacles au retour à la viabilité du groupe PSA, mais comme un simple élément de contexte malgré lequel, du reste, il aurait existé, comme indiqué au considérant 214 de la décision d'ouverture, «(s)elon les études de marché réalisées par PSA, [...] une opportunité de marché pour des systèmes d'hybridation économique Diesel».
- (329) En tout état de cause, le but de la présente procédure formelle est d'offrir la faculté à l'État membre de produire toutes les justifications qu'il estime nécessaires du bienfondé de l'aide sous examen, et notamment d'apporter des précisions sur les circonstances ayant entraîné les difficultés de l'entreprise qu'il aurait le cas échéant omis de décrire au cours de la phase préliminaire. C'est précisément ce que les autorités françaises ont pu faire en l'espèce.

b) Analyse des apports du projet «50CO₂Cars» à la restructuration du groupe PSA

- (330) Il ressort des observations des autorités françaises (résumées aux considérants 147 à 151 ci-dessus) que le projet «50CO₂Cars» vise la maîtrise d'une technologie de réduction de la consommation et des émissions de CO₂ des moteurs diesel pour un coût «abordable».

i) Contribuer à dépasser les handicaps structurels du groupe PSA

- (331) Inverser la tendance baissière des ventes de motorisations diesel: dans la décision d'ouverture, la Commission s'était interrogée au considérant 211 sur la cohérence d'un investissement en R&D visant une technologie d'hybridation diesel avec le plan de restructuration, alors que la tendance récemment constatée sur le marché (et anticipée pour les années à venir) aurait plutôt consisté en une substitution des ventes de motorisations diesel par des motorisations essence.
- (332) Sur ce point, il ressort des justifications apportées la France au considérant 148 ci-dessus qu'au regard de la structuration actuelle de l'outil de production du groupe PSA (essentiellement tourné vers les véhicules diesel, qui représentent [60-80] % des ventes en Europe en 2012), une stratégie visant à «subir» le mouvement de substitution du diesel par l'essence plutôt qu'à l'accompagner pourrait être moins pertinente, à court/moyen terme, pour le retour à la viabilité du groupe. La Commission note à ce titre que, dans ses observations au considérant 203 ci-dessus, le constructeur Toyota reconnaît qu'un marché pourrait exister pour le diesel hybride, même s'il estime que ses ventes devraient être moindres que celles d'hybride essence en raison du surcoût relatif de la technologie diesel. Dans cette perspective, le développement d'une solution hybride diesel «abordable» revendiqué par «50CO₂Cars» pourrait contribuer, à l'horizon du projet, à lutter contre l'érosion des ventes de diesel dont souffre actuellement le groupe PSA. A plus long terme, et si les tendances de fonds constatées jusqu'ici se poursuivaient (de sorte que les ventes de véhicules hybrides essence continuent à être plus importantes que celles d'hybrides diesel) comme l'anticipe Toyota, les composants majeurs du système d'hybridation «50CO₂Cars» pourraient être adaptés à des bases de moteurs-essence (voir considérant 50 de la décision d'ouverture).
- (333) Par conséquent, la Commission partage l'avis des autorités françaises selon lequel la stratégie de PSA visant à développer une technologie susceptible de restaurer l'image environnementale et de préserver l'attractivité économique des moteurs diesel auprès des consommateurs, notamment européens, pourrait améliorer la rentabilité à court/moyen terme de l'outil industriel du groupe PSA, et donc contribuer à son retour à la viabilité à l'horizon du plan de restructuration.
- (334) Rattraper le retard accumulé en matière de R&D: bien que les autorités françaises contestent la pertinence de ce critère, il ressort du considérant 152, point c), ci-dessus que le projet «50CO₂Cars» permettrait de combler un retard que le groupe aurait pris en matière de R&D, notamment en ce qui concerne la productivité des activités d'innovation technologique réalisées (mise en commun des moyens dans un consortium de recherche sous le patronage de l'ADEME), la standardisation de certains composants automobiles (en particulier la chaîne de traction), les technologies de réduction de consommation/émissions des motorisations diesel, les transmissions DCT. Ces efforts visent à rendre les systèmes d'hybridation plus «abordables» pour les consommateurs, au sens où l'architecture de la chaîne de traction hybridée serait largement standardisée et optimisée en termes de rendement énergétique et de coût de production.
- (335) Au considérant 184 ci-dessus, GM souligne la généralisation des projets technologiques de réduction des émissions de gaz mis en œuvre par les constructeurs, et au considérant 189 ci-dessus, Fiat confirme que les normes d'émissions de CO₂ fixées par la réglementation européenne constituent un défi que chacun d'entre eux devra relever. Toyota, pour sa part, est également d'avis que le développement des technologies environnementales sera un facteur clé des ventes pour les constructeurs (voir considérant 203 ci-dessus). Dans ce contexte de «foisonnement technologique» en matière de réduction des consommations/émissions de CO₂, et sans négliger la difficulté à anticiper les futurs débouchés commerciaux des recherches actuellement menées, la Commission

considère que le maintien par un constructeur automobile en difficulté d'un certain niveau d'ambition technologique reste un gage du succès de sa restructuration. L'accumulation d'un retard en matière de R&D risquerait au contraire de peser significativement sur les perspectives de rebond de ses ventes à court/moyen terme, et donc sur ses chances de retour à la viabilité.

- (336) Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, la Commission conclut que le projet «50CO₂Cars» est bien susceptible d'aider à corriger certains des handicaps structurels dont souffre le groupe PSA.

ii) *Adapter l'outil industriel aux enjeux de la «mild-hybridation»*

- (337) Dans la décision d'ouverture, la Commission s'est interrogée sur la question de savoir si les moyens envisagés pour le développement d'une technologie de «mild-hybridation» étaient cohérents avec la rationalisation des capacités envisagée par le reste du plan de restructuration.

- (338) Il ressort du considérant 154 ci-dessus que les investissements industriels rendus nécessaires par la mise en œuvre du projet «50CO₂Cars», et notamment l'adaptation des capacités de production aux nouveaux moteurs diesel et systèmes d'hybridation, resteront d'une ampleur limitée au regard du total des investissements prévus sur la durée du plan de restructuration. Leur impact financier a par ailleurs été intégré dans les chiffres communiqués par les autorités françaises. Enfin, dans le domaine des transmissions, la Commission considère, à l'instar des autorités françaises, que l'internalisation d'une production actuellement externalisée à des fournisseurs japonais contribuera, en cas de succès du projet «50CO₂Cars», au retour à la viabilité de PSA, en restaurant les marges du constructeur et en l'affranchissant à la fois de coûts logistiques et de risques de change.

- (339) Sur la base de ces éléments, la Commission conclut que l'adaptation de l'outil industriel de PSA aux enjeux de la «mild-hybridation» s'inscrit dans la logique de la restructuration et du retour à la viabilité du groupe.

iii) *Tourner l'entreprise vers des activités nouvelles et rentables*

- (340) Dans ses observations (résumées au considérant 189 ci-dessus), Fiat a indiqué, en substance, que le moteur visé par «50CO₂Cars» semblait techniquement «réalisable» mais qu'il présentait le risque d'accroître le coût unitaire des véhicules équipés, de sorte que la diffusion à grande échelle de la technologie développée serait économiquement impossible.

- (341) Sur ce point, la Commission note en effet que le prix actuellement élevé des technologies «full-hybrid» explique qu'elles n'aient été déployées qu'aux seuls segments supérieurs du marché (véhicules dits «premium»). La stratégie envisagée et les efforts de R&D mis en œuvre par PSA et ses partenaires visent précisément à trouver une technologie d'hybridation présentant un meilleur compromis coût/performance que les solutions actuellement disponibles: réduire de [10-20] % les émissions de CO₂ par rapport à un véhicule équivalent non-hybridé pour un coût [70-80] % inférieur à celui de la solution HY425.

- (342) Au considérant 216 de la décision d'ouverture, la Commission avait toutefois déploré ne pas être en mesure d'apprécier l'impact des nouvelles technologies de «mild-hybridation» sur les ventes et la profitabilité du groupe PSA, et indiqué souhaiter disposer d'indicateurs financiers servant usuellement à analyser la pertinence de ce type d'investissements en R&D, ainsi que d'une analyse des risques susceptibles d'affecter la profitabilité du projet.

- (343) Il ressort du considérant 150 ci-dessus que, dans le cadre du plan de restructuration, l'absence d'aide d'État spécifique au projet «50CO₂Cars» aurait contraint PSA à mettre en place un projet «contrefactuel» consistant à réduire ses investissements en R&D au minimum pour demeurer capable de respecter les évolutions

réglementaires en termes d'émissions de CO₂. L'indicateur financier fourni par les autorités françaises dans le tableau 15 du considérant 155, point b), ci-dessus est une valeur actualisée nette (ci-après «VAN») dite «différentielle» qui, à la différence de la VAN «standard» (laquelle correspond à la somme actualisée des flux de trésorerie — positifs et négatifs — générés par un investissement), ne permet pas d'apprécier la rentabilité intrinsèque de l'investissement, mais l'écart de rentabilité entre deux investissements, en l'espèce le projet «50CO₂Cars» (avec ou sans aide d'État) et le projet «contrefactuel».

(344) Considérant que, quel que soit le taux d'actualisation retenu (respectivement [10-13] % ou [13-15] %), le projet contrefactuel présente toujours une VAN supérieure à celle du projet «50CO₂Cars» sans aide (entre [60-100] millions d'EUR pour l'eDCT, entre [20-70] millions d'EUR pour la façade accessoire), les autorités françaises concluent qu'en l'absence d'aide, l'entreprise aurait été spontanément «incitée» à mener le projet alternatif plutôt que «50CO₂Cars». La Commission conteste toutefois la validité de ce raisonnement, en notant qu'il devrait, selon toute logique, conduire à considérer qu'avec un taux d'actualisation à [13-15] %, dont les autorités françaises ont sous-entendu qu'il pourrait être celui retranscrivant le mieux les «fondamentaux» actuels des conditions de financement de l'entreprise, même si le taux de [10-13] % semble être celui généralement retenu pour apprécier la rentabilité de ses investissements, PSA se tournerait également plus volontiers vers le projet contrefactuel que vers «50CO₂Cars», dans la mesure où la rentabilité relative de deux de ses composantes serait supérieure: [50-60] millions d'EUR pour l'eDCT et [20-30] millions pour la façade accessoire.

(345) En définitive, la Commission est d'avis que:

a) d'une part, les conclusions auxquelles l'indicateur «différentiel» proposé pourrait permettre de parvenir sont trop dépendantes d'hypothèses ad hoc sur le taux d'actualisation utilisé pour calculer la VAN «différentielle»;

b) d'autre part, la structure de cet indicateur ne permet pas de réaliser une évaluation économique de l'impact global de «50CO₂Cars» sur les ventes et les perspectives financières du groupe, mais seulement de comparer, de façon incrémentale, le profit réalisé (respectivement la charge supportée) en réalisant «50CO₂Cars» par rapport à ce qu'aurait permis d'obtenir, pour deux seulement des composantes, le projet contrefactuel.

(346) Les indicateurs financiers fournis par la France ne permettent donc pas la prise en compte des effets du «système» de «mild-hybridation» visé par «50CO₂Cars». Or, la Commission constate que, contrairement au projet contrefactuel, le projet «50CO₂Cars» permet d'une part de répondre à plusieurs des handicaps structurels dont le groupe PSA souffre actuellement: le projet lui permettra d'améliorer sa situation en matière de standardisation des composants et de combler certains retards que le groupe avait accumulés en R&D. La portée réduite du projet contrefactuel ne permet pas d'afficher une telle ambition. Par ailleurs, les évolutions incrémentales envisagées dans le projet contrefactuel, dont le but affiché est seulement d'être en mesure de respecter les normes réglementaires en matière d'émissions de CO₂, seraient vraisemblablement insuffisantes pour lutter efficacement contre l'érosion des ventes de véhicules diesel à laquelle le groupe est confronté. Enfin, pour évaluer la cohérence des moyens nécessaires à chacun de ces projets avec le reste du plan de restructuration, la Commission a comparé les coûts globaux du projet «50CO₂Cars» (soit [300-400] millions d'EUR selon le tableau 4 du considérant 41 ci-dessus), et les surcoûts et risques industriels qu'entraînerait le projet contrefactuel: la possible perte de marge entraînée par ce phénomène est non-négligeable, évaluée à [500-700] millions d'EUR au considérant 148 ci-dessus.

(347) En définitive, la Commission considère que, contrairement aux améliorations incrémentales envisagées dans le projet contrefactuel, la rupture technologique visée par le projet «50CO₂Cars» est susceptible d'offrir, en cas de succès, un réservoir de croissance à PSA à l'horizon 2020 en permettant au groupe PSA de «se diversifier en se tournant vers des activités nouvelles et rentables». Aussi le projet «50CO₂Cars» contribue-t-il au retour à la viabilité du groupe mieux que ne l'aurait fait le projet contrefactuel.

iv) *Conclusion partielle sur les apports du projet «50CO₂Cars» à la restructuration du groupe PSA*

(348) Il ressort de l'analyse qui précède qu'en tant que composante du plan de restructuration, le projet «50CO₂Cars» apporte une contribution positive au retour à la viabilité du groupe PSA: l'adaptation de son outil industriel rendu nécessaire par sa mise en œuvre est conforme à la stratégie et aux moyens disponibles pour la restructuration, et en cas de succès, le projet contribuera non seulement à corriger les effets des difficultés structurelles de l'entreprise (forte sensibilité aux évolutions des ventes de diesel en Europe et retard dans certains domaines de la R&D), mais permettra également de diversifier la production du groupe en la tournant vers des activités «nouvelles et rentables» susceptibles de lui offrir un ressort de croissance à l'horizon 2020.

8.4.2. PLAN DE VIABILITÉ DE BPF

- (349) Dans la décision d'ouverture, la Commission avait constaté que les difficultés de BPF proviennent de son interdépendance avec le groupe PSA, qui a conduit à la dégradation de la note financière de la banque le 14 février 2013 par S&P à BB+ une note spéculative («non-investment grade»), et ce, malgré l'approbation de l'aide au sauvetage.
- (350) Dans leurs observations à la décision d'ouverture, la Commission considère que les autorités françaises ont permis de lever ses doutes sur l'augmentation de la taille du bilan et sur le taux de créances douteuses de BPF.
- (351) La Commission maintient donc la conclusion à laquelle elle était parvenue dans la décision d'ouverture et qui n'a pas été contestée par aucune des parties intéressées, à savoir que le problème auquel est confrontée BPF est un problème de liquidité qui résulterait uniquement de son lien avec le groupe PSA. En conséquence, dans la mesure où les doutes sur le retour à la viabilité du groupe ont pu être levés, il y a lieu de considérer qu'il en va de même en ce qui concerne le plan de viabilité de BPF.

8.5. PRÉVENTION DE TOUTE DISTORSION EXCESSIVE DE LA CONCURRENCE

8.5.1. ANALYSE DE LA NÉCESSITÉ DE MESURES COMPENSATOIRES

- (352) Le point 38 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées prévoit que, pour que des aides à la restructuration puissent être autorisées par la Commission, des mesures compensatoires doivent être prises pour atténuer les effets négatifs des aides sur les conditions des échanges. À défaut, les aides doivent être considérées comme «contraires à l'intérêt commun» et être déclarées incompatibles avec le marché intérieur. Cette condition se traduit souvent par une limitation de la présence que l'entreprise peut conserver sur son ou ses marchés à l'issue de la période de restructuration.
- (353) Pour mémoire, les autorités françaises avaient initialement proposé les mesures compensatoires suivantes: réductions supplémentaires de CAPEX («capital expenditures»), renoncement à des capacités de l'usine de Sevelnord au profit d'un concurrent, le retrait du développement et de la production de la technologie hybride *plug-in* et une mesure fixant un taux maximum de pénétration de BPF.
- (354) Dans la décision d'ouverture, la Commission avait exprimé ses doutes soit sur la qualification de certaines de ces mesures en tant que mesures compensatoires, soit sur leur caractère suffisant en raison des conditions de leur mise en œuvre.
- (355) À l'issue de la présente procédure formelle d'examen, la Commission est d'avis que, pour celles du moins qui ont déjà été décidées et mises en œuvre par PSA préalablement à la notification du plan de restructuration, les mesures décrites à la section 2.4.5 ci-dessus ne peuvent être qualifiées de «contreparties» au sens des points 38 et suivants des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, mais correspondraient plutôt à des choix stratégiques «en tout état de cause nécessaires pour rétablir la viabilité» du groupe.
- (356) Cependant, dans la note du 23 juillet 2013, les autorités françaises ont décidé de retirer l'ensemble des mesures compensatoires notifiées le 12 mars 2013, à l'exception de la mesure concernant la fixation d'un taux maximum de pénétration de BPF, qui est modifiée dans le sens décrit à la section 8.5.2 ci-dessous.
- (357) Par conséquent, la Commission prend acte de ce retrait et considère qu'elle n'a pas à se prononcer à ce titre sur les mesures suivantes:
- réductions supplémentaires de CAPEX («capital expenditures»), et notamment l'arrêt de la production des modèles Citroën 6 — Peugeot 607, l'arrêt et non-renouvellement du modèle Bipper/Nemo et l'arrêt de la production des motorisations diesel supérieure à 2 litres,
 - renoncement à des capacités de l'usine de Sevelnord au profit d'un concurrent; et
 - retrait du développement et de la production de la technologie hybride *plug-in*.
- (358) Au titre des «mesures compensatoires», la Commission n'analysera donc que la proposition des autorités françaises visant à instituer, à partir d'un taux plancher de [26-29] %, un mécanisme d'augmentation du coût de la garantie en fonction du taux de pénétration de BPF.

8.5.2. MÉCANISME D'AUGMENTATION DU COÛT DE LA GARANTIE D'ÉTAT EN FONCTION DU TAUX DE PÉNÉTRATION DE BPF

- (359) Dans la décision d'ouverture, la Commission notait que la limitation du taux de pénétration semblait être une mesure appropriée pour limiter l'impact sur les ventes de véhicules de PSA du soutien de financement de la BPF. Cependant, la Commission avait des doutes sur l'impact réel de cette mesure en raison de ses conditions de mise en œuvre. En effet, PSA proposait un engagement pour l'année 2013 pour chaque pays européen de ne pas dépasser le taux H2 2012 et + 1 de flexibilité, soit un taux maximal de 33,4 %. Or, cette limite semblait déjà intégrer la hausse prévisible sur l'année 2013, le taux étant de 29,8 % en 2012. Par ailleurs, pour les années 2014 et 2015, les autorités françaises proposaient que le taux de pénétration soit agrégé pour le périmètre G10 de BPF de l'année précédente, ajusté de la variation du taux de pénétration des banques comparables citées par PSA (banques captives de Renault, Ford, BMW, VW et Daimler) tout en prévoyant un taux «plancher». Ce changement aurait entraîné une flexibilité pour PSA, qui aurait pu diminuer le caractère contraignant et donc l'efficacité de cette mesure.
- (360) Des questions subsistaient quant à l'identité des banques comparables proposées par PSA (à présent uniquement les taux de pénétration des banques captives de Renault et Volkswagen, alors que d'autres producteurs tels que Ford ou Fiat sont également des concurrents proches). Les taux de pénétration étant très variables d'un pays à un autre, BPF aurait pu concentrer ses capacités de prêts sur les segments où il est le plus présent, et développer ainsi une stratégie commerciale agressive vis-à-vis des concurrents.
- (361) Les autorités françaises ont répondu aux arguments de la Commission dans leurs observations à la décision d'ouverture (voir considérant 173). Elles ont notamment accepté d'élargir le champ des comparables retenues aux banques captives de Fiat et de Ford. Pour le reste, elles ont maintenu les principes du mécanisme proposé dans la notification. Selon elles, s'agissant de la granularité des taux de pénétration, aucun constructeur ne communique ses taux de pénétration par segment. S'agissant de la flexibilité du mécanisme, elles considèrent qu'elle est indispensable pour permettre l'adaptation de BPF à l'évolution prévisible du marché et n'emporte aucune diminution de l'efficacité et de caractère contraignant de cette mesure. La Commission prend acte de la remarque des autorités françaises quant à la possible flexibilité introduite par l'utilisation d'un taux de pénétration global pour la mesure compensatoire imposée à BPF: il ressort du considérant 177 ci-dessus que [...] % des financements accordés par cette dernière concerneraient les segments B et C et les cinq pays suivants: France, en Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne et Italie. Au vu de ces statistiques, la Commission considère que le risque que la mesure compensatoire soit inefficace en raison d'une trop grande flexibilité permise par l'utilisation d'un taux de pénétration global peut être écarté.
- (362) À titre liminaire, la Commission note que, selon les autorités françaises, la mesure compensatoire relative au taux de pénétration constitue la mesure «la plus ciblée et la mieux à même de remédier aux éventuelles distorsions de concurrence qui résulteraient directement de l'octroi de l'aide sous forme de garantie au profit de Banque PSA. En effet, une telle mesure permet d'appréhender de façon adéquate le lien entre les conséquences de l'octroi de la garantie de l'État sur l'activité de Banque PSA et les ventes de véhicules» ⁽⁴⁸⁾.
- (363) Par ailleurs, la Commission observe que tous les constructeurs ont confirmé dans leurs commentaires le rôle significatif d'une banque captive dans le financement des ventes automobiles. Toyota souligne qu'une banque captive permet d'améliorer la fidélisation des consommateurs à la marque d'environ 15 % et que le taux de pénétration est plus élevé dans les segments concernant les petits modèles. Fiat considère que les banques captives des constructeurs constituent des instruments extrêmement efficaces de vente et de marketing. Il rejoint les commentaires de Toyota sur leur rôle dans la fidélisation de la clientèle et ajoute qu'elles jouent aussi un rôle important pour soutenir le processus de ventes notamment en se substituant aux établissements financiers «classiques» qui se désengageraient de ce type de prêts. Fiat considère que la garantie publique accordée à BPF aura donc un impact direct, immédiat et extrêmement négatif sur les concurrents du groupe PSA.
- (364) Face à l'unanimité des parties intéressées en ce qui concerne le rôle central d'une banque captive dans le financement des ventes des constructeurs automobiles et le caractère particulièrement négatif pour la concurrence qui résulte directement de l'octroi de la garantie au profit de BPF, la Commission considère que la pertinence de la mesure qui vise à limiter la possibilité pour BPF d'utiliser la garantie publique afin d'accroître indûment ses capacités de financement au détriment des banques captives de ses concurrents qui ne bénéficient pas du soutien public, est confirmée.
- (365) Dans la lettre d'engagements du 23 juillet 2013, les autorités françaises se sont engagées à apporter les modifications, décrites à la section 7.2 ci-dessus, afin de compenser la distorsion de concurrence créée par la garantie de l'État à BPF.

⁽⁴⁸⁾ Point 234 des observations.

- (366) Afin de limiter les effets de distorsion de la concurrence que la garantie aurait entraînés, mais tout en offrant à la BPF une certaine flexibilité afin de répondre aux évolutions possibles du marché, l'engagement proposé prend la forme d'une rémunération additionnelle de la garantie en fonction du taux de pénétration de la BPF. Le principe de l'engagement est le suivant: une augmentation de la rémunération de la garantie est prévue lorsque BPF dépasse un taux de pénétration plancher fixé à [26-29] % sur l'agrégat G10. La Commission note d'une part que le périmètre de cet agrégat (Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Espagne, Pays-Bas, Portugal, Suisse, France, Grande-Bretagne) semble être le plus représentatif, parmi les indicateurs disponibles, du marché européen ⁽⁴⁹⁾. Par ailleurs, un tel mécanisme semble approprié afin de répondre au principe des mesures compensatoires (qui visent à limiter toute distorsion de concurrence) tout en assurant le retour à la viabilité. En effet, en associant une augmentation du taux de pénétration à une hausse de la rémunération de la garantie, la capacité de BPF à offrir des conditions de financement particulièrement attractives grâce à la garantie sera limitée à ce qui est nécessaire pour assurer sa viabilité, tout en limitant les distorsions concurrentielles. Le groupe ne va pas payer une rémunération au-delà de ce que sa situation en capital peut financer, puisque le groupe aura la possibilité de maintenir le taux de pénétration à un niveau correspondant à un certain niveau de rémunération. La rémunération augmentera avec le taux de pénétration jusqu'à atteindre 491 points de base (taux de marché estimé). Le graphique 2 ci-après illustre le lien entre la rémunération de la garantie et le taux de pénétration de PSA (pour les chiffres précis, voir tableau 17 au considérant 250 ci-dessus).

Graphique 2

Relation entre la rémunération de la garantie (en points de base) et le taux de pénétration G10 (en %)

[...]

- (367) L'analyse de l'impact de cette mesure doit, entre autres, tenir compte du taux de pénétration théorique que PSA aurait pu obtenir en l'absence d'aide (ci-après le «taux de pénétration contrefactuel»). La Commission rappelle en effet qu'en l'absence de la garantie de l'État, la dégradation de la notation de BPF et la réduction de ses capacités de financement auraient entraîné une diminution corrélative de la production de prêts, qui aurait mené à une réduction de [5-20] % des ventes de l'activité automobile ⁽⁵⁰⁾. Ainsi, le chiffre d'affaires de la division automobile de PSA, réalisé grâce aux financements de la banque captive, s'élèverait selon les autorités françaises à [6 000-7 000] millions d'EUR en l'absence d'aide, et à [35 000-40 000] millions d'EUR en présence d'aide (compte tenu d'une diminution prévisible d'environ [10-20] % des ventes). Ces chiffres indiquent donc que le taux de pénétration théorique de BPF aurait été d'environ [15-20] %. En d'autres termes, si BPF n'avait pas reçu la garantie de l'État, sa capacité de financement aurait été amoindrie au point d'entraîner une diminution significative de son taux de pénétration. Par ailleurs, une diminution parallèle des volumes vendus en aurait découlé, compte tenu du rôle central des banques captives pour les ventes automobiles. Selon les autorités françaises, une telle chute ne permettrait pas de retour à la viabilité, et entraînerait PSA dans un cercle vicieux de dégradations répétées de sa notation et de celle de BPF, engendrant par là-même des pertes supplémentaires pour le groupe.
- (368) Ce taux de pénétration contrefactuel permet de quantifier de manière indicative la borne inférieure à prendre en compte pour le calibrage de la mesure compensatoire. Ce minimum devrait se situer à un niveau supérieur à ce taux théorique estimé à [15-20] %. Le taux de pénétration plancher devrait également se situer à un niveau inférieur au taux de pénétration actuel ([29-31] % pour le G10 en 2012). En effet, toute mesure compensatoire vise à minimiser l'impact d'une aide d'État sur les concurrents de l'entreprise bénéficiaire. Or, la garantie d'État permet déjà à la BPF de maintenir son niveau actuel de taux de pénétration (comme le démontre le taux de pénétration contrefactuel). Ainsi, toute mesure compensatoire prenant la forme d'une rémunération additionnelle devrait déjà s'appliquer au taux de pénétration actuel.
- (369) Ainsi, tenant compte du taux de pénétration de [29-31] %, de la borne inférieure de [15-20] % décrite ci-dessus, des évolutions probables à la hausse décrites par les autorités françaises et de l'importance du rôle de financement des banques captives sur l'activité de ventes automobiles, l'engagement d'augmenter la rémunération de la garantie de l'État à partir de [26-29] % ⁽⁵¹⁾ est considéré comme une mesure adéquate, de nature à limiter les distorsions de concurrence. En effet, au vu du taux de pénétration actuel, l'engagement signifie que BPF devrait déjà augmenter la rémunération de la garantie d'environ [40-50] points de base (ce qui revient à dire que la garantie

⁽⁴⁹⁾ L'indicateur G5, inclus dans l'indicateur G10, couvre déjà, comme rappelé au considérant 361 ci-dessus, [...] % des financements accordés par BPF.

⁽⁵⁰⁾ Note des autorités françaises du 7 décembre 2012: scénario contrefactuel — impacts préliminaires sur le groupe PSA

⁽⁵¹⁾ Il convient également de noter que ce taux de pénétration de [26-29] % est sensiblement inférieur à initialement celui proposé par les autorités françaises dans la première mouture de la mesure compensatoire: soit 33,4 %, tel qu'indiqué dans le tableau 7 du considérant 102.

de l'État serait rémunérée à environ [300-310] points de base au lieu de 260 points de base prévus dans le protocole initial conclu avec l'État). Si BPF désire accroître ce taux de pénétration, la rémunération augmentera dans les proportions prévues au tableau 17 du considérant 250 ci-dessus ⁽⁵²⁾. Si ce taux de pénétration diminue, la rémunération additionnelle baissera de la même façon ⁽⁵³⁾. Ainsi, l'engagement entraîne un accroissement immédiat du coût de la garantie pour BPF, coût qui augmentera à mesure que PSA accroîtra la part des véhicules financés par BPF dans le total de ses ventes.

- (370) Dès lors, la Commission estime que cette mesure permet de compenser des distorsions de concurrence excessives au sens des points 38 à 40 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées.
- (371) Enfin, malgré la surcapacité structurelle dont semble souffrir le secteur automobile européen, la Commission est d'avis qu'une réduction supplémentaire de la capacité de production du groupe PSA ne constituerait pas la solution la plus adaptée au cas d'espèce:
- a) d'une part, comme indiqué au considérant 49 ci-dessus, des efforts structurels significatifs ont déjà été consentis par l'entreprise sur ses sites d'Aulnay et de Rennes;
 - b) d'autre part, tel qu'expliqué au considérant 315 ci-dessus, si de nouveaux efforts de restructuration étaient nécessaires à l'avenir, il semble préférable de laisser à PSA une marge de manœuvre stratégique dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour stabiliser sa situation économique, une réduction supplémentaire de capacités n'étant qu'un des moyens envisageables pour y parvenir.

8.5.3. ENGAGEMENT SUR LA MARGE DES FINANCEMENTS OCTROYÉS AUX CONCESSIONNAIRES

- (372) La Commission note également que les autorités françaises ont pris l'engagement que PSA ne diminuera pas la marge annuelle moyenne commerciale des financements octroyés aux concessionnaires de son réseau en dessous de la marge commerciale annuelle moyenne constatée sur les douze derniers mois au 30 juin 2013 pour toute la durée de la mise en œuvre du plan de restructuration.
- (373) La Commission considère que cet engagement permet de ne pas diminuer le caractère contraignant de la limitation du taux de pénétration de BPF. En effet, en maintenant la marge commerciale moyenne sur les concessionnaires au niveau qui prévalait en l'absence d'aide, BPF ne pourra utiliser la garantie pour poursuivre une politique commerciale agressive auprès de ces concessionnaires.

8.5.4. TRANSFORMATION DES SUBVENTIONS INITIALEMENT ENVISAGÉES POUR LA RÉALISATION DU PROJET «50CO₂CARS» EN AVANCES RÉCUPÉRABLES

- (374) Pour que les moyens mis en œuvre par la puissance publique pour maintenir les compétences technologiques du constructeur en difficulté restent proportionnés, la Commission est d'avis qu'il est nécessaire que:
- a) les activités de R&D réalisées dans le cadre du plan de restructuration ne soient pas d'une dimension telle qu'un risque d'«assèchement» évoqué par la Commission au considérant 243 de la décision d'ouverture puisse apparaître;
 - b) en cas de retour à meilleure fortune, une part significative des fonds publics mis à la disposition du constructeur pour maintenir son niveau de compétence à la «frontière technologique» soit restituée à l'autorité dispensatrice de l'aide en cas de succès du projet de R&D et de retour à la viabilité.
- (375) S'agissant du premier point, la Commission doit donc vérifier si, en cas de réalisation du projet «50CO₂Cars», les incitations dynamiques des autres constructeurs automobiles à poursuivre leurs efforts de R&D en matière d'hybridation seraient sensiblement (ou totalement) réduites. Or, il ressort des observations de GM que si les montants de fonds publics apportés à la réalisation du projet «50CO₂Cars» sont «non-négligeables» pour un projet de R&D de développement d'un système de «mild-hybridation», ils ne seraient pas pour autant «significatifs» au regard des dépenses de R&D du secteur dans son ensemble, et en tous les cas insuffisants pour «empêcher un constructeur concurrent de développer son propre programme de R&D dans ce même domaine» (voir le considérant 184 ci-dessus). Pour sa part, Fiat confirme également que l'avance technologique permise par le

⁽⁵²⁾ Par exemple, si le taux de pénétration atteint [30-40] % (contre [29-31] % aujourd'hui), l'augmentation du coût de la garantie sera de [70-80] points de base.

⁽⁵³⁾ Par exemple, si le taux de pénétration atteint [20-30] % (contre [29-31] % aujourd'hui), l'augmentation du coût de garantie ne sera plus que de [20-30] points de base.

projet «50CO₂Cars» ne constituera pas une barrière à l'entrée de nature à décourager les autres constructeurs (voir les considérants 190 et 232 ci-dessus). Sur la base de ces indications de parties tierces, la Commission peut donc conclure que le risque que la réalisation du projet «50CO₂Cars» ne cause un effet «d'assèchement» peut être écarté en l'espèce.

- (376) S'agissant du second point, la Commission renvoie à la mesure compensatoire proposée par les autorités françaises à la section 7.5 ci-dessus, qui vise à transformer les subventions initialement envisagées à hauteur de 24,5 millions d'EUR sous forme d'avances récupérables par l'ADEME, de sorte qu'en cas de retour du groupe PSA à meilleure fortune, l'intégralité des sommes avancées par l'État pour la réalisation des activités de R&D soutenues lui sera restituée.
- (377) En définitive, la Commission est d'avis que le soutien public à la réalisation du projet «50CO₂Cars» dans le cadre du plan de restructuration est non seulement insusceptible de faire peser un risque majeur sur les incitations des autres constructeurs à poursuivre leurs efforts de R&D (absence d'effet «d'assèchement») mais reste également proportionné à l'objectif de retour à la viabilité du groupe PSA, dans la mesure où les autorités françaises se sont engagées à ce qu'en cas de retour à meilleure fortune du groupe, les sommes avancées par la puissance publique pour soutenir la réalisation de ce projet de R&D soit restituées, pour la totalité des montants actualisés, à l'autorité dispensatrice de l'aide (voir le considérant 256 ci-dessus).

8.5.5. ENGAGEMENT DE S'ABSTENIR DE PROCÉDER À DES ACQUISITIONS

- (378) La Commission note enfin que les autorités françaises se sont engagées à ce que PSA s'abstienne de prendre des participations dans d'autres entreprises ou de réaliser toute acquisition d'actifs d'entreprises, pendant la durée de son plan de restructuration, dans les conditions décrites aux considérants 251 et suivants, pour des montants supérieurs à 100 millions d'EUR par an. Par dérogation au principe général posé aux considérants 251 et 252 ci-dessus, Faurecia et ses filiales pourront procéder à des acquisitions soumises à autorisation préalable de la Commission, comme précisé au considérant 253 ci-dessus. Dans son évaluation, la Commission prendra en compte de façon positive les acquisitions: i) qui contribuent, directement ou indirectement, au retour à la viabilité du groupe PSA en ayant un impact positif sur la rentabilité prévisionnelle du groupe PSA; et ii) qui ne constituent pas un contournement de l'obligation de limitation des effets de l'aide au strict minimum nécessaire pour accomplir les objectifs du plan de restructuration du groupe PSA.
- (379) La Commission considère cette mesure comme nécessaire et de nature à compenser les effets de distorsion de la concurrence créés par l'octroi de l'aide.

8.5.6. NÉCESSITÉ D'UNE MESURE COMPENSATOIRE CONCERNANT LE FMEA

- (380) Un tiers anonyme estime que PSA devrait vendre sa participation dans le FMEA. La Commission note que les observations de ce tiers sont relatives à une plainte en cours d'instruction par la Commission et ne concernent pas l'objet de la présente procédure. Il n'y a donc pas lieu d'y répondre dans le cadre de cette décision.

8.6. LIMITATION DE L'AIDE AU MINIMUM: CONTRIBUTION RÉELLE, EXEMPTÉ D'AIDE

- (381) Pour que l'aide puisse être autorisée, il convient, en application des points 43 à 45 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, que le montant et l'intensité de l'aide soient limités au strict minimum nécessaire pour permettre la restructuration en fonction des disponibilités financières de l'entreprise, de ses actionnaires ou du groupe dont elle fait partie. Les bénéficiaires de l'aide doivent contribuer substantiellement au plan de restructuration sur leurs propres ressources, y compris par la vente d'actifs qui ne sont pas indispensables à la survie de l'entreprise, ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché.
- (382) Comme indiqué aux considérants 246 et 247 de la décision d'ouverture de la procédure, la Commission rappelle que cette condition de compatibilité ne soulevait pas de doutes particuliers. Les coûts de la restructuration, tels que décrits dans la notification des autorités françaises, s'élèvent à [1,3-1,8] milliard d'EUR. Afin de financer sa restructuration, le groupe PSA a mis en œuvre un programme de cession d'actifs qui a permis d'apporter au groupe un montant de 1,956 milliards d'EUR de trésorerie libre (2,050 milliards d'EUR en termes de position financière nette). Pour mémoire, le montant d'aide s'élève à 571,9 millions d'EUR.
- (383) Par ailleurs, la Commission considère que l'exigence de la limitation du montant de l'aide au strict minimum nécessaire pour permettre la réalisation de la restructuration est assurée également par l'engagement des autorités françaises de s'abstenir de procéder à des acquisitions, dans les conditions décrites aux considérants 251 et suivants. La Commission considère en effet que cet engagement permet d'éviter que le groupe PSA n'utilise des ressources financières éventuellement disponibles dans un but autre que le retour à la viabilité à long terme.

- (384) Par conséquent, la Commission estime qu'il n'y a pas lieu de revoir l'appréciation faite dans la décision d'ouverture concernant le respect des critères énoncés aux points 43 à 45 des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées.

8.7. PRINCIPE DE NON RÉCURRENCE

- (385) Conformément aux points 72 et suivants des lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées, une aide à la restructuration ne doit être accordée qu'une seule fois sur une période de dix années.
- (386) Les autorités françaises ont précisé dans la notification du 12 mars 2013 que le groupe PSA n'a pas bénéficié d'aides à la restructuration au cours des dix dernières années.
- (387) Par conséquent, le principe de non récurrence requis par les lignes directrices «sauvetage et restructuration» précitées est respecté.

9. CONCLUSION

- (388) Compte tenu des engagements souscrits par les autorités françaises, l'aide peut être déclarée compatible avec le marché intérieur,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État que la France envisage de mettre à exécution en faveur du groupe PSA Peugeot Citroën SA, sous forme d'une garantie d'État couvrant les émissions obligataires de Banque PSA Finances réalisées jusqu'au 31 décembre 2016 dans la limite de 7 milliards d'EUR (pour un équivalent-subvention brut de 486 millions d'EUR) d'une part, et sous forme d'avances récupérables de 85,9 millions d'EUR pour la réalisation du projet de R&D «50CO₂Cars» d'autre part, soit un montant total d'aide de 571,9 millions d'EUR, est compatible avec le marché intérieur.

La mise à exécution de cette aide d'État est, par conséquent, autorisée.

Article 2

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 29 juillet 2013.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

ANNEXE

MISE EN ŒUVRE ET EXPERT INDÉPENDANT

1. NOMINATION D'UN EXPERT INDÉPENDANT

- 1) Les autorités françaises s'engagent à ce que le groupe PSA mandate un expert indépendant chargé de vérifier en détail l'application des engagements souscrits dans la lettre d'engagements du 23 juillet 2013 (ci-après l'«expert indépendant») pour la durée du plan de restructuration, soit jusqu'au 31 décembre 2015.
- 2) L'expert indépendant devra être indépendant du groupe PSA. Au regard de ses fonctions par exemple en tant que banque d'investissement, consultant ou expert-comptable, l'expert indépendant devra maîtriser le savoir-faire et les connaissances nécessaires à l'exécution de son mandat et il ne doit à aucun moment être sujet à un conflit d'intérêts. L'expert indépendant devra être rémunéré par le groupe PSA d'une manière qui ne puisse en aucune manière porter atteinte à la réalisation effective et indépendante de ses missions.
- 3) Les autorités françaises soumettront à l'approbation préalable de la Commission européenne, au plus tard quatre semaines après la date de la notification aux autorités françaises de la décision de la Commission à venir dans l'affaire SA.35611, aux moins deux personnes ou institutions pour nomination en tant qu'expert indépendant.
- 4) Les propositions des autorités françaises devront être suffisamment détaillées pour permettre à la Commission européenne de s'assurer que l'expert indépendant remplit les conditions visées dans le cadre du présent engagement. Les propositions devront notamment contenir les informations suivantes:
 - a) un projet rédigé de mandat, détaillant l'ensemble des stipulations permettant à l'expert indépendant de remplir ses missions;
 - b) un projet de plan de travail détaillant la façon dont l'expert indépendant proposera de s'acquitter de ses missions.
- 5) La Commission européenne pourra approuver ou rejeter les propositions d'expert indépendant, et pourra approuver le projet de mandat sous réserve des modifications qu'elle jugera utiles pour permettre à l'expert indépendant de remplir ses missions. Si la Commission européenne n'approuve qu'une seule des propositions du groupe PSA, celui-ci nommera la personne ou institution concernée en tant qu'expert indépendant ou fera le nécessaire pour que cette personne ou institution soit nommée en vertu du projet de mandat approuvé par la Commission européenne. Si plus d'un nom est approuvé, le groupe PSA sera libre de décider laquelle des personnes ou institutions il souhaite nommer en tant qu'expert indépendant. L'expert indépendant sera nommé dans un délai d'une semaine à compter de l'autorisation de la Commission et en vertu du projet de mandat approuvé par la Commission.
- 6) Si toutes les propositions des autorités françaises sont rejetées, les autorités françaises s'engagent à ce que le groupe PSA propose à la Commission européenne au moins deux autres personnes ou institutions selon les conditions et la procédure prévues par le présent engagement et dans un délai de deux semaines à compter de la communication, par la Commission européenne, de son refus de la première proposition.
- 7) Si la Commission européenne rejette les nouvelles propositions des autorités françaises, la Commission nommera un expert indépendant que le groupe PSA devra mandater en vertu du projet de mandat approuvé par la Commission.

2. MISSIONS ET OBLIGATIONS DE L'EXPERT INDÉPENDANT

- 8) L'expert indépendant devra: i) prêter assistance à la Commission européenne pour vérifier que le groupe PSA respecte les obligations qui lui incombent en vertu de la lettre d'engagements du 23 juillet 2013; et ii) remplir sa mission, telle que définie par ladite lettre d'engagements du 23 juillet 2013. L'expert indépendant devra exécuter ses missions en vertu du plan de travail approuvé par la Commission européenne, et éventuellement modifié avec l'accord de celle-ci. La Commission européenne pourra, de sa propre initiative ou à la demande de l'expert indépendant ou du groupe PSA, donner des instructions à l'expert indépendant. Le groupe PSA ne pourra pas donner d'instructions à l'expert indépendant.
- 9) La mission de l'expert indépendant est de garantir que l'ensemble des obligations présentées dans la lettre d'engagements du 23 juillet 2013 est respecté et pleinement mis en œuvre, ainsi que de s'assurer que le groupe PSA met en œuvre le plan de restructuration notifié le 12 mars 2013 à la Commission européenne.

- 10) L'expert indépendant:
- a) devra proposer à la Commission européenne dans son premier rapport un plan de travail détaillé décrivant la manière dont il vérifiera le respect de la lettre d'engagements du 23 juillet 2013;
 - b) devra vérifier que le groupe PSA met pleinement et correctement en œuvre son plan de restructuration et en particulier:
 - qu'il met en œuvre les engagements objet de la lettre du 23 juillet 2013 et les mesures compensatoires décrites dans la lettre d'engagements du 23 juillet 2013,
 - qu'il met en œuvre les mesures de viabilité décrites au point 6 de la lettre d'engagements du 23 juillet 2013;
 - c) devra s'assurer du respect de l'ensemble des autres engagements décrits dans la lettre du 23 juillet 2013;
 - d) devra remplir toutes les autres fonctions qui lui sont assignées dans la lettre d'engagements du 23 juillet 2013;
 - e) devra proposer au groupe PSA les mesures qu'il jugera utiles le respect des engagements objets de la lettre du 23 juillet 2013;
 - f) devra tenir compte des évolutions réglementaires pouvant avoir un effet sur la liquidité et la solvabilité afin de contrôler l'évolution des principaux indicateurs financiers pertinents par rapport aux projections du plan de restructuration du groupe PSA;
 - g) devra proposer un projet de rapport écrit à la Commission européenne, aux autorités françaises et au groupe PSA dans un délai de 30 jours à compter de chaque période de six mois. La Commission européenne, les autorités françaises et le groupe PSA pourront proposer des modifications dans un délai de 5 jours ouvrés. Dans un délai de cinq jours ouvrés à compter de la réception des commentaires, l'expert indépendant devra préparer un rapport final, tenant compte, dans la mesure du possible et à sa discrétion, des commentaires reçus. L'expert indépendant devra par la suite envoyer son rapport à la Commission européenne et aux autorités françaises. Il pourra ensuite envoyer son rapport au groupe PSA. En aucun cas, il pourra envoyer son rapport aux autorités françaises ou au groupe PSA avant de l'envoyer à la Commission européenne. Si le rapport final de l'expert indépendant contient des informations confidentielles vis-à-vis du groupe PSA, l'expert indépendant sera tenu de lui envoyer une version non confidentielle.

Le rapport devra en particulier décrire les démarches effectuées par l'expert indépendant pour remplir sa mission et le respect, par le groupe PSA, des obligations qui lui incombent en vertu de la lettre d'engagements. Il devra permettre à la Commission européenne de vérifier que le groupe PSA est géré en accord avec les obligations de la lettre d'engagements du 23 juillet 2013. Si nécessaire, la Commission européenne pourra préciser de manière plus détaillée ce qu'elle souhaite voir figurer dans le rapport.

Outre ces rapports, l'expert indépendant devra prévenir par écrit la Commission de manière diligente de tout manquement aux engagements décrits dans la lettre du 23 juillet 2013 qu'il pourrait être amené à soupçonner, en envoyant en parallèle une version non confidentielle de sa lettre au groupe PSA.

3. OBLIGATIONS INCOMBANT AU GROUPE PSA

- 11) Le groupe PSA devra fournir et exiger de ses conseillers qu'ils fournissent, dans le respect des règles du secret professionnel, toute coopération, assistance et information que l'expert indépendant pourrait raisonnablement leur demander pour l'exercice de ses missions en vertu de son mandat. L'expert indépendant devra avoir un accès sans restriction à toute l'information, aux documents ou archives, ainsi qu'à tous les dirigeants ou salariés du groupe PSA, nécessaires pour l'exercice de ses missions. Le groupe PSA devra fournir dans ses locaux un bureau à l'expert indépendant et tout salarié du groupe PSA devra se tenir prêt à rencontrer l'expert indépendant et à lui fournir les informations dont il aura besoin pour l'exercice de ses missions.
- 12) Sous réserve d'un accord du groupe PSA (lequel ne pourra être refusé ou retardé sans raison) et à ses frais, l'expert indépendant pourra s'entourer des conseils qu'il souhaitera en particulier juridiques ou de financement d'entreprise s'il considère que cela est nécessaire pour l'exercice de ses missions en vertu de la lettre d'engagements du 23 juillet 2013 et à condition que les coûts et autres frais en découlant soient raisonnables. Si le groupe PSA refuse que l'expert indépendant s'entoure de tels conseils, la Commission pourra approuver leur nomination après avoir entendu le groupe PSA. Seul l'expert indépendant pourra donner des instructions à ces conseils.

4. REMPLACEMENT, DÉCHARGEMENT ET NOMINATION D'UN NOUVEL EXPERT INDÉPENDANT

- 13) Si l'expert indépendant met fin à ses fonctions telles que décrites dans les engagements décrits dans la lettre du 23 juillet 2013 ou pour toute autre raison, telle que l'émergence d'un conflit d'intérêt concernant l'expert indépendant:
- a) la Commission pourra, après avoir entendu l'expert indépendant, imposer au groupe PSA de le remplacer;
 - b) le groupe PSA pourra, avec l'accord de la Commission, remplacer l'expert indépendant;
- 14) Si l'expert indépendant est démis de ses fonctions en vertu de la section 4 de la présente annexe, il pourra lui être imposé de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à ce qu'un nouvel expert indépendant soit nommé et qu'il lui ait communiqué l'ensemble des informations pertinentes qu'il a à sa disposition. Le nouvel expert indépendant sera nommé selon la procédure décrite à la section 1 de la présente annexe.
- 15) Sous réserve du point 13) de la présente annexe, l'expert indépendant ne pourra mettre un terme à ses fonctions qu'après en avoir été déchargé par la Commission, une fois qu'il aura rempli toutes les obligations qui lui incombent. Cependant, la Commission pourra à tout moment exiger qu'un nouvel expert indépendant soit nommé s'il devait apparaître ultérieurement que les engagements objet de la lettre du 23 juillet 2013 n'ont pas été pleinement et entièrement respectés.
-

DÉCISION (UE) 2016/2069 DE LA COMMISSION**du 1^{er} octobre 2014****concernant les mesures SA.14093 (C 76/2002) mises à exécution par la Belgique en faveur de Brussels South Charleroi Airport et Ryanair***[notifiée sous le numéro C(2014) 6849]***(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

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

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

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) À la suite d'informations parues dans la presse belge au mois de juillet 2001 et à la réception d'une plainte en janvier 2002, la Commission a été informée que la Belgique avait octroyé des mesures d'aide au bénéfice de la compagnie aérienne Ryanair Ltd (ci-après «Ryanair») pour l'exploitation de services aériens sur l'aéroport de Charleroi. Par lettres des 21 novembre 2001, 13 juin 2002 et 4 juillet 2002 et à l'occasion d'une réunion le 9 octobre 2002, la Belgique a communiqué des informations à ce sujet à la Commission.
- (2) Par lettre du 11 décembre 2002 ⁽³⁾ (ci-après la «décision d'ouverture»), la Commission a informé la Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (ci-après la «procédure formelle d'examen») à l'encontre de ces mesures. La Belgique a transmis ses observations le 14 février 2003.
- (3) La décision d'ouverture a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁴⁾. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause dans un délai d'un mois à compter de la date de publication.
- (4) La Commission a reçu des observations de la part des intéressés. Elle a transmis les observations à la Belgique par lettres des 19 mars et 22 avril 2003 en donnant à la Belgique la possibilité de les commenter. La Commission a reçu les commentaires de la Belgique par lettres datées des 16 et 27 mai 2003.
- (5) À la demande de la Commission, trois réunions ont eu lieu avec les autorités belges le 24 juin 2003 ainsi que les 23 et 25 juillet 2003. Ces réunions ont été suivies de l'envoi le 27 août 2003 de renseignements complémentaires demandés par la Commission.
- (6) Le 19 décembre 2003, la Belgique a envoyé à la Commission un courrier contenant des informations complémentaires. Dans ce courrier, les autorités belges demandaient une nouvelle réunion avec la Commission; cette réunion s'est tenue le 16 janvier 2004.

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

⁽²⁾ JO C 248 du 17.8.2012, p. 1.

⁽³⁾ SG(2002) D/233141.

⁽⁴⁾ JO C 18 du 25.1.2003, p. 3.

- (7) La Commission a adopté une décision finale partiellement négative le 12 février 2004 ⁽⁵⁾ (ci-après la «décision de 2004»).
- (8) Cette décision a été annulée par un arrêt du Tribunal le 17 décembre 2008 ⁽⁶⁾ (ci-après l'«arrêt de 2008»), obligeant la Commission à prendre une nouvelle décision finale concernant les mesures en cause. Le Tribunal a considéré que le défaut de la Commission d'examiner ensemble les mesures octroyées en faveur de Ryanair par la Région wallonne (ci-après la «Région») et par le gestionnaire de l'aéroport de Charleroi, la société anonyme Brussels South Charleroi Airport (ci-après «BSCA»), et de vérifier si, considérées ensemble, ces deux entités s'étaient comportées comme des opérateurs rationnels en économie de marché, était entaché d'une erreur de droit. L'arrêt de 2008 a eu pour effet la réouverture de la procédure formelle d'examen qui avait été clôturée par la décision finale de 2004.
- (9) Par courrier du 23 juillet 2010, la Commission a donné à la Belgique, ainsi qu'aux parties ayant présenté des observations dans le cadre de la procédure formelle d'examen initiée le 11 décembre 2002, la possibilité de présenter de nouvelles observations dans le cadre de la procédure formelle d'examen ouverte suite à l'arrêt de 2008. À la demande de la Commission le 20 avril 2011, les autorités belges ont envoyé des renseignements complémentaires par lettres des 14 juillet et 21 septembre 2011.
- (10) Par lettre du 21 mars 2012, la Commission a informé la Belgique de sa décision d'étendre à de nouvelles mesures la procédure formelle d'examen (ci-après la «décision d'extension de 2012»).
- (11) La décision d'extension de 2012 a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁷⁾. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause.
- (12) La Belgique a communiqué ses observations le 22 mai 2012. Les observations du 22 mai 2012 ne contenaient pas le tableau de synthèse figurant à l'annexe I de la décision d'extension de 2012. Celui-ci a été communiqué le 5 juin 2012.
- (13) Le 9 août 2012, la Commission a demandé des renseignements complémentaires concernant notamment les charges supportées par la Société Wallonne des Aéroports (ci-après la «SOWAER») du fait des investissements de celle-ci pour l'aéroport de Charleroi et de ses missions en faveur de BSCA. Les autorités belges ont transmis, le 3 septembre 2012, les comptes annuels de la SOWAER pour les années 2001 à 2004 et des informations complémentaires les 9 et 18 octobre 2012.
- (14) Le 26 octobre 2012, suite à une réunion, la Commission a demandé des informations complémentaires. La Belgique a transmis ces informations le 9 novembre 2012.
- (15) La Commission a reçu des observations de la part des intéressés suivants:
- les observations de la partie intéressée C ont été reçues le 14 septembre 2012,
 - les observations du Board of Airline Representatives ont été reçues le 17 septembre 2012, ainsi que les observations d'Air France, de Association of European Airlines et de Brussels Airport Company,
 - les observations de Brussels Airlines ont été reçues le 18 septembre 2012,
 - les observations de BSCA ont été reçues le 4 octobre 2012,
 - Ryanair a transmis ses observations le 3 octobre 2012, faisant référence aux observations transmises les 30 septembre 2011, 13 avril 2012 et 4 juillet 2012. Ryanair a transmis des observations complémentaires les 10 avril 2013, 20 décembre 2013, 17 et 31 janvier 2014.
- (16) La Commission a transmis ces observations à la Belgique les 2 juillet et 29 octobre 2012, 3 mai 2013, 22 janvier et 24 février 2014, en lui donnant la possibilité de les commenter. Elle a reçu les commentaires de la Belgique par lettres des 17 juillet 2012, 14 décembre 2012 et 5 juin 2013.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Arrêt du 17 décembre 2008, Ryanair/Commission, T-196/04, Rec. p. II-3646.

⁽⁷⁾ Voir note 2.

- (17) Le 14 janvier 2014, la Commission a demandé des informations complémentaires à la Belgique, notamment en vue d'appliquer le test de l'opérateur en économie de marché aux mesures en faveur de BSCA. La Belgique a répondu par courriers transmis les 7 et 24 février 2014. Ces réponses étant néanmoins incomplètes, la Commission a adressé une lettre de rappel à la Belgique le 10 mars 2014 afin de lui indiquer les réponses manquantes et de lui demander d'y répondre. Des éléments supplémentaires ont été transmis par la Belgique le 24 mars 2014.
- (18) Le 7 février 2014, la Commission a demandé des informations complémentaires à la Belgique, notamment concernant les mesures en faveur de Ryanair. Les 18 et 24 mars 2014, la Belgique a transmis une partie des réponses aux questions posées.
- (19) Le 7 février 2014 également a eu lieu à l'aéroport de Charleroi une réunion entre les représentants de la région wallonne, de la SOWAER et de la BSCA d'une part et les services de la Commission d'autre part.
- (20) Les 25 février et 11 mars 2014, la Commission a demandé à la Belgique des informations complémentaires et notamment des clarifications sur les éléments apportés par la Belgique les 7 et 24 février 2014 concernant les mesures de la Région et de la SOWAER en faveur de BSCA. La Belgique a répondu par courriers transmis les 25 mars et 4 avril 2014 (annexes transmises le 9 avril 2014).
- (21) Les 17 et 19 mars 2014, suite à l'adoption des lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes (ci-après les «lignes directrices aviation») ⁽⁸⁾, la Commission a invité la Belgique et les parties intéressées à formuler leurs observations sur l'application des lignes directrices aviation dans la présente affaire. En outre, le 15 avril 2014, une notice a été publiée, invitant les États membres et parties intéressées à soumettre leurs commentaires, y compris dans la présente affaire, à la lumière de l'entrée en vigueur des lignes directrices de l'Union européenne sur les aides d'État aux aéroports et aux lignes aériennes. La Commission a reçu des observations de Brussels Airport Company, de Brussels Airlines, de Board of Airlines Representatives, d'Air France, de l'association Transport et environnement. Elle a transmis ces commentaires à la Belgique le 26 mai 2014. Cette dernière a fait part de ses observations le 26 juin 2014.
- (22) Une nouvelle réunion a eu lieu entre les services de la Commission d'une part et la Belgique, BSCA et la SOWAER d'autre part le 11 avril 2014. Suite à cette réunion, la Belgique a fait parvenir des documents, ainsi qu'une note datée du 5 mai 2014 sur les missions de service public confiées à BSCA.
- (23) Le 5 mai 2014, la Commission a adressé une nouvelle demande d'informations à la Belgique, à laquelle cette dernière a répondu le 13 mai 2014.
- (24) Par courrier du 7 mai 2014, la Belgique a accepté que dans le cadre de la présente affaire, compte tenu de l'engagement pris par les services de la Commission de lui communiquer aussi rapidement que possible une traduction de la décision en langue néerlandais, la Commission puisse, à titre exceptionnel, lui notifier en vertu de l'article 297 du TFUE la décision en langue française. La Belgique a accepté que seule la version en langue française de la décision fasse foi et que la décision prenne effet par sa notification en langue française.
- (25) Le 2 juillet 2014, Brussels Airlines a fait parvenir une version actualisée des commentaires qu'il avait fournis le 25 septembre 2013 suite à la publication du projet de lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes. Ces commentaires ont été transmis à la Belgique le 4 juillet 2014 et cette dernière a fait part de ses observations le 18 juillet 2014.

2. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE RELATIFS AUX MESURES EXAMINÉES

2.1. Création de BSCA et de la SOWAER — Historique des engagements de la Région wallonne et de la SOWAER relatifs à Brussels South Charleroi Airport

2.1.1. Réforme institutionnelle de 1980

- (26) Suite à la loi de réforme institutionnelle du 8 août 1980, les régions belges se sont vues doter des compétences nécessaires pour l'équipement et l'exploitation des aérodromes et aéroports publics situés sur leur territoire à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National, pour lequel l'État fédéral belge a conservé les compétences en question.

⁽⁸⁾ JO C 99 du 4.4.2014, p. 3.

- (27) Selon la Belgique ⁽⁹⁾, le gouvernement wallon a alors décidé d'utiliser les potentialités économiques présentées par de telles infrastructures de transport et d'effectuer progressivement les investissements requis. Le 2 mai 1989, le gouvernement wallon a entériné une note du ministre des transports prévoyant que: «l'objectif premier de l'Exécutif wallon est donc de tout mettre en œuvre pour que les aéroports et aérodromes wallons atteignent rapidement leur seuil de rentabilité. Pour atteindre ce but, plusieurs actions doivent être menées conjointement et notamment en matière d'infrastructures.»

2.1.2. Création de BSCA et convention Région/BSCA de 1991

- (28) En 1991, la Région a créé BSCA, afin de gérer l'aéroport de Charleroi Bruxelles Sud (ci-après l'«aéroport de Charleroi»).
- (29) Par une convention en date du 9 juillet 1991 (ci-après la «convention Région/BSCA»), la Région a accordé à BSCA pour une durée de cinquante ans:
- une concession de service pour la gestion commerciale du domaine public de l'aéroport de Charleroi,
 - une concession domaniale portant sur l'utilisation permanente et exclusive de la zone aéroportuaire.
- (30) La convention Région/BSCA — y inclus le cahier des charges annexé à la convention (ci-après «le cahier des charges») — fixe le partage des charges entre la Région wallonne et BSCA:
- a) Pour ce qui concerne la concession de service, la convention Région/BSCA ⁽¹⁰⁾ prévoit que BSCA «assume à ses frais» les obligations liées à la gestion technique et commerciale de la zone aéroportuaire. Néanmoins, en application de l'article 25 du cahier des charges, la Région prendra en charge «le coût des services incendie ⁽¹¹⁾ et entretien ⁽¹²⁾» jusqu'au 1^{er} janvier 1997.
 - b) Pour ce qui concerne la concession domaniale, la convention prévoit que la Région a la charge de la mise en état, de même que tous travaux d'aménagement, d'installation et d'équipement de la zone concédée ⁽¹³⁾, alors que BSCA demeure responsable du nettoyage et de l'entretien de la zone concédée [...] ⁽¹⁴⁾. Le cahier des charges ⁽¹⁵⁾ prévoit en outre un programme annuel ou pluriannuel d'équipement, proposé par BSCA et arrêté en concertation avec la Région, dont le financement incombera à l'autorité concédante.
- (31) Concernant les redevances, la convention ⁽¹⁶⁾ prévoit que:
- BSCA est autorisé à percevoir les redevances liées au trafic aéroportuaire, ainsi que celles correspondant à toute prestation de services qu'il serait amené à fournir,
 - en contrepartie de la concession, BSCA paie à la Région une redevance annuelle égale à 35 % des redevances aéronautiques perçues par BSCA l'année précédente. Cette redevance est affectée à un fonds pour le règlement financier des problèmes d'environnement nés de l'exploitation de l'aéroport.

2.1.3. Mesures relatives au versement de la subvention «incendie-entretien» par la Région à BSCA de 1997 à 2002

- (32) En application de l'avenant n° 2 au cahier des charges, la prise en charge du «coût des services incendie et entretien» par la Région a été prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 2000.

⁽⁹⁾ Note de la Belgique du 24 février 2014.

⁽¹⁰⁾ Article 3.2 de la convention Région/BSCA

⁽¹¹⁾ En application de l'article 12 du cahier des charges, le service incendie est défini par référence aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale.

⁽¹²⁾ En application des articles 12 et 19 du cahier des charges, le service d'entretien est défini comme «le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, etc.», ainsi que «l'entretien des terrains, bâtiments et équipements des bâtiments et des matériels incorporés à la concession ou mis à sa disposition de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés».

⁽¹³⁾ Article 10.1 de la convention Région/BSCA.

⁽¹⁴⁾ En application de l'article 13.2 de la convention Région/BSCA, BSCA demeure responsable du nettoyage et de l'entretien de la zone concédée. Il doit également assurer toutes les petites ou grosses réparations nécessaires. Néanmoins, l'avenant n° 1 à la convention a limité la responsabilité de BSCA aux seules grosses réparations occasionnées par le défaut d'entretien urgent.

⁽¹⁵⁾ Article 22 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA.

⁽¹⁶⁾ Article 18 de la convention Région/BSCA.

- (33) La Région a également pris en charge le coût des services incendie et entretien au titre des années 2000 ⁽¹⁷⁾ et 2001 ⁽¹⁸⁾.
- (34) Pour ce qui concerne l'année 2002, la Belgique fait valoir que bien qu'il ait toujours été prévu par la Région de poursuivre l'octroi d'une compensation pour ces coûts, la création de la SOWAER et la mise en place d'un nouveau cadre juridique ont entraîné un retard dans la formalisation de la prolongation de cette compensation. Selon la Belgique, le maintien de cette prise en charge fut confirmé par un courrier du 5 juillet 2001 adressé par BSCA à l'administration wallonne des transports et équipements détaillant les grandes lignes du budget 2002 de BSCA consacrées aux coûts liés à ces services, suite à une conversation téléphonique au cours de laquelle aurait été confirmée la prise en charge de ces services par la Région pour 2002.

2.1.4. Fondements du plan d'investissements pour l'aéroport de Charleroi en 1999-2000

- (35) A la fin des années 90, un certain nombre d'études relatives aux possibilités de développement de l'aéroport de Charleroi ont été réalisées par des consultants externes. Ainsi, la Région a commandé à Tractebel une étude stratégique de développement de l'aéroport de Charleroi, clôturée en avril 2000 ⁽¹⁹⁾. Simultanément, une étude de Roland Berger International Management Consultant de juillet 2000 a porté sur le développement d'une stratégie aéroportuaire pour la Wallonie ⁽²⁰⁾. Enfin, dans le contexte des négociations avec la Région dès le début 2001 en vue d'une entrée éventuelle dans le capital de BSCA, Grands Travaux de Marseille a commandé une étude sur le développement potentiel de l'aéroport ⁽²¹⁾.
- (36) Selon la Belgique, avant même ces études et en raison des contraintes techniques liées à l'infrastructure existante ⁽²²⁾, il était certain qu'une nouvelle aérogare devait être construite sur la zone nord du site. Certains terrains avaient déjà été expropriés par l'Intercommunale Igretec chargée de la création de l'aéropôle. La Région a procédé elle-même à des expropriations dans le courant des années 90 et l'Intercommunale lui a rétrocédé, en 1999, des terrains qu'elle avait expropriés. C'est sur ces terrains que fut construit le nouveau terminal passagers, actuellement opérationnel.
- (37) Lors d'une séance du 20 juillet 2000, la Région wallonne a approuvé les orientations d'un accord-cadre portant sur un programme d'investissement pluriannuel sur l'aéroport de Charleroi, mentionnant en particulier «le concept d'une nouvelle aérogare passagers», pour un budget global de 113,74 millions d'EUR.

Tableau 1

Investissements d'infrastructure prévus par l'accord-cadre du 20 juillet 2000

(en millions)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total BEF	Total EUR
Terrains	145					38			183	4,54
Infrastructures	340	613	601	1 044	412	100	923	372	4 405	109,20

⁽¹⁷⁾ En application du décret du 16 décembre 1999 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2000 et de l'arrêté du 27 septembre 2000 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2000.

⁽¹⁸⁾ En application du décret du 14 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2001 et de l'arrêté du 4 octobre 2001 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2001.

⁽¹⁹⁾ Cette étude portait sur le plan de développement de l'aéroport de Charleroi — Bruxelles Sud à moyen (5 ans) et à long terme (20 ans). Elle faisait référence au projet de nouvelle aérogare nord et contenait une description précise des investissements proposés.

⁽²⁰⁾ Cette étude a mis en évidence les créneaux potentiels pour l'aéroport de Charleroi et notamment l'éventualité d'une base low cost, citant Ryanair. Cette étude chiffrait les investissements à réaliser pour développer l'aéroport: le système de pistes, les expropriations, l'assainissement et réseaux divers, les remblais/déblais, la nouvelle aérogare, le parking desserte et accès privé à l'aéroport, l'accès public routier et autres, (carburants, tour de contrôle, matériel roulant, etc.).

⁽²¹⁾ Cette étude confirmait le segment de développement pour l'aéroport de Charleroi, à savoir les compagnies low cost, les compagnies régionales et les compagnies charters. Cette étude confirmait que Ryanair était une opportunité de développement rapide du trafic à court terme avec 5 avions basés. Cette étude analysait également les conditions techniques liées à l'arrivée des compagnies aériennes Easyjet et Go, ainsi que des compagnies régionales et charters.

⁽²²⁾ Ces contraintes techniques étaient liées à la nécessité de disposer d'un système ILS (*Instrument Landing System*) de catégorie III afin de permettre les atterrissages par mauvaise visibilité, élément indispensable afin de pouvoir accueillir des compagnies aériennes avec des avions basés et des lignes régulières. À cette époque, le projet du parc d'activités économiques «Aéropôle» dans sa version initiale s'étendait beaucoup plus au sud de manière telle qu'il aurait rendu impossible le développement des infrastructures aéroportuaires.

- (38) Le 8 novembre 2000, la Région a adopté une décision en exécution de sa décision du 20 juillet 2000, modifiant les hypothèses du programme d'investissement pluriannuel et portant le coût global d'investissement à 121 millions d'EUR. Néanmoins, selon la note attachée à cette décision, «les investissements relatifs à la nouvelle aérogare et à ses infrastructures d'accompagnement ne verront leur réalisation s'effectuer qu'au fur et à mesure de l'évolution des besoins spécifiques. La prise en charge de ces investissements devant être examinée en fonction du développement des activités». La note précise l'évaluation à ce stade des coûts engendrés par une nouvelle aérogare: «si les besoins réels de l'aéroport le nécessitent (...), la réalisation de la nouvelle aérogare et des infrastructures d'accompagnement qui lui sont liées pourrait engendrer un investissement de l'ordre de 1 514 millions de BEF», soit environ 37,5 millions d'EUR, sans toutefois détailler le calendrier de mise en œuvre de cette somme (voir tableau 9). À cette date, les modalités de financement du programme d'investissement de l'aéroport de Charleroi n'étaient pas encore déterminées ⁽²³⁾.

Tableau 2

Investissements d'infrastructure prévus par la note jointe à la décision du 8 novembre 2000

(en millions)

	2000	2001	2002	2003	2004	Post 2004	Total BEF	Total EUR
Total A	93	160	15		38		306	7,59
Total B	12	729	709	548	319	743	3 060	75,86
Aérogare	0	0	1 514				1 514	37,53
Total	105	889	2 238	548	357	743	4 880	120,97

A: financement direct par la Région; B: subventions d'investissement.

2.1.5. Création de la SOWAER au 1^{er} juillet 2001

- (39) Le 1^{er} juillet 2001, la Région a constitué une société sous son contrôle exclusif, la Société Wallonne des Aéroports (ci-après «SOWAER»), pour développer les infrastructures aéroportuaires de la Région, mettre ces infrastructures à disposition des sociétés gestionnaires des aéroports concernés et les maintenir dans un état opérationnel en prenant en charge les gros entretiens et réparations.
- (40) Au préalable, dans une décision du 23 mai 2001 ayant pour objet la «mise en place d'un mécanisme financier et [la] création d'une société spécialisée», la Région avait approuvé les statuts et le plan financier de la SOWAER pour les années 2001 à 2004 ⁽²⁴⁾, et notamment un montant d'investissements total sur l'aéroport de Charleroi de 3 753 millions de BEF, soit environ 93 millions d'EUR, dont 28 millions d'EUR pour la nouvelle aérogare (voir tableau 3).

Tableau 3

Investissements d'infrastructure prévus par le plan financier de la SOWAER, approuvé par la Région le 23 mai 2001

(en millions)

	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Terrains	253	15	0	38	306	7,59
Infrastructures	741	709	548	319	2 317	57,44

⁽²³⁾ Une intervention financière de la Société Régionale Wallonne du Transport (SRWT), finalement abandonnée, était alors envisagée. La note susmentionnée indique ainsi qu'«il conviendra donc d'adapter les textes existants (convention de concession, cahier des charges et protocoles annexes) en fonction de la formule nouvelle qui aura été retenue pour le financement des investissements».

⁽²⁴⁾ Transmis en annexe 19 de la lettre de la Belgique du 26 août 2003

(en millions)

	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Aérogare	10	500	500	120	1 130	28,01
Total	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

- (41) Un plan financier plus détaillé et reprenant les dernières évolutions des programmes d'investissements de Liège et de Charleroi a été présenté au conseil d'administration de la SOWAER en mars 2002 ⁽²⁵⁾. Ce plan a ensuite été réactualisé à intervalles réguliers (environ une fois par an).
- (42) Egalement aux termes du plan financier de la SOWAER approuvé le 23 mai 2001, la contribution au fonds environnement a été plafonnée à 75 millions de BEF (1,86 million d'EUR) pour l'année 2002. Ce plan financier mettait également en recettes de la SOWAER le solde du fonds environnement, au titre de ses missions déléguées.

2.1.6. Convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002 et avenant n° 3 à la convention Région/BSCA du 29 mars 2002

- (43) Le 15 avril 2002, la SOWAER, qui avait repris le 29 mars 2002 la concession domaniale accordée à BSCA en 1991, a conclu une convention de sous-concession domaniale avec BSCA (ci-après la «convention SOWAER/BSCA de 2002») en vertu de laquelle:
- a) BSCA peut utiliser jusqu'en 2040 de façon exclusive la zone aéroportuaire aux fins de son exploitation. Sur cette zone aéroportuaire, la SOWAER s'engage à réaliser un programme d'investissements (ci-après le «programme d'investissements»), détaillé dans la convention SOWAER/BSCA et identique au programme mentionné au considérant 40 ci-dessus. La SOWAER s'engage en outre à effectuer les grosses réparations et gros entretiens relatifs aux terrains, constructions et infrastructures.
 - b) En contrepartie de la mise à disposition de la zone aéroportuaire, de la réalisation du programme d'investissement et de la réalisation des gros entretiens, BSCA doit payer une redevance de concession constituée:
 - d'une partie variable annuelle égale à 35 % des redevances aéronautiques avec un plafonnement destiné à évoluer au cours du temps (ci-après la «redevance variable plafonnée»),
 - d'une redevance forfaitaire annuelle destinée aussi à évoluer au cours du temps (ci-après la «redevance forfaitaire»).
- (44) Quasi simultanément, le 29 mars 2002, la Région et BSCA ont conclu un avenant modifiant la convention Région/BSCA. Selon cet avenant — avenant n° 3 à la convention Région/BSCA ⁽²⁶⁾ —, la Région s'engageait à verser à BSCA:
- une subvention lui permettant d'assumer les coûts supportés pour la mise à disposition par la SOWAER des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires. Cette subvention correspondait à la redevance forfaitaire mentionnée dans le considérant 43, si bien que BSCA ne supportait finalement que la redevance variable plafonnée,
 - une subvention remboursant les dépenses (charges et investissements) engagées par BSCA pour les services «entretien et incendie». L'avenant n° 3 modifie également l'article 25 du cahier des charges en prévoyant notamment dans le compte d'exploitation relatif au coût des services incendie et entretien l'inclusion des coûts des investissements et/ou charges d'amortissements des investissements.

2.1.7. Révision du programme d'investissements du 3 avril 2003

- (45) Le 3 avril 2003, le gouvernement wallon a pris acte d'une révision du programme d'investissements. Cette révision prévoyait notamment de modifier la capacité du nouveau terminal par rapport au niveau décidé dans la version initiale du programme d'investissements. En effet, au lieu d'une capacité de 2 millions de passagers, il était

⁽²⁵⁾ Transmis en annexe 2 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

⁽²⁶⁾ Article 3.2.2 de l'avenant n° 3 à la convention Région/BSCA du 29 mars 2002.

désormais prévu de construire un terminal d'une capacité de 3 millions de passagers, ainsi qu'un parking voitures plus grand que prévu à l'origine. Cette révision représentait un montant d'investissements supplémentaires de 33 millions d'EUR.

2.1.8. Convention SOWAER/BSCA du 4 avril 2006 et avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006

- (46) La convention SOWAER/ BSCA de 2002 a été remplacée le 4 avril 2006 par une nouvelle convention (ci-après la «convention SOWAER/BSCA de 2006»). Cette dernière reprend l'essentiel des dispositions de la convention SOWAER/BSCA de 2002 en précisant le contenu de certains services que rend la SOWAER à BSCA en sus des services définis par la convention SOWAER/BSCA de 2002. De plus, elle modifie les modalités de calcul du montant des redevances de concession que BSCA doit payer à la SOWAER.
- (47) La convention Région/BSCA a parallèlement été modifiée par son avenant n° 5 le 10 mars 2006. L'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA prévoit désormais que:

- font l'objet d'une compensation de la Région les coûts engagés par BSCA pour les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire,
- cette compensation est plafonnée. Le plafond, fixé à 5 774 000 EUR pour 2006, est indexé annuellement.

- (48) L'avenant précise également que le montant de la compensation financière doit être révisé avant juillet 2009.

2.1.9. Avenant n° 6 à la convention Région/BSCA du 15 janvier 2008

- (49) La convention Région/BSCA a été à nouveau modifiée le 15 janvier 2008 (avenant n° 6). En application de cet amendement:
- la Région confie à BSCA, outre l'exécution des services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, l'exécution des services liés au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols prévisionnels ⁽²⁷⁾, au marshaling ⁽²⁸⁾ et à la sûreté ⁽²⁹⁾ [ces missions étaient auparavant assurées directement par la Région ⁽³⁰⁾],
 - la subvention de la Région couvre désormais non seulement les coûts de BSCA relatifs à l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire (avec le maintien du plafonnement), mais aussi ceux relatifs à la sûreté, au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols prévisionnels et au marshaling.

2.2. Développement de l'aéroport de Charleroi

- (50) Pratiquement dépourvu d'utilisateurs réguliers jusque-là, l'aéroport de Charleroi a accueilli, à partir du 1^{er} mai 1997, la compagnie Ryanair, initialement pour l'exploitation d'une ligne Dublin-Charleroi. En avril 2001, Ryanair a ouvert sa première base continentale à Charleroi en y installant, dans un premier temps, deux avions, et en ouvrant de nouvelles destinations (Shannon, Glasgow, Pise, Venise et Carcassonne).
- (51) De 2000 à 2013, le trafic de Charleroi est passé d'environ 200 000 à près de 7 millions de passagers.

⁽²⁷⁾ Cette mission couvre: i) la collecte de toutes les informations relatives aux mouvements d'aéronefs; ii) la collecte de différents documents d'aéronefs; et iii) la planification et la gestion des parkings avion.

⁽²⁸⁾ Guidage des avions jusqu'au parking.

⁽²⁹⁾ Les services liés à la sûreté comprennent «l'inspection filtrage, la télésurveillance, les rondes et patrouilles de surveillance, le contrôle d'accès et la délivrance des badges visiteurs». Les missions de sûreté ont été déléguées à BSCA Security, une société possédée à 51 % par la Région wallonne et 49 % par BSCA.

⁽³⁰⁾ Les tâches de sûreté et de sécurité au sein de l'aéroport de Charleroi ont été confiées à BSCA en application du décret du 19 décembre 2007 modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la région wallonne. Également en application de ce décret, les tâches de sécurité sont déléguées par BSCA à BSCA-Security, une société de droit anonyme créée à cet effet, dont le capital est détenu à 49 % par BSCA et à 51 % par la Région.

Tableau 4

Statistiques annuelles de trafic à l'aéroport de Charleroi

Année	Passagers	Année	Passagers
2000	255 317	2007	2 458 980
2001	773 431	2008	2 957 026
2002	1 271 596	2009	3 937 187
2003	1 804 287	2010	5 195 372
2004	2 034 140	2011	5 901 007
2005	1 873 651	2012	6 156 427
2006	2 166 915	2013	6 786 979

(52) Ryanair a toujours représenté plus de [70-80] (*) % du trafic de l'aéroport de Charleroi.

2.3. Statut et actionariat de BSCA

- (53) L'actionariat de BSCA a été remodelé à de nombreuses reprises depuis 2001. À la fin de l'année 2000, BSCA était en effet détenu à plus de 80 % par Sambrinvest ⁽³¹⁾, et dans une moindre mesure par Cockerill Sambre, Igretec ⁽³²⁾ et quelques autres actionnaires.
- (54) Une première refonte est intervenue sur le fondement d'une décision du gouvernement wallon du 8 février 2001. Par cette décision, le gouvernement a chargé la Sogepa ⁽³³⁾, une société contrôlée par la Région, de racheter 2 680 actions de BSCA (soit 43,79 % du capital) détenues par Sambrinvest, les actions propres détenues par BSCA, ainsi que les parts que souhaiteraient vendre les «actionnaires privés». En outre, le gouvernement a chargé dans la même convention le ministre responsable de la gestion aéroportuaire de «préparer une convention d'actionnaires liant SOWAER, Sambrinvest et éventuellement Igretec, qui organisera entre elles la coordination des pouvoirs au sein de BSCA tant à l'assemblée générale qu'au conseil d'administration et au comité de direction».
- (55) La Région a également décidé d'engager parallèlement une augmentation de capital de BSCA: le principe d'une telle recapitalisation apparaît en mai 2001 dans une décision du gouvernement wallon ⁽³⁴⁾. Cette augmentation de capital, d'un montant total de 3 941 300 EUR, a été réalisée le 3 décembre 2002; la SOWAER a apporté en numéraire la somme de 3 808 660 EUR, contre 49,23 % des parts du capital de BSCA.

(*) Information couverte par le secret professionnel.

⁽³¹⁾ Sambrinvest est un acteur de capital à risque actif dans la région de Charleroi-Thuin. Il a pour objet l'accompagnement et le développement des PME. Jusqu'en 2012, Sambrinvest était détenu à 50 % par la Région wallonne.

⁽³²⁾ Igretec est l'Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Études Techniques et Économiques. Elle participe au développement et à la reconversion de Charleroi au travers du développement de l'aéroport, de l'aéropole voisin, et de l'aménagement des zones industrielles, Igretec regroupe 68 communes, principalement de la province de Hainaut. Elle est présidée par le ministre-président de la Région wallonne.

⁽³³⁾ La Société Wallonne de Gestion et de Participation (Sogepa) est le bras financier privilégié de la Région wallonne pour l'aide aux entreprises en redéploiement. Elle intervient soit sous la forme de prêts, soit sous la forme de capital, et gère les participations, obligations, avances ou intérêts que la Région wallonne ou elle-même détient dans ces sociétés via des missions déléguées du Gouvernement.

⁽³⁴⁾ Décision du 23 mai 2001 intitulée «Développement des aéroports, mise en place d'un mécanisme financier et création d'une société spécialisée». C'est par cette décision que le gouvernement wallon marque son accord sur les statuts de la SOWAER, sur son plan financier, ses prévisions budgétaires et sa structure de gestion. Il invite la Sogepa à procéder à la constitution de la SOWAER, et dispose que «le financement des mesures environnementales, hors isolations, sera examiné par la SOWAER, en concertation avec les sociétés concessionnaires».

Tableau 5

Évolution de la composition de l'actionnariat de BSCA ⁽¹⁾

(en %)

Année	BSCA	SOWAER	Sogepa	Sambrinvest	Igretec	Belgian airport	Autres
2000	6,21	—	0,00	82,84	2,29	0,00	8,66
2001	0,00	—	55,07	39,05	2,29	0,00	3,59
2002	0,00	49,23	27,01	19,16	2,32	0,00	2,28
2003	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2004	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2005	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2006	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2007	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2008	0,00	48,89	27,65	19,16	2,32	0,00	1,99
2009	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2010	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2011	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2012	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67
2013	0,00	22,56	27,65	19,16	2,32	27,65	0,67

Les chiffres sont valables au 31 décembre de l'année indiquée.

⁽¹⁾ Lettre des autorités belges du 21 septembre 2011 et du 6 février 2014.

- (56) De 2002 à 2008, la SOWAER a géré une part d'environ 49 % du capital de BSCA. Selon les autorités belges, cette gestion a été effectuée pour le compte du gouvernement wallon.
- (57) En 2009, BSCA a ouvert son capital à un partenaire privé. Le consortium Belgian Airports (ci-après «Belgian Airports»), composé du groupe italien SAVE et de la société belge Holding Communal SA ⁽³⁵⁾, a ainsi acquis 27,65 % des parts du gestionnaire d'aéroport. Belgian Airports dispose d'un droit de veto sur un certain nombre de décisions importantes, y inclus les accords commerciaux avec Ryanair.

3. DESCRIPTION DES MESURES

- (58) Deux types de mesures font l'objet de la présente décision:
- les mesures de la Région et de la SOWAER en faveur de BSCA (section 3.1),
 - les mesures de la Région, de la SOWAER et de BSCA en faveur de Ryanair (section 3.2).

⁽³⁵⁾ Cette société a été liquidée en 2011.

3.1. Mesures de la Région et de la SOWAER en faveur de BSCA

(59) Les mesures en faveur de BSCA visées par la procédure sont les suivantes:

- en application de la convention SOWAER/BSCA et des décisions d'investissements, la mise à disposition de BSCA des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi et la réalisation d'un programme d'investissements destinés à moderniser et agrandir celles-ci, ainsi que la prestation de certains services par la SOWAER incluant les grosses réparations de l'infrastructure, en contrepartie d'une redevance payée par BSCA (section 3.1.1),
- en application de la convention Région/BSCA, l'octroi par la Région d'une subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire (section 3.1.2),
- la souscription le 3 décembre 2002 par la SOWAER d'une augmentation du capital social de BSCA (section 3.1.3).

3.1.1. *Mise à disposition des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, y compris des infrastructures réalisées grâce au programme d'investissements, et prestation de certains services notamment les grosses réparations, en contrepartie d'une redevance de concession*

3.1.1.1. *Mise à disposition des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, y compris des infrastructures réalisées grâce au programme d'investissements et prestation de certains services notamment les grosses réparations*

(60) En application de la convention SOWAER/BSCA de 2002, la SOWAER:

- octroie à BSCA jusqu'en 2040 une sous-concession domaniale portant sur l'utilisation permanente et exclusive de la zone aéroportuaire aux fins de son exploitation,
- met à disposition de BSCA de nouveaux investissements. Le programme d'investissements, qui inclut notamment la construction d'une nouvelle aérogare, l'allongement de la piste, la construction d'un taxiway et d'un parking pour les avions additionnels et des équipements pour l'aide à la navigation, représente un montant de 93 millions d'EUR ⁽³⁶⁾:

Tableau 6

Programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002

	<i>(en millions)</i>					
	2001	2002	2003	2004	Total BEF	Total EUR
Terrains	253	15	0	38	306	7,59
Infrastructures	741	709	548	319	2 317	57,44
Aérogare	10	500	500	120	1 130	28,01
Total	1 004	1 224	1 048	477	3 753	93,03

⁽³⁶⁾ Ce programme est identique au programme mentionné dans le considérant 41.

— effectue les grosses réparations et gros entretiens relatifs aux terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires se trouvant sur la zone concédée.

- (61) Le programme d'investissements a été révisé annuellement. Ces révisions ont inclus à la fois des actualisations liées à des surcoûts qui n'avaient pas été anticipés en avril 2002 et des décisions portant sur de nouveaux investissements. Notamment, le 3 avril 2003, le gouvernement wallon a pris acte d'une révision du programme d'investissements approuvée par le conseil d'administration de la SOWAER. Cette révision ⁽³⁷⁾ prévoyait en particulier un nouveau terminal d'une capacité plus grande que celle envisagée à l'origine (3 millions au lieu de 2 millions de passagers) et un parking voitures plus grand que prévu à l'origine. Elle impliquait un montant d'investissements supplémentaires de 33 millions d'EUR.
- (62) Le programme d'investissements a été révisé annuellement jusqu'en 2009 ⁽³⁸⁾. Le coût total du programme d'investissements de la SOWAER à Charleroi pour 2002-2010, tel que revu lors de sa dernière actualisation par le Conseil d'administration de la SOWAER en 2009, s'élève à 219 103 435 EUR ⁽³⁹⁾. Bien que ce programme d'investissements ait été intitulé «Programme d'investissements pour 2002-2010», les dépenses étaient prévues jusqu'en 2017.

Tableau 7

Coûts totaux du programme d'investissement de la SOWAER à Charleroi, tel que revu par le Conseil d'administration de la SOWAER en 2009

(en EUR)

Type d'investissements	
Investissements classiques	[180 000 000-210 000 000]
Dont terrains	[4 000 000-5 000 000]
Dont parking avion	[36 000 000-40 000 000]
Dont nouvelle aérogare	[80 000 000-100 000 000]
Dont tour de contrôle	[10 000 000-13 000 000]
Anciens engagements	[1 000 000-2 000 000]
Investissements générant des recettes	[3 000 000-4 000 000]
Sécurité — Sûreté — Environnement	[8 000 000-11 000 000]
Entretiens extraordinaires	[4 000 000-6 000 000]
Total	219 103 435

Source: annexe 7 de la lettre des autorités belges du 21 septembre 2011.

⁽³⁷⁾ Selon la note de la SOWAER au gouvernement wallon du 3 avril 2003, en application de cette révision, le programme d'investissements passait de 93 à 150,8 millions d'EUR, soit une augmentation de 57,8 millions, dont:

- a) 33 millions pour l'extension du terminal passagers par rapport à ce qui était antérieurement prévu;
- b) 3 millions pour la deuxième phase de la construction de tour de contrôle;
- c) 2 millions pour le programme de sûreté et de sécurité;
- d) 1,6 million pour la reprise par la SOWAER de l'encours budgétaire;
- e) 1,5 million pour la réactualisation des acquisitions de terrains autour de l'aéroport;
- f) 12 millions pour provisionner les décomptes et régularisations éventuels;
- g) 4,8 millions qualifiés de «variation».

⁽³⁸⁾ Voir note de la Belgique du 6 février 2014.

⁽³⁹⁾ Ce montant exclut le programme obligatoire d'investissements complémentaires (qui n'est pas examiné dans la présente décision) et les investissements financés en propre par BSCA.

- (63) Outre les grosses réparations et entretien, en application de la convention SOWAER/BSCA de 2006, la SOWAER s'est engagée à fournir des services additionnels pour le compte de BSCA, à savoir notamment des services de conseil de toutes natures (juridique, environnemental, financier, administratif, etc.), l'analyse et les recommandations concernant les nuisances sonores liées à l'aéroport et la définition et la mise à jour d'un système d'information géographique (SIG).

3.1.1.2. *Redevance de concession due par BSCA à la SOWAER*

- (64) En contrepartie des éléments décrits dans la section 3.1.1.1, BSCA paie à la SOWAER une redevance de concession.

i) Dispositions contractuelles

a) Période du 15 avril 2002 au 31 décembre 2005

- (65) En application de la convention SOWAER/BSCA de 2002, BSCA paie à la Région une redevance de concession constituée:

— d'un montant annuel variable (ci-après la «redevance variable plafonnée»), égal à 35 % des redevances aéronautiques perçues durant l'année en cours, avec un plafonnement fixé à 883 689 EUR en 2002 et majoré de 2 % par an de 2003 à 2006; ce plafonnement est porté à 2 650 000 EUR en 2007, majoré de 2 % par an, et revu à partir de 2015 ⁽⁴⁰⁾. Cette redevance est affectée à un fonds pour le règlement financier des problèmes d'environnement nés de l'exploitation de l'aéroport,

— d'un montant annuel forfaitaire (ci-après la «redevance forfaitaire»), fixé à 9 371 000 EUR pour 2002 et par la suite indexé. Ce montant est porté à 13 525 000 EUR à partir de 2010 et indexé ⁽⁴¹⁾.

- (66) Néanmoins, aux termes de la convention de concession Région/BSCA telle que modifiée le 29 mars 2002, BSCA bénéficie d'une subvention de la Région destinée à lui permettre «d'assumer des missions de service public dans le cadre de l'exploitation de l'aéroport de Charleroi, à savoir les frais liés à l'utilisation des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires mis à sa disposition par la SOWAER». Cette subvention est égale à la redevance forfaitaire plafonnée, de sorte que seule la redevance variable plafonnée est réellement à la charge de BSCA. De plus, en application de la convention SOWAER/BSCA de 2002, BSCA est exemptée du paiement de la redevance forfaitaire en cas de non-perception de la subvention de la Région ⁽⁴²⁾.

b) Période à partir du 1^{er} janvier 2006

- (67) La convention SOWAER/BSCA de 2002 a été révisée par la convention SOWAER/BSCA de 2006, applicable au 1^{er} janvier 2006. Aux termes de cette convention ⁽⁴³⁾, BSCA verse à la SOWAER:

— un montant annuel variable, fixé à 1,5 EUR par passager et 8 EUR par tonne de fret, indexés sur la base de l'indice des prix à la consommation de la Belgique ⁽⁴⁴⁾. Ce montant variable a été plafonné contractuellement à 956 533 EUR ⁽⁴⁵⁾ pour 2006, puis à 2 651 067 EUR à partir de 2007, ce montant étant majoré à partir de 2008 de 2 % composés par an,

— un montant annuel forfaitaire de 10 094 000 EUR, majoré de 2 % annuellement.

⁽⁴⁰⁾ Article 11 de la convention de la convention SOWAER/BSCA de 2002.

⁽⁴¹⁾ Voir note 40.

⁽⁴²⁾ L'article 11.3 de la convention SOWAER/BSCA de 2002 stipule que «BSCA bénéficiera d'une exemption de paiement de la redevance forfaitaire à concurrence de la subvention de la Région Wallonne qu'elle ne percevrait pas ou plus, pour une raison non fautive ou indépendante de sa volonté».

⁽⁴³⁾ Article 12 de la convention de services SOWAER/BSCA de 2006.

⁽⁴⁴⁾ L'indexation est annuelle à partir de 2007. Elle est calculée à partir de l'Indice belge des Prix à la Consommation.

⁽⁴⁵⁾ Le plafond de 956 533 EUR correspond au plafond de 883 689 EUR (prévu dans la convention SOWAER/BSCA de 2002) majoré de 2 % par an

- (68) Parallèlement, la convention de concession de services entre la Région et BSCA du 10 mars 2006 modifie les termes de la subvention de la Région destinée à couvrir la part fixe des redevances de BSCA à la SOWAER ⁽⁴⁶⁾ et reprend la clause d'exemption visée au considérant 66 ci-dessus ⁽⁴⁷⁾.
- (69) Enfin, par l'avenant n° 1 du 27 mai 2009 à la convention SOWAER/BSCA de 2006, BSCA et la SOWAER ont convenu qu'un montant annuel additionnel de [...] EUR par mètre carré supplémentaire ⁽⁴⁸⁾ est versé par BSCA à la SOWAER depuis 2009 en date en vue de l'acquisition de nouveaux terrains par la SOWAER et de l'extension corrélative du périmètre de la convention de services. Ces sommes supplémentaires s'élevaient à 1 206 EUR en 2010, 1 230 EUR en 2011, 1 255 EUR en 2012 et 1 280 EUR en 2013 ⁽⁴⁹⁾.
- ii) Montants des redevances versées par BSCA à la SOWAER
- (70) Au vu de ces éléments, les montants des redevances effectivement versées par BSCA à la SOWAER sont synthétisés dans le tableau 8, en tenant compte des compensations versées par la Région à BSCA pour transfert à la SOWAER.

Tableau 8

Redevances versées par BSCA à la SOWAER ⁽¹⁾

(en EUR)

Année	Part fixe	Part variable	Redevances totales	Redevances nettes
2002	9 371 000	883 689	10 254 689	883 689
2003	9 558 420	901 363	10 459 783	901 363
2004	9 749 588	919 390	10 668 978	919 390
2005	9 944 580	937 778	10 882 358	937 778
2006	10 094 000	956 532	11 050 532	956 532
2007	10 262 000	2 651 067	12 913 067	2 651 067
2008	10 478 000	2 704 088	13 182 088	2 704 088
2009	10 150 000	2 758 170	12 908 761	2 758 761
2010	10 150 000	2 813 333	12 964 539	2 814 539
2011	10 353 000	2 869 600	13 223 830	2 870 830
2012	10 353 000	2 926 992	13 281 247	2 928 247
2013	10 353 000	2 985 532	13 339 812	2 986 812

Outre les parts fixe et variable, les redevances totales intègrent le montant additionnel lié à l'extension du périmètre de la convention de services à partir de 2009 visé au considérant 69. Les redevances nettes prennent en compte la subvention de la Région à BSCA.

⁽¹⁾ Annexe 2 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

⁽⁴⁶⁾ Selon cet avenant, la compensation financière de la Région à BSCA n'est plus destinée qu'aux seuls «frais liés à l'utilisation des terrains, constructions et infrastructures aéroportuaires mis à sa disposition par la SOWAER dans l'exécution des services liés à la protection contre l'incendie, la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire». Des montants sont donc inscrits au budget de la Région au titre de «Subvention à BSCA lui permettant d'assurer des missions de service public dans le cadre de l'exploitation des aéroports»

⁽⁴⁷⁾ L'article 12.3 de la convention SOWAER/BSCA de 2006 stipule que «BSCA bénéficiera d'une exemption de paiement du prix des services à concurrence de la compensation financière de la Région Wallonne dont elle ne percevrait pas ou plus le paiement, pour une raison non fautive ou indépendante de sa volonté».

⁽⁴⁸⁾ Ce montant est indexé à hauteur de 2 % par an. Il s'applique aux surfaces rajoutées à l'emprise de la sous-concession à partir de la date de leur acquisition par la SOWAER.

⁽⁴⁹⁾ Annexe 2 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

3.1.2. Subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire

3.1.2.1. Dispositions contractuelles

a) Période du 29 mars 2002 au 31 décembre 2005

- (71) L'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention de concession Région/BSCA modifie l'article 3.2 de la convention Région/BSCA et prévoit que la Région wallonne rembourse les dépenses inhérentes aux services incendie et entretien:

— le service incendie est défini par référence aux normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale ⁽⁵⁰⁾,

— le service d'entretien est défini comme «le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, etc.» ⁽⁵¹⁾ ainsi que «l'entretien des terrains, bâtiments et équipements des bâtiments et des matériels incorporés à la concession ou mis à sa disposition de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés» ⁽⁵²⁾.

- (72) L'avenant n° 3 du 29 mars 2002 modifie également l'article 25 du cahier des charges et prévoit que le concessionnaire soumet à l'autorité concédante le budget relatif aux rubriques incendie et entretien et qu'il tient un compte d'exploitation distinct qui pourra à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante.

«Sont notamment imputés à ce compte d'exploitation:

— le coût complet du personnel chargé de la protection incendie et de l'entretien du site aéroportuaire et de l'encadrement de ce personnel, y compris les charges patronales et les provisions y afférentes (activités nouvelles),

— les coûts des services et biens divers (en ce compris les sous-traitances éventuelles),

— les coûts des investissements et/ou charges d'amortissements des investissements [⁽⁵³⁾],

— les dépenses éventuelles de sous-traitance en matière d'entretien et de protection incendie.»

b) Période du 10 mars 2006 au 31 décembre 2007

- (73) L'avenant n° 5 du 10 mars 2006 à la convention de concession Région/BSCA modifie l'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA comme suit: «Font l'objet d'inscriptions annuelles au budget de la Région wallonne: (...) la compensation financière accordée par la Région wallonne à BSCA pour les coûts d'exécution des services liés à la protection contre l'incendie, à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, dans le respect des conditions posées par l'article 25 du cahier des charges annexé à la présente convention.»

- (74) L'avenant n° 5 modifie également l'article 25 du cahier des charges. L'article 25 modifié prévoit que «les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire incluent l'entretien courant du site aéroportuaire, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire».

- (75) En application de l'article 25 du cahier des charges, la compensation financière est plafonnée à 5 774 000 EUR pour 2006. Ce plafond est indexé annuellement jusqu'au 31 décembre 2009. Le montant de la compensation financière doit être révisé au plus tard au second semestre 2009.

⁽⁵⁰⁾ Article 12 du cahier des charges.

⁽⁵¹⁾ Voir note 50.

⁽⁵²⁾ Article 19 du cahier des charges.

⁽⁵³⁾ Les coûts des investissements et/ou charges d'amortissements des investissements n'étaient pas mentionnés dans les textes antérieurs.

(76) De plus l'article 25.7 du cahier des charges, introduit par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006, prévoit que le montant de la compensation ne peut dépasser les coûts réels supportés par BSCA et que toute surcompensation des coûts fera l'objet d'une compensation budgétaire effectuée à charge de l'inscription budgétaire de l'année suivante.

c) Période à partir du 1^{er} janvier 2008

(77) L'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 à la convention de concession Région / BSCA modifie l'article 25.1 du cahier des charges et ajoute aux services dont l'exécution est déjà confiée à BSCA ⁽⁵⁴⁾ le suivi et l'enregistrement des vols, la planification des vols prévisionnels, le marshaling et la sûreté.

(78) Le suivi et l'enregistrement des vols consistent à compléter la base de données de l'administration wallonne en reprenant les informations relatives aux vols (nombre de passagers, immatriculation, nom du pilote, type d'avion, nature du vol, provenance, poids de l'avion, etc.). La planification des vols porte sur les communications, les plans de vol, les slots, les annonces radio et la gestion des parkings avions. Le suivi et l'enregistrement des vols et la planification des vols sont assurés par le «bureau de navigation».

(79) Le marshaling comprend deux tâches, soit le marshaling sur «stand» qui est réalisé par le coordinateur de zones lors de chaque arrivée d'un avion et le «follow me» qui consiste dans le guidage de l'avion par une voiture utilisée uniquement pour les pilotes qui ne connaissent pas l'aéroport (aviation d'affaires) ou les gros porteurs, code D. À l'aéroport de Charleroi, ce nombre d'opérations est très limité (maximum 100 par an).

(80) Les services de sûreté sont définis par l'article 25.2 modifié du cahier des charges tel que modifié par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008: «l'inspection filtrage, la télésurveillance, les rondes et patrouilles de surveillance, le contrôle d'accès et la délivrance des badges visiteurs.» BSCA délègue l'exécution des services de sûreté à la société anonyme de droit public BSCA Security. Les missions de BSCA Security sont définies en référence au décret du 23 juin 1997 relatif à la création des aéroports de la région wallonne ⁽⁵⁵⁾. BSCA security est détenue à 51 % par la région wallonne et à 49 % par BSCA.

(81) Les modalités de la compensation financière sont fixées comme suit par l'article 25.1 du cahier des charges modifié:

— pour ce qui concerne les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, la Région prend en charge les coûts liés à leur exécution selon les mêmes modalités que celles définies par l'avenant n° 5 (voir considérant 75) et ce jusqu'au 31 décembre 2009; les parties doivent procéder à une réévaluation du montant de la compensation au plus tard au cours du second semestre 2009,

— pour ce qui concerne les services liés au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols prévisionnels, au marshaling et à la sûreté ⁽⁵⁶⁾, la Région prend à sa charge les coûts de ces services pour les années 2008 et 2009. À partir du 1^{er} janvier 2010, la prise en charge est plafonnée au montant indexé de la compensation versée pour l'année précédente.

(82) L'article 25.7 du cahier des charges est modifié et prévoit que le montant de la compensation ne peut dépasser les coûts réels supportés par BSCA après déduction des redevances éventuellement perçues auprès des usagers pour couvrir ces services.

3.1.2.2. Montant de la subvention versée par la Région wallonne

(83) Le tableau 9 récapitule les subventions versées par la Région wallonne à BSCA et BSCA Security, hors subvention «mission publique» compensant la redevance forfaitaire annuelle.

⁽⁵⁴⁾ Les services liés à la protection contre l'incendie et la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire.

⁽⁵⁵⁾ À l'annexe 10 de la lettre de la Belgique du 5 février 2014 figurent les statuts de BSCA Security.

⁽⁵⁶⁾ L'alinéa en question mentionne également les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire.

Tableau 9

Subventions versées par la Région à BSCA ou BSCA Security ⁽¹⁾ de 2001 à 2013 (hors subvention «mission publique» compensant la redevance forfaitaire annuelle)

	Incendie, sécurité, entretien	Sûreté et sécurité	Bureau de navigation, y compris marshalling	Total
2001	2 892 612	—	—	2 892 612
2002	3 201 000	—	—	3 201 000
2003	4 184 964	—	—	4 184 964
2004	5 182 000	—	—	5 182 000
2005	5 525 000	—	—	5 525 000
2006	5 774 000	—	—	5 774 000
2007	5 774 000	—	—	5 774 000
2008	5 993 000	9 233 984	317 000	15 544 054
2009	6 148 000	13 512 788	417 324	20 078 112
2010	6 148 000	13 596 515	419 909	20 164 424
2011	6 148 000	13 703 323	533 323	20 384 646
2012	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
2013	6 148 000	14 013 621	454 381	20 616 002
Total	69 266 576	78 073 852	2 596 388	149 936 816

Source: annexe 9 de la lettre de la Belgique transmise le 6 février 2014, modifiée pour la subvention Giro par la réponse de la Belgique transmise le 25 mars 2014.

⁽¹⁾ La subvention versée au titre de la sûreté et sécurité est versée à BSCA Security.

3.1.3. Augmentation de capital souscrite par la SOWAER

- (84) Dans le cadre de ses projets de développement, et notamment de la négociation des accords de 2001 avec Ryanair, une note stratégique soumise au conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001 indiquait que «BSCA devrait, au terme des trois prochaines années accumuler 164 millions de pertes. Ses fonds propres au 31 décembre 2003 devraient dès lors être réduits à 23 millions de francs [belges], soit moins de 20 % du capital actuel de 153 millions de francs [belges]. C'est pourquoi, une augmentation de capital de 5 millions d'EUR doit être prévue afin d'éviter de se retrouver dans une situation précaire».
- (85) De fait, dans sa décision du 23 mai 2001 relative au plan financier de la SOWAER, la Région avait déjà validé le principe d'injections de capital successives dans les sociétés de gestion des aéroports wallons ⁽⁸⁷⁾. Le plan financier de la SOWAER à cette date prévoyait «une prise de participation dans BSCA à hauteur de +/- 60 millions de BEF (...) et ensuite réparti sur 3 ans, 3 fois 30 millions (capital de 600 millions et participation SOWAER 25 % soit 150 millions)», soit une injection de capital de 3,718 millions d'EUR répartie sur trois ans.

⁽⁸⁷⁾ Le plan financier indique que «le développement envisagé pour BSCA et SAB va nécessiter des augmentations de capital propre importantes (outre les financements extérieurs) et donc un suivi de la part de SOWAER».

- (86) L'augmentation de capital a finalement été réalisée en une fois, le 3 décembre 2002. Le capital souscrit a été entièrement libéré; la SOWAER a donc apporté en numéraire la somme de 3,809 millions d'EUR contre 49,23 % des parts du capital de BSCA ⁽⁵⁸⁾.

3.2. Mesures de la Région et BSCA en faveur de Ryanair ⁽⁵⁹⁾

3.2.1. Les accords de 2001

- (87) Sera désigné sous les termes «les accords de 2001» l'ensemble formé par:
- l'engagement du gouvernement wallon du 6 novembre 2001,
 - le contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001 (ci-après le «contrat de 2001»),
 - la convention Promocy du 12 décembre 2001 et le contrat entre Promocy et Leading Verge du 31 janvier 2002, pour lesquels la décision a été prise au conseil d'administration de BSCA du 31 juillet 2001 ⁽⁶⁰⁾.

3.2.1.1. L'engagement du gouvernement wallon du 6 novembre 2001

- (88) La Région a conclu le 6 novembre 2001 un accord avec Ryanair. Cet accord prévoyait une redevance d'atterrissage de 1 EUR par passager partant pour Ryanair, soit une réduction de l'ordre de 50 % de la redevance d'atterrissage par rapport au montant fixé et publié par le gouvernement wallon et qui procédait d'une autre méthode de calcul ⁽⁶¹⁾ (à cette époque en effet, les charges aéroportuaires facturées aux compagnies aériennes étaient déterminées selon une grille tarifaire arrêtée et publiée par le gouvernement wallon et non BSCA). En outre, la Région s'est engagée à indemniser Ryanair pour les pertes que la compagnie viendrait à subir directement du fait d'une modification éventuelle du niveau des taxes aéroportuaires ou des horaires d'ouverture de l'aéroport durant les années 2001 à 2016, sauf si ces changements étaient dictés par l'Union européenne, l'État fédéral, l'Organisation de l'aviation civile internationale ou d'autres exigences de droit international.

3.2.1.2. Le contrat de 2001, y compris les dispositions relatives à Promocy

- (89) En vertu du contrat de 2001 entre BSCA et Ryanair, BSCA a fixé un prix pour l'assistance en escale pour Ryanair de 1 EUR par passager ⁽⁶²⁾, soit 10 fois moins que le prix affiché en 2001 par BSCA pour les autres utilisateurs.
- (90) BSCA s'était également engagé à contribuer financièrement et par diverses prestations de service aux dépenses liées à l'ouverture de la base de Ryanair à Charleroi ⁽⁶³⁾. Cette contribution était à hauteur de:
- 250 000 EUR pour les frais d'hôtel et de subsistance du personnel de Ryanair,
 - 160 000 EUR par nouvelle route ouverte, à concurrence de trois routes maximum par avion basé, soit un maximum de 1 920 000 EUR,
 - 768 000 EUR pour participer aux frais de recrutement et d'entraînement des pilotes et des équipages affectés aux nouvelles destinations desservies par l'aéroport,
 - 4 000 EUR pour l'achat d'équipements de bureau.
- (91) BSCA a dû parallèlement mettre gratuitement à disposition de Ryanair 100 mètres carrés de bureaux et 100 mètres carrés d'«engineering store», et garantir un droit d'accès non-exclusif à une salle de formation. BSCA a aussi dû fournir ses bons offices afin que Ryanair obtienne un coût minimum ou nul pour l'utilisation d'un hangar dédié à la maintenance d'avions.

⁽⁵⁸⁾ Les autres parts issues de l'augmentation de capital ont été souscrites pour un montant total d'environ 133 000 EUR par certains actionnaires minoritaires: les sociétés SONACA, Carolo Parking et Igretec.

⁽⁵⁹⁾ Le 6 juillet 2012, BSCA a conclu un nouvel accord avec Ryanair. Cet accord ne figurant ni dans les mesures identifiées dans la décision d'ouverture de 2002, ni dans celles identifiées dans la décision d'extension de 2012, il n'est pas examiné dans la présente décision.

⁽⁶⁰⁾ Information indiquée au cours de la réunion du 24 juin 2003 entre la Commission et les autorités belges.

⁽⁶¹⁾ Alors que la taxe d'atterrissage était calculée en fonction du poids à la tonne des avions dans le système général applicable à tous, elle était calculée selon une assiette différente pour Ryanair et prélevée par passager embarquant.

⁽⁶²⁾ Point 1.3 du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

⁽⁶³⁾ Point 1.5 du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

- (92) Par ailleurs, selon les termes du contrat de 2001, Ryanair et BSCA ont constitué une société de promotion commerciale conjointe, dénommée Société de Promotion de Brussels South Charleroi Airport (ci-après «Promocy»). L'objet social de Promocy était le développement de Charleroi et de sa région par l'exploitation commerciale de l'aéroport ⁽⁶⁴⁾ (Promocy finançait par exemple une partie du prix des billets promotionnels de Ryanair). BSCA et Ryanair devaient contribuer dans les mêmes proportions au fonctionnement de Promocy ⁽⁶⁵⁾. Ainsi BSCA et Ryanair ont souscrit à parts égales le capital social de Promocy, s'élevant au total à 62 500 EUR. En outre, BSCA et Ryanair versaient chacun une contribution de 4 EUR par passager transporté par Ryanair au départ de l'aéroport de Charleroi.
- (93) Les redevances par passager partant applicables aux opérations de Ryanair en vertu du contrat de 2001, ainsi que les contributions au financement de Promocy, sont synthétisées dans le tableau 10.

Tableau 10

Redevances applicables à Ryanair aux termes du contrat de 2001 ⁽¹⁾

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Redevance d'atterrissage	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Redevance par passager	7	7	7,38	7,5	7,88	8	8	8	8	8	8	8
Assistance en escale	1	1	1,1	1,13	1,13	1,13	1,26	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Promocy	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4	- 4
Total net payé par Ryanair	5	5	5,58	5,76	6,14	6,26	6,52	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6

Les tarifs du contrat de 2001, variant au 1^{er} avril, font l'objet d'une application au prorata pour être comparables sur une base annuelle (1^{er} janvier-31 décembre).

⁽¹⁾ Redevances par passager partant, conformément aux données fournies par la réponse des autorités belges du 14 juillet 2011. Les redevances pour les années de 2001 à 2003 sont identiques à celles de 2004.

- (94) En contrepartie, la compagnie Ryanair s'est engagée vis-à-vis de BSCA à baser un certain nombre d'avions (entre deux et quatre) à Charleroi, et à opérer au moins trois rotations par jour et par avion au départ de Charleroi sur la période de 15 années (2001-2016) couverte par le contrat. La compagnie irlandaise assurait ainsi au gestionnaire de l'aéroport un trafic passager qui lui permettait d'espérer des recettes, que ce soit au titre des taxes aéroportuaires ou des activités autres qu'aéronautiques. Selon le contrat, si Ryanair avait cessé ses opérations à Charleroi au cours des cinq premières années du contrat, la compagnie aurait été tenue de rembourser à BSCA la participation aux dépenses liées à l'ouverture de la base de Ryanair et la contribution marketing. À compter de la cinquième année d'existence du contrat, le montant du remboursement est fixé de manière dégressive ⁽⁶⁶⁾.

3.2.2. L'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004

- (95) Selon la Belgique, en application du droit national, la décision de 2004 avait rendu de facto nuls les accords de 2001. Aussi la Région a-t-elle décidé d'adopter le 11 juin 2004 un arrêté ministériel portant réduction, à titre promotionnel, des redevances dues pour l'atterrissage des aéronefs à l'aéroport de Charleroi. Cet arrêté est entré

⁽⁶⁴⁾ Point 4 de l'annexe C du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

⁽⁶⁵⁾ Point 1.6 et annexe C du contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001.

⁽⁶⁶⁾ Article 2 du contrat de 2001.

en vigueur rétroactivement le 13 février 2004. Il prévoyait qu'à titre promotionnel, pour toutes les compagnies aériennes, la redevance due pour l'atterrissage d'un aéronef assurant une ligne régulière était fixée à 1 EUR par passager (c'est-à-dire le tarif dont bénéficiait Ryanair en application des accords de 2001). Cette réduction générale ne valait que pour une durée de trente-six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel.

- (96) Par lettre du 24 juin 2004 ⁽⁶⁷⁾, BSCA s'est engagée auprès de Ryanair à poursuivre l'application des termes des accords de 2001 jusqu'au 31 mars 2006, en garantissant notamment à la compagnie un coût total d'utilisation des services de l'aéroport de 5 EUR par passager au départ, correspondant au niveau qui aurait résulté de l'application des accords de 2001 s'ils avaient continué à s'appliquer en 2005 et 2006 (voir tableau 10). Ce cadre commercial provisoire était conditionné par le non-dépassement d'un plafond de 2 millions de passagers annuels pour l'ensemble de l'activité aéroportuaire ⁽⁶⁸⁾; néanmoins, malgré le léger dépassement de ce plafond enregistré en 2004 ⁽⁶⁹⁾, les conditions offertes à Ryanair n'ont pas été modifiées en 2004 et 2005.

3.2.3. L'avenant de 2005

- (97) Par décret du 3 février 2005, la Région a délégué aux gestionnaires d'aéroports, dont BSCA ⁽⁷⁰⁾, la compétence de fixation des tarifs de redevances aéroportuaires.
- (98) À partir du 1^{er} avril 2006, le tarif général des redevances d'atterrissage facturées par BSCA a été porté à 2 EUR par passager partant; ce tarif de 2 EUR est indexé. En outre, un système de remises annuelles en fonction du nombre de passagers partants a été mis en place conformément au tableau 11.

Tableau 11

Remises sur redevances d'atterrissage applicables à toutes les compagnies opérant sur l'aéroport de Charleroi à partir du 1^{er} avril 2006 ⁽¹⁾

Remises sur base annuelle		
Pourcentage de remise (en %)	De x passagers partants	À y passagers partants
0	0	15 000
5	15 001	35 000
10	35 001	50 000
25	50 001	100 000
35	100 001	200 000
50	200 001	—

⁽¹⁾ Lettre des autorités belges du 14 juillet 2011 et <http://www.charleroi-airport.com/b2b/redevances-aeroportuaires/vols-regulierscharters/index.html>.

- (99) Le 9 décembre 2005, BSCA a proposé à Ryanair, qui l'a accepté, un nouvel accord commercial en date du 9 décembre 2005 (ci-après l'«avenant de 2005») pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 décembre 2015.

⁽⁶⁷⁾ Lettre transmise à la Commission dans un courrier des autorités belges du 13 septembre 2004. Cette lettre faisait suite à un *Memorandum of Intent* (MOI) conclu le 8 avril 2004.

⁽⁶⁸⁾ Point 3b de la lettre du 24 juin 2004.

⁽⁶⁹⁾ Le nombre total de passagers ayant utilisé l'aéroport en 2004 a été de 2 034 140 (voir tableau 1).

⁽⁷⁰⁾ Articles 35 et 36 du décret du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative. Ces dispositions ont été transposées à l'aéroport de Charleroi par l'avenant n° 4 à la convention de concession de 1991 entre la Région et BSCA, qui prévoit à son article 1 que «le concessionnaire fixe et perçoit auprès des usagers le montant des redevances aéronautiques dues pour l'utilisation de l'aéroport qu'il gère».

(100) Aux termes de l'avenant de 2005:

- les redevances d'atterrissage dues par Ryanair sont calculées sur la base du tarif général, ce dernier prévoyant une remise de 50 % au-delà de 200 000 passagers (voir tableau 11),
- les tarifs d'assistance en escale («handling») applicables aux opérations de Ryanair sont fixés jusqu'en 2015 conformément au tableau 12,
- Ryanair est assujéti à une nouvelle redevance, libellée «infrastructure access fee»,
- le contrat ne prévoit plus de versement de BSCA à Promocoy.

Tableau 12

Redevances applicables à Ryanair aux termes de l'avenant de 2005 ⁽¹⁾

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Redevance d'atterrissage			[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Redevance par passager			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Assistance en escale			[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]	[4-6]
Accès à l'infrastructure			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total net payé par Ryanair			[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]	[5-7]
Différence avec le Contrat de 2001			[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]

Les valeurs de la redevance d'atterrissage sont fondées sur les projections de passagers de Ryanair au moment de la signature de l'avenant de 2005.

⁽¹⁾ Redevances par passager partant, conformément aux données fournies par la réponse des autorités belges du 14 juillet 2011.

(101) La Commission constate que les montants par passager payés par Ryanair conformément au tableau 12 sont, à l'exception de l'année [...], identiques à ceux qui étaient prévus par le contrat de 2001 ⁽⁷¹⁾ (voir tableau 10).

(102) Enfin, le contrat de 2005 prévoit que pour une période d'au moins 6 mois suivant le début de l'utilisation du nouveau terminal, Ryanair base à Charleroi 4 avions avec un minimum de [25-32] rotations journalières. À défaut, Ryanair paiera une surcharge de [10-25] %.

⁽⁷¹⁾ Les projections de la Région ne tiennent pas compte de l'indexation annuelle des redevances d'atterrissage, ni de l'augmentation du nombre de passagers Ryanair au-delà de 1,75 million; ces deux corrections ont un impact opposé sur le montant réel des redevances par passager payées par Ryanair.

3.2.4. L'Avenant de 2010

- (103) Au 1^{er} janvier 2009, BSCA a introduit une redevance additionnelle par passager, payable par toutes les compagnies aériennes opérant de l'aéroport de Charleroi, au titre des Passagers à Mobilité Réduite (ci-après la «redevance PMR»). L'avenant n° 7 à la convention Région/BSCA autorise en effet BSCA à fixer une telle redevance, ce qui selon la Belgique est conforme au droit de l'Union ⁽⁷²⁾. La redevance PMR a été fixée à 19,5 centimes d'EUR par passager partant en 2009 ⁽⁷³⁾.
- (104) Un avenant au contrat entre BSCA et Ryanair a été conclu par échange de courriers entre BSCA et Ryanair le 6 décembre 2010 (ci-après l'«avenant de 2010»). Il prévoit:
- une dérogation au niveau général de la redevance PMR, aux termes de laquelle Ryanair paiera [10-30] centimes d'EUR par passager au titre de l'année allant du 1^{er} février 2009 au 31 janvier 2010; de plus, les modalités d'indexation de la redevance PMR prévoient une réduction du tarif proportionnelle à l'augmentation du trafic généré par Ryanair ⁽⁷⁴⁾,
 - une réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager à Ryanair sur la tarification de l'assistance en escale.

3.2.5. Cession des parts de BSCA dans Promocy

- (105) Le 31 mars 2010, BSCA a cédé à Ryanair sa participation de 50 % dans Promocy ⁽⁷⁵⁾. BSCA a vendu les actions à leur valeur comptable pour un montant total de 31 100 EUR (soit 100 EUR par action). L'intégralité des risques et devoirs a été transférée à l'actionnaire unique, en l'occurrence Ryanair.
- (106) Selon la Belgique, au moment de cette cession, la trésorerie de Promocy s'élevait à 261 073 EUR (solde de l'actif, déduction faite du capital et de la réserve légale) ⁽⁷⁶⁾. BSCA a donc cédé la moitié du capital de Promocy à un prix bien inférieur à la moitié de la valeur de la trésorerie.

4. OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS

4.1. Observations des intéressés relatives aux mesures en faveur de BSCA

4.1.1. Brussels Airport Company (ci-après «BAC»)

a) Observations reçues en septembre 2012 suite à l'adoption de la décision d'extension de 2012

- (107) BAC estime que toutes les mesures accordées à BSCA telles que décrites dans la décision d'extension de 2012 constituent une aide d'État qui ne saurait être déclarée compatible avec le marché intérieur.
- (108) Selon BAC, aucun des investissements décrits dans la décision d'extension de 2012 n'a fait l'objet d'une décision juridiquement contraignante avant le 12 décembre 2000.
- (109) BAC estime qu'aucun des investissements dans les infrastructures ne concernait l'exercice de la puissance publique, étant donné qu'ils sont tous des éléments essentiels pour les activités économiques de l'exploitant, y compris les travaux visant à améliorer le fonctionnement de l'aéroport (comme les systèmes d'atterrissage ou l'extension de la piste) ou à favoriser son développement économique (parkings pour véhicules, voies d'accès ou halls de maintenance).

⁽⁷²⁾ Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (JO L 204 du 26.7.2006, p. 1).

⁽⁷³⁾ Ce montant est indexé annuellement, voir <http://www.charleroi-airport.com/b2b/redevances-aeroportuaires/vols-regulierscharters/index.html>

⁽⁷⁴⁾ Redevance PMR année N + 1 = [0,10-0,30] EUR * Passagers Ryanair 2009/Passagers Ryanair année N. Le nombre de Passagers Ryanair 2009 est de 3 289 725.

⁽⁷⁵⁾ Promocy était la joint-venture entre BSCA et Ryanair constituée au titre des accords de 2001.

⁽⁷⁶⁾ Réponse de la Belgique transmise le 18 mars 2014 à la Commission et intitulée «Réponse à la demande d'informations de la Commission du 7 février 2014» (réponse à la question 18).

i) Paiement par BSCA de la concession et des infrastructures

- (110) BAC fait valoir qu'aucune des mesures accordées à BSCA telles que décrites dans la décision d'extension de 2012 n'est conforme au principe de l'investisseur en économie de marché (ci-après «PIEM»). Au vu des pratiques du secteur, le retour sur investissement perçu par la Région/SOWAER est nettement inférieur à ce à quoi s'attendrait un investisseur privé ⁽⁷⁾.
- (111) Selon BAC, aucune aide à l'investissement accordée à BSCA n'était limitée au minimum nécessaire. Cela s'explique par le fait que la somme versée par BSCA pour la concession et les infrastructures est restée constante entre 2002 et 2010, à l'exception d'une augmentation en 2007, alors que le nombre de passagers et les revenus ont augmenté au cours de la même période. De ce fait, la valeur nette moyenne des infrastructures a augmenté pour BSCA, alors que les paiements nets moyens ont diminué.

ii) Services fournis par la SOWAER à BSCA et services remboursés par la Région

- (112) En ce qui concerne les services fournis par la SOWAER à BSCA et les services remboursés par la Région à BSCA, BAC déclare que mis à part les services publics tels que la police et la douane, l'État belge n'intervient pour aucune autre activité à l'aéroport de Bruxelles. BAC prend en charge le coût des services incendie, de la sécurité et de l'entretien. Les services liés au suivi, à l'enregistrement et à la planification des vols sont payés directement à Belgocontrol par les compagnies aériennes qui utilisent l'aéroport de Bruxelles. À l'aéroport de Charleroi, les compagnies aériennes ne doivent pas payer pour bénéficier de ces services. En tant que tels, les services remboursés par la Région wallonne à BSCA ne sont pas liés à l'exercice de la puissance publique.
- (113) BAC estime que ces services ne constituent pas des services d'intérêt économique général, car ils sont inhérents à l'exploitation d'un aéroport et aux aspects essentiels des activités économiques d'un aéroport et ne remplissent pas les critères de l'arrêt Altmark.
- (114) BAC considère que les paiements effectués pour rembourser BSCA dans le cadre de ces services ne sont pas conformes au PIEM et constituent une aide au fonctionnement. Les paiements effectués par BSCA à la Région pour l'utilisation des infrastructures étant inférieurs à ce qu'un investisseur privé jugerait acceptable, un tel investisseur ne consentirait pas à des paiements supplémentaires pour des services sans bénéficier d'un rendement correspondant.
- (115) BAC souligne que les aides au fonctionnement ne peuvent être déclarées compatibles que dans des circonstances exceptionnelles et dans des conditions strictes dans des régions défavorisées. Aucune de ces conditions n'est remplie dans le cas de l'aéroport de Charleroi et l'aide ne peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.

iii) Participation de la SOWAER à l'augmentation de capital de BSCA

- (116) BAC doute que l'augmentation de capital de BSCA du 3 décembre 2002 ait eu lieu conformément au PIEM. BAC souligne en outre que pour évaluer si un investisseur privé aurait procédé à l'augmentation de capital, les autres aides dont bénéficie BSCA ne devraient pas être prises en compte.

iv) Incidence sur la concurrence

- (117) BAC fait valoir que les aides ont permis à l'aéroport de Charleroi de renforcer sa position concurrentielle par rapport à d'autres aéroports et d'autres moyens de transport, comme le train à grande vitesse, car elles permettent à BSCA d'appliquer des redevances aéronautiques peu élevées. Il en résulte un écart conséquent entre les redevances appliquées à Bruxelles et celles appliquées à Charleroi, notamment en raison des différences entre les redevances par passager et les redevances liées à la sécurité. Les redevances aéronautiques perçues par BSCA sont inférieures au prix du marché par rapport à l'aéroport de Bruxelles et à d'autres aéroports comparables situés dans la zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi (comme Eindhoven, Lille et Cologne/Bonn).

⁽⁷⁾ BAC avance qu'un investisseur privé tableerait sur un rendement des investissements d'au moins 14 millions d'EUR (5 %) sur la base de l'investissement de 281 millions d'EUR réalisé par la SOWAER dans les infrastructures de BSCA. La SOWAER n'a toutefois bénéficié que d'un rendement de 0,66 % après impôt sur les sociétés en 2009 et ni la Région wallonne ni la SOWAER n'ont touché d'autres revenus, tels que des dividendes, entre 2002 et 2007. Entre 2007 et 2009, le dividende versé était inférieur à 400 000 EUR et, en 2010, la Région wallonne a reçu un dividende de 4,66 millions d'EUR. En outre, les coûts d'infrastructure de BSCA par rapport aux revenus ne représentaient que 6,7 % en 2009, alors qu'ils devraient normalement figurer parmi les coûts les plus importants pour l'aéroport. Ainsi, les coûts annuels d'amortissement de BAC s'élèvent à 30 % des revenus annuels.

(118) Selon BAC, cette différence a entraîné une perte de 2,5 millions de passagers entre 2004 et 2011. L'essor de l'aéroport de Charleroi n'est pas dû uniquement au trafic supplémentaire que l'aéroport de Bruxelles n'aurait pas généré, comme l'atteste le fait que la croissance annuelle moyenne d'un échantillon de référence d'aéroports européens était de 20,5 % entre 2005 et 2011 alors que le trafic à Bruxelles est resté constant. En outre, l'augmentation des destinations et des fréquences à Charleroi a été de pair avec la suppression ou la réduction des fréquences à Bruxelles pour ces destinations.

b) Observations reçues en mai 2014 suite de la publication des lignes directrices aviation sur les aides publiques en faveur des aéroports et des compagnies aériennes

(119) BAC estime que tant les aides à l'investissement que les aides au fonctionnement dont a bénéficié BSCA sont des aides d'État qui ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. L'entrée en vigueur des lignes directrices aviation renforce selon eux cette conclusion.

i) Aides à l'investissement

(120) BAC est d'avis que les aides à l'investissement dont a bénéficié BSCA constituent des aides d'État qui doivent être considérées comme incompatibles avec le marché intérieur car ces dernières ne sont pas proportionnelles aux objectifs d'intérêt commun (Bruxelles international n'était pas congestionné) et ne sont pas limitées au minimum nécessaire.

ii) Aides au fonctionnement

1. Présence d'aides d'État aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE

(121) Selon BAC, la décision d'ouverture s'est essentiellement concentrée sur la différence de traitement dans le financement de ces activités entre Charleroi et d'autres entreprises au sein du même État membre, et d'autres aéroports tels que l'aéroport de Bruxelles-National. À cet égard, BAC estime que le remboursement par la région wallonne à BSCA des coûts de ces services constitue des aides d'État et une discrimination entre BAC et BSCA au sein de l'État belge car BAC devait quant à elle supporter seule ces coûts.

2. Compatibilité des mesures d'aides d'État aux termes de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE

(122) Le point 137 des lignes directrices aviation sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ⁽⁷⁸⁾ (ci-après les «lignes directrices aviation») établit qu'un certain nombre de critères doivent être remplis afin que les aides au fonctionnement passées soient considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Selon BAC, les aides au fonctionnement dont BSCA a bénéficié ne remplissent pas ces critères.

a) L'aide ne contribue pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun clairement bien défini

(123) En effet, alors que Charleroi et Bruxelles-National sont en concurrence dans la même zone de chalandise, les aides accordées à BSCA ont, selon BAC, conduit à un double emploi des capacités aéroportuaires disponibles en Belgique. Ainsi, les capacités de Charleroi auraient été étendues, alors même que celles de l'aéroport de Bruxelles n'étaient pas saturées. Ainsi la somme du nombre de passagers à Charleroi et à Brussels Airport s'élevait à 25,4 millions en 2012, soit un nombre encore inférieur à la capacité d'accueil maximale que Brussels Airport est en mesure d'offrir.

b) Absence de nécessité de l'intervention de l'État

(124) BAC souligne que le trafic annuel de Charleroi excédait 1 million de passagers en 2001-2002 et 3 millions de passagers en 2008-2009. Au regard des catégories établies par les lignes directrices aviation, BSCA aurait dû pouvoir supporter seul la majorité, voire la totalité, des coûts occasionnés à l'aéroport de Charleroi pendant la période considérée par l'enquête de la Commission.

⁽⁷⁸⁾ Voir note 8.

(125) Selon BAC, aucune aide au fonctionnement ne doit pouvoir être accordée à BSCA depuis l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation puisque le trafic annuel de passagers a largement dépassé le seuil des 3 millions depuis 2009.

c) L'aide n'est pas appropriée et son montant disproportionné

(126) Selon BAC, les montants payés par BSCA concernant les services suivants auraient pu être plus appropriés: celui pour la mise à sa disposition d'infrastructures aéroportuaires, celui en retour des services rendus par la SOWAER, ou encore le remboursement par la région wallonne de certains services. Selon BAC, les aides d'État accordées à BSCA n'ont pas été limitées au minimum nécessaire et des politiques portant moins atteinte à la concurrence étaient à la disposition de la Région wallonne et de la SOWAER.

d) L'aide génère des effets négatifs sur la concurrence et les échanges

(127) Au préalable, BAC souligne que contrairement à ce que préconise le point 131 des lignes directrices aviation, le plan d'affaires de BSCA n'a pas étudié la question de l'impact du développement de leur activité sur le trafic à Brussels Airport.

(128) De plus, BAC attire l'attention de la Commission sur le fait que l'affaire en question ne peut être comparée à celle de l'aéroport de Groningen où la Commission a considéré l'aide au fonctionnement comme compatible avec le marché intérieur. En effet, dans cette affaire, la Commission avait reconnu la nécessité de décongestionner l'aéroport de Schiphol et le fait que les aéroports étaient suffisamment éloignés; deux éléments non pertinents pour le cas d'espèce.

(129) Ces aides qui ont permis à BSCA de baisser artificiellement le montant des redevances aéroportuaires a eu sur BAC les impacts négatifs suivants: une baisse significative de sa fréquentation par les passagers et une réduction des fréquences voire la suppression des lignes desservies aussi à l'aéroport de Charleroi.

(130) S'agissant de la baisse du volume de passagers à Bruxelles-National, BAC souligne que son origine relève essentiellement d'un phénomène d'absorption de sa clientèle par BSCA. Ainsi, selon BAC, alors que la plupart des aéroports européens ont vu leur fréquentation augmenter entre 2005 et 2013, celle de Bruxelles-National a stagné tandis que simultanément le volume de passagers augmentait à Charleroi.

(131) Selon BAC, le phénomène d'absorption de sa clientèle explique lui aussi la suppression de lignes à Bruxelles-National et la baisse de fréquence de certains vols. BAC établit notamment une correspondance entre les vols supprimés à l'aéroport de Bruxelles-National suite à la mise en place de vols équivalents à l'aéroport de Charleroi.

(132) BAC préconise que la Commission, dans sa future décision concernant ces aides déclare, conformément aux seuils établis par les nouvelles lignes directrices, (i) que plus aucune aide au fonctionnement et à l'investissement ne puisse être accordée à BSCA à partir de l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices, (ii) que les services aéroportuaires à Charleroi soient taxés à un niveau suffisant pour couvrir les coûts marginaux générés.

4.1.2. Brussels Airlines

a) Existence d'une aide à BSCA

i) Activité économique

(133) Brussels Airlines affirme que les services incendie, d'entretien, de sûreté et de sécurité, ainsi que les services liés à l'atterrissage, au décollage et aux infrastructures ne relèvent pas de sa mission de service public mais font partie de l'activité économique consistant à gérer un aéroport et ne devraient pas être subventionnés de manière discriminatoire. Ces services ne sauraient être considérés comme des services d'intérêt économique général. Brussels Airlines avance que d'autres secteurs en Région wallonne financent leurs propres services incendie et que c'est aussi le cas de l'aéroport de Bruxelles. Étant donné que la Région wallonne couvre les coûts liés à la sécurité à l'aéroport de Charleroi, BSCA ne les récupère pas auprès des compagnies aériennes, alors que l'aéroport de Bruxelles n'a bénéficié d'aucune compensation à cet égard. Les passagers au départ de Bruxelles sont également assujettis à la redevance de l'Autorité belge de l'aviation civile, ce qui n'est pas le cas des passagers au départ de l'aéroport de Charleroi.

ii) Avantage

- (134) Brussels Airlines ne pense pas que la Région/SOWAER se comportaient en tant qu'opérateur privé dans une économie de marché lorsqu'elles aidaient BSCA. La rentabilité de BSCA semble gonflée par les subsides, les subventions et les mesures compensatoires, sans lesquels sa marge bénéficiaire aurait été constamment négative. Brussels Airlines se demande aussi si la rentabilité combinée de BSCA et de la SOWAER reflète des pratiques tournées vers le marché. Brussels Airlines fait valoir que la Région n'agit pas en tant qu'investisseur privé dans la mesure où un tel investisseur n'investirait pas dans une société structurellement déficitaire.

iii) Distorsions de concurrence

- (135) Entre 2004 et 2012, alors que la fréquentation de Charleroi par les passagers du court courrier a triplé, celle de l'aéroport de Bruxelles a stagné puisque son taux de fréquentation en 2012 est le même qu'en 2004. Brussels Airlines ajoute qu'en ce qui concerne sa compagnie, le nombre de passagers est passé de [...] millions à [...] millions. Compte tenu de ces constatations, et du fait que considérées ensemble, les fréquentations des aéroports ont augmenté de 34 %, Brussels Airlines en déduit que toute la croissance a bénéficié à l'aéroport de Charleroi. Brussels Airlines constate que de 2004 à 2007, d'autres aéroports européens ont connu de fortes croissances (plus de 20 %), mais celle de Charleroi ne s'explique pas seulement par une augmentation du trafic, mais aussi par le fait qu'un grand nombre de passagers qui habituellement fréquentaient l'aéroport de Bruxelles lui auraient préféré l'aéroport de Charleroi. Brussels Airlines estime cette perte à [...] millions de passagers par an au bénéfice de l'aéroport de Charleroi, soit une perte de revenus estimée à plus de [...] millions d'EUR par an.

b) Base légale sur laquelle apprécier la compatibilité des aides à BSCA

- (136) Selon Brussels Airlines, la Commission ne dispose pas de base légale pour autoriser une aide au fonctionnement qui: i) a été accordée avant l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation; et ii) étaient incompatibles avec le marché intérieur au moment où elle a été accordée. Une application rétroactive des lignes directrices aviation est contraire aux principes généraux du droit et en particulier, comme c'est ici le cas, quand les conditions pour autoriser les aides au fonctionnement sont comparativement moins strictes que dans le passé.
- (137) Tout d'abord, les principes de sécurité juridique et de non rétroactivité de la législation européenne écartent la possibilité pour une réglementation de l'Union de prendre effet avant sa publication sauf circonstances exceptionnelles. En l'espèce, selon Brussels Airlines, nous ne sommes pas en présence de circonstances exceptionnelles.
- (138) Deuxièmement, dans la Communication de la Commission sur la détermination des règles applicables afin d'évaluer les aides illégales, il est énoncé que la Commission doit toujours évaluer la compatibilité avec le marché intérieur d'une aide illégale au regard des critères des instruments juridiques en vigueur au moment où l'aide a été accordée. Dès lors, la Commission, selon Brussels Airlines, ne peut s'éloigner de ses propres règles sans contrevenir aux principes généraux du droit (égalité de traitement, confiance légitime). Selon Brussels Airlines il n'y a donc pas de raison légitime de ne pas appliquer cette Communication dans le cas d'espèce.
- (139) Enfin, les aides au fonctionnement sont par nature incompatibles avec le marché intérieur. Selon Brussels Airlines, ce principe a clairement été énoncé dans les lignes directrices de 2005.
- (140) Brussels Airlines estime l'approche de la Commission d'autant plus inacceptable dans cette affaire que:
- la Commission avait auparavant proscrit les mesures concernées dont Charleroi avait bénéficié,
 - dans sa décision d'extension de 2012, la Commission a étendu le champ des mesures faisant l'objet de la procédure d'examen,
 - d'après la décision d'extension, les mesures examinées sont manifestement incompatibles avec le marché intérieur.

- (141) Par conséquent, selon Brussels Airlines, la région wallonne et BSCA étaient parfaitement au courant de la réglementation en vigueur en matière d'aides d'État. L'interdiction des aides n'irait dès lors pas à l'encontre du principe de confiance légitime. Au contraire, il serait particulièrement injuste de justifier rétroactivement leur comportement illicite au détriment de tiers, et en particulier au détriment de ceux qui ont respecté les règles. L'équilibre des intérêts en présence nécessite clairement l'interdiction des aides concernées.
- (142) Selon Brussels Airlines, en appliquant rétroactivement les lignes directrices aviation aux aides au fonctionnement passées manifestement incompatibles, la Commission reconnaît implicitement une telle incompatibilité.
- c) Compatibilité de l'aide à BSCA sur la base des nouvelles lignes directrices aviation
- i) Objectif d'intérêt général
- (143) Brussels Airlines attire l'attention de la Commission sur le fait que les effets positifs attendus des politiques d'aides publiques tels que le développement et l'accessibilité des régions sont incertains.
- (144) Le phénomène de phagocytisation du trafic des aéroports établis au bénéfice des aéroports régionaux entraîne selon Brussels Airlines, plusieurs autres conséquences négatives:
- premièrement, comme des capacités sont créées alors que d'autres restent disponibles, on assiste à la duplication inefficace d'infrastructures. À l'appui de cet argument, Brussels Airlines souligne que pendant la période considérée (2000-2012), la capacité disponible à l'aéroport Bruxelles-National était suffisante pour accueillir davantage de passagers. À titre d'exemple, en 2011, la capacité d'accueil de l'aéroport de Bruxelles était de maximum 28 millions de passagers alors que seuls 18,8 millions de passagers l'avaient fréquenté. Dans le même temps, Charleroi accueillait quant à lui 5,9 millions de passagers quand sa capacité d'accueil s'élevait à 6-7 millions. La somme des capacités d'accueil des deux aéroports en 2011 est égale à 24,7 millions, soit une capacité totale inférieure à la capacité maximale du seul aéroport de Bruxelles,
 - deuxièmement, Brussels Airlines souligne que le développement de l'activité de l'aéroport de Charleroi au détriment de celle de l'aéroport de Bruxelles-National et de Brussels Airlines aurait un impact social et économique négatif. Brussels Airlines compare la valeur ajoutée directe et indirecte des aéroports de Bruxelles et de Charleroi de 2007 à 2009. La valeur ajoutée de l'aéroport de Charleroi s'élèverait à 38 millions d'EUR tandis que celle de l'aéroport de Bruxelles-National s'élèverait à 358 millions d'EUR. Brussels Airlines se réfère également au nombre d'emplois créés directement et indirectement par les aéroports entre 2007 et 2009. Alors que l'emploi à l'aéroport de Charleroi a augmenté pendant cette période de 589 ETP (équivalent temps plein), celui à l'aéroport de Bruxelles a baissé de 1 057. Alors que le nombre de passagers à l'aéroport de Charleroi a beaucoup augmenté entre 2007 et 2009 contrairement à celui de Bruxelles-National, le niveau d'emploi direct et indirect n'a pas augmenté au point de compenser la baisse d'emplois à l'aéroport de Bruxelles,
 - troisièmement, selon Brussels Airlines, le phénomène de phagocytisation, a eu une incidence négative sur la rentabilité des compagnies traditionnelles au bénéfice des compagnies low cost dont la rentabilité est majoritairement due aux subventions. Selon Brussels Airlines, alors que la rentabilité moyenne de l'AEA (Association of European Airlines) est faible voire négative sur toute la période considérée (le bénéfice avant intérêts et impôts s'élevait à 0,9 milliard d'EUR en 2000 et à - 0,4 milliard d'EUR en 2012), celle de Ryanair est substantielle (le bénéfice avant intérêts et impôts s'élevait à 84 millions d'EUR en 2000 et à 617 millions d'EUR en 2012). Néanmoins, selon Brussels Airlines, cette rentabilité est accrue par les subventions reçues dans les aéroports. Selon Brussels Airlines, sans ces aides (évaluées à 720 millions d'EUR en 2011), la rentabilité de Ryanair aurait été substantiellement amoindrie, voire négative.
- (145) En outre, Brussels Airlines souligne le fait que les aides au fonctionnement ont été accordées à l'aéroport de Charleroi alors que: i) cet aéroport est localisé dans la même zone de chalandise que l'aéroport de Bruxelles-National; et ii) ce dernier disposait encore de capacités disponibles. Par conséquent, selon Brussels Airlines, un plan d'affaires fondé sur des prévisions de trafic de fret et de passagers aurait dû identifier l'impact potentiel du développement de cet aéroport sur le trafic de l'aéroport de Bruxelles. Brussels Airlines souligne que cette évaluation n'a jamais été faite. Dans tous les cas, si une telle évaluation avait été faite, elle aurait montré une augmentation du trafic à l'aéroport de Charleroi au détriment de celui de l'aéroport de Bruxelles. Selon Brussels Airlines, ce résultat aurait correspondu à la réalité: une hausse des parts de marché de l'aéroport de Charleroi, corrélé à un déclin des parts de marché de l'aéroport de Bruxelles-National et à la baisse de fréquence et/ou à la

fermeture de plusieurs lignes de Brussels Airlines. Dès lors, Brussels Airlines réaffirme que les aides au fonctionnement accordées à BSCA n'ont pas contribué à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. Bien au contraire, ces mesures ont conduit à une mauvaise utilisation et un gaspillage des ressources.

ii) Nécessité des aides

- (146) Brussels Airlines rappelle que pour bénéficier d'aides au fonctionnement, les lignes directrices aviation disposent que le trafic annuel d'un aéroport ne doit pas dépasser 3 millions de passagers. Brussels Airlines souligne que ce seuil a été dépassé dès 2009. De plus, Brussels Airlines constate que les aides au fonctionnement dont a bénéficié BSCA n'ont pas évolué entre 2002 et 2008 alors qu'en théorie, BSCA aurait dû être capable de couvrir une portion grandissante de ses coûts de fonctionnement. De plus, depuis 2009, l'aéroport de Charleroi aurait dû être en mesure de couvrir ses coûts de fonctionnement et n'était pas éligible pour recevoir d'autres aides au fonctionnement.

iii) Caractère inapproprié de l'aide

- (147) Selon Brussels Airlines, quand bien même on prouverait que les aides au fonctionnement étaient encore nécessaires à l'aéroport de Charleroi en 2008, il est en revanche certain que le financement public de BSCA via des aides d'État était une politique inappropriée puisque l'aéroport de Charleroi n'était pas rentable. De plus, Brussels Airlines souligne que les mesures en question présentent toutes un caractère inapproprié en raison du fait que la région wallonne n'a pas, à sa connaissance, cherché à comparer a priori ses mesures d'aides avec des mesures susceptibles de moins entraver la concurrence.

iv) Distorsion de concurrence

- (148) Brussels Airlines rappelle que l'aéroport de Charleroi est localisé dans la même zone de chalandise que l'aéroport de Bruxelles et que ce dernier disposait encore de capacité disponible pendant la période examinée. De plus, Brussels Airlines souligne que si le nombre de passagers a augmenté à l'aéroport de Charleroi, celui de l'aéroport de Bruxelles-National a stagné voire décliné ces dernières années malgré le fait que le trafic aérien ait globalement augmenté dans tous les pays européens.

4.1.3. Association des représentants des compagnies aériennes (BAR)

a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

- (149) BAR avance qu'à l'aéroport de Bruxelles, les coûts pour les services terminaux (redevances), les coûts liés à la sécurité et certains coûts en matière de sûreté et les coûts pour les services incendie sont supportés par ses utilisateurs, alors que dans les aéroports régionaux, ils sont pris en charge par les autorités aéroportuaires ou régionales. Selon BAR, il s'agit là d'un avantage substantiel pour les aéroports régionaux.

b) Observations reçues à la suite de la publication des lignes directrices aviation sur les aides publiques en faveur des aéroports et des compagnies aériennes.

i) Concernant la distorsion de concurrence provoquée par les aides au fonctionnement en faveur de Brussels South Charleroi Airport (BSCA)

- (150) BAR rappelle brièvement la nature des aides en question: des aides au fonctionnement perçues par BSCA versées par la Région wallonne, «vraisemblablement transférées à Ryanair, du moins en partie».

- (151) BAR dénonce le fait que la Commission, en annonçant qu'elle souhaitait appliquer les principes énoncés dans les lignes directrices aviation «dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement accordées à des aéroports, même si l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014» va à l'encontre du principe de sécurité juridique et adopte une approche opposée à celle qu'elle préconisait en 2002 dans sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégale puisque selon BAR, il y est précisé que les aides doivent être examinées «au regard des dispositions en vigueur à la date d'octroi de l'aide». De plus, BAR estime que ce changement de politique de la Commission enfreint également le principe de motivation car la Commission n'explique pas pourquoi l'évolution du secteur de l'aviation aurait un impact sur l'examen des aides au fonctionnement passées, ni pourquoi seules ces dernières seraient concernées et non pas aussi les aides au démarrage ou à l'investissement passées. À cet égard, BAR souligne que dans l'hypothèse où la Commission

déclarerait une aide octroyée par le passé comme étant compatible avec le marché intérieur alors qu'il en avait été jugé autrement auparavant, cela contreviendrait non seulement aux principes généraux précités mais également aux principes de bonne administration et de confiance légitime.

(152) Selon BAR, les mesures d'aides concernées, y compris celles octroyées par le passé à BSCA, ne sont pas compatibles avec le marché intérieur, même examinées au regard des dispositions des lignes directrices aviation pour les raisons suivantes:

- les mesures d'aide ne sont pas nécessaires: BSCA a dépassé le seuil du million de passagers puisqu'il en accueille 6 millions et doit dès lors être en mesure de supporter ses coûts d'exploitation. Dans tous les cas, les aides au fonctionnement ne peuvent être déclarées compatibles puisque BSCA a enregistré 3 millions de passagers, ni nécessaires au cours de la période qui a précédé puisque BSCA aurait dû être à même de supporter ses frais d'exploitation,
- l'aide est et était anticoncurrentielle: selon BAR, étant donné que BSCA est situé dans la même zone de chalandise que l'aéroport de Bruxelles-National qui disposait de capacités de réserve, la Région wallonne aurait dû en tenir compte lors de l'octroi de l'aide, ce qui n'a pas été le cas.

ii) Remarques complémentaires concernant les conditions de concurrence équitables

(153) Selon BAR, si BSCA estime que des aides destinées à la prestation de certains services publics à l'aéroport doivent être autorisées, il faut que ces derniers soient comparés aux mêmes services prestés à l'aéroport de Bruxelles-National. Pourtant, BAR souligne que certains services prestés à BSCA sont considérés comme des services publics tandis qu'ils ne le sont pas à l'aéroport de Bruxelles-National.

(154) BAR insiste sur le fait que la perception des redevances aéroportuaires ne doit pas mener à une situation de discrimination entre les usagers. En particulier BAR fait référence aux réductions dont Ryanair bénéficie sur les charges aéroportuaires et dont ne bénéficient pas les autres compagnies implantées dans cet aéroport, et au fait que les redevances aéroportuaires à l'aéroport de Bruxelles-National sont beaucoup plus élevées.

(155) BAR rappelle que depuis que l'aéroport de Bruxelles a été privatisé, ses prestations de services ne sont expressément plus considérées comme relevant de la sphère publique. Ces prestations constituent des «activités régulées» pour lesquelles les redevances dont s'acquittent les usagers ou les passagers de l'aéroport sont contrôlées conformément à une formule.

(156) En outre, BAR attire également l'attention de la Commission sur l'hypothèse de subventions croisées car Ryanair exerce son activité à la fois à Charleroi et à l'aéroport de Bruxelles-National. Si une telle hypothèse se vérifiait, on serait clairement en présence d'une distorsion de concurrence.

4.1.4. Association des compagnies européennes de navigation aérienne (AEA)

a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

(157) L'AEA fait valoir que les subventions accordées aux aéroports régionaux ne sont acceptables que si elles profitent à tous les utilisateurs de l'aéroport sans discrimination et ne créent pas de distorsions entre les aéroports dans une même zone de chalandise. L'AEA reconnaît que les aéroports peuvent adapter leurs infrastructures pour répondre aux besoins d'utilisateurs spécifiques, tant que les principes de transparence, de rapport avec les coûts et de non-discrimination sont respectés.

4.1.5. Air France

a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

(158) Air France demande à la Commission de ne pas approuver ce qu'elle considère comme des aides au fonctionnement faussant la concurrence entre les transporteurs aériens et entre les aéroports. Air France estime que la Commission devrait procéder à une comparaison exhaustive des redevances appliquées à l'aéroport de Charleroi avec celles appliquées dans les aéroports de la même zone de chalandise, en particulier à l'aéroport de Bruxelles-National.

- (159) De plus, Air France conteste l'application rétroactive des lignes directrices aviation aux affaires portant sur des aides à l'exploitation aux aéroports, même si ces aides ont été versées préalablement à leur publication, pour plusieurs raisons:
- selon Air France, l'application rétroactive des lignes directrices aviation favorise les acteurs non vertueux en légitimant des comportements qui n'étaient pas conformes aux règles applicables à l'époque où ils ont été mis en œuvre. À l'opposé, cette approche pénalise les acteurs qui se sont conformés aux précédentes lignes directrices en s'abstenant de recevoir des fonds publics,
 - l'application rétroactive des lignes directrices aviation aux aides à l'exploitation accordées aux aéroports est contraire aux principes généraux de droit et à la jurisprudence européenne.
- (160) Air France prétend que les nouvelles directrices auront pour effet de favoriser les nouveaux opérateurs au détriment des opérateurs historiques. En effet, en permettant à une nouvelle compagnie aérienne de ne payer que le coût incrémental lié à son activité, elles discriminent les opérateurs historiques de l'aéroport qui sont soumis à des redevances plus élevées.
- (161) Enfin, Air France rappelle que si la condition d'accessibilité non discriminatoire à l'infrastructure d'un aéroport peut paraître facilement remplie en théorie, la pratique est tout autre, certains modèles d'exploitation étant sciemment défavorisés.

4.1.6. BSCA

a) Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012

- (162) BSCA invite la Commission à clôturer son enquête en raison de l'absence d'aide d'État en sa faveur ou en faveur de ses partenaires commerciaux.
- (163) A titre liminaire, BSCA estime que le temps écoulé depuis le début de l'affaire est de nature à faire naître une confiance légitime dans le chef de BSCA et de ses usagers. BSCA rappelle que la Commission avait déjà été informée, lors de sa première enquête ayant abouti à la décision de 2004, du mécanisme mis en place par la Région wallonne et BSCA en 1991 dans le cadre du contrat de concession et de ses modifications ultérieures. BSCA conteste dès lors l'extension du champ des mesures faisant l'objet de l'examen de la Commission.
- (164) BSCA attire l'attention de la Commission sur l'importance des aéroports régionaux au regard du développement économique et social, de l'accessibilité de la région ainsi que du tourisme. BSCA estime que la libéralisation du transport aérien a fait apparaître une nouvelle catégorie de passagers axés sur les *city trips* et les voyages de courte durée pour raisons familiales, ainsi que de nouveaux modèles économiques à bas coûts répondant à cette nouvelle demande. BSCA estime, dès lors, n'être qu'en très faible concurrence avec l'aéroport de Bruxelles-National. À cet égard, BSCA souligne l'impact plus que limité de l'ouverture par le passé d'une ligne entre Dublin et l'aéroport de Charleroi Bruxelles Sud sur l'aéroport de Bruxelles-National ⁽⁷⁹⁾. BSCA justifie son succès par la politique dynamique mise en place par les autorités wallonnes ces dernières années ainsi que par la flexibilité de son infrastructure et le dynamisme des équipes de l'aéroport.
- (165) S'agissant des services d'intérêt général, BSCA rappelle qu'il reçoit depuis 1991 une compensation pour des services d'intérêt général tels que définis par l'article 25 du cahier des charges conclu avec les autorités publiques wallonnes. BSCA conteste l'analyse faite par la Commission dans sa décision du 21 mars 2012, réfutant le caractère non économique de ces activités. Le gestionnaire estime qu'il s'agit là, d'une part, d'un revirement de position opéré par la Commission par rapport à sa pratique décisionnelle existante et, d'autre part, d'une méconnaissance des réglementations internationales et européennes en matière de sûreté et de sécurité dans les transports. BSCA rappelle à la Commission que le transfert de ces services d'intérêt général préalablement exercés par l'administration a été motivé par un souci de bonne gestion et de flexibilité. Ainsi, la compensation versée par les autorités wallonnes est plafonnée, justifiée sur la base des coûts et n'engendre aucun bénéfice pour BSCA. Un système de contrôle est instauré pour éviter toute surcompensation.
- (166) S'agissant de l'augmentation de capital, BSCA rappelle que la Commission n'avait soulevé aucun doute à l'occasion de la première enquête et estime qu'elle est conforme au principe de l'investisseur privé en économie

⁽⁷⁹⁾ Considérant 300 de la décision 2004/393/CE.

de marché. Le gestionnaire ajoute que cette augmentation a été décidée sur la base d'un plan d'affaires crédible et réaliste et qu'elle était justifiée par ses besoins dans le cadre du développement considérable de ses activités. À cet égard, BSCA souligne que la Commission avait déjà noté en 2004 que les résultats attendus pour 2003 étaient supérieurs à ceux escomptés au regard du plan d'affaires de 2001. De même, le nombre de passagers ayant transité par BSCA ainsi que le produit d'exploitation en 2011 dépassent les estimations prévues par ce même plan d'affaires. Enfin, le développement des activités de BSCA en partenariat avec Ryanair aurait, selon BSCA, permis à la SOWAER de profiter des bons résultats obtenus par BSCA pour dégager une plus-value substantielle à l'occasion de la vente d'une partie de ses actions en 2009.

4.2. Observations des intéressés relatives aux mesures en faveur de Ryanair

4.2.1. *Britannia*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (167) La compagnie aérienne Britannia considère qu'il est normal que des aéroports puissent offrir un soutien marketing et des réductions en fonction du volume des passagers apportés par les compagnies, surtout s'il s'agit d'aéroports qui ne sont pas encore bien établis. Toutefois, ces avantages doivent rester proportionnels, réalistes et limités dans la durée. Britannia s'inquiète de l'inégalité créée entre compagnies aériennes concurrentes dans le cas d'espèce. Les taxes aéroportuaires sont inégales et irréalistes, alors que les compagnies à bas coût utilisent de la même manière que les autres compagnies les pistes, les terminaux ou les dispositifs de sécurité.

4.2.2. *Scandinavian Airlines*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (168) SAS rappelle que la dérégulation du ciel européen a donné naissance à une concurrence accrue entre les compagnies aériennes traditionnelles et qu'elle a également permis la création de nouvelles compagnies qui ont développé de nouveaux concepts d'entreprise. Il est fondamental que cette concurrence soit conforme à un acquis réglementaire appliqué de manière transparente et non discriminatoire.

4.2.3. *KLM Royal Dutch Airline*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (169) KLM explique que les compagnies à bas prix et les compagnies traditionnelles offrent des produits différents et qu'elles ont chacune leur «raison d'être», tant sur le plan commercial qu'opérationnel. Les compagnies à bas prix évitent généralement les grands aéroports dont la logistique peut être lourde et les coûts d'utilisation élevés: elles optent pour des plates-formes régionales qui leur permettent d'opérer des rotations rapides à moindre coût. Ces évolutions ne devraient pas être remises en cause, mais ne peuvent justifier des aides. Selon KLM, les avantages reçus par Ryanair à Charleroi vont bien au-delà de ce qui est permis dans le cadre de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et la contrepartie consentie par Ryanair consistant à baser un certain nombre d'avions à l'aéroport de Charleroi ne change rien à cet état de fait.

4.2.4. *Air France*

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (170) Air France considère que la réduction des charges applicables à Ryanair et leur prise en charge par la Région wallonne et BSCA créent un désavantage pour les concurrents de Ryanair qui assurent des liaisons sur le marché intra-communautaire. La réduction de la redevance d'atterrissage permet à Ryanair de réduire ses coûts d'exploitation et la rend, de fait, plus compétitive que ses concurrents non seulement sur les vols qu'elle exploite au départ ou à destination de Charleroi mais également sur l'ensemble du réseau Ryanair. L'engagement d'indemnisation donné par la Région wallonne est également considéré comme un avantage qui garantit à Ryanair la stabilité des conditions d'exploitation alors que «la pratique de l'utilisation d'une quelconque plate-forme aéroportuaire démontre que l'environnement commercial et réglementaire n'est jamais figé. Ainsi le montant des taxes aéroportuaires peut facilement évoluer à la hausse si le gestionnaire se voit contraint de financer des mesures spécifiques, éventuellement pour accommoder d'autres transporteurs qui souhaitent s'implanter à Charleroi; par ailleurs l'évolution des mesures environnementales peut également modifier les conditions d'utilisation d'un aéroport».

4.2.5. Austrian Airlines

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (171) Selon Austrian Airlines, l'arrivée des compagnies à bas prix a donné lieu à une course aux subsides entre aéroports et régions qui veulent être desservies par ces transporteurs. Ces développements remettent en cause le principe de la rémunération pour la mise à disposition des infrastructures, alors qu'il s'agit d'une des règles de base du monde de l'aviation civile. Les aides octroyées ne sont pas dégressives, sont indépendantes du succès enregistré par Ryanair sur les liaisons qu'elle dessert et ne bénéficient qu'à une seule compagnie aérienne, ce qui engendre une discrimination. Austrian conclut que des «coopérations» telles que celles observées entre Ryanair et la Région wallonne conduisent à d'importantes distorsions de concurrence entre compagnies aériennes et sont largement incompatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur de l'aviation.

4.2.6. Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport de Charleroi-Gosselies (ARACH)

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (172) L'ARACH s'inquiète du fait que les aides financières octroyées à Ryanair conduisent au «développement débridé de l'aéroport» dans un site urbain, et qu'en «tant que citoyens et contribuables, nous sommes concernés par les aides publiques contestables octroyées à une société privée, puisqu'il s'agit d'un usage abusif des ressources budgétaires de la Région Wallonne».

4.2.7. Partie intéressée A

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (173) La partie intéressée A se dit «très préoccupée» par les subventions octroyées par les collectivités publiques qui affectent les conditions de concurrence entre différents modes de transport: «Ainsi la compagnie Ryanair bénéficie-t-elle notamment de subsides publics pour la liaison Charleroi-Londres, alors qu'Eurostar, exploité conjointement par la SNCB, les chemins de fer britanniques et la SNCF n'en bénéficie pas. Les deux moyens de transport sont pourtant en concurrence directe sur la liaison Bruxelles-Londres. Il appartient aux seuls opérateurs ferroviaires de faire leur communication pour la liaison, d'acheter le matériel et la traction, de payer les péages d'infrastructures et de tunnel, etc. L'égalité de traitement entre concurrents est dès lors rompue.»

4.2.8. Partie intéressée B

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (174) La partie intéressée B fait valoir que les avantages octroyés à Ryanair allègent sa structure de coûts et lui permettent de pratiquer des prix moindres. Ces pratiques affectent les conditions de concurrence que ces compagnies opèrent au départ de Charleroi ou de l'aéroport de Bruxelles-National et quelles que soient les routes desservies. La concurrence entre compagnies dites «low-cost» n'est pas seulement une concurrence qui doit être analysée route par route. Pour beaucoup de voyageurs, les destinations de Venise ou de Barcelone sont substituables. La concurrence s'opère donc sur toutes les routes.
- (175) Cette entreprise explique que les coûts directs au départ de Bruxelles soient de 32,14 EUR par passager contre 5 EUR pour Ryanair au départ de Charleroi ⁽⁸⁰⁾.
- (176) Même si les services d'assistance en escale sont plus limités pour Ryanair que pour d'autres compagnies aériennes, cette partie intéressée fait remarquer que de très nombreux services d'assistance en escale sont tout de même nécessaires à toutes les compagnies. Le fait que le marché de l'assistance en escale soit ouvert à la concurrence à l'aéroport de Bruxelles-National signifie que les coûts d'assistance ne devraient normalement pas être beaucoup

⁽⁸⁰⁾ Coûts directs par avion et par rotation au départ de Bruxelles-National comprenant les taxes d'atterrissage, redevances passager, autres redevances et les frais d'assistance). Sur la base d'un volume prévu de 1 700 000 passagers en 2003, la différence de coût est de 23 millions d'EUR.

plus élevés à l'aéroport de Bruxelles-National qu'à celui de l'aéroport de Charleroi. Les coûts d'assistance sont, en général, plus élevés dans les petits aéroports que dans les grands dans la mesure où les entreprises n'arrivent généralement pas à atteindre la taille critique pour opérer des économies d'échelle. Cette partie intéressée estime que Ryanair a économisé 17 millions d'EUR en 2003 sur le coût réel de l'assistance en escale et de la taxe d'atterrissage. Il s'avère également que BSCA n'aurait pas pris en compte les effets de la directive 96/67CE du Conseil ⁽⁸¹⁾: l'aéroport devrait atteindre les 2 millions de passagers par an assez rapidement et BSCA devra appliquer la directive à ce seuil et ouvrir le marché de l'assistance en escale à d'autres opérateurs.

- (177) BSCA n'aurait pas agi en tant qu'investisseur privé en économie de marché mais pour des motifs politiques et sociaux, sur instruction de la Région wallonne. Le contrat de 15 ans ne permettra probablement pas à BSCA de s'établir comme une affaire rentable et celle-ci devrait continuer à connaître des problèmes d'exploitation. La perspective d'un retour sur investissement peut être mise à mal par un retrait de Ryanair ⁽⁸²⁾.
- (178) BSCA obtiendrait des contributions de la Région wallonne, qu'il s'agisse du produit des taxes aéroportuaires à hauteur de 65 % ou de la mise à disposition gratuite de l'infrastructure, alors que la Région wallonne paie une contribution à la SOWAER. En principe, chaque versement de la Région wallonne doit être limité à la compensation des coûts liés aux obligations de service public qui pèsent sur BSCA, et la situation est peu claire à cet égard.
- (179) Pour cette entreprise, qui reconnaît avoir également parfois bénéficié d'avantages «marketing» pour le lancement de nouvelles destinations, mais jamais de réductions sur les taxes aéroportuaires ou les coûts de l'assistance en escale, les avantages concédés à Ryanair à Charleroi vont bien au-delà des pratiques en vigueur. Elle estime pourtant avoir pris des risques commerciaux tout aussi importants en s'installant à l'aéroport de Bruxelles-National à une époque où la concurrence de la Sabena était très forte.
- (180) Le fait que certains autres gestionnaires d'aéroports octroient des avantages à Ryanair ne serait pas pertinent pour démontrer que l'aéroport de Charleroi s'est comporté en investisseur privé en économie de marché. L'entreprise se réfère à l'arrêt Steinike & Weiling ⁽⁸³⁾.

4.2.9. Brussels International Airport Company, devenue Brussels Airport Company (ci-après «BAC»)

(Observations reçues à la suite de la décision d'ouverture de 2002.)

- (181) Selon BAC, BSCA ne se serait pas comporté comme un investisseur privé dans la mesure où les avantages octroyés se distingueraient par leur ampleur de ceux octroyés par d'autres aéroports ⁽⁸⁴⁾. Le fait que Ryanair reçoive des avantages d'autres aéroports ne serait de toute manière pas pertinent, car ils peuvent également être constitutifs d'aides d'État.
- (182) L'intéressé attire l'attention de la Commission sur plusieurs facteurs devant être pris en compte dans l'analyse du retour potentiel à la rentabilité de BSCA et qui semblent exclure des profits à moyen terme:
- (183) BSCA a bénéficié d'une recapitalisation de la Région wallonne de 4 millions d'EUR en décembre 2002.

— BSCA «bénéficie d'une exemption de la moitié du montant de sa redevance due à la Région wallonne pour la période 2001-2006. Cet avantage porte sur 1 million d'EUR par an, que BSCA devra néanmoins rembourser à partir de 2007».

⁽⁸¹⁾ Directive 96/67CE 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. 36). Directive modifiée en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité CE (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

⁽⁸²⁾ L'entreprise cite l'exemple de Shannon en Irlande. Shannon a concédé des avantages à Ryanair pendant un temps, qui n'ont pas été reconduits. Ryanair a décidé de transférer ses opérations dans un autre aéroport et Shannon n'a pas obtenu le retour sur investissement raisonnable attendu.

⁽⁸³⁾ Arrêt de la Cour du 22 mars 1977 dans l'affaire 78/76, Steinike & Weiling/Allemagne, Rec. p. I-595: «Attendu qu'une violation éventuelle par un État membre d'une obligation lui incombant en vertu du traité, en rapport avec l'interdiction de l'article 92, ne saurait être justifiée par la circonstance que d'autres États membres manqueraient également à cette obligation; que l'effet de plusieurs distorsions de concurrence sur les échanges entre les États membres n'est pas de se neutraliser mutuellement mais est, au contraire de nature cumulative, ce qui en augmente les conséquences nuisibles pour le marché commun» (point 24).

⁽⁸⁴⁾ Les tarifs imposés par Francfort-Hahn et Londres Stansted seraient plus élevés et les réductions sont moindres alors que Ryanair exploite 49 destinations au départ de Londres et 15 au départ de Francfort-Hahn, contre 9 au départ de Charleroi.

- La Commission devrait prendre en compte le montant des coûts afférents aux travaux d'agrandissement de l'aéroport de Charleroi, évalués à 95 millions d'EUR, et aux modalités de financement. Si ces travaux ne sont pas pris en charge par BSCA, il y aurait lieu de vérifier les conditions de mise à disposition de ces infrastructures au bénéfice de BSCA par la Région wallonne. Cette partie intéressée doute qu'en l'état actuel de ses infrastructures, l'aéroport soit en mesure d'accueillir suffisamment de passagers pour assurer l'équilibre financier de BSCA.
- La Région wallonne met gratuitement à la disposition de BSCA le matériel et le personnel nécessaire à l'ensemble des opérations de sûreté à l'aéroport de Charleroi, à savoir le contrôle des passagers et de leurs bagages avant l'embarquement, alors qu'«en règle générale les coûts de la sûreté sont supportés par les usagers de l'aéroport, soit au travers d'une redevance de sûreté payée à l'opérateur de l'aéroport, soit au travers d'une taxe dans les cas où ces services sont assurés par les pouvoirs publics».

4.2.10. *Partie intéressée C*

(Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012.)

- (184) La partie intéressée C estime que les avantages octroyés par la Région wallonne à BSCA et à Ryanair portent atteinte à la concurrence et que les aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National opèrent sur le même marché.
- (185) La partie intéressée C critique le lien entre la Région wallonne, BSCA et Ryanair et les différences qui en découlent en matière de redevances prélevées sur les compagnies aériennes à Bruxelles et à Charleroi. Plus particulièrement: i) les redevances d'entretien ne sont pas répercutées sur les utilisateurs mais compensées par la Région wallonne; ii) les taxes d'atterrissage favorisent Ryanair, [...].
- (186) La partie intéressée C fait également valoir que Ryanair ne paie pas pour des services relevant de la gestion aéroportuaire normale, comme les services incendie, l'agrandissement et la construction d'infrastructures et les redevances par passager.

4.2.11. *Brussels Airlines*

a) Existence de l'aide

i) Avantage sélectif

- (187) Selon Brussels Airlines, Ryanair a bénéficié d'un avantage sélectif comparé aux autres compagnies aériennes.
- (188) En effet, les aides octroyées par la Région et la SOWAER en faveur de BSCA réduisent les coûts de fonctionnement de ce dernier et lui permettent d'appliquer des redevances plus basses aux compagnies aériennes, dont Ryanair, réduisant ainsi également les coûts de fonctionnement de cette compagnie. En particulier, étant donné que la Région wallonne couvre les coûts liés à la sécurité à l'aéroport de Charleroi, BSCA ne les récupère pas auprès des compagnies aériennes, alors que l'aéroport de Bruxelles-National n'a bénéficié d'aucune compensation à cet égard. Brussels Airlines estime que le programme de soutien financier global de la Région en faveur de BSCA doit être pris en compte lors de l'appréciation de la relation commerciale entre BSCA et Ryanair.
- (189) Ryanair a également bénéficié de mesures financières directes telles qu'une aide au démarrage et des contributions aux activités de marketing. Brussels Airlines s'interroge sur la conformité de ces aides aux conditions prévues par les lignes directrices de 2005 et sur le respect des principes de proportionnalité et de transparence.
- (190) Brussels Airlines considère qu'en raison de l'effet cumulatif de toutes les mesures, il est impossible de considérer que BSCA se comporte comme un investisseur privé et elle invite la Commission à ne pas examiner les mesures séparément mais bien dans leur globalité.

1. Benchmarking.

- (191) Selon Brussels Airlines, les redevances prélevées par BSCA auprès de Ryanair durant la période concernée étaient bien plus faibles que celles payées par d'autres compagnies aériennes dans des aéroports comparables.

- (192) Brussels Airlines prend comme référence les redevances aéronautiques d'un ensemble d'autres aéroports situés dans la zone de chalandise de Charleroi (Eindhoven, Lille et Cologne) ou ayant une taille similaire (Marseille, Porto et Bologne) et conclut que les redevances aéroportuares appliquées à l'aéroport de Charleroi sont non conformes à celles qu'appliqueraient un investisseur privé en économie de marché.
- (193) Brussels Airlines estime également que l'aéroport de Bruxelles est une bonne référence pour évaluer le caractère discriminatoire des redevances aéroportuares: les deux aéroports se trouvent en effet dans la même zone de chalandise et sont confrontés au même environnement économique. En outre, l'aéroport de Bruxelles peut répercuter ses coûts fixes sur davantage de compagnies aériennes, ce qui invalide l'argument selon lequel les redevances appliquées par l'aéroport de Bruxelles sont nécessairement plus élevées en raison de sa taille. Une comparaison révèle une grande différence entre le niveau des redevances aéroportuares à Bruxelles et celui à Charleroi, même en tenant compte des services supplémentaires fournis à l'aéroport de Bruxelles-National en raison des différences entre les modèles économiques des compagnies.

2. Couverture des coûts

- (194) Selon Brussels Airlines, BSCA ne démontre pas que lorsque les accords en question (de 2001 ainsi que les amendements qui ont suivis) ont été décidés, BSCA serait en mesure de couvrir les coûts nés de ces accords, pendant toute leur durée, tout en retirant un profit raisonnable sur la base d'une durée à moyen terme. Dès lors, BSCA ne s'est pas comporté en investisseur privé en économie de marché.
- (195) Brussels Airlines fait valoir que la marge bénéficiaire de BSCA est bien inférieure à celle des autres aéroports de l'Union. En 2006 et 2007, la marge bénéficiaire moyenne de plusieurs aéroports de l'Union se situait entre 7 et 9 %. Les marges bénéficiaires de BSCA/SOWAER, ajustées en tenant compte des subventions, sont nettement négatives et ne correspondent donc pas aux marges précitées, ce qui suggère des pratiques non axées sur le marché.
- (196) Brussels Airlines pose la question de la possibilité de justifier par des économies d'échelle la réduction de 50 % accordée à Ryanair sur ces redevances. Les redevances par passager, par passager à mobilité réduite et d'assistance en escale s'avèrent être inexistantes ou extrêmement faibles, alors qu'il s'agit de coûts normalement supportés par les compagnies aériennes.
- (197) Selon Brussels Airlines, les coûts d'investissement et de fonctionnement qui n'ont pas été supportés par BSCA doivent être pris en considération dans l'appréciation de l'aide à Ryanair.
- (198) Brussels Airlines se demande si BSCA a suffisamment projeté les revenus et les coûts estimés de l'aéroport pour toute la durée des accords passés avec Ryanair.
- (199) En contrepartie des réductions sur les redevances, Ryanair ne pouvait garantir à BSCA un trafic qui aurait généré un revenu équivalent et proportionné aux coûts relatifs aux avantages accordés à Ryanair.
- (200) Dès lors, selon Brussels Airlines, les mesures en question ne sont pas conformes au principe de l'investisseur privé en économie de marché, sont des aides d'État et procurent un avantage sélectif à Ryanair.

ii) Distorsions de concurrence

- (201) Brussels Airlines fait valoir que les aides ont une incidence négative sur les compagnies aériennes opérant depuis l'aéroport de Bruxelles-National. Les aides permettent à BSCA d'appliquer des redevances plus faibles et de réduire ainsi les coûts des compagnies qui opèrent depuis l'aéroport de Charleroi. Ces compagnies peuvent casser les prix de leurs concurrents opérant depuis d'autres aéroports. En conséquence, le marché européen des liaisons de point à point depuis la Belgique s'est déplacé vers Charleroi. Seul Charleroi a vu son trafic augmenter sur ce segment. Le nombre de passagers à l'aéroport de Bruxelles-National a stagné ces dernières années, tandis que partout ailleurs en Europe le trafic a augmenté. En d'autres termes, selon Brussels Airlines, l'augmentation du trafic local bénéficie entièrement à Charleroi.
- (202) Brussels Airlines rappelle qu'il est implanté à l'aéroport de Bruxelles-National, dont la zone de chalandise recouvre presque complètement celle de Charleroi. Dès lors, Brussels Airlines est en concurrence directe avec

Ryanair: ils opèrent dans la même zone de chalandise et attirent la même clientèle. Sur le marché de l'Union, Brussels Airlines et Ryanair offrent le même type de service (service point à point) et desservent les mêmes destinations. 60 des destinations desservies par Brussels Airlines recouvrent celles desservies de Ryanair. Sur 46 destinations, Brussels Airlines est en concurrence avec Ryanair sur 16 destinations dans le même aéroport et sur 12 dans un aéroport de la même zone de chalandise.

- (203) La conséquence de cette situation est que Brussels Airlines a dû fermer certaines lignes desservies aussi par Ryanair (7 depuis 2007) et réduire la fréquence de vols sur certaines lignes (sur 14 destinations). Entre 2004 et 2012, la part de marché de Brussels Airlines a diminué de [...] à [...] %. Ses parts de marché continuent de baisser au bénéfice de Charleroi dont les parts de marché ont augmenté de [...] à [...] %.

b) Incompatibilité avec le marché intérieur.

- (204) Pour Brussels Airlines, la plupart des aides accordées à Ryanair ne contribuent pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. De plus les aides ont été appliquées d'une telle manière qu'elles conduisent à une distorsion de concurrence qui va à l'encontre des intérêts communs. Dès lors, selon Brussels Airlines, les aides accordées à Ryanair sont incompatibles avec le marché intérieur.

4.2.12. BSCA

(Observations reçues à la suite de la décision d'extension de 2012.)

- (205) Selon BSCA, le cadre commercial avec Ryanair ne constitue en rien une aide en faveur de Ryanair. En effet, les résultats générés par ce partenariat démontrent la rentabilité du modèle économique. De surcroît, BSCA avance qu'il gère ses activités en toute autonomie sans intervention directe ou indirecte du gouvernement wallon, notamment les négociations des contrats commerciaux avec les compagnies aériennes.

4.2.13. Ryanair

- (206) Ryanair fait valoir que les accords passés entre Ryanair, BSCA et la Région wallonne ne contiennent pas d'élément d'aide d'État pour trois raisons: le principe de l'investisseur privé en économie de marché s'applique, il n'y a pas de sélectivité et les accords ne faussent pas la concurrence.

4.2.14. TBI

- (207) Selon TBI, les accords passés à l'aéroport de Charleroi sont semblables aux arrangements conclus par TBI avec Ryanair et d'autres compagnies low-cost, notamment à Stockholm Skavsta. Le fait d'accorder des rabais sur les taxes d'atterrissage et le coût de l'assistance en escale est une pratique commerciale courante pour attirer les compagnies qui sont en mesure de fournir un volume de passagers important. Les contributions sous forme de prise en charge des coûts d'hôtels, de la formation du personnel ou du marketing doivent être comparées à l'investissement réalisé et au risque pris par le transporteur. Les contributions «marketing» bénéficient à l'aéroport dont l'image s'améliore, tout comme le nombre de passagers. TBI offre ce genre de contributions surtout lorsqu'un opérateur établit un nouveau service ou renforce la fréquence de certains vols sur une route déterminée.

4.2.15. HRL Morrison and Co

- (208) Selon HRL Morrison, un investisseur privé pourrait adopter l'approche suivie par l'aéroport de Charleroi. Il baserait son offre sur certains facteurs déterminants: le volume de passagers qu'une compagnie peut apporter à l'aéroport; sa volonté de s'engager à long terme par le biais de contrats; les besoins spécifiques de la compagnie; le calendrier des mouvements d'avions et sa cohérence avec l'activité aéroportuaire (trafic existant); les besoins en termes de ressources du terminal et de l'assistance en escale. Il calculerait les bénéfices attendus de l'accord avec Ryanair dans sa globalité (et non ses différents éléments constitutants pris séparément). Les bénéfices d'une telle

transaction devraient être envisagés sur une période d'environ 20 ans, avec un décollage des activités après trois à cinq ans. Quand il s'agit d'un accord de 15 ans, les actionnaires de Morrison considèrent qu'il peut être commercialement acceptable si un retour sur investissement se produit environ cinq ans après la signature de l'accord.

5. COMMENTAIRES DE LA BELGIQUE

5.1. Commentaires de la Belgique relatifs aux mesures en faveur de BSCA

5.1.1. Absence d'aides d'État en faveur de BSCA

5.1.1.1. Observations de la Belgique suite à la décision d'extension de 2012

a) Mise à disposition de l'infrastructure par la SOWAER

i) Argument présenté par la Belgique à titre principal: l'approbation du programme d'investissements par le gouvernement wallon date d'avant le 12 décembre 2000

(209) Selon la Belgique, le programme d'investissements a été décidé par le gouvernement wallon en juillet 2000 et confirmé en novembre 2000, soit avant l'arrêt Aéroports de Paris ⁽⁸⁵⁾ (ci-après l'«arrêt ADP»). Or cet arrêt constitue la date à partir de laquelle les règles du TFUE sur les aides d'État sont applicables au financement des aéroports.

(210) L'accord-cadre du 20 juillet 2000, précisant les conditions du développement des aéroports régionaux et mesures environnementales y relatives, représente l'accord intervenu au sein du gouvernement wallon par lequel la Région s'est engagée à affecter une partie de son budget au développement de ses propres infrastructures de l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi. La décision du 8 novembre 2000 exécute la décision du 20 juillet 2000 en transposant en programme d'investissements pluriannuel l'accord-cadre précédemment fixé. Les deux décisions doivent donc être considérées dans leur ensemble, la seconde complétant et précisant la première notamment quant à l'échéancier concret de la mise en œuvre des mesures financières décidées.

1. Réfutation de certains éléments présentés par la Commission dans la la décision d'extension de 2012

a) Sur la question de l'absence d'engagement à l'égard d'un tiers

(211) Aucun tiers bénéficiaire n'est à relever dans le cadre de ces décisions, la Région y fixant ses investissements pour elle-même. Selon la Belgique, la formulation de ces deux décisions est dès lors moins formaliste que dans le cadre d'une décision d'octroi d'une aide en faveur d'un tiers. Pour l'octroi d'une aide en faveur d'un tiers, la Région aurait adopté le principe et les montants des investissements de la même manière, sans procédure supplémentaire, à l'exception cependant de l'envoi d'un courrier notifiant la décision gouvernementale, inutile en l'espèce.

(212) Toutefois, selon la Belgique, ce défaut de formalisme n'implique pas l'absence de caractère contraignant de ces décisions. Bien que la Région soit la destinataire des décisions adoptées, l'adoption d'une décision du Gouvernement, constitue la naissance d'un engagement dans le chef du Gouvernement. La circonstance que cet engagement soit unilatéral n'est pas propre à l'espèce. En effet, toute mesure financière, peu importe ses destinataires, est toujours décidée par un acte administratif unilatéral de l'autorité y consentant, acte dont elle reste maîtresse du maintien, de la modification ou du retrait.

(213) Aucune lettre formelle d'octroi de l'aide n'a par conséquent été rédigée à l'intention d'une entreprise bénéficiaire, alors que conformément à l'arrêt Fleuren Compost ⁽⁸⁶⁾, c'est bien cet acte qui doit être considéré comme l'acte juridiquement contraignant par lequel l'autorité compétente s'engage à accorder l'aide et qui, par conséquent, constitue la date d'octroi de l'aide. En l'absence de pareil document, la seule date possible est la date des décisions du Gouvernement décidant de l'octroi (principe, montants et échéancier) des investissements.

⁽⁸⁵⁾ Arrêt du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, Rec. p. II-3929.

⁽⁸⁶⁾ Arrêt du 14 janvier 2004, Fleuren Compost/Commission, T-109/01, Rec. p. II-127, point 18.

b) Sur la question du caractère irrévocable, ferme et définitif des décisions de 2000

- (214) La Belgique indique que selon la Commission, les décisions des 20 juillet et 8 novembre 2000 ont fait l'objet de modifications substantielles par la suite et dès lors n'auraient pas de caractère irrévocable, ferme et définitif.
- (215) Selon la Belgique, il s'agit sur ce point de distinguer les décisions prévoyant de nouveaux investissements, correspondant à de nouveaux projets, et les décisions exécutant/mettant en œuvre concrètement, moyennant le cas échéant certains ajustements, les investissements précédemment décidés.
- (216) En l'espèce, la Belgique atteste du caractère contraignant et irrévocable des décisions de juillet et novembre 2000, le fait qu'aucune nouvelle décision de financement n'ait été adoptée par la suite. Les seules décisions prises par la suite par la Wallonie, puis par la SOWAER, avaient pour objectif d'appliquer et d'exécuter les mesures de financement conformément aux décisions du Gouvernement de juillet et novembre 2000.
- (217) Les ajustements ultérieurs aux montants des investissements fixés ne constituent donc pas de nouvelles décisions d'investissement, mais l'adaptation nécessaire, en fonction de l'évolution générale de la situation, de ce qui avait déjà été consenti dès juillet et novembre 2000. En effet, certains montants prévus par l'accord-cadre et le programme de financement ont dû être réévalués par la suite, en raison notamment de la hausse des coûts des matières premières, de l'affinage des investissements nécessaires via des études techniques, des contraintes techniques liées à l'octroi de permis ou du résultat de l'organisation de marchés publics. Selon la Belgique, ces ajustements budgétaires ou techniques ne peuvent constituer des modifications substantielles.
- (218) Aussi, conscient des limites de l'estimation de tels investissements, le Gouvernement avait d'emblée prévu que certains postes (dont la construction d'un nouvel aéroport) étaient susceptibles d'être réévalués «en fonction de l'activité réelle de l'aéroport» ou dans la mesure où ils sont «conditionnés aux besoins réels de l'aéroport». L'activité et les besoins réels de l'aéroport étant nécessairement évolutifs dans le cadre d'un accord et d'un programme d'investissements portant sur plusieurs années, il était logique, selon la Belgique, que le Gouvernement ait chiffré certains postes sous réserve de l'évolution constante de ces facteurs.
- (219) En réalité, selon la Belgique, la volonté du Gouvernement de fixer et de chiffrer d'emblée ses engagements, même sous réserve d'affinements ultérieurs, était présente dès l'adoption de l'accord-cadre du 20 juillet 2000 et l'adoption du programme d'investissements du 8 novembre 2000. Les ajustements opérés à la suite de ces décisions ne peuvent remettre en cause le caractère contraignant de l'engagement pris à cette date par le Gouvernement.
- (220) A titre subsidiaire, si certains ajustements devaient être à ce point substantiels qu'il apparaîtrait qu'en réalité il s'agirait de nouveaux investissements, et non plus de l'adaptation ultérieure d'un investissement déjà consenti, quod non, seul cet investissement, isolément considéré, pourrait par conséquent être considéré comme postérieur aux décisions des 20 juillet et 8 novembre 2000.
- (221) Selon la Belgique, pour que la réévaluation de cet investissement emporte sa requalification en tant que nouvel investissement, la modification opérée doit porter non seulement sur l'ampleur, mais également sur la nature de l'investissement fixé. Cette modification doit être de nature à pouvoir affirmer que le projet envisagé au moment des décisions de juillet et novembre 2000 ne pouvait en aucun cas se rapporter au projet tel qu'il a été concrètement financé et réalisé par la suite, indépendamment de l'évolution légitime de la situation générale. Ainsi, par exemple, un «complément» d'investissement, non justifié par l'adaptation ultérieure aux besoins réels de l'aéroport, mais décidé dans le but de pourvoir à des infrastructures supplémentaires en plus de celles initialement prévues en juillet et novembre 2000, pourrait être considéré, à concurrence de ce complément exclusivement, comme un nouvel investissement décidé en dehors de l'accord-cadre et du programme physique d'investissement de 2000.
- (222) En l'espèce, s'il est apparu que certains postes étaient sous-estimés ou irréalisables dans le délai imparti, tous les investissements réalisés étaient prévus dans leur principe par les décisions de juillet et novembre 2000. Si les montants ont été modifiés par la suite, c'était sous la contrainte de nouveaux éléments du dossier, peu ou pas prévisibles au moment des décisions.

2. Arguments de la Belgique fondés sur l'analyse des décisions de 2000

(223) Selon la Belgique, l'analyse des décisions du 20 juillet 2000 et du 8 novembre 2000 atteste du caractère juridiquement contraignant des engagements qui y sont contenus.

a) La décision du gouvernement wallon du 20 juillet 2000 approuvant l'accord-cadre

(224) L'accord-cadre et le programme d'investissement correspondent à de véritables décisions, ayant un effet d'engagement contraignant pour le Gouvernement. D'ailleurs la circonstance qu'il s'agisse d'un acte intitulé «accord-cadre» n'a pas empêché la Commission dans une décision antérieure de considérer qu'il s'agissait d'un acte juridiquement contraignant et de retenir la date de la signature dudit acte comme celle de l'octroi d'une aide⁽⁸⁷⁾.

(225) Selon la Belgique, l'accord-cadre de juillet 2000 va bien au-delà d'un accord de principe, mais prévoit concrètement l'imputation des investissements. Les postes d'affectation sont déjà déterminés et les coûts des investissements ont également fait l'objet d'une évaluation de sorte que les dépenses pouvaient immédiatement être mises à charge du budget.

(226) De plus, le Gouvernement a pris soin de préciser qu'un «mécanisme financier ad hoc» devrait être mis en place. Ceci atteste de ce que le Gouvernement envisageait déjà la mise en place d'un nouvel intervenant public, chargé des infrastructures aéroportuaires.

(227) Confirmant l'exécution par la SOWAER des décisions du Gouvernement de juillet et novembre 2000, le plan financier de la SOWAER approuvé par le Gouvernement le 23 mai 2001 se réfère à l'accord cadre du 20 juillet 2000, ce qui élimine tout doute quant aux engagements pris par la Wallonie.

(228) Selon la Belgique, cette modalité de fonctionnement n'est d'ailleurs pas substantielle par rapport au principe d'approbation du programme d'investissements qui est la question fondamentale en l'espèce. En effet, la constitution de la SOWAER n'est qu'une mesure d'exécution des décisions de juillet et novembre 2000, celle-ci n'étant que le véhicule financier de la Wallonie. Si le mécanisme financier concret de mise en œuvre des investissements décidés par la Région devait encore être déterminé après les décisions de juillet et novembre 2000, les engagements des autorités wallonnes étaient bien réels et s'imposaient au mécanisme financier qui aurait été choisi.

b) La décision du 8 novembre 2000 du gouvernement wallon portant exécution de l'accord-cadre du 20 juillet 2000 et approuvant le Programme pluriannuel d'investissements de l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi

(229) Le gouvernement wallon a adopté le 8 novembre 2000 une décision en exécution de sa décision du 20 juillet 2000. Il approuvait à cette occasion le «programme physique pluriannuel d'investissements 2000-2004 relatif à l'Aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi et le plan financier y afférant». Chaque investissement décrit dans la note approuvée par le Gouvernement a été évalué et son coût déterminé précisément.

(230) En conclusion, selon la Belgique, le programme d'investissements 2001-2010 relatif à l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi a bien été décidé antérieurement au 12 décembre 2000, date du prononcé de l'arrêt ADP.

ii) Argument présenté par la Belgique à titre subsidiaire: le financement des infrastructures est conforme au principe de l'investisseur privé

(231) En tout état de cause, selon la Belgique, le financement des infrastructures de l'aéroport de Charleroi est conforme au principe de l'investisseur privé.

(232) Afin de le démontrer, la Belgique a produit un tableau des flux de trésorerie liés aux investissements pour la nouvelle aérogare et le parking des voitures entre 2002 et 2036⁽⁸⁸⁾. De ces montants d'investissements, elle n'a pris en compte que 89,7 % des investissements pour le parking et 28,1 % des investissements pour la nouvelle

⁽⁸⁷⁾ Considérant 291 de la décision 2008/948/CE de la Commission du 23 juillet 2008 relative aux aides accordées par l'Allemagne à DHL et à l'aéroport de Leipzig/Halle C 48/06 (ex N 227/06) (JO L 346 du 23.12.2008, p. 1).

⁽⁸⁸⁾ Voir annexe 3 des observations de la Belgique transmises le 23 mai 2012.

aérogare, considérant que les autres investissements étaient pour des activités non économiques. Par ailleurs, la Belgique a supposé que le financement public des services d'intérêt général économique et par extension des infrastructures dédiées à ces activités était autorisé par la réglementation européenne sur les aides d'État. La Belgique en conclut que hors la compensation octroyée par la Région à BSCA en vue de supporter la partie des redevances liées aux infrastructures dédiées aux services d'intérêt général, le taux de rentabilité du financement de ces infrastructures s'élève à près de 2 %. Dès lors, la mise à disposition de l'infrastructure ne se fait pas à un prix inférieur à sa valeur.

b) Prestations de la SOWAER en faveur de BSCA

(233) La Belgique souligne qu'une partie conséquente des frais de gros entretien et de réparation est afférente aux infrastructures dédiées à des activités non économiques.

c) Financement d'une partie des coûts de services d'intérêt général par la Région

(234) Dès 1991, le principe de séparation comptable pour l'identification des coûts couverts par la compensation a été consacré par l'article 25 du cahier des charges.

i) À titre principal: le financement d'activités non économiques

1. Le service de protection contre l'incendie

(235) Selon la Belgique, les services de protection contre l'incendie constituent des activités non économiques en ce qu'il s'agit d'activités relevant de la puissance publique.

2. Les services liés à la sécurité du trafic au sol

(236) Selon la Belgique, les services liés à la sécurité du trafic au sol relèvent également de missions de puissance publique.

(237) En effet, selon la Belgique, à l'occasion de la décision rendue le 23 juillet 2008 par la Commission à propos de l'aéroport de Leipzig Halle la Commission elle-même a reconnu que les services liés à la sécurité d'exploitation étaient des activités non économiques ⁽⁸⁹⁾. Or, il ressort de la liste des infrastructures liées à la sécurité d'exploitation fournie par les autorités allemandes et reproduite au tableau du considérant 58 de cette décision, que ces infrastructures sont celles rendues indispensables pour la sécurité du trafic au sol, à savoir: l'alimentation électrique ininterrompue des aires de trafic, les postes de transformations, les feux de piste, les feux des aires de trafic, etc. Pour rappel, cette position de la Commission a été validée par le Tribunal dans l'arrêt *Freistaat Sachsen/Commission* ⁽⁹⁰⁾ au terme d'un recours en annulation introduit à l'encontre de la décision de la Commission précitée.

(238) Or, il ressort de la description faite des services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire dans l'avenant n° 5 à la convention de concession du 9 juillet 1991 et au cahier des charges conclu le 10 mars 2006 que les coûts visés, à savoir l'entretien courant du site aéroportuaire lié à l'objectif de sécurité, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et des réparations de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage ainsi que le déneigement, correspondent bien aux services liés à la sécurité d'exploitation acceptés par la Commission dans sa décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle comme non économiques.

3. Les services liés à la sûreté

(239) Selon la Belgique, les activités liées à la sûreté sont des activités relevant de la puissance publique en ce qu'il s'agit de missions traditionnellement exercées par l'État. La Belgique cite des règlements européens et la décision de la Commission relative à l'aéroport de Leipzig ⁽⁹¹⁾ à l'appui de son raisonnement.

⁽⁸⁹⁾ Considérant 182 de la décision 2008/948/CE.

⁽⁹⁰⁾ Arrêt du 24 mars 2011, *Freistaat Sachsen/Commission*, T-443/08 et T-455/08, Rec. p. II-1311, point 225.

⁽⁹¹⁾ Voir note 89.

4. Les services de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et de marshaling

- (240) Selon la Belgique, les missions de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et le marshaling sont des éléments essentiels de la sécurité de l'aviation civile et correspondent donc à des missions de puissance publique en ce qu'elles sont des composantes fondamentales de la sécurité d'un aéroport.

5. Conclusions sur le financement des services d'intérêt général prestés par BSCA à la demande de la Wallonie

- (241) Il ressort de ce qui précède que selon la Belgique, la totalité des services d'intérêt général définis par l'article 25 du cahier des charges et faisant l'objet d'une compensation de la Région en faveur de BSCA constituent des activités non économiques exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, conformément à la pratique décisionnelle de la Commission et à la jurisprudence européenne.
- (242) La Belgique souligne que ces services étaient préalablement exercés par l'administration wallonne soit avant 1991 en ce qui concerne les services «incendie-entretien» et avant 2008 en ce qui concerne la sûreté et les services de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et de marshaling.
- (243) BSCA, en fournissant ces services, ne fait que se substituer aux obligations imposées aux pouvoirs publics en vertu d'obligations internationales résultant des normes de l'OACI ou conformément à des règlements européens.

ii) À titre subsidiaire: financement d'activités économiques relevant de l'intérêt général conforme à l'arrêt Altmark

- (244) Selon la Belgique, si la Commission venait à considérer que certaines des activités susmentionnées constituaient des activités économiques, elle devra constater que les financements de ces activités constituent des compensations non constitutives d'aides sur la base des critères énoncés par l'arrêt Altmark ⁽⁹²⁾. En effet, ces compensations respectent des critères établis par la jurisprudence Altmark permettant d'exclure l'existence d'une aide d'État.

1. Existence d'obligations de service public clairement définies

- (245) Selon la Belgique, les activités examinées, qui sont liées à la sûreté et à la sécurité de l'aviation civile et des activités aéroportuaires, poursuivent un intérêt général. L'article 25 du cahier des charges annexé à la convention de concession du 9 juillet 1991 définit les obligations incombant à BSCA dans le cadre des missions liées à la sûreté et à la sécurité. Cette disposition précise que ces services sont «exécutés par le concessionnaire dans l'intérêt général». Il ressort de cette disposition que la Wallonie a confié au concessionnaire l'exécution de ces services et qu'elle lui a donc donné mandat.

2. Les paramètres de compensation définis de façon objective et transparente

- (246) Les paramètres de la compensation sont définis de façon objective et transparente par l'article 25 du cahier des charges qui prévoit la tenue d'un compte d'exploitation séparé par BSCA pour les activités visées par ce même article.
- (247) Pour les coûts qui ne sont pas imputables dans leur intégralité à un service d'intérêt général, une affectation par imputation proportionnelle est effectuée sur la base du pourcentage des effectifs affectés au service d'intérêt général en ce qui concerne le personnel, en fonction du pourcentage des surfaces affectées à ces services ou en fonction d'autres critères objectifs qui doivent être autorisés par la Région.
- (248) Depuis 2006, pour les postes liés aux services pour la protection contre l'incendie et pour l'entretien et depuis 2010, en ce qui concerne les services liés à la sûreté, au bureau de navigation et au marshaling, la compensation a été plafonnée à un montant précisé dans l'article 25 du cahier des charges sous réserve de l'application de l'indexation. En toute hypothèse, le montant de la compensation ne peut être supérieur aux coûts réellement exposés par BSCA pour ces services.

⁽⁹²⁾ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans, Rec. p. I-7447.

(249) Partant, des paramètres de compensation ont été définis préalablement et de manière détaillée qui satisfait donc au second critère de l'arrêt Altmark.

3. La limitation de la compensation aux coûts encourus

(250) Selon la Belgique, différents mécanismes sont de nature à éviter la surcompensation:

- avant le plafonnement de la compensation, la définition précise des coûts pris en charge par la Wallonie ainsi que le principe de la séparation comptable ont permis d'éviter toute surcompensation. Par ailleurs, un mécanisme de contrôle était prévu afin de vérifier, d'une part, le budget présenté par BSCA et, d'autre part, l'absence de surcompensation après la libération de la compensation,
- depuis 2006, le montant de l'intervention perçue pour les services liés à la protection contre l'incendie et la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire ne peut excéder 5 774 000 EUR indexé annuellement,
- la compensation accordée pour les services liés à la sûreté, au bureau de navigation et au marshaling a été plafonnée à partir de 2010 à un montant équivalant au coût de ces services en 2009, indexé annuellement.

(251) En outre, l'article 25 dispose qu'en toute hypothèse le montant perçu ne peut excéder les coûts réellement encourus, et que si une surcompensation se produisait, un mécanisme de compensation budgétaire à charge du budget de l'année suivante serait automatiquement appliqué. Pour rappel, un budget est établi préalablement par BSCA et contrôlé par l'administration wallonne. Celle-ci procède également chaque année à des contrôles sur place afin de s'assurer du respect par BSCA du prescrit de l'article 25 du cahier des charges.

4. La comparaison avec une entreprise similaire bien gérée et bien équipée

(252) Selon la Belgique, s'agissant de BSCA, aucune comparaison avec une autre entreprise bien équipée et bien gérée n'est nécessaire dès lors qu'il s'agit manifestement d'une entreprise bien équipée et bien gérée.

(253) BSCA respecte les normes comptables et internationales en vigueur et tous les ratios évoqués dans la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique du 20 décembre 2011 montrent la gestion efficace de cette société. Celle-ci a d'ailleurs permis d'attirer des investisseurs privés en 2009 dans le cadre de la privatisation partielle de BSCA.

(254) Le fait que BSCA soit une entreprise bien gérée et adéquatement équipée peut principalement se vérifier dans la progression constante de ses résultats financiers depuis 2000. En effet, alors qu'en 2000 BSCA enregistrait un chiffre d'affaires de 7 578 000 EUR, en 2010 ce dernier s'élevait à 81 387 000 EUR. Il est par ailleurs évident que si BSCA n'était pas une entreprise bien gérée et bien équipée, l'aéroport de Charleroi n'aurait pas connu la remarquable progression de son volume passagers entre 1997 et 2011 (de 211 065 passagers à 5 901 007 passagers).

(255) Enfin, il ressort du mécanisme de financement mis en place que, par définition, la compensation versée à BSCA est inférieure au prix du marché pour la totalité des services qui lui sont confiés dans la mesure où cette compensation est plafonnée depuis 2006 pour les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire et depuis 2010 pour les services de sûreté.

d) Augmentation du capital de BSCA par la SOWAER en 2002

(256) Selon la Belgique, la Commission n'a jamais, jusqu'à la décision d'extension de 2012, émis de réserve quant à l'augmentation de capital de BSCA. Au contraire, elle a reconnu de manière explicite qu'il s'agissait d'une opération réalisée conformément au principe de l'investisseur privé (voir considérant 132 de la décision de 2004).

(257) Les chiffres les plus récents démontrent que BSCA a généré des profits permettant de distribuer 6 505 595 EUR à ses actionnaires publics et privés pour la seule année 2010. Le résultat des cinq dernières années est présenté dans le tableau suivant.

COMPTES DE RÉSULTATS (en millions d'EUR)	2011	2010	2009	2008	2007
	Ventes et prestations	53 618	48 533	35 434	27 002
Bénéfice de l'exercice	11 310	9 994	4 445	1 915	1 968
Rémunération du capital	6 815	6 506	387	387	387

- (258) L'augmentation de capital réalisée par la SOWAER se caractérise par un taux de rentabilité interne (TRI) de 26,09 %, ce qui est similaire à l'estimation faite par Deloitte & Touche en 2003, confirmant ainsi la crédibilité de cette analyse. Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que cet investissement aurait incontestablement été réalisé par un investisseur privé.
- (259) L'appréciation de l'augmentation de capital de la Commission, selon laquelle «ces doutes sont renforcés par le constat que BSCA n'a pas supporté le coût des infrastructures mises à sa disposition et des services divers rendus par la SOWAER» est en outre entachée d'une erreur en droit. La Commission doit en effet appliquer individuellement à chacune des formes d'intervention les critères nécessaires pour apprécier leur régularité respective et apprécier pour chacune des interventions s'il y a aide et, dans l'affirmative, si l'aide est ou non compatible avec le marché intérieur. En effet, la philosophie d'une augmentation de capital dans BSCA est distincte de l'objectif d'une mise à disposition des infrastructures aéroportuaires d'autant plus dans le contexte de l'époque. La Commission ne peut dès lors globaliser les deux types d'intervention pour en vérifier la rentabilité globale.

5.1.1.2. *Commentaires de la Belgique suite aux observations des tiers relatives à l'absence d'aide à BSCA reçues après la décision d'extension de 2012*

a) Redevance de concession versée par BSCA

- (260) En réponse aux remarques de BAC relatives aux redevances versées par BSCA pour l'utilisation des infrastructures, la Belgique indique que certaines des redevances mentionnées par BAC ne sont pas pertinentes pour Charleroi et notamment:
- la «slot coordination fee» en l'absence d'une congestion à l'aéroport de Charleroi,
 - la «terminal navigation charge» qui n'est pas imposée aux aéroports régionaux dont le nombre de mouvements est inférieur à 50 000 mouvements de vols commerciaux.
- (261) Par ailleurs, selon la Belgique, contrairement à ce qui est affirmé par BAC, une redevance pour les infrastructures centralisées est bien prévue par BSCA en tant que gestionnaire de l'infrastructure aux sociétés d'assistance en escale en ce compris BSCA en tant que handler. Une telle redevance est incluse dans le contrat conclu par BSCA avec Ryanair.
- (262) La redevance imposée par l'administration fédérale à hauteur de 18 centimes d'EUR par passager partant relève de la compétence de l'État fédéral et non de celle de BSCA.
- (263) La redevance PMR a été établie sur la base des coûts réels supportés par BSCA. À cet égard, selon la Belgique, il suffit de comparer la taille de l'infrastructure de l'aéroport de Charleroi et de celle de Bruxelles pour réaliser que la gestion de ce service aux personnes à mobilité réduite implique des coûts moindres à Charleroi qu'à Bruxelles, ne serait-ce qu'en termes de kilomètres à parcourir pour atteindre l'avion ou sortir du terminal.
- (264) En outre, la Belgique reconnaît qu'il est correct que BSCA n'impose actuellement aucune redevance liée à la sûreté. Cette mission relevant de la prérogative de puissance publique fait l'objet d'une compensation de la Wallonie, mais cette compensation a été plafonnée dans le cadre du contrat de concession liant BSCA à la Wallonie et que les coûts excédant ce plafond sont à charge de BSCA. Toutefois, rien n'oblige BSCA à répercuter ces coûts sur les passagers par le biais d'une redevance.

(265) En ce qui concerne les redevances parking, selon la Belgique, la donnée reprise dans le tableau communiqué par BAC est incorrecte dans la mesure où il indique qu'il n'existe pas de redevances parking à l'aéroport de Charleroi, ce qui est faux puisque la tarification publiée sur le site de BSCA indique clairement l'existence de ces redevances correspondant à 1,98 EUR par jour (24 heures) et par tonne.

b) Financement des services d'intérêt général

(266) Plusieurs des tiers ayant présenté des observations, et principalement Brussels Airlines et BAC, ont commenté le financement des services d'intérêt général prestés par BSCA pour la Wallonie et contestent que certains des services rendus par BSCA, à savoir la sécurité, la sûreté, la protection contre l'incendie et les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, puissent constituer des activités exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

i) Remarque sur la comparaison entre l'aéroport de Charleroi et BAC

(267) Brussels Airlines et BAC affirment qu'à Brussels Airport les coûts de ces différents services ne sont pas supportés par les autorités publiques responsables, en l'espèce l'État fédéral, et semblent en déduire l'existence d'une aide d'État en faveur de l'aéroport de Charleroi.

(268) À cet égard, il convient de préciser qu'en Belgique, tous les aéroports ne relèvent pas de la même autorité publique, les aéroports régionaux relevant de la Région sur le territoire de laquelle ils sont situés et Brussels Airport relevant de la responsabilité de l'État fédéral⁽⁹³⁾. La responsabilité de chaque autorité pour les aéroports qui lui sont confiés a été clairement affirmée dès la régionalisation de la gestion des aéroports (hormis celui de Brussels Airport) par l'accord de coopération entre l'État belge agissant pour la Société nationale des voies aériennes (SNVA)⁽⁹⁴⁾ et les Régions⁽⁹⁵⁾ qui énonce sans équivoque que «les Régions sont, à partir de la date d'entrée en vigueur de ladite loi, entièrement responsables des compétences qui leur ont été transférées. À partir de cette date, elles sont habilitées à prendre toutes mesures adéquates, dont elles porteront dès lors l'entière responsabilité».

(269) L'aéroport de Charleroi dépend donc de la réglementation de la Wallonie tandis que Brussels Airport est réglementé par l'État fédéral. En l'espèce, dans le cadre de son pouvoir réglementaire, la Région wallonne a choisi de financer une partie du coût de certains services. La circonstance que des services identiques sont dans un cas supportés par une autorité publique et dans un autre cas supportés par l'exploitant n'a cependant aucune incidence sur leur qualification d'activités économiques ou non économiques.

(270) En Région flamande d'ailleurs, certains des services ici examinés sont directement fournis par l'administration régionale et sont donc supportés directement par la Région. C'est notamment le cas de l'ensemble des coûts liés aux services de sûreté et à la sécurité aéroportuaire aux aéroports d'Anvers et d'Ostende quel que soit le volume d'activités de ces aéroports.

ii) Les services de protection contre l'incendie

(271) S'agissant plus spécifiquement des services de protection contre l'incendie, Brussels Airlines affirme que d'autres entreprises situées en Wallonie et soumis à la directive Seveso⁽⁹⁶⁾ doivent supporter le coût de leur service de protection contre l'incendie, comme c'est par exemple le cas de la compagnie Total située à Feluy et qu'à Brussels Airport, ces services ne sont pas financés par la Région flamande/l'État fédéral.

(272) Selon la Belgique, cette comparaison avec les entreprises soumises aux obligations de la directive Seveso est sans pertinence dès lors qu'il ressort de la formulation de cette directive qu'elle exige des États membres qu'ils imposent aux entreprises qui entrent dans son champ d'application⁽⁹⁷⁾ de prendre elles-mêmes des mesures pour prévenir l'incendie. A contrario, l'obligation d'organiser des services de protection contre les incendies au sein d'un aéroport est imposée par une convention internationale adoptée par l'Organisation de l'aviation civile internationale et incombe directement aux États membres

⁽⁹³⁾ Article 6, § 1^{er}, X, 7^o, de la loi de réforme institutionnelle, M.S., 15 août 1980, p. 9434.

⁽⁹⁴⁾ Aujourd'hui Belgocontrol.

⁽⁹⁵⁾ M.S., 9 mars 1990, p. 4439.

⁽⁹⁶⁾ Directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JO L 10 du 14.1.1997, p. 13) (dite «directive Seveso»).

⁽⁹⁷⁾ Ce qui n'est pas le cas des aéroports.

(273) Par ailleurs, tant la Commission européenne que le Tribunal ont confirmé que les services de protection contre l'incendie constituent des activités de puissance publique pouvant être exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

iii) Les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire

(274) Brussels Airlines conteste également la qualification d'activité non économique des services d'entretien qui correspondent en l'espèce à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire. À cet égard, Brussels Airlines se contente de souligner que de tels services relèvent de la gestion d'un aéroport et sont par conséquent économiques.

(275) Le fait que l'activité de gestion d'un aéroport constitue une activité économique est à présent acquis. Cependant, certaines activités sont exclues du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE parce qu'elles constituent des prérogatives de puissance publique ou qu'elles sont par nature non économiques et ce même si, comme le relève Brussels Airlines, elles sont indispensables à la gestion d'un aéroport. Ainsi, s'il est par exemple évident que la gestion d'un aéroport (activité économique) implique de prévoir un service de douane afin de contrôler l'identité des passagers, force est pourtant de constater qu'un tel service fait partie des prérogatives traditionnellement réservées à l'État et qu'il s'agit d'une activité non économique. Par conséquent, la circonstance que les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire sont essentiels à la gestion d'un aéroport ne suffit pas à leur ôter leur caractère d'activité non économique.

(276) Or, comme l'a relevé la Commission dans sa décision précitée relative à l'aéroport de Leipzig Halle: «certains frais, en l'espèce, relèvent de l'exercice de missions de puissance publique. Il s'agit des frais afférents aux fonctions de sécurité et de police, aux mesures de protection contre les incendies et aux mesures de sécurité publique, à la sécurité d'exploitation au service de météorologie et au service de contrôle du trafic aérien»⁽⁹⁸⁾. La Belgique, dans ses observations suite à la décision d'extension de 2012 de la procédure formelle d'examen, a rappelé qu'il ressort de cette même décision que les «activités de sécurité d'exploitation» recouvrent tout ce qui est nécessaire à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, à savoir l'alimentation électrique, les feux de piste, les feux des aires de trafic, etc. Or, c'est précisément de l'entretien de ces différentes fonctions qu'il est ici question.

iv) Les services liés à la sûreté et à la sécurité en général

(277) Enfin, Brussels Airlines conteste la qualification de «non économique» des services de sécurité et sûreté en général. En l'espèce, il semblerait que Brussels Airlines ait classé parmi les services liés à la sécurité, ceux liés au suivi, à l'enregistrement et à la planification des vols ainsi que le marshaling.

(278) Brussels Airlines conteste plus spécifiquement que les services liés au suivi et à l'enregistrement des vols, à la planification des vols, et au marshaling soient couverts par le règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil⁽⁹⁹⁾, laquelle correspond à «la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite».

(279) Les autorités wallonnes n'ont cependant jamais considéré que les activités de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols et de marshaling soient liées à la sûreté de l'aéroport. Elles considèrent en revanche que ces activités sont essentielles à la sécurité d'un aéroport et renvoient sur ce point aux explications déjà fournies dans leur réponse à la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen.

(280) S'agissant de la remarque de BAC quant au fait que les compagnies aériennes opérant au départ de Bruxelles doivent s'acquitter d'une redevance pour les services de suivi, d'enregistrement et de planification des vols rendus par Belgocontrol, il s'agit à nouveau d'un argument fondé sur la source du financement d'un service qui ne saurait suffire à qualifier ledit service de non économique.

(281) La Belgique fait par ailleurs observer que la gratuité de certains services rendus par Belgocontrol au sein des aéroports régionaux a été décidée dès l'accord de coopération de 1989 précité qui stipulait que «les Régions

⁽⁹⁸⁾ Considérant 182.

⁽⁹⁹⁾ Règlement (CE) n° 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté (JO L 355 du 30.12.2002, p. 1).

pourront faire appel gratuitement à l'assistance des services centraux de la (SNVA) dans le domaine de l'application des normes et recommandations internationales en matière d'aviation civile»⁽¹⁰⁰⁾. Cette fourniture gratuite est plafonnée au niveau d'activités des aéroports wallons de 1989, tous les services dépassant ce niveau d'activités étant supportés par la Wallonie.

- (282) Il ressort tant des lignes directrices de 2005 que de la réglementation de l'Union spécifique aux services de navigation aérienne que ces services sont des activités non économiques sortant dès lors du champ d'application de l'article 107 paragraphe 1 du TFUE. Il s'agit en effet d'une des modalités de la régionalisation de la gestion des aéroports autres que Brussels Airport.
- (283) Selon la Belgique, il résulte de ce qui précède qu'aucune des remarques formulées par Brussels Airlines et BAC n'est de nature à remettre en question le fait que les missions de protection contre l'incendie, celles liées à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire, celles liées à la sûreté et celles liées au suivi et à l'enregistrement des vols, à leur planification de même que le marshaling, constituent des activités non économiques.

5.1.1.3. Commentaires de la Belgique suite aux observations des tiers reçues après la publication des nouvelles lignes directrices aviation

- (284) La Belgique a notamment formulé des commentaires relatifs à l'affectation de la concurrence provoquée par les mesures en faveur de BSCA suite aux observations des tiers reçues après la publication des nouvelles lignes directrices aviation.
- (285) Les tiers (BAC et Brussels Airlines) sont d'avis que les aides auraient permis à BSCA de pratiquer des redevances «artificiellement peu élevées» et qu'il y aurait donc une différence importante entre les redevances de BSCA et celles d'autres aéroports. Cette pratique aurait eu pour répercussion la réduction du volume de passagers à l'aéroport de Bruxelles-National.
- (286) La Belgique conteste certaines données chiffrées fournies par Brussels Airlines. Par exemple, en ce qui concerne la comparaison des tarifications entre BAC et BSCA, la Belgique souligne que «Brussels Airlines inclut des tarifications qui ne visent pas les compagnies aériennes mais l'assistance en escale». Le tableau fourni par Brussels Airlines n'inclurait pas les coûts similaires facturés par BSCA. Il en irait de même pour d'autres coûts imposés par l'État fédéral.
- (287) Selon la Belgique, les mêmes précautions sont à prendre en ce qui concerne les tableaux relatifs à la comparaison entre différents aéroports. Ainsi dans la colonne «passenger charges or fee» pour l'aéroport de Marseille Provence, Brussels Airlines inclurait une redevance de 13,47 EUR ce qui correspondrait en réalité selon la Belgique à «une taxe sûreté imposée par l'État et non à une redevance à charge du passager au sens de redevance aéroportuaire».
- (288) Concernant l'absence d'affectation des échanges la Belgique renvoie la Commission à ses observations du 23 mai 2012 et à sa communication du 12 décembre 2012 pour ce qui concerne les différences entre les aéroports de Bruxelles-National et Charleroi.
- (289) Concernant l'impact négatif sur les compagnies aériennes implantées à l'aéroport de Bruxelles-National, la Belgique souligne un certain nombre d'éléments:
- Brussels Airlines aurait cessé de desservir certaines destinations telles que Palerme, Cracovie, Séville. Cet état de fait est exact mais cela est sans compter que ces destinations ont été rouvertes par la suite, à partir de 2014,
 - alors que BAC souligne que les vols à destination de Nador et Tanger (Maroc) ont été réduits au départ de l'aéroport de Bruxelles-National du fait de Jetairfly qui dessert ces mêmes destinations au départ de Charleroi, la Belgique rappelle que la compagnie Air Arabia vole elle aussi vers ces destinations, au départ de l'aéroport de Bruxelles-National,
 - concernant les vols à destination d'Istanbul, la Belgique souligne que l'aéroport de Bruxelles-National a augmenté la fréquence des vols vers cette destination suite au transfert de la compagnie aérienne Pegasus à Charleroi, qui dessert la Turquie,
 - enfin, la Belgique souligne que l'aéroport de Charleroi a lui aussi vu la fréquence de certains vols diminuer ou certaines destinations être supprimées du fait du transfert de certains vols de compagnies vers Bruxelles-National. Ainsi par exemple, Charleroi a perdu trois vols par semaine à destination de Casablanca au bénéfice de l'aéroport de Bruxelles-National à cause du transfert de ces vols de la compagnie Air Arabia vers Bruxelles.

⁽¹⁰⁰⁾ Article 5.1.

- (290) La Belgique rappelle que Ryanair s'est récemment installé à l'aéroport de Bruxelles-National ce qui prouve que le niveau élevé de redevances n'a pas empêché ce nouveau développement de Ryanair. Néanmoins, la Belgique réaffirme que la concurrence entre l'aéroport de Charleroi et celui de Bruxelles-National est limitée, et sur les segments bien précis que sont le charter et le low cost.
- (291) De plus, la Belgique dénonce le fait que l'on considère que seule la stratégie commerciale de BSCA concernant ses redevances explique le succès de l'aéroport de Charleroi. Cette affirmation méconnaîtrait la réalité qui a vu l'émergence d'un tout nouveau marché du low cost répondant à une nouvelle demande. À cet égard, la Wallonie rappelle qu'il y a quelques années, 40 % des passagers de Charleroi prenaient l'avion pour la première fois, ce qui prouve que ces derniers n'ont pas été «volés» à l'aéroport de Bruxelles-National.

5.1.2. *Compatibilité des aides en faveur de BSCA*

5.1.2.1. *Observations de la Belgique sur la compatibilité des mesures en faveur de BSCA appréciée sur le fondement des lignes directrices aviation*

- (292) Selon la Belgique ⁽¹⁰¹⁾, si par impossible la Commission venait à considérer que BSCA a bénéficié d'aides, ces aides devraient être qualifiées d'aides opérationnelles pouvant être autorisées dans le cadre des lignes directrices aviation. En effet, les conditions à remplir pour l'autorisation de telles aides telles que prévues par le point 137 des lignes directrices aviation sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes sont la contribution à un objectif défini d'intérêt commun, la nécessité de l'aide, le caractère approprié de l'aide d'État comme instrument de politique, l'existence de l'effet incitatif, la proportionnalité de l'aide et l'absence d'effet négatif sur la concurrence.
- a) Contribution à un objectif d'intérêt commun
- (293) Le développement des aéroports de la Région wallonne s'est intégré dans une stratégie globale de développement économique et social des régions concernées mise en œuvre dès 1989. La Wallonie a fourni divers documents et études attestant de la poursuite de cet objectif.
- (294) En outre, comme le relèvent les études commandées par la Région wallonne et BSCA en 2000-2001, l'aéroport de Bruxelles-National était à l'époque à la limite de la saturation et l'aéroport de Charleroi pouvait s'inscrire dès lors dans un objectif de lutte contre la congestion.
- (295) Par ailleurs, il ressort des différentes études réalisées à la demande de la Région wallonne et de BSCA qu'une demande réelle existait pour l'aéroport de Charleroi dans les segments du low cost. Cette demande a été confirmée dans les faits par son succès et il était dès lors justifié d'assurer le développement de l'aéroport de Charleroi compte tenu de la densité de sa zone de chalandise fortement peuplée et localisée au centre de l'Europe.
- (296) Le développement de l'aéroport de Charleroi a démontré qu'il ne s'agissait pas d'un financement d'activités non rentables puisque celui-ci a pu atteindre la rentabilité dès 2004. Le plan d'affaires de BSCA établi en 2001 prévoyait un retour à la rentabilité en 2005, soit une année plus tard, ce qui atteste du caractère prudent et raisonnable de ce plan.
- (297) Selon la Belgique, si l'on examine l'évolution parallèle du trafic de passagers à l'aéroport de Bruxelles-National et de l'aéroport de Charleroi, il peut être conclu que l'éventuel impact de Charleroi sur Bruxelles-National a été marginal. Le coût de frein au développement de Bruxelles-National a été causé par la faillite de la Sabena en novembre 2001 et non par le développement concomitant de l'aéroport de Charleroi. Pour rappel, une étude établie par BSCA en 2010 établit que 40 % de ces passagers prennent l'avion pour la première fois, ce qui démontre qu'une partie conséquente du volume de passagers n'est pas «volée» à l'aéroport de Bruxelles. En outre, une autre partie significative des passagers est constituée de voyageurs de *city trip* qui décident de faire des déplacements de courte durée qu'ils n'auraient pas fait en l'absence de conditions tarifaires attractives. Jusqu'à récemment, l'aéroport de Bruxelles-National n'avait pas ou peu développé le segment low cost. Ainsi, easyJet a lancé ses premières destinations à l'aéroport de Bruxelles-National dans le courant de 2007.

⁽¹⁰¹⁾ Réponse 15 de la lettre de la Belgique du 24 février 2014.

b) Nécessité de l'aide

- (298) Les éventuelles aides qui seraient constatées par la Commission étaient certainement nécessaires pour rencontrer cet objectif de développement économique et régional.

c) Caractère approprié de l'aide

- (299) La prise en charge financière des coûts afférents aux missions d'intérêt général confiées par la Région à BSCA constituait le moyen le plus approprié pour atteindre cet objectif d'intérêt général précité. Il n'existe pas d'autres instruments de politique ou d'instruments d'aides pouvant atteindre cet objectif.

d) Effet incitatif

- (300) Par ailleurs, l'effet incitatif est rencontré puisqu'en l'absence de ce financement, il n'aurait pas été possible d'assurer le développement des activités de l'aéroport, ni d'atteindre ce niveau de volume qui a permis d'améliorer la mobilité des citoyens européens et d'assurer le développement économique et régional grâce aux activités de l'aéroport. La Belgique renvoie la Commission au nombre de passagers accueillis par BSCA dans la période à prendre en considération. Pour rappel, l'aéroport de Charleroi était à cette période un aéroport de catégorie D, non susceptible de fausser la concurrence. Il est par ailleurs en ligne avec les objectifs des lignes directrices aviation, à savoir assurer à terme la rentabilité des aéroports régionaux.

e) Proportionnalité de l'aide

- (301) Enfin, l'aide est proportionnée. Pour rappel, la compensation accordée pour les missions d'intérêt général telle que prévue à l'article 25 du cahier des charges conclu annexé à la convention de services entre la Région wallonne et BSCA est plafonnée en telle sorte qu'en cas de dépassement du plafond, ce qui est le cas en ce qui concerne la partie de la compensation dédiée à la protection contre l'incendie et à la sécurisation du trafic au sol, les coûts doivent être financés par BSCA. L'éventuelle aide dans le cadre de la fourniture de services par la SOWAER porte sur un montant marginal.
- (302) Compte tenu du montant limité de la partie d'aide dans le cadre de ces compensations aux services d'intérêt général pouvant être mis en cause par la Commission et de l'objectif de ces services, il doit être considéré que cette condition de proportionnalité est remplie.

f) Absence d'effet négatif sur la concurrence

- (303) En ce qui concerne l'absence ou l'évitement d'effet négatif sur la concurrence, la Commission doit se replacer au moment de la date d'octroi du financement public afin d'évaluer cette condition. Il ne peut être considéré qu'au moment de cet octroi, il y avait un impact indu sur la concurrence. Comme cela a été démontré à la Commission européenne, le développement de l'aéroport de Charleroi ne s'est pas fait aux dépens d'autres aéroports. Ces activités découlent de la création d'un nouveau marché sur un segment particulier qui n'était pas ou très peu développé à l'aéroport de Bruxelles.
- (304) Pour rappel, deux études réalisées par des experts indépendants, Roland Berger International Management Consultant et GTM, établissaient la saturation proche de l'aéroport de Bruxelles-National et l'absence de chevauchement en termes de clientèle entre les deux aéroports. Les compagnies fréquentant l'aéroport de Bruxelles n'avaient à l'époque aucun intérêt pour l'aéroport de Charleroi tandis que Ryanair, le principal usager de l'aéroport de Charleroi, n'avait à cette époque-là aucune stratégie de s'installer dans des aéroports principaux.
- (305) D'ailleurs, l'accord cadre du 20 juillet 2000 de la Région wallonne tel qu'étendu par la décision du 8 novembre 2000 contenait l'objectif de «mener une politique permettant une collaboration efficace avec les gestionnaires de l'aéroport de Bruxelles National» ⁽¹⁰²⁾.
- (306) En outre, l'aéroport de Charleroi était défavorisé par les contraintes réglementaires régissant ses heures d'ouverture contraignantes. En 2000, l'aéroport était ouvert entre 7 heures du matin et 22 heures le soir. Ces horaires ont été légèrement adaptés pour s'étendre entre 6 heures et demi et 23 heures afin de pouvoir accueillir des avions basés.

⁽¹⁰²⁾ Note approuvée par le gouvernement wallon le 8 novembre 2000, p. 2.

(307) Par ailleurs, en 2000, l'aéroport de Charleroi souffrait d'un déficit d'image important comme l'attestaient les études de GTM et de Roland Berger. L'infrastructure était exiguë, limitée, peu fréquentée. L'aéroport n'offrait qu'une liaison régulière et quelques vols charters en été. Il ne peut être considéré qu'à l'époque, l'aéroport de Charleroi était à même de faire la concurrence à l'aéroport de Bruxelles-National.

(308) Enfin, l'aéroport de Bruxelles-National était privilégié en termes d'infrastructures (plusieurs terminaux, plusieurs pistes, etc.) et d'accessibilité grâce à sa localisation proche de la capitale et à la liaison ferroviaire dont l'aéroport de Charleroi est dépourvu.

5.1.2.2. *Observations de la Belgique sur la compatibilité de la mise à disposition de l'infrastructure appréciée sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE*

(309) Ces observations se rapportaient à la compatibilité:

— de la mise à disposition de l'infrastructure appréciée sur le fondement des lignes directrices de 2005 (ces dernières ont été remplacées par les lignes directrices aviation de 2014),

— du financement d'une partie des coûts des services d'intérêt général appréciée sur le fondement de l'article 106 paragraphe 2, du TFUE.

(310) Pour ce qui concerne la compatibilité du financement d'une partie des coûts des services d'intérêt général appréciée sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, la Belgique soutient que ce financement est conforme:

— à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE pour la période antérieure au 19 décembre 2005,

— à la décision de la Commission du 28 novembre 2005 pour la période du 19 décembre 2005 au 31 janvier 2012,

— à l'encadrement du 20 décembre 2011 pour la période postérieure au 31 janvier 2012.

(311) Selon la Belgique, si la Commission estimait que toutes les conditions de l'arrêt Altmark n'étaient pas remplies, alors conviendrait-il d'autoriser la compensation des services d'intérêt général sur la base de la décision du 28 novembre 2005 ⁽¹⁰³⁾.

(312) S'agissant des mesures accordées avant le 19 décembre 2005, soit avant l'entrée en vigueur de la décision du 28 novembre 2005, leur compatibilité se fonde directement sur l'article 106, paragraphe 2, du TFUE. Il ressort de la pratique décisionnelle de la Commission européenne ⁽¹⁰⁴⁾ que les conditions de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE se confondent avec celles énoncées par la décision du 28 novembre 2005 relative à l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ⁽¹⁰⁵⁾. La compatibilité des mesures accordées avant le 19 décembre 2005 peut donc être analysée conjointement avec celles accordées ultérieurement conformément à l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, au regard de mêmes critères de fond que ceux énoncés par la décision du 28 novembre 2005.

(313) Concernant les mesures accordées depuis le 19 décembre 2005, elles entrent dans le champ d'application de la décision du 28 novembre 2005, si elles correspondent à des compensations de service public octroyées à des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel moyen hors taxes n'a pas atteint 100 millions d'EUR au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi dudit service, pour autant que le montant annuel de la compensation n'exède pas 30 millions d'EUR ⁽¹⁰⁶⁾. Or, à aucun moment BSCA n'a réalisé un chiffre d'affaires annuel supérieur à

⁽¹⁰³⁾ Décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 relative à l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67).

⁽¹⁰⁴⁾ Décision de la Commission du 28 octobre 2009 relative au financement des hôpitaux publics du réseau Iris de la Région de Bruxelles-Capitale, NN 54/2009, site internet *Europa*.

⁽¹⁰⁵⁾ Voir note 103.

⁽¹⁰⁶⁾ Document de travail des services de la Commission, questions fréquemment posées relatives à la Décision de la Commission du 28 novembre 2005 sur l'application de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion des services d'intérêt économique général, et de l'Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public [SEC(2007) 1516 final, p. 6].

100 millions d'EUR. Par ailleurs, selon la Belgique, il est évident que la compensation des éventuels services d'intérêt général qui seraient qualifiés d'économiques par la Commission serait loin d'atteindre le plafond de 30 millions d'EUR. Partant, cette compensation entre manifestement dans le champ d'application de la décision du 28 novembre 2005.

(314) Sur la base de la décision du 28 novembre 2005, les mesures entrant dans son champ d'application sont compatibles si elles répondent aux conditions suivantes.

a) Le mandat

(315) La Belgique estime avoir démontré l'existence d'obligations de service public lorsqu'elle a «établi» que la première condition de l'arrêt Altmark était remplie [voir section 5.1.1.1, point c) ii)]. De plus, selon la Belgique, les paramètres de calcul de la compensation, ainsi que les modalités destinées à éviter toute surcompensation ont été explicités lorsque la Belgique a démontré que les troisième et quatrième conditions de l'arrêt Altmark étaient remplies.

b) La compensation

(316) La Belgique rappelle que l'intervention de la Wallonie est plafonnée depuis 2006 en ce qui concerne les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire et depuis 2010 en ce qui concerne les services liés à la sûreté, au bureau de navigation et au marshaling. La comptabilité analytique mise en place par BSCA permet de démontrer le respect de cette condition.

c) La séparation comptable

(317) Selon la Belgique, la séparation comptable est garantie par l'application de l'article 25 du cahier des charges qui dispose que le «concessionnaire tient un compte d'exploitation distinct pour les Services. Ce compte pourra à tout moment faire l'objet d'un contrôle sur place par l'autorité concédante». Elle est par ailleurs confirmée par le document figurant à l'annexe 8.

d) Le contrôle de la surcompensation

(318) La Wallonie a la possibilité de contrôler, à tout moment, les comptes de BSCA réservés aux services d'intérêt général, en vertu de l'article 25 du cahier des charges. Ainsi, l'administration wallonne procède chaque année à un contrôle sur place afin de procéder à une vérification des pièces sous-tendant la déclaration de créance introduite par BSCA en vue de l'obtention de la compensation pour les services d'intérêt général.

e) Conclusion

(319) Il résulte de ce qui précède que le financement des services d'intérêt général qui seraient qualifiés d'économiques par la Commission peut être déclaré compatible avec le marché intérieur sur la base de la décision du 28 novembre 2005.

5.2. Commentaires de la Belgique relatifs aux mesures en faveur de Ryanair

(320) Suite à la décision d'ouverture de 2002 et à la décision d'extension de 2012, la Belgique a fait des commentaires visant à démontrer que les mesures en faveur de Ryanair examinées dans la présente décision ne constituent pas des aides d'État.

5.3. Commentaires de la Belgique relatifs au délai de prescription

(321) Selon les commentaires que la Belgique a formulés suite à l'adoption de la décision d'extension de 2012, à considérer que le financement des services d'intérêt général constitue une aide d'État, celle-ci bénéficie de la prescription prévue par l'article 15 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽¹⁰⁷⁾ (ci-après le «règlement de procédure»).

⁽¹⁰⁷⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

- (322) En vertu de cette disposition, le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée aux bénéficiaires. Conformément à la réglementation de l'Union ⁽¹⁰⁸⁾ et à la pratique décisionnelle de la Commission ⁽¹⁰⁹⁾, la Commission doit évaluer une mesure en fonction des règles applicables à la date à laquelle l'aide est accordée, «à savoir la date de l'acte juridiquement contraignant sur la base duquel le bénéficiaire acquiert le droit de recevoir l'aide». La jurisprudence de l'Union confirme que la date de l'octroi d'une aide correspond à la date de «l'acte juridiquement contraignant par lequel l'autorité (nationale) compétente s'engage à accorder l'aide» ⁽¹¹⁰⁾. Or, l'acte juridique devient contraignant à partir du jour où, en application du droit interne, l'État est obligé d'exécuter son engagement sur la base de l'acte en question. Avant cela, il ne s'agirait que de déclarations d'intention ⁽¹¹¹⁾.
- (323) Il ressort de ce qui précède que le jour où la compensation des services d'intérêt général prestés par BSCA a été accordée est le 9 juillet 1991, soit à la date de la convention de concession et du cahier des charges constituant la base juridique de cette compensation liant la Région. Depuis cette date, nonobstant l'adoption de dispositions diverses dénuées d'impact sur le principe du remboursement obligatoire par la Région de ces dépenses, le paiement de cette compensation incombe à la Wallonie. Seuls quelques services non économiques visés par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 ne seraient pas visés par cette prescription. Le point de départ de la prescription décennale est par conséquent le 9 juillet 1991.
- (324) Aucune mesure de la Commission concernant la compensation perçue au titre des services d'intérêt général prestés par BSCA, tel que requis par l'article 15 du règlement de procédure n'est venue interrompre le délai de dix ans, qui a donc expiré en juillet 2001. Nonobstant l'absence de formalisation de cette compensation dans la convention pour la période 2000-2001, les parties, soit la Wallonie et BSCA, ont toujours eu l'intention de la maintenir à durée indéterminée, intention confirmée par la prise en charge de ces coûts pour cette période et concrétisée par l'avenant de 2002 en telle sorte que le point de départ de la prescription n'est pas remis en cause.
- (325) Seul le courrier de la Commission du 24 avril 2002, qui contient notamment des questions sur le financement de BSCA et pourrait donc concerner indirectement la prise en charge des coûts des services d'intérêt général aurait été susceptible d'interrompre le délai de prescription. Des explications détaillées ont été communiquées par les autorités wallonnes à la suite de cette demande et la Commission n'a à aucun moment remis en cause la légalité de ce financement.
- (326) Il découle de ce qui précède qu'à considérer que les compensations versées au titre des services d'intérêt général constituent des aides d'État, quod non, les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont prescrits en application de l'article 15 du règlement de procédure.

5.4. Commentaires de la Belgique relatifs à la violation de la confiance légitime

- (327) Suite à la décision d'extension de 2012, la Belgique a formulé des commentaires relatifs à l'application du principe de la confiance légitime à la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire
- (328) Conformément à la jurisprudence de la Cour en matière d'aides d'État, la Commission est tenue de prendre d'office en considération les circonstances exceptionnelles qui justifient, conformément à l'article 14, paragraphe 1, du règlement de procédure, qu'elle renonce à ordonner la récupération des aides accordées illégalement lorsque cette récupération est contraire à un principe général du droit de l'Union, tel que le respect de la confiance légitime des bénéficiaires.
- (329) Comme l'a synthétisé l'avocat général Philippe Léger, la violation de ce principe est admise lorsque les trois conditions suivantes sont satisfaites: «Tout d'abord, il doit exister un acte ou un comportement de l'administration communautaire susceptible d'avoir généré cette confiance. (...). Ensuite, la personne concernée ne devait pas être en mesure de prévoir le changement de la ligne de conduite adoptée antérieurement par l'administration communautaire (...) Enfin, l'intérêt communautaire poursuivi par l'acte attaqué ne justifie pas de porter atteinte à la confiance légitime de l'intéressé. (...).»

⁽¹⁰⁸⁾ Voir considérant 10 du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (JO L 379 du 28.12.2006, p. 5).

⁽¹⁰⁹⁾ Décision de la Commission du 1^{er} août 2006 concernant les lignes directrices relatives à la clôture des interventions (2000-2006) des fonds structurels [COM (2006) 3424], site internet Europa.

⁽¹¹⁰⁾ Arrêt du 14 janvier 2004 dans l'affaire T-109/01, Fleuren Compost/Commission, Rec. p. II-127, point 74.

⁽¹¹¹⁾ Arrêt du 15 février 2001 dans l'affaire C-99/98, Autriche/Commission, Rec. p. I-1101, points 34, 35 et 38.

- (330) Selon la Belgique, notamment pour ce qui concerne la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire, les trois conditions énoncées au considérant précédent sont remplies.
- (331) La Commission a examiné la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire dans le cadre de la première enquête et n'a soulevé aucune objection à cet égard dans sa décision de 2004. Dans la décision de 2004, la Commission avait expressément mentionné qu'elle «ne conteste pas la possibilité légitime des autorités wallonnes de continuer à prendre en charge les coûts d'entretien-incendie»⁽¹¹²⁾. Or, les services d'entretien à cette époque pris en charge par BSCA étaient définis comme suit: «le concessionnaire doit assurer, dans le cadre de la concession de service l'entretien des terrains, bâtiments et équipements, ouvrages et matériels mis à sa disposition et affectés aux missions de services concédés, de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés». Dans le même sens, au considérant 352 de la même décision de 2004, la Commission constatait qu'«[u]ne partie des charges de ces aéroports, qu'ils soient privés ou publics, fait cependant souvent l'objet de compensations de service public, au titre de tâches qui ressortent d'impératifs de sécurité ou de sûreté, ou d'autres contributions à des coûts qui ne présenteraient pas de viabilité économique en soi mais restent nécessaires à l'exploitation de ces plates-formes. Il peut s'agir de prestations de contrôle aérien, de police, de lutte contre l'incendie, etc.».
- (332) La Belgique souligne par ailleurs que l'annulation du Tribunal n'a en aucune manière porté sur cet aspect de la décision de 2004.
- (333) Elle en conclut que les trois conditions énoncées au considérant 329 sont réunies.
- (334) Premièrement, la décision rendue en 2004 par la Commission, et l'absence de censure du Tribunal sur ce point ont «créé au préalable une situation susceptible d'engendrer cette confiance». En effet, selon la Belgique, BSCA a bénéficié d'assurances précises que la prise en charge des coûts des services d'intérêt général n'était pas susceptible de constituer une aide d'État, compte tenu de l'absence de mention de grief sur ce point dans la décision de 2004. Cette confiance légitime s'est par ailleurs trouvée renforcée par la pratique décisionnelle constante de la Commission sur la question, notamment la distinction entre activités économiques et non économiques telles que réitérée notamment dans la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle.
- (335) Deuxièmement, BSCA n'était «pas en mesure de prévoir le changement de la ligne de conduite adoptée antérieurement par l'administration communautaire». En effet, selon la Belgique, aucun élément ne permettait à BSCA de concevoir que la Commission aller réexaminer, en 2012, une mesure au sujet de laquelle elle n'avait soulevé aucune réserve en 2004, et que le Tribunal n'a pas remise en cause en 2008.
- (336) Troisièmement, l'intérêt de l'Union ne prime pas sur celui de BSCA «au maintien de la situation qu'elle pouvait légitimement tenir pour stable». En effet, selon la Belgique, des dommages importants résulteraient pour BSCA d'une décision de la Commission ordonnant la récupération des subsides perçus par BSCA en contrepartie de la prestation des services d'intérêt général.
- (337) En conclusion, selon la Belgique, ces compensations financières, fondamentales pour assurer la sûreté et la sécurité du site et de l'activité aéroportuaire, ont été maintenues et étendues après la décision de 2004, notamment sur la base de la confiance légitime née de l'attitude de la Commission selon laquelle le financement des services d'intérêt général ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE. Compte tenu de la confiance légitime que la Commission a fait naître dans le chef de BSCA, si la Commission venait à considérer que les subsides en cause constituent des aides d'État, elle ne pourrait en ordonner la récupération, en application de l'article 15 du règlement de procédure.

6. APPRÉCIATION DES MESURES

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

⁽¹¹²⁾ Considérant 214 de la décision de 2004.

- (339) Une mesure est donc qualifiée d'aide d'État si les conditions cumulatives suivantes sont remplies, à savoir que: 1) le ou les bénéficiaires sont des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE; 2) la mesure confère un avantage sélectif à son bénéficiaire; 3) la mesure est octroyée au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État; et 4) la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.
- (340) Dans le présent chapitre, la Commission évalue si les mesures décrites dans le chapitre 3 sont susceptibles de constituer des aides à BSCA et/ou à Ryanair, puis aborde la question de la compatibilité des aides identifiées avec le marché intérieur, de l'applicabilité du délai de prescription et du principe de confiance légitime.

6.1. Existence d'aides d'État en faveur de BSCA

6.1.1. Notion d'entreprise au sens de l'article 107 du TFUE

- (341) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, pour être considérée comme une aide d'État, une mesure doit favoriser «certaines entreprises ou certaines productions».
- (342) La Cour a, de façon constante, défini les entreprises comme des entités exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de ces entités et de leur mode de financement ⁽¹¹³⁾. De plus, la Cour a jugé de façon constante que constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ⁽¹¹⁴⁾.
- (343) Dans son arrêt ADP, le Tribunal a conclu que l'exploitation d'un aéroport qui consiste à fournir des services aéroportuaires aux compagnies aériennes est une activité économique.
- (344) Dans son arrêt Aéroport de Leipzig-Halle ⁽¹¹⁵⁾, le Tribunal a confirmé que l'exploitation d'un aéroport contre rémunération constitue une activité économique, dont celle consistant en la construction d'infrastructures aéroportuaires ne saurait être dissociée ⁽¹¹⁶⁾. Dès lors qu'un exploitant d'aéroport exerce des activités économiques, quel que soit son statut juridique ou son mode de financement, il constitue une entreprise au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, et entre, par conséquent, dans le champ d'application des règles du TFUE relatives aux aides d'État ⁽¹¹⁷⁾. Le Tribunal a également confirmé qu'au contraire de leurs effets, les objectifs de politique régionale, économique ou des transports poursuivis par la construction ou l'extension d'infrastructures aéroportuaires n'étaient pas pertinents pour déterminer s'il s'agit d'une activité économique.
- (345) 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 ⁽¹¹⁸⁾. 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.

⁽¹¹³⁾ Arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., Rec. p. I-6451).

⁽¹¹⁴⁾ Arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, Commission/Italie, Rec. p. 2599, point 7); arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, Commission/Italie, Rec. p. I-3851, point 36; arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., Rec. p. I-6451, point 75.

⁽¹¹⁵⁾ Arrêt Leipzig-Halle susmentionné, points 102 et suiv.

⁽¹¹⁶⁾ Arrêt du 24 mars 2011 dans les affaires jointes T-443/08 et T-455/08, Mitteldeutsche Flughafen et Flughafen Leipzig/Halle/Commission (ci-après l'«arrêt Leipzig-Halle»), points 93, 95, 100 et 119. Voir aussi l'arrêt du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, Aéroports de Paris/Commission, Rec. p. II-3929, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 2002 dans l'affaire C-82/01 P, Aéroports de Paris/Commission, Rec. p. I-9297, et par l'arrêt du 17 décembre 2008 dans l'affaire T-196/04, Ryanair/Commission, Rec. p. II-3643, point 88.

⁽¹¹⁷⁾ Arrêt du 17 février 1993 dans les affaires jointes C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre/AGV et Cancava, Rec. p. I-637.

⁽¹¹⁸⁾ Voir note 117.

- (346) Ainsi, jusqu'à l'arrêt ADP, la pratique constante de la Commission avait été de considérer que l'activité de développement et de gestion des infrastructures aéroportuaires ne constituait pas une activité économique susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ⁽¹¹⁹⁾. Suite à l'arrêt ADP, la Commission a constaté qu'en raison de la libéralisation progressive du marché, cette activité était devenue une activité économique. Aussi, ainsi que le précisent les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes ⁽¹²⁰⁾ (ci-après les «lignes directrices aviation») dans leurs points 28 et 29, «à compter de la date de l'arrêt ADP (12 décembre 2000), l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires doivent être considérées comme relevant du champ d'application du contrôle des aides d'État. Inversement, du fait de l'incertitude qui existait avant l'arrêt ADP, les pouvoirs publics pouvaient légitimement considérer que le financement des infrastructures aéroportuaires ne constituait pas une aide d'État et que, partant, une telle mesure ne devait pas être notifiée à la Commission. Il s'ensuit que la Commission ne peut à présent contester, sur la base des règles en matière d'aides d'État, les mesures de financement accordées avant l'arrêt ADP».
- (347) Il convient dès lors de déterminer si les mesures octroyées à BSCA en faveur de l'exploitation et de la construction d'infrastructures aéroportuaires l'ont été avant ou après le 12 décembre 2000, date de l'arrêt ADP.
- (348) En outre, même après l'arrêt ADP, ainsi que rappelé par les points 34 et 35 des lignes directrices aviation, les activités d'un exploitant d'aéroport ne sont pas nécessairement toutes considérées de nature économique. La Cour a ainsi confirmé que 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 ⁽¹²¹⁾. Dans un aéroport, des activités telles que le contrôle aérien, la police, la douane, la lutte contre les incendies, les mesures destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites et les investissements dans les infrastructures et les équipements nécessaires à ces activités sont considérées, en règle générale, comme ne présentant pas un caractère économique.
- (349) En conclusion, il convient d'identifier les mesures octroyées à BSCA après le 12 décembre 2000 et d'exclure les mesures pour des activités qui tombent normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique.

6.1.1.1. *Mise à disposition des terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, y compris des infrastructures réalisées grâce au programme d'investissements et prestation de certains services, notamment les grosses réparations, en contrepartie d'une redevance de concession*

- (350) Dans cette section, la Commission examine:
- si la mesure, y inclus la mise à disposition de nouvelles infrastructures réalisées conformément au plan d'investissements, a été octroyée avant l'arrêt ADP,
 - quels sont les investissements ainsi que les services prestés par la SOWAER qui doivent être exclus de l'examen en raison de leur nature non économique.
- a) La mesure, y inclus la mise à disposition de nouvelles infrastructures réalisées conformément au plan d'investissements, a-t-elle été octroyée avant l'arrêt ADP?
- (351) Comme rappelé aux considérants 344 et suivants, la construction des infrastructures aéroportuaires ne saurait en principe être dissociée de l'activité économique d'exploitation de la plate-forme aéroportuaire.
- (352) En ce qui concerne la construction des infrastructures de l'aéroport de Charleroi faisant l'objet du plan d'investissement pluriannuel, les autorités belges considèrent cependant que ce plan d'investissement a été décidé avant le 12 décembre 2000, date de l'arrêt ADP. Les arguments de la Belgique, présentés dans la section 5.1.1.1,

⁽¹¹⁹⁾ Arrêt ADP.

⁽¹²⁰⁾ Voir note 8.

⁽¹²¹⁾ Arrêt du 10 janvier 1994 dans l'affaire C-364/92, SAT/Control, Rec. p. I-43, point 30, et arrêt dans l'affaire C-113/07, Selex Sistemi Integrati/Commission, Rec. p. I-2207, point 71.

point a) i), visent essentiellement à réfuter la portée et l'exactitude des arguments préliminaires développés par la Commission dans la décision d'extension de 2012, selon lesquels l'accord cadre du 20 juillet 2000 et la décision du gouvernement wallon du 8 novembre 2000 (ci-après les «décisions de 2000») n'impliquent pas pour la Région un engagement à l'égard d'un tiers et n'ont pas de caractère irrévocable, ferme et définitif.

- (353) La Commission estime néanmoins que la décision de mettre à disposition de BSCA les infrastructures, y compris de nouvelles infrastructures décidées et réalisées grâce au programme d'investissements, et de prester certains services en contrepartie d'une redevance n'a pas été octroyée par les décisions de 2000, mais par la convention entre la SOWAER/BSCA de 2002 et ceci pour les raisons suivantes.
- (354) Le critère pertinent aux fins de la détermination de la date à laquelle une aide éventuelle est réputée avoir été octroyée est la date de l'acte juridiquement contraignant par lequel les autorités publiques s'engagent à accorder la mesure en question à son bénéficiaire ⁽¹²²⁾.
- (355) Dans le cas présent, la Commission estime que:
- le bénéficiaire de l'aide éventuelle est BSCA,
 - les autorités publiques ayant octroyé l'aide sont la Région et/ou la SOWAER. En effet, ainsi que précisé dans le considérant 39 de la présente décision et admis par la Belgique ⁽¹²³⁾, la SOWAER est le véhicule créé par la Région et placé sous son contrôle exclusif, afin de développer les infrastructures aéroportuaires de la Wallonie et mettre ces infrastructures à disposition des sociétés gestionnaires des aéroports concernés. La SOWAER, comme la Région, est susceptible d'octroyer une aide d'État.
- (356) Antérieurement à la convention entre la SOWAER et BSCA de 2002, BSCA ne bénéficiait d'aucun engagement de la Région ou de la SOWAER concernant la réalisation du programme d'investissements.
- (357) La Belgique reconnaît en effet qu'aucune lettre formelle d'octroi de l'aide n'a été rédigée à l'intention de BSCA. Néanmoins, selon la Belgique, bien que la Région soit elle-même la destinataire des décisions de 2000, ces dernières constituent la naissance d'un engagement dans le chef du gouvernement. La Belgique estime que la circonstance que cet engagement soit unilatéral n'est pas propre à l'espèce. Selon elle, toute mesure financière, peu importe ses destinataires, est toujours décidée par un acte administratif unilatéral de l'autorité y consentant, acte dont elle reste maîtresse du maintien, de la modification ou du retrait.
- (358) La Commission note que les décisions de 2000 n'avaient pas été publiées ou notifiées à BSCA. À tout moment avant la signature de la convention SOWAER/BSCA de 2002, la Région pouvait modifier le programme d'investissements, en adoptant une nouvelle décision unilatérale, voire renoncer totalement à ce programme, sans qu'une telle décision porte atteinte aux droits de BSCA.
- (359) D'ailleurs, ainsi qu'indiqué dans la décision d'extension de 2012, ce programme d'investissements comportait des incertitudes en ce qui concernait le mécanisme financier et les montants. En effet, ces derniers pouvaient être adaptés en fonction de l'évolution des besoins. Ainsi, la nouvelle aérogare Nord devait être modulable et sa construction «impérativement progressive et réalisée en fonction du développement de l'activité réelle de l'aéroport et des besoins opérationnels qui en découlent». De plus, la formule de financement envisagée alors — c'est-à-dire par l'intervention de la Société Régionale Wallonne du Transport — a finalement été abandonnée au profit du financement par la SOWAER, un nouvel instrument qui n'a été doté de moyens financiers qu'à partir de sa création le 1^{er} juillet 2001 et à concurrence de 75 millions d'EUR seulement.
- (360) En revanche, dès lors que le programme d'investissements a été inclus dans la convention SOWAER/BSCA, la SOWAER s'est engagée vis-à-vis de BSCA: elle doit mettre à disposition de BSCA des terrains et infrastructures y compris les infrastructures devant être réalisées conformément au programme d'investissements, et que prester certains services, en contrepartie d'une redevance de concession, faute de quoi elle ne respecterait pas ses obligations contractuelles.

⁽¹²²⁾ Note 29 des lignes directrices aviation. Voir aussi arrêt du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission, Rec. p. II-2109, point 79; arrêt du 14 janvier 2004 dans l'affaire T-109/01, Fleuren Compost/Commission, Rec. p. II-127, point 74; arrêt du 2 décembre 2008 dans les affaires jointes T-362/05 et T-363/05, Nuova Agricast/Commission, Rec. p. II-297, point 80; arrêt du 30 novembre 2009 dans les affaires jointes T-427/04 et T-17/05, France et France Telecom/Commission, Rec. p. II-4315, point 321.

⁽¹²³⁾ Voir considérant 228 de la présente décision.

- (361) La Commission estime par ailleurs que l'engagement par la SOWAER de réaliser un programme d'investissements et de prester certains services doit être examiné conjointement avec l'engagement de BSCA de verser une redevance de concession. Il n'est pas possible de déterminer si les projets de la Région de mettre à disposition de BSCA des infrastructures, y compris de nouvelles infrastructures réalisées conformément au programme d'investissements, et de prester certains services constituent une aide tant que l'on ignore le montant de la redevance que devra payer BSCA en contrepartie.
- (362) La Commission conclut que la mesure consistant à mettre à disposition de BSCA des infrastructures, y compris de nouvelles infrastructures que la SOWAER s'engage à réaliser, et prester certains services en contrepartie d'une redevance a été octroyée par la convention SOWAER/BSCA de 2002. Elle est donc postérieure à l'arrêt ADP.
- (363) De plus, il convient de rappeler que le programme d'investissements intégré à la convention SOWAER/BSCA de 2002 a été sensiblement modifié par la décision du gouvernement wallon du 3 avril 2003. En effet, en application de la décision du 3 avril 2003, le gouvernement wallon a pris acte d'une révision du programme d'investissements ⁽¹²⁴⁾, faisant passer le montant des investissements de 93 à près de 151 millions d'EUR, soit une augmentation de 57,8 millions d'EUR dont 33 millions pour le nouveau terminal. La Commission estime que cette révision du programme d'investissements constitue une modification substantielle et dès lors une nouvelle mesure constituant potentiellement une nouvelle aide d'État en faveur de BSCA venant s'ajouter à l'aide potentielle déjà octroyée par le biais de la convention SOWAER/BSCA de 2002. Etant donné qu'elle résulte d'une décision du 3 avril 2003, cette mesure constitue une mesure nouvelle, adoptée après l'arrêt ADP et dès lors soumise aux règles applicables en matière d'aides d'État.
- b) Investissements et services prestés par la SOWAER devant être exclus de l'analyse en raison de leur nature non économique
- (364) Ainsi que rappelé par les points 34 et 35 des lignes directrices aviation, les activités d'un exploitant d'aéroport ne sont pas nécessairement toutes de nature économique. La Cour de Justice a ainsi confirmé que 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 ⁽¹²⁵⁾. De telles activités comprennent en particulier la sûreté, le contrôle du trafic aérien, la police et la douane ⁽¹²⁶⁾.
- (365) La Commission estime que les investissements et grosses réparations pour des actifs liés à la navigation aérienne (relatifs par exemple à la tour de contrôle), à la lutte contre l'incendie des aéronefs, à la sûreté (définie comme la lutte contre les actes d'interférence illégale), à la police et à la douane peuvent être de nature non économique. Etant donné que dans le cas présent, les services de navigation aérienne, lutte contre l'incendie des aéronefs, sûreté, police et douane ne sont pas organisés selon une logique de marché, la Commission estime que les investissements et grosses réparations portant sur des actifs liés à ces services ne sont pas de nature économique. En particulier, le clôturage de la partie du site aéroportuaire à laquelle on accède après les contrôles de police et de la partie du site où se trouvent les avions peut être considérée comme une activité de nature non économique dans la mesure où celle-ci relève de la sûreté.
- (366) La Commission considère également comme non économiques les coûts liés aux investissements et à l'entretien des bâtiments et équipements utilisés à la fois pour des activités économiques et non économiques dans une proportion correspondant à leur utilisation pour une activité non économique. En particulier, 7 % du coût des investissements réalisés pour la nouvelle aérogare peuvent être considérés comme de nature non économique, car 7 % de la surface de l'aérogare est occupée par les services de police, de douane, des agents en charge de la fouille des passagers et bagages, ainsi que des agents du Service Public de la Wallonie en charge de la sécurité du site.
- (367) En revanche, la Commission considère comme économiques les investissements et grosses réparations relatifs au système ILS de catégorie III ⁽¹²⁷⁾ et au balisage des pistes. En effet, ces coûts ne se rattachent pas à une prérogative de puissance publique, mais sont inhérents à l'exploitation commerciale des infrastructures, cette dernière consistant à mettre celles-ci à disposition des compagnies aériennes dans des conditions de sécurité satisfaisantes.

⁽¹²⁴⁾ Voir note 37.

⁽¹²⁵⁾ Voir note 121.

⁽¹²⁶⁾ Point 35 des lignes directrices aviation

⁽¹²⁷⁾ Système de radionavigation permettant l'assistance à l'atterrissage par mauvais temps.

En particulier, assurer la sécurité du trafic au sol (y compris lors des atterrissages et décollages) fait partie intégrante de l'exploitation commerciale de l'aéroport et est donc de nature économique. Dans la récente décision de la Commission concernant l'aéroport de Marseille ⁽¹²⁸⁾, la sécurité d'exploitation a d'ailleurs été exclue du champ des activités «non économiques».

- (368) La Commission estime également que les investissements relatifs à la détection de l'incendie dans les parkings pour les passagers est de nature économique. En effet, ces coûts ne se rattachent pas à une prérogative de puissance publique, mais sont inhérents à l'exploitation commerciale du parking pour les passagers.
- (369) De plus, ainsi que rappelé au point 36 des lignes directrices aviation, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique sert uniquement à compenser les frais qui en résultent et ne peut pas être affecté à des activités économiques ⁽¹²⁹⁾. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.
- (370) La SOWAER assume directement l'exécution des investissements et des grosses réparations. Le financement de ces coûts ne fait donc pas l'objet d'un subside versé à BSCA, que celle-ci pourrait utiliser pour des activités économiques.
- (371) Enfin, ainsi que rappelé au point 37 des lignes directrices aviation, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique ne conduit pas à une discrimination induite entre les aéroports. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.
- (372) Ainsi que l'a précisé la Belgique, la SOWAER effectue les investissements et les grosses réparations de façon non discriminatoire pour les aéroports dont elle a la charge, à savoir les aéroports de la région wallonne.
- (373) Ainsi que rappelé dans le considérant 26 de la présente décision, les régions belges se sont vu doter des compétences nécessaires pour l'équipement et l'exploitation des aéroports publics situés sur leur territoire à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National. Etant donné ce cadre juridique, la Commission estime que l'échelon pertinent pour apprécier l'existence de discriminations concernant le financement des investissements et services prestés par la SOWAER est celui de la région, et non celui de l'État fédéral. Etant donné que la SOWAER effectue les investissements et les grosses réparations de façon non discriminatoire pour les deux principaux aéroports wallons (Liège et Charleroi), la Commission en conclut qu'il n'existe pas de discrimination induite entre les aéroports.
- (374) Le financement des activités non économiques décrites dans le considérant 365 échappe donc à la qualification d'aide d'État et est donc exclu de l'analyse ultérieure.

6.1.1.2. Subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire

- (375) Ainsi qu'indiqué dans la section 5.1.1.1, point c) i), la Belgique estime que les missions pour lesquelles la Région verse une subvention font partie de l'exercice de prérogatives de puissance publique et ne constituent par conséquent pas une activité économique.
- (376) Pour estimer dans quelle mesure la subvention se rapporte à des activités de nature non économique et doit être exclue du contrôle en matière d'aides d'État, il convient de procéder au même examen que celui décrit dans la section 6.1.1.1, point b).

a) Protection contre l'incendie et sûreté

- (377) Ainsi qu'indiqué dans le considérant 365, la Commission estime que dans le cas présent, les activités liées à la protection contre l'incendie des aéronefs et à la sûreté ⁽¹³⁰⁾ ne constituent pas des activités de nature économique.

⁽¹²⁸⁾ Décision (UE) 2016/1698 de la Commission du 20 février 2014 dans l'affaire SA 22932 (11/C) (ex NN 37/07) mises à exécution par la France en faveur de l'aéroport de Marseille Provence et des compagnies aériennes utilisatrices de l'aéroport (JO L 260 du 27.9.2016, p. 1).

⁽¹²⁹⁾ Arrêt du 18 mars 1997 dans l'affaire C-343/95, Cali & Figli/Servicesi ecologici porto di Genova, Rec. 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.

⁽¹³⁰⁾ Conformément au règlement (CE) n° 2320/2002, «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.» 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 à l'annexe du règlement (CE) n° 2320/2002.

i) Application du point 36 des lignes directrices aviation

- (378) Ainsi que rappelé au point 36 des lignes directrices aviation, quand bien même une activité est considérée comme non économique, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique sert uniquement à compenser les frais qui en résultent et ne peut pas être affecté à des activités économiques ⁽¹³¹⁾. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.

1. Protection contre l'incendie

- (379) Pour ce qui concerne la protection contre l'incendie, la Commission relève qu'en application de l'article 25 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA de 1991, en vue d'obtenir la prise en charge par la Région des services incendie et entretien, BSCA doit tenir un compte d'exploitation distinct pouvant à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante.
- (380) De plus, en application de l'article 3.2.3 de la convention Région/BSCA tel que modifié par l'avenant n° 3 du 29 mars 2002, le remboursement des dépenses inhérentes aux services incendie et entretien est effectué en 12 tranches, le versement de la douzième tranche étant effectué après réception et approbation par le ministre d'un rapport extrait des comptes annuels de BSCA fournissant un justificatif des charges supportées selon le même schéma que celui demandé pour le budget prévisionnel, c'est-à-dire sur la base des rubriques telles que définies par l'article 25 du cahier des charges.
- (381) Enfin, pour la période postérieure au 10 mars 2006, l'article 25.7 du cahier des charges, introduit par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006 prévoit que le montant de la compensation pour les services de protection contre l'incendie et pour la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire ne peut dépasser les coûts réels supportés par BSCA et que toute surcompensation des coûts fera l'objet d'une compensation budgétaire effectuée à charge de l'inscription budgétaire de l'année suivante.
- (382) La Commission estime que ces dispositions sont suffisantes pour conclure que depuis l'avenant n° 3 de 2002 à la convention Région/BSCA, la compensation versée par la Région pour les frais liés à la protection contre l'incendie était proportionnée et n'a pas été utilisée pour subventionner des activités économiques.

2. Sûreté

- (383) La sûreté a été ajoutée aux activités pour lesquelles BSCA reçoit une compensation en application de l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008. Les tâches de sûreté sont définies comme «l'ensemble des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicites» ⁽¹³²⁾. Les services liés à la sûreté comprennent «l'inspection filtrage, la télésurveillance, les rondes et patrouilles de surveillance, le contrôle d'accès et la délivrance des badges visiteurs» ⁽¹³³⁾.
- (384) L'article 25.7 du cahier des charges, tel que modifié par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 prévoit que «le montant de la compensation financière destinée à couvrir les dépenses exposées pour l'exécution des services, ne peut dépasser les coûts réels supportés par le concessionnaire dans le cadre de ces services, après déduction des redevances éventuellement perçues auprès des usagers pour couvrir ces services. Toute surcompensation de ces coûts fera l'objet d'une compensation budgétaire effectuée à charge de l'inscription budgétaire de l'année suivante».
- (385) La Commission estime que ces dispositions sont suffisantes pour conclure que la compensation versée pour les frais liés à la sûreté était proportionnée et n'a pas été utilisée pour subventionner des activités économiques.

ii) Application du point 37 des lignes directrices aviation

- (386) Ainsi que rappelé au point 37 des lignes directrices aviation, la Commission doit vérifier que le financement des activités de nature non économique ne conduit pas à une discrimination induite entre les aéroports. À défaut, leur financement ne pourrait échapper aux règles en matière d'aides d'État.

⁽¹³¹⁾ Voir note 129.

⁽¹³²⁾ Annexe faisant partie intégrante de l'avenant n° 6 à la convention Région/BSCA.

⁽¹³³⁾ Article 25.2 du cahier des charges, tel que modifié par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 à la convention Région/BSCA

(387) Ainsi que l'a précisé la Belgique, les activités non économiques des deux principaux aéroports wallons (Liège et Charleroi) sont financées de façon non discriminatoire par la Région.

(388) Ainsi que rappelé dans le considérant 26 de la présente décision, les régions belges se sont vu doter des compétences nécessaires pour l'équipement et l'exploitation des aéroports publics situés sur leur territoire à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National. Etant donné ce cadre juridique, la Commission estime que l'échelon pertinent pour apprécier l'existence de discriminations concernant le financement de certains services de nature non économique liés à l'activité aéroportuaire est celui de la région, et non celui de l'État fédéral. Etant donné que les activités non économiques des deux principaux aéroports wallons (Liège et Charleroi) sont financées de façon non discriminatoire par la Région, la Commission en conclut qu'il n'existe pas de discrimination induite entre les aéroports.

(389) La compensation versée pour les activités de BSCA liées à la protection contre l'incendie et à la sûreté échappe donc à la qualification d'aide d'État et est exclue de l'analyse ultérieure.

b) Entretien/ sécurité du trafic au sol

(390) Dans la présente section, la Commission examine si les services suivants peuvent échapper aux règles applicables en matière d'aides d'État en raison de leur nature non économique:

— les «services d'entretien», tels que définis par les articles 12 et 19 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA,

— les «services liés à la sécurité du trafic au sol», tels que définis par l'article 25 du cahier des charges modifié par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006.

(391) Comme indiqué dans le considérant 71, le service d'entretien est défini par les articles 12 et 19 du cahier des charges comme «le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, etc.»⁽¹³⁴⁾, ainsi que «l'entretien des terrains, bâtiments et équipements des bâtiments et des matériels incorporés à la concession ou mis à sa disposition de manière à ce qu'ils conviennent toujours à l'usage auxquels ils sont destinés»⁽¹³⁵⁾.

(392) Comme indiqué dans les considérants 73 et 74, l'avenant n° 5 du 10 mars 2006 a modifié l'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA et l'article 25 du cahier des charges. En application de ces modifications, la Région verse une compensation à BSCA pour les coûts des services liés à la protection contre l'incendie et des services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire. L'article 25 du cahier des charges tel que modifié précise que «les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire incluent l'entretien courant du site aéroportuaire, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire».

(393) La Commission relève que la définition des «services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire», pour lesquels BSCA reçoit une compensation à partir du 10 mars 2006, recoupe largement la définition des «services d'entretien», pour lesquels BSCA recevait une compensation avant le 10 mars 2006. En vue de déterminer si ces services constituent des services économiques, elle les examinera conjointement.

(394) La Commission estime que ces services, qu'il s'agisse de l'entretien courant du site aéroportuaire, l'entretien des bâtiments, des pistes, des abords, du charroi, les petits travaux d'asphaltage, l'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures, ne relèvent pas de la prérogative de puissance publique. Ces services sont notamment distincts des services de sûreté. Ils sont inhérents à l'exploitation

⁽¹³⁴⁾ Voir note 50.

⁽¹³⁵⁾ Voir note 52.

commerciale de l'aéroport, cette dernière impliquant que le site aéroportuaire, y compris les pistes, soit assez bien entretenu pour permettre le décollage et l'atterrissage d'avions dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Aucune prérogative de puissance publique ne s'attache pas à ce type de services.

- (395) Selon la Belgique (voir considérant 237), à l'occasion de la décision adoptée le 23 juillet 2008 concernant l'aéroport de Leipzig-Halle, la Commission a reconnu que les services liés à la sécurité d'exploitation étaient des activités non économiques ⁽¹³⁶⁾. Or, il ressort de la liste des infrastructures liées à la sécurité d'exploitation fournie par les autorités allemandes que ces infrastructures sont celles rendues indispensables pour la sécurité du trafic au sol, à savoir: l'alimentation électrique ininterrompue des aires de trafic, les postes de transformations, les feux de piste, les feux des aires de trafic, etc. Selon la Belgique, cette position de la Commission a été validée par le Tribunal dans l'arrêt rendu le 24 mars 2011 ⁽¹³⁷⁾ suite à un recours en annulation introduit à l'encontre de la décision de la Commission précitée.
- (396) La Commission conteste que l'on puisse déduire des considérants 182 et 183 de la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle que la Commission a par le passé estimé que des missions comparables à l'entretien et la sécurité du trafic, telles que définies dans la convention Région/BSCA, relèvent de l'exercice de la puissance publique, pour les raisons suivantes.
- (397) Premièrement, les coûts d'entretien et de sécurité du trafic tels que définis dans la convention Région/BSCA sont beaucoup plus larges que les coûts liés aux investissements de sécurité de l'exploitation visés dans la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle. En effet, ces derniers sont constitués par l'alimentation ininterrompue électrique de l'aire de trafic, le poste de transformation, les câbles de haute tension et les feux de piste. Les coûts d'entretien et de sécurité du trafic tels que définis dans la convention Région/BSCA «incluent l'entretien courant du site aéroportuaire, le service technique d'entretien des bâtiments, des pistes, des abords et du charroi, les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire».
- (398) Deuxièmement, la Commission relève que, contrairement à ce qu'avance la Belgique, la Commission n'a pas conclu que les missions de sécurité de l'exploitation visées dans la décision Leipzig Halle constituent des missions relevant de l'exercice des prérogatives de puissance publique. En effet, dans le considérant 182 de cette décision, la Commission estime qu'«il est possible de constater que certains frais relèvent de l'exercice des missions publiques» (soulignement ajouté). Dans le considérant 183 de cette décision, la Commission estime que, «tant que ces mesures relèvent de l'exercice des missions publiques», les mesures ne sauraient être qualifiées d'aides d'État (soulignement ajouté). Elle indique que, «même dans l'hypothèse où la Commission suivrait l'argumentation de l'Allemagne selon laquelle les frais ne sauraient en aucun cas être qualifiés d'aide d'État, cette appréciation n'affecterait nullement l'issue de la présente espèce» (soulignement ajouté). Dans les considérants en question, la Commission n'a donc ni confirmé, ni infirmé la position de l'Allemagne selon laquelle certaines missions, y compris les missions de sécurité de l'exploitation, étaient des missions se rattachant à des prérogatives de puissance publique, mais a indiqué qu'il ne lui était pas nécessaire de prendre position, étant donné qu'à supposer que la mesure constitue une aide, cette dernière serait autorisée.
- (399) Troisièmement, la Commission relève que dans l'arrêt du Tribunal relatif à la décision de la Commission concernant l'aéroport de Leipzig Halle, contrairement à ce qu'avance la Belgique, le Tribunal n'a pas validé dans le point 225 de son arrêt cette prétendue position de la Commission. Le Tribunal a en effet repris les considérants 182 et 183 de ladite décision de la Commission de façon à rappeler la position de cette dernière et a conclu que la Commission avait estimé qu'il n'était pas nécessaire de statuer définitivement sur cette question (à savoir s'il convenait de suivre l'argumentation des autorités allemandes selon laquelle la prise en charge des frais en question ne saurait en aucun cas être qualifiée d'aide d'État).
- (400) La Commission en conclut que les «services d'entretien», tels que définis par les articles 12 et 19 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA, et les «services liés à la sécurité du trafic au sol», tels que définis par l'article 25 du cahier des charges tel que modifié par l'avenant n° 5 du 10 mars 2006, constituent des services de nature économique. Leur financement n'échappe donc pas aux règles applicables en matière d'aides d'État.

⁽¹³⁶⁾ Voir note 89.

⁽¹³⁷⁾ Voir note 90.

c) Le suivi et l'enregistrement des vols, la planification des vols prévisionnels et le marshaling

(401) Dans la présente section, la Commission examine si les services suivants, dont l'exécution a été confiée à BSCA et pour lesquels BSCA reçoit une compensation en application de l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008, peuvent échapper aux règles applicables en matière d'aides d'État en raison de leur nature non économique:

— le suivi et l'enregistrement des vols ⁽¹³⁸⁾ et la planification des vols ⁽¹³⁹⁾,

— le marshaling ⁽¹⁴⁰⁾.

(402) Selon la Belgique (voir considérant 240), les missions de suivi et d'enregistrement des vols, de planification des vols prévisionnels et le marshaling sont des éléments essentiels de la sécurité de l'aviation civile et correspondent donc à des missions de puissance publique en ce qu'elles sont des composantes fondamentales de la sécurité d'un aéroport.

(403) La Commission estime que les missions faisant l'objet de cette compensation sont des activités inséparables de l'activité économique de l'exploitant aéroportuaire BSCA. Ces missions ne peuvent être rattachées aux missions de sûreté entendue comme lutte contre les actes d'interférence illégale, ni à aucune activité impliquant l'exercice de prérogatives de puissance publique.

(404) La Commission en conclut que le suivi et l'enregistrement des vols et la planification des vols, ainsi que le marshaling, constituent des services de nature économique. Leur financement n'échappe donc pas aux règles applicables en matière d'aides d'État.

6.1.1.3. *Augmentation de capital souscrite par la SOWAER*

(405) L'augmentation de capital, faisant l'objet de la procédure formelle d'examen ayant été souscrite par la SOWAER au profit de BSCA en 2002, soit après l'arrêt ADP ⁽¹⁴¹⁾, elle n'échappe pas au contrôle de la Commission en matière d'aide d'État (voir considérant 346).

6.1.2. *Avantage sélectif*

(406) Afin d'apprécier si des mesures étatiques constituent une aide, il faut déterminer si ces mesures accordent à l'entreprise bénéficiaire un avantage qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. La présence d'un avantage économique peut être exclue lorsque les mesures en question constituent des opérations économiques effectuées par des organismes publics ou des entreprises publiques réalisées dans les conditions normales du marché ⁽¹⁴²⁾. Il s'agit dans ce cas de déterminer si dans des circonstances similaires, un opérateur privé se fondant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait pris part aux mêmes opérations que l'entité qui octroie la mesure (ci-après le «critère de l'opérateur en économie de marché»). La présence d'un avantage économique peut également être exclue lorsque les mesures en question constituent des compensations financières octroyées aux entreprises concernées pour leur permettre d'exploiter un service d'intérêt économique général, à condition que de telles compensations satisfassent aux conditions cumulatives énoncées dans l'arrêt Altmark ⁽¹⁴³⁾. Dans la suite, la Commission analysera les mesures concernées successivement à l'aune des conditions de l'arrêt Altmark et du critère de l'opérateur en économie de marché

⁽¹³⁸⁾ Le suivi et l'enregistrement des vols consistent à compléter la base de données de l'administration wallonne en reprenant les informations relatives aux vols (nombre de passagers, immatriculation, nom du pilote, type d'avion, nature du vol, provenance, poids de l'avion, etc.)

⁽¹³⁹⁾ La planification des vols porte sur les communications, les plans de vol, les slots, les annonces radio et la gestion des parkings avion.

⁽¹⁴⁰⁾ Le marshaling comprend deux tâches: i) le marshaling sur «stand» qui est réalisé par le coordinateur de zones lors de chaque arrivée d'un avion; et ii) le «follow me» qui consiste au guidage de l'avion par une voiture utilisée uniquement pour les pilotes qui ne connaissent pas l'aéroport (aviation d'affaires) ou les gros porteurs, code D.

⁽¹⁴¹⁾ Voir note 85.

⁽¹⁴²⁾ Arrêt du 11 juillet 1996 dans l'affaire C-39/94, SFEI e.a., Rec. p. I-3547, point 60; arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Espagne/Commission, Rec. p. I-2459, point 41.

⁽¹⁴³⁾ Voir note 92.

6.1.2.1. Application des critères de l'arrêt Altmark

- (407) Il convient tout d'abord d'examiner l'argument de la Belgique exposé dans la section 5.1.1.1, point c) ii), selon lequel la subvention pour certains services liés aux activités aéroportuaires — à supposer qu'une partie de ces services soient de nature économique — ne constituerait pas un avantage pour BSCA en application de l'arrêt Altmark ⁽¹⁴⁴⁾.
- (408) Ainsi qu'analysé dans la section 6.1.1, la Commission considère qu'une partie des services pour lesquels la subvention est versée n'est pas de nature économique (par exemple, les services de lutte contre l'incendie et de sûreté) et exclura de son analyse la part de la subvention compensant les coûts de ces services.
- (409) En revanche, la Commission considère qu'une autre partie des services pour lesquels la subvention est versée est de nature économique, tels l'entretien et la réparation des infrastructures exploitées commercialement ou encore le marshaling.
- (410) La Commission estime que la Belgique commet une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant ces services de services économiques d'intérêt général. En effet, ainsi que le rappelle le point 47 de la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union Européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ⁽¹⁴⁵⁾, 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 dans la même mesure ou dans les mêmes conditions. Au point 50 de ladite communication, la Commission estime également que pour être qualifiés de services d'intérêt économique général, les services doivent être destinés aux citoyens ou être fournis dans l'intérêt de la société dans son ensemble. Dans le cas présent, les services économiques identifiés ne sont pas fournis dans l'intérêt des citoyens, mais seulement pour permettre à BSCA de fournir un service aéroportuaire. Ils sont indissociables de l'activité économique d'exploitation de l'aéroport.
- (411) Par ailleurs, BSCA n'a pas été sélectionnée selon une procédure répondant aux conditions définies par le quatrième critère Altmark.
- (412) De plus, la Belgique n'a pas apporté la preuve que le montant de la subvention a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait supportés pour satisfaire aux exigences de service public requises. En effet, les arguments de la Belgique sont insuffisants:
- la Belgique indique que les ratios évoqués dans la communication précitée au considérant 410 montrent la gestion efficace de BSCA (voir considérant 253), sans néanmoins indiquer la nature et la valeur de ces ratios,
 - la Belgique ajoute que cette bonne gestion a permis d'attirer des investisseurs privés en 2009 dans le cadre de la privatisation partielle de BSCA. La Commission souligne néanmoins que si les investisseurs ont décidé d'entrer dans le capital de BSCA (tout en obtenant un droit de veto sur les décisions importantes), ce peut être en raison de l'existence de l'aide, qui leur permet d'espérer que BSCA attirera un trafic important et donc générera des bénéfices élevés, plutôt qu'en raison d'une bonne gestion. Il peut d'ailleurs à cet égard être rappelé que des investisseurs privés peuvent prendre des participations dans des sociétés mal gérées qu'ils espèrent redresser dès lors qu'ils ont ou partagent le contrôle de la société en question, comme c'est le cas pour l'investisseur privé de BSCA qui dispose d'un droit de veto sur les décisions importantes,
 - il ne suffit pas non plus que le chiffre d'affaires ou le trafic de l'aéroport de Charleroi soit en augmentation pour en déduire que l'aéroport est bien géré, ainsi que le fait la Belgique (voir considérant 254). Cette augmentation du chiffre d'affaires et du trafic peut provenir de l'aide qui permet à BSCA d'offrir des conditions très favorables aux compagnies aériennes et ainsi d'attirer du trafic,
 - enfin, l'argument de la Belgique selon lequel «il ressort du mécanisme de financement mis en place que, par définition, la compensation versée à BSCA est inférieure au prix du marché pour la totalité des services qui lui sont confiés dans la mesure où cette compensation est plafonnée depuis 2006 pour les services liés à la protection contre l'incendie et à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire et depuis 2010 pour les services de sûreté» (voir considérant 255) n'est pas non plus de nature à démontrer que BSCA est géré de façon efficace, mais seulement, éventuellement, à établir qu'il n'y a pas de surcompensation.

⁽¹⁴⁴⁾ Voir note 92.

⁽¹⁴⁵⁾ JO C 8 du 11.1.2012, p. 4.

- (413) En conclusion, au moins les premier et quatrième critères de l'arrêt Altmark ne sont pas remplis. Dès lors, la Commission ne peut exclure, en application de l'arrêt Altmark, que la subvention de la Région pour des services liés à l'activité aéroportuaire constitue un avantage.

6.1.2.2. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (414) En ce qui concerne la détermination de l'entité qui octroie la mesure, la Commission considère que les actions de: i) la Région, en tant que propriétaire foncier de la zone aéroportuaire, d'une part; et ii) la SOWAER, société sous contrôle exclusif de la Région wallonne, en tant que concessionnaire domanial de la zone aéroportuaire, propriétaire des infrastructures construites sur le domaine aéroportuaire, et titulaire de missions déléguées par la Région, d'autre part, doivent être analysées conjointement lorsqu'elles relèvent de la même activité et du même aéroport. Dans ces circonstances en effet, la SOWAER apparaît comme un intermédiaire de la Région dans cet exercice. Par conséquent, afin de déterminer si les mesures définies dans la section 3.1 confèrent ou non un avantage économique à BSCA, la Commission considérera que l'entité qui octroie la mesure est l'ensemble formé par la Région et la SOWAER (ci-après la «Région-SOWAER»).
- (415) Dès lors, la Commission considère qu'elle doit examiner ensemble les engagements de la Région-SOWAER lorsqu'ils modifient les éléments de l'économie de la concession (mise à disposition des infrastructures y compris développement du programme d'investissements et prise en charge des grosses réparations, redevance de concession, subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire dès lors que ces services sont de nature économique) et qu'ils sont quasi simultanés et liés.
- (416) La Commission appliquera donc le critère de l'opérateur en économie de marché aux quatre ensembles de mesures suivants, pris successivement:
- la convention SOWAER/BSCA de 2002 et l'amendement du 29 mars 2002 à la convention Région/BSCA (ci-après les «conventions de 2002»),
 - la décision du gouvernement wallon du 3 avril 2003 de construire un terminal d'une capacité plus importante que prévue à l'origine (3 millions de passagers au lieu de 2 millions) et de prévoir une capacité plus grande pour les parkings voitures (ci-après la «décision d'investissement de 2003»),
 - la convention de services du 4 avril 2006 entre la SOWAER et BSCA et l'amendement du 10 mars 2006 à la convention Région/BSCA (ci-après les «conventions de 2006»),
 - l'amendement du 15 janvier 2008 à la convention Région/BSCA (ci-après l'«amendement de 2008»).
- (417) La Commission appliquera également le critère de l'opérateur en économie de marché à l'augmentation du capital de BSCA souscrite par la SOWAER en décembre 2002.
- (418) Pour chacune de ces mesures, dès lors qu'elle constituerait un avantage, la Commission examinera si cet avantage est sélectif.
- a) Application du critère de l'opérateur en économie de marché aux mesures relatives à la mise à disposition de l'infrastructure y compris la réalisation de nouveaux investissements et des grosses réparations, et à l'octroi d'une subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire
 - i) Conventions de 2002
 - 1. Application du critère de l'opérateur en économie de marché
 - a) Principes généraux applicables aux quatre mesures

(146) Décision 2013/664/UE de la Commission du 25 juillet 2012 concernant la mesure SA.23324 —C 25/07 (ex NN 26/07) — Finlande Finavia, Airpro et Ryanair — Aéroport de Tampere-Pirkkala (JO L 309 du 19.11.2013, p. 27).

- (420) La Commission note que la Région n'a fourni aucun plan d'affaires visant à démontrer la rentabilité attendue pour la Région et/ou la SOWAER des investissements programmés au moment où les décisions contraignantes ont été prises pour la réalisation de chacun d'eux. L'absence d'un plan d'affaires constitue une indication de ce que la Région et/ou la SOWAER n'agissaient pas selon une logique d'opérateur en économie de marché lorsqu'ils ont adopté les mesures en faveur de BSCA.
- (421) La Commission note également que les rapports fournis à l'appui des décisions du gouvernement wallon justifient l'intérêt de ces investissements par l'impact positif du développement de l'aéroport sur l'économie et l'emploi à Charleroi et dans sa région ⁽¹⁴⁷⁾. La Commission rappelle toutefois que, selon une jurisprudence constante, les considérations de développement régional ne peuvent être prises en compte pour l'application du critère de l'opérateur en économie de marché ⁽¹⁴⁸⁾.
- (422) Malgré l'absence d'un plan d'affaires de la Région et/ou de la SOWAER, la Commission a examiné si, pour l'ensemble constitué par la Région-SOWAER, la valeur actuelle nette de chaque ensemble de mesures identifié dans le considérant 416 était positive. En effet, si la valeur actuelle nette d'une mesure est positive, cela signifie que la mesure en question est profitable pour l'opérateur considéré.
- (423) La valeur actuelle nette a été calculée en faisant la somme actualisée des flux financiers (recettes moins charges) agrégés pour l'ensemble Région-SOWAER pouvant être attendus de chaque ensemble de mesures au moment où il a été octroyé.
- (424) Le taux d'actualisation utilisé pour calculer la valeur actualisée nette a été déterminé en établissant le coût du capital pour l'entité ayant octroyé la mesure au moment où elle l'a octroyée. Le coût du capital d'une entité dépend de sa structure de financement, en particulier en termes de fonds propres et de dette. Dans le cas présent, l'essentiel des charges liées au projet pesant sur l'ensemble Région-SOWAER vient des investissements financés par la SOWAER. C'est la raison pour laquelle la Commission a décidé d'évaluer le coût du capital de l'entité octroyant la mesure par le coût du capital donné par la structure du bilan de la SOWAER, qui est la structure de financement choisie par l'ensemble Région-SOWAER, et par ses conditions d'accès aux marchés des capitaux.

b) Application du critère de l'opérateur privé en économie de marché aux conventions de 2002

- (425) En application des conventions de 2002, la Région-SOWAER a décidé de mettre à la disposition de BSCA, en contrepartie d'une redevance de concession, les terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, en s'engageant à développer cette infrastructure conformément au programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002, et à effectuer les gros entretiens et réparations, ainsi qu'à verser à BSCA une subvention au titre de certains services liés à l'activité aéroportuaire.
- (426) Le scénario contrefactuel aurait consisté pour la Région-SOWAER à ne pas signer les conventions de 2002 et dès lors à ne pas s'engager à de nouveaux investissements lourds, ni octroyer la subvention «incendie-entretien». La Commission a supposé que dans ce scénario contrefactuel sans aide, l'aéroport continuerait probablement à opérer, mais de manière beaucoup moins importante, compte tenu de la nécessité des investissements prévus par les conventions de 2002 pour permettre une augmentation de trafic significative au sein de l'aéroport. Ce scénario contrefactuel conduirait à une valeur actualisée nette faiblement positive, qu'il est impossible d'estimer avec un quelconque niveau de fiabilité, notamment parce qu'il serait très difficile d'estimer ce qu'aurait pu être le trafic attendu en l'absence des conventions de 2002, et les montants de redevance de concession obtenus de BSCA par la Région-SOWAER. Dans ses calculs de valeur actualisée nette, la Commission a donc supposé que la valeur actualisée nette du scénario contrefactuel est nulle. Si sur le fondement de cette hypothèse, la valeur actualisée nette des conventions de 2002 est négative, elle l'est a fortiori dans l'hypothèse où la valeur actualisée du scénario contrefactuel est positive. Il s'agit donc d'une hypothèse favorable à la Région-SOWAER et à BSCA.

⁽¹⁴⁷⁾ Voir note du 8 novembre 2000 du ministre en charge de l'économie au gouvernement wallon.

⁽¹⁴⁸⁾ Arrêt du 21 janvier 1999 dans les affaires T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, Rec. p. II-17, point 120.

- i) Coûts et recettes prises en compte pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002
- (427) En vue de calculer la valeur actualisée nette des conventions de 2002 pour la Région-SOWAER, la Commission a déterminé les coûts et recettes de la Région-SOWAER qui pouvaient être anticipés du fait de ces conventions, en intégrant:
- pour la période de 2002 à 2015:
 - le coût prévisible des investissements (voir tableau 13) et des prestations de nature économique devant être réalisés par la SOWAER, ainsi que la part de la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire qui est versée pour des services de nature économique,
 - les recettes prévisibles de la redevance de concession due par BSCA à la SOWAER,
 - pour la période de 2016 à 2040:
 - la valeur des flux de trésorerie attendus du projet après 2015. La valeur des flux financiers du projet après 2015 a été estimée en utilisant la méthode de croissance à perpétuité avec un taux de croissance de 2 %, reflétant le taux attendu de l'inflation sur la période ⁽¹⁴⁹⁾.
- (428) Ces données se fondent sur les prévisions dont disposaient la Région et la SOWAER en 2002, notamment en ce qui concerne le trafic et les coûts. La Commission n'a donc pas tenu compte des dérives de coûts du programme d'investissements qui ne pouvaient pas être anticipés lors de la décision d'engager le programme en avril 2002 (par exemple la hausse des prix à la construction et les dérives de coûts liées à des problèmes de stabilité du sol qui n'étaient pas connus au moment de l'élaboration du programme d'investissements).
- (429) La Commission n'a également pas tenu compte de la valeur des terrains et infrastructures dans le calcul de la valeur actuelle nette, à la fois dans le calcul correspondant au scénario où les conventions de 2002 sont adoptées et dans celui correspondant au scénario contrefactuel. Le calcul de la valeur actuelle nette est en effet fondé sur les flux de trésorerie futurs espérés en 2002.
- (430) Enfin, il n'a pas été tenu compte des éventuelles plus-values en termes de capital et des dividendes perçus par la SOWAER au titre de sa participation dans le capital de BSCA. En effet, ainsi que l'a précisé la Cour ⁽¹⁵⁰⁾, «afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché. Dans le cadre de cet examen, il appartient à la juridiction nationale de déterminer la rémunération normale pour les prestations en cause». La Commission estime que dans le cas présent, la mise à disposition d'une infrastructure à un prix inférieur au prix du marché constitue pour BSCA un avantage, même dans l'hypothèse où la SOWAER espère récupérer sa perte par l'appréciation du capital qu'il détient ou les dividendes qu'il percevra. La Commission note par ailleurs les effets sur la concurrence d'une approche où seraient prises en compte les éventuelles plus-values en termes de capital et les dividendes. Poussé à l'extrême, ce scénario conduirait à admettre qu'une autorité publique puisse exiger une redevance de concession nulle d'un aéroport dont elle serait actionnaire (dès lors que cette autorité pourrait escompter des dividendes et/ou une augmentation de la valeur de ses actions), sans que cela ne constitue une aide. Cela permettrait à l'aéroport en question d'offrir des conditions tarifaires très basses aux compagnies aériennes et produirait ainsi une distorsion de concurrence notamment par rapport aux aéroports privés.
- (431) Le tableau suivant indique le coût des investissements de nature économique pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002.

Pour établir ce tableau, la Commission est parti du programme d'investissements prévu pour l'aéroport de Charleroi qui était annexé à la convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002. Bien qu'annexé à la convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002, ce programme n'identifie pas les investissements restant à effectuer à la date du 15 avril 2002, mais l'ensemble des investissements qui auraient dû être effectués depuis le 1^{er} janvier 2001 ou

⁽¹⁴⁹⁾ Le taux de croissance de 2 % est lui-même utilisé dans les accords successifs entre la Région/SOWAER et BSCA, par exemple pour le taux de croissance du plafonnement de redevance variable.

⁽¹⁵⁰⁾ Arrêt dans l'affaire C-39/94, SFEI e.a., REC. p. I-3547, points 60 et 61.

qui restent à effectuer. Afin d'identifier les investissements restant à effectuer à la date du 15 avril 2002, la Commission a reporté en 2002 les investissements prévus en 2001 et 2002 ⁽¹⁵¹⁾ et a déduit de cette somme les investissements déjà effectués au 15 avril 2002 ⁽¹⁵²⁾.

Tableau 13

Coût des investissements restant à effectuer au 15 avril 2002

(en millions d'EUR)

	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Expropriation (solde 1ère phase)	0,55	0,00	0,00	0,55
Acquisition de nouveaux terrains	3,59	0,00	0,00	3,59
Solde nouveaux terrains	0,00	0,00	0,94	0,94
Rénovation SABCA	1,39	0,00	0,00	1,39
Décompte, régularisation et divers	1,12	0,00	0,00	1,12
Sous-total	6,64	0,00	0,94	7,59
Rénovation locaux techniques et administratifs	1,55	0,00	0,00	1,55
Clôture du site aéroportuaire	0,27	0,00	0,00	0,27
Balisage d'approche et taxi	0,42	0,00	0,00	0,42
Réfection caniveaux	0,27	0,00	0,00	0,27
Extension station kerosène	0,27	0,00	0,00	0,27
Évacuation des déchets	0,12	0,00	0,00	0,12
Réfection taxiway sud	0,50	0,00	0,00	0,50
Parking cimetière	0,03	0,00	0,00	0,03
Détection incendie du parking sous-terrain pour les voitures des passagers	0,17	0,00	0,00	0,17
Égouttage épuration	5,18	0,00	0,00	5,18
Équipement énergie et télécom	2,01	0,00	0,00	2,01
Tunnel technique	0,74	0,45	0,00	1,19

⁽¹⁵¹⁾ Tels qu'indiqués dans le programme d'investissements prévu pour l'aéroport de Charleroi annexé à la convention SOWAER/BSCA du 15 avril 2002.

⁽¹⁵²⁾ Tels qu'indiqués par BSCA.

(en millions d'EUR)

	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Route de service	0,00	0,00	0,82	0,82
Remblais sur le site	6,20	1,86	0,62	8,68
Allongement de la piste	9,92	2,48	0,00	12,39
Taxi nord et sortie piste	2,48	3,72	1,02	7,21
Parking avion et rechargement dalle	4,96	2,48	0,00	7,44
Aide à la navigation	0,00	0,50	3,07	3,57
Carburant hangar assistance	0,25	1,61	0,00	1,86
Tour de contrôle	0,00	0,25	0,25	0,50
Bâtiments bureau + frêt	0,00	0,25	2,13	2,38
Sous-total	35,33	13,58	7,91	56,82
Nouvelle aérogare	12,64	12,39	2,97	28,01
TOTAL	54,62	25,98	11,82	92,42

Puis la Commission a gardé uniquement la part de ces investissements qu'elle estime être liée à des activités économiques. Ont donc été exclus:

- la clôture de la partie du site aéroportuaire à laquelle on accède après les contrôles de police et où se trouvent notamment les avions (voir explications au considérant 365),
- la tour de contrôle (voir explications au considérant 365),
- 7 % du coût des investissements liés à la nouvelle aérogare (voir explications au considérant 366).

La Commission aboutit au plan d'investissements suivant:

Tableau 14

Coût des investissements pour des activités de nature économique pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002

(en millions d'EUR)

	Part économique (en %)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Expropriation (solde 1ère phase)	100	0,55	0,00	0,00	0,55
Acquisition de nouveaux terrains	100	3,59	0,00	0,00	3,59

(en millions d'EUR)

	Part économique (en %)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Solde nouveaux terrains	100	0,00	0,00	0,94	0,94
Rénovation SABCA	100	1,39	0,00	0,00	1,39
Décompte, régularisation et divers	100	1,12	0,00	0,00	1,12
Sous-total		6,64	0,00	0,94	7,59
Rénovation locaux techniques et administratifs	100	1,55	0,00	0,00	1,55
Clôture du site aéroportuaire	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Balisage d'approche et taxi	100	0,42	0,00	0,00	0,42
Réfection caniveaux	100	0,27	0,00	0,00	0,27
Extension station kerosène	100	0,27	0,00	0,00	0,27
Évacuation des déchets	100	0,12	0,00	0,00	0,12
Réfection taxiway sud	100	0,50	0,00	0,00	0,50
Parking cimetière	100	0,03	0,00	0,00	0,03
Détection incendie du parking sous-terrain pour les voitures des passagers	100	0,17	0,00	0,00	0,17
Égouttage épuration	100	5,18	0,00	0,00	5,18
Équipement énergie et télécom	100	2,01	0,00	0,00	2,01
Tunnel technique	100	0,74	0,45	0,00	1,19
Route de service	100	0,00	0,00	0,82	0,82
Remblais sur le site	100	6,20	1,86	0,62	8,68
Allongement de la piste	100	9,92	2,48	0,00	12,39

(en millions d'EUR)

	Part économique (en %)	2002	2003	2004	2002 + 2003 + 2004
Taxi nord et sortie piste	100	2,48	3,72	1,02	7,21
Parking avion et rechargement dalle	100	4,96	2,48	0,00	7,44
Aide à la navigation	100	0,00	0,50	3,07	3,57
Carburant hangar assistance	100	0,25	1,61	0,00	1,86
Tour de contrôle	0	0,00	0,00	0,00	0,00
Bâtiments bureau + frêt	100	0,00	0,25	2,13	2,38
Sous-total		35,06	13,34	7,66	56,06
Nouvelle aérogare	93	11,76	11,53	2,77	26,05
TOTAL		53,46	24,86	11,37	89,69

Selon les calculs de la Commission, les investissements pour des activités de nature économique initialement prévus représentaient 89 690 000 EUR, soit 97 % des investissements initialement prévus.

- (432) A ces investissements, il convient d'ajouter les coûts d'entretien et les frais de fonctionnement de la SOWAER attribuables aux activités économiques de l'aéroport de Charleroi, tels que prévus par la Région/SOWAER ⁽¹⁵³⁾. Considérant que 97 % des investissements initialement prévus étaient pour des activités économiques ⁽¹⁵⁴⁾, la Commission a multiplié par 0,97 les coûts d'entretien et les frais de fonctionnement indiqués à la page 10 du plan d'affaires de la SOWAER annexé à la décision de la Région du 23 mai 2001. Pour les frais de fonctionnement, la Commission considère, sur le fondement des informations fournies par la Région, que 29 % des frais pour les aéroports de Charleroi et Liège sont attribuables à Charleroi.

Tableau 15

Somme des coûts d'entretien (A) et des frais de fonctionnement (B) de la SOWAER attribuables aux activités économiques de l'aéroport de Charleroi

(en millions d'EUR)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A	0,84	0,84	0,84	1,56	1,56	1,56	1,56	1,56	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41	2,41
B	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57	0,58	0,60	0,61
A + B	1,31	1,32	1,33	2,06	2,07	2,08	2,09	2,10	2,96	2,97	2,98	2,99	3,00	3,01

⁽¹⁵³⁾ Voir page 10 du plan d'affaires de la SOWAER annexé à la décision de la Région wallonne du 23 mai 2001.

⁽¹⁵⁴⁾ Voir fin du considérant 431.

- (433) Il convient également d'ajouter la part de la subvention «incendie-entretien» attribuable à des activités économiques. La Commission estime que 10 % des dépenses compensées par la subvention «incendie-entretien», telles qu'indiquées dans le plan d'affaires de BSCA de 2002, sont de nature économique.

Tableau 16

Part de la subvention «incendie-entretien» compensant des activités économiques

(en millions d'EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,33	0,34	0,35	0,39	0,40	0,44	0,44	0,48	0,49	0,50	0,51	0,52	0,53	0,54

- (434) Afin de déterminer les flux de trésorerie sortants à prendre en compte pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002, la Commission a donc fait la somme des dernières lignes du tableau 14, du tableau 15 et du tableau 16.

Tableau 17

Flux de trésorerie sortants jusqu'en 2015 pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002

(en millions d'EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
55,10	26,53	13,05	2,45	2,47	2,52	2,53	2,58	3,44	3,46	3,48	3,50	3,52	3,54

- (435) Pour calculer la valeur actuelle nette du projet, il convient de déterminer les recettes anticipées. Ces recettes anticipées sont constituées par la part variable de la redevance de concession de BSCA, telle que fixée par l'article 11.1 de la convention SOWAER/BSCA de 2002, soit 35 % des revenus aéronautiques de BSCA avec un plafonnement évoluant au cours du temps. Etant donné les prévisions relatives aux revenus aéronautiques, il pouvait être anticipé que la redevance variable serait plafonnée jusqu'en 2015. Ce plafonnement était fixé à 883 689 EUR en 2002, ce montant devant être augmenté de 2 % par an jusqu'en 2006, puis il devait être porté à 2 651 067 EUR en 2007, ce montant étant également augmenté de 2 % par an. À partir de 2015, la convention SOWAER/BSCA de 2002 prévoyait que ces montants seraient revus. La Commission a fait l'hypothèse que le plafonnement serait supprimé à partir de 2015 (si la Commission faisait l'hypothèse que le plafonnement serait maintenu après 2015, elle trouverait une valeur actualisée nette de la mesure inférieure à ce qu'elle a trouvé).

Tableau 18

Flux de trésorerie entrants jusqu'en 2015 pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002

(en millions d'EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0,88	0,90	0,92	0,94	0,96	2,65	2,70	2,76	2,81	2,87	2,93	2,99	3,05	3,11

- (436) La Commission a calculé les flux de trésorerie nets (entrants moins sortants) pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002 en faisant la différence entre la dernière ligne du tableau 18 et du tableau 17.

Tableau 19

Flux de trésorerie nets (entrants moins sortants) jusqu'en 2015 pris en compte par la Commission pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002

(en millions d'EUR)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
- 54,21	- 25,63	- 12,13	- 1,52	- 1,51	0,13	0,17	0,18	- 0,63	- 0,59	- 0,56	- 0,52	- 0,48	- 0,44

ii) Taux d'actualisation pris en compte pour le calcul de la valeur actualisée nette de la mesure de 2002

(437) Ainsi qu'expliqué au considérant 424, afin de déterminer le taux d'actualisation, la Commission a estimé le coût pondéré moyen du capital pour la SOWAER au moment de l'octroi de la mesure. Cette estimation a été faite à partir des données et hypothèses suivantes:

- un ratio dette/fonds propres de 30 % de la SOWAER ⁽¹⁵⁵⁾ et donc une part de la dette dans le financement (r_D) de 23 %,
- un coût avant impôts de la dette (k_D) égal au coût avant impôt pondéré moyen de la dette de la SOWAER en 2002, soit entre 4,9 et 5,5 %,
- une prime de risque (Δk) de 5,51 % ⁽¹⁵⁶⁾,
- un beta ⁽¹⁵⁷⁾ entre 0,91 et 1,23 ⁽¹⁵⁸⁾,
- pour ce qui concerne le coût des fonds propres, un coût avant impôt du capital placé sans risque (r_f) entre 5,16 et 5,37 % ⁽¹⁵⁹⁾,
- un taux d'imposition (t) de 40,2 %.

Sur le fondement de ces données et hypothèses, la Commission est capable de calculer le coût moyen pondéré du capital (C), selon la formule classique suivante:

$$C = (1 - r_D) \times k_E + r_D \times k_D$$

Où le coût du capital (k_E) est donné par le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) selon la formule:

$$k_E = r_f + \beta \times \Delta k$$

Sur la base de cette formule et des hypothèses précédentes, la Commission estime qu'un taux d'actualisation de 9 % constitue un taux raisonnable.

iii) Résultat du calcul de la valeur actualisée nette

(438) Les flux de trésorerie nets indiqués dans le tableau 19 actualisés au taux de 9 % représentent une valeur actualisée nette de - 83,7 millions d'EUR.

⁽¹⁵⁵⁾ Il s'agit d'une analyse ex-post fondée sur le bilan de la SOWAER pour 2002. Le ratio dette sur fonds propres des companies du transport aérien est en moyenne de 35 % d'après Damodaran: «Risk Premiums for Other Markets» 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>).

⁽¹⁵⁶⁾ Source: Damodaran: «Risk Premiums for Other Markets» 2001 (<http://pages.stern.nyu.edu/~ADAMODAR/>).

⁽¹⁵⁷⁾ Le coefficient beta est un facteur clé du modèle d'évaluation des actifs financiers. Il mesure la rentabilité relative d'un actif par rapport au marché.

⁽¹⁵⁸⁾ Voir note 156.

⁽¹⁵⁹⁾ Taux d'intérêt sur les obligations belges à 10 ans en avril 2002.

- (439) Pour le calcul de la valeur actualisée nette sur la durée totale de la concession, il convient d'attribuer une valeur terminale au projet en 2015. Cela est fait en supposant à partir de 2015 un flux de trésorerie égal à celui de la moyenne 2013-2015 augmentant de 2 % par an. Dans la mesure où il est supposé que le plafonnement pour la part variable de la redevance de concession est supprimé à partir de 2016, les valeurs à considérer sont les flux de trésorerie en l'absence de plafonnement en 2013-2015. Sur le fondement de ces hypothèses, la Commission a calculé que la valeur terminale du projet en 2015 pouvait être estimée à 8,07 millions d'EUR.
- (440) La valeur actualisée nette de la mesure de 2002 s'élève à – 75,63 millions d'EUR. Cette valeur actualisée nette étant négative, la Commission conclut que les conventions de 2002 ne sont donc pas conformes au critère de l'opérateur privé en économie de marché et confèrent un avantage à BSCA sur ses concurrents.

2. Sélectivité

- (441) En application des conventions de 2002, la Région-SOWAER a décidé de mettre à la disposition de BSCA les terrains et infrastructures de l'aéroport de Charleroi, en s'engageant à développer cette infrastructure conformément au programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002, et à effectuer les gros entretiens et réparations, ainsi qu'à verser à BSCA une subvention au titre de certains services liés à l'activité aéroportuaire, en contrepartie d'une redevance de concession inférieure à celle qu'aurait exigé un opérateur privé en économie de marché.
- (442) La Commission note que la mesure est octroyée à BSCA uniquement.
- (443) Certes, selon la Belgique ⁽¹⁶⁰⁾, il n'existe aucune discrimination au niveau de la Région concernant la subvention au titre de certains services liés à l'activité aéroportuaire ⁽¹⁶¹⁾. Par ailleurs, selon la Belgique, les missions de sûreté et de sécurité au sein des aéroports appartenant à la Région flamande sont réalisées par cette dernière.
- (444) Néanmoins, la Commission fait les observations suivantes.
- (445) Tout d'abord, l'avantage étant procuré par le fait que la redevance de concession est inférieure à ce qu'aurait exigé un opérateur privé pour la mise à disposition des infrastructures, les prestations de service et la subvention, il convient d'examiner si la mesure octroie à BSCA un avantage sélectif. Dans ce cadre, le seul fait que la subvention soit versée par la Région aux autres aéroports dont il a la gestion de façon non discriminatoire n'est pas suffisant. Il conviendrait d'établir que la Région a octroyé la même mesure aux autres aéroports dont elle a la gestion, en acceptant une redevance inférieure à la redevance de marché dans les mêmes conditions que celles octroyées à BSCA. La Belgique n'a pas fait cette démonstration.
- (446) A supposer même que la Belgique ait pu faire cette démonstration, la Commission observe qu'en tout état de cause, une telle mesure n'en accorderait pas moins un avantage sélectif à BSCA puisque cette mesure bénéficierait à un secteur économique en particulier (à savoir le secteur de la gestion d'aéroports) et ne serait donc pas une mesure générale ⁽¹⁶²⁾. En particulier les gestionnaires des autres modes de transport ne bénéficient pas d'un tel avantage.
- (447) Dès lors, la Commission conclut que la mesure octroie un avantage sélectif à BSCA.

ii) Décision d'investissement de 2003

1. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (448) La Région aurait pu s'en tenir au programme de 2002. À la décision d'avril 2003 correspond donc un scénario contrefactuel consistant à s'en tenir au programme d'investissements annexé à la convention SOWAER/BSCA. Les coûts de la décision d'investissement de 2003 pour la Région-SOWAER correspondent donc aux coûts additionnels aux coûts prévus dans le «programme d'investissement» de 2002.

⁽¹⁶⁰⁾ Note de la Belgique intitulée «Réponse de la Wallonie à la demande d'informations du 14 janvier 2014» (question 13), reçue par la Commission le 7 février 2014.

⁽¹⁶¹⁾ La Belgique nomme ces services «services non économiques».

⁽¹⁶²⁾ Arrêt dans l'affaire 173/73, Italie/Commission, Rec. p. 709.

- (449) Afin d'examiner si un opérateur de marché aurait pris la décision d'investissement de 2003, il convient de déterminer si la valeur actuelle nette de la mesure de 2003 est positive.
- (450) Les différences entre le plan de 2003 et 2002 portent à la fois sur les prévisions en termes d'investissements et sur le nombre attendu de passagers.
- (451) Pour ce qui concerne les investissements, la Commission note une différence pour les postes «nouveau terminal» et «parking», à la fois en termes de montants et de dates des investissements. L'augmentation des investissements pour le parking et le terminal ont lieu respectivement en 2002 dans le plan initial d'investissement et en 2004 dans le plan d'investissement de 2003. La Commission constate donc qu'il y a eu un glissement de deux ans entre les deux plans en termes d'investissements. Par ailleurs, sur le fondement des informations transmises par la Belgique, la Commission estime que la part économique des investissements dans le parking et dans le terminal est de 93 %. Le montant d'investissements additionnels résultant de la mesure de 2003 correspond donc à la comparaison suivante:

Tableau 20

Montant d'investissements additionnels avec glissement de deux ans résultant de la mesure de 2003

(en millions d'EUR)

	2003	2004	2005	2006	2007
Nouveau terminal	1,6	14	17	9,4	—
Parking voitures	0,8	6	6	5	1,2
Total	2,4	20	23	14,4	1,2
Part économique	2,23	18,60	21,39	13,39	1,12
	2001	2002	2003	2004	2005
Investissements selon le plan de 2001/2002	0,23	11,53	11,53	2,77	0,00
Montant d'investissements additionnels (avec glissement de 2 ans)	2,00	7,07	9,86	10,63	1,12

- (452) Pour ce qui concerne le trafic de passagers, la Commission note une divergence entre le niveau de passagers pour 2003 anticipés en 2002 (1,47 million) et en 2003 (1,7 million). La Commission considère donc qu'il était anticipé que les investissements supplémentaires conduiraient à un surplus de passagers de 16 % (1,7/1,47) sur toute la période. Ce surplus de passagers ne conduirait pas à un surplus de revenus pour la période 2003-2015 dans la mesure où il est anticipé que le plafonnement de la redevance de concession variable serait déjà atteint pour ces années. Cependant, cette augmentation de trafic a un impact sur les revenus à partir de 2016 et donc sur la valeur terminale de l'aéroport en 2015.
- (453) Ainsi qu'expliqué au considérant 424, afin de déterminer le taux d'actualisation, la Commission a estimé le coût pondéré moyen du capital pour la SOWAER au moment de l'octroi de la mesure. Cette estimation a été faite à partir des données et hypothèses suivantes:

— un ratio dette/fonds propres de 30 % de la SOWAER ⁽¹⁶³⁾ et donc une part de la dette dans le financement (r_D) de 23 %,

⁽¹⁶³⁾ Voir note 155.

- un coût avant impôts de la dette (k_D) égal au coût avant impôt pondéré moyen de la dette de la SOWAER en 2002, soit entre 4,9 et 5,5 %,
- une prime de risque (Δk) de 5,64 % ⁽¹⁶⁴⁾,
- un beta entre 0,91 et 1,25 ⁽¹⁶⁴⁾,
- pour ce qui concerne le coût des fonds propres, un coût avant impôt du capital placé sans risque (r_f) entre 4,3 et 4,7 % ⁽¹⁶⁵⁾,
- un taux d'imposition (t) de 33,99 %.

Sur le fondement de ces données et hypothèses, la Commission est capable de calculer le coût moyen pondéré du capital (C), selon la formule classique suivante:

$$C = (1 - r_D) \times k_E + r_D \times k_D$$

Où le coût du capital (k_E) est donné par le modèle d'évaluation des actifs financiers (MEDAF) selon la formule:

$$k_E = r_f + \beta \times \Delta k$$

Sur la base de cette formule et des hypothèses précédentes, la Commission estime qu'un taux d'actualisation de 9,5 % constitue un taux raisonnable.

- (454) Tenant compte des investissements sur la période 2003-2007 et du revenu anticipé sous forme de valeur terminale en 2015, le calcul de la valeur actualisée nette fondé sur un coût moyen pondéré du capital de 9,5 % conduit à une valeur de - 19,81 millions d'EUR. La décision d'investissement de 2003, comme celle de 2002, n'est donc pas conforme au critère de l'opérateur en économie de marché.

2. Sélectivité

- (455) La Commission note que la mesure est octroyée à BSCA uniquement. Dès lors, la Commission conclut que la mesure octroie un avantage sélectif à BSCA.

iii) Conventions de 2006

- (456) Les conventions de 2006 ont:

- modifié le périmètre des services pour lesquels BSCA reçoit une subvention de la Région et introduit un plafonnement à cette subvention,
- modifié les modalités de calcul du montant variable de la redevance de concession, tout en maintenant le plafond au niveau fixé par la convention SOWAER/BSCA de 2002.

- (457) Pour ce qui concerne les coûts attendus des mesures de 2006, en introduisant un plafonnement de la subvention de la Région, les mesures de 2006 permettaient, y compris d'une perspective ex ante, de limiter l'augmentation de la subvention et ainsi de réduire les coûts de l'ensemble Région/SOWAER par rapport à la situation antérieure.

- (458) Pour ce qui concerne les recettes attendues des mesures de 2006, il convient de relever que selon la Belgique, il a été décidé de modifier les modalités de calcul du montant variable de la redevance de concession de façon à ce que les sociétés de gestion des aéroports (et donc BSCA), qui venaient d'obtenir le droit de fixer le niveau des

⁽¹⁶⁴⁾ Voir note 156.

⁽¹⁶⁵⁾ Taux d'intérêt sur les obligations belges à 10 ans en avril 2003.

redevances aéroportuaires, ne puissent pas réduire la redevance due à la SOWAER (cette redevance étant jusque-là fonction des redevances aéroportuaires). D'après la Belgique, la SOWAER et BSCA souhaitaient que les conventions de 2006 ne modifient pas l'équilibre financier déterminé par les conventions de 2002. C'est la raison pour laquelle:

- le plafond des mesures demeurent inchangé,
- une clause de sauvegarde est introduite, prévoyant «qu'en cas de circonstances exceptionnelles, ou de modification légale (...), indépendantes de la volonté des parties, et qui seraient de nature à altérer profondément l'économie de la convention au détriment d'une des parties (...), les parties rechercheront en équité les modifications à apporter à la convention pour rétablir l'équilibre de leurs prestations réciproques tout en sauvegardant leurs intérêts respectifs, en concertation avec la Région wallonne».

(459) La Commission estime qu'il était en effet raisonnable pour la SOWAER de négocier avec BSCA une modification des modalités de calcul du montant variable de la redevance de concession, de façon à ce que BSCA ne soit pas en mesure de modifier le niveau du montant variable de la redevance de concession en diminuant les redevances aéroportuaires ⁽¹⁶⁶⁾. En outre, la Commission constate qu'en l'absence de fret, le plafond introduit par les mesures de 2006 était atteint dès 637 689 passagers en 2006 et 1 737 378 passagers en 2007, alors que l'aéroport de Charleroi avait déjà 2 170 000 passagers en 2006. Dès lors, le maintien du plafond du montant variable de la redevance de concession à un niveau inchangé devait permettre le maintien du niveau des recettes de la SOWAER. En cas de circonstances exceptionnelles conduisant à une baisse du montant variable de la redevance de concession, la SOWAER pouvait renégocier avec BSCA en vue de rechercher les modifications à apporter pour rétablir l'équilibre des prestations réciproques. Les mesures de 2006 ne devaient donc pas a priori diminuer les recettes de l'ensemble Région/SOWAER.

(460) Les mesures de 2006 devaient donc permettre a priori de limiter les coûts de l'ensemble Région/SOWAER (voir considérant 457), tout en maintenant ses recettes (voir considérant 459). La Commission en conclut que ces mesures sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché. Dès lors, elles ne constituent pas une aide d'État. Cette mesure est donc exclue de l'analyse ultérieure.

iv) Amendement de 2008 de la convention Région/BSCA

(461) L'amendement de la convention Région/BSCA du 15 janvier 2008 a introduit l'engagement de la Région de prendre en charge de nouveaux services de nature économique (marshaling, etc.) au moyen de la subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire. Ces activités étaient auparavant directement prises en charge par la Région.

(462) Selon la Belgique, l'ensemble Région/SOWAER avait intérêt à ce transfert de compétences, même s'il s'engageait à prendre en charge les coûts afférents, car il pouvait s'attendre à une baisse des coûts dès lors que ces services allaient être fournis par BSCA au lieu d'être fournis directement par la Région.

(463) À l'appui de sa position, la Belgique cite l'exposé des motifs du projet de décret ⁽¹⁶⁷⁾ ayant transféré à BSCA la charge des tâches de sûreté et de sécurité, ainsi qu'un rapport du Parlement wallon du 6 décembre 2007 relatif à ce même décret.

(464) Dans l'exposé des motifs dudit projet de décret, sont énoncés les objectifs du transfert des missions de sûreté et de sécurité aux sociétés de gestion des aéroports wallons, à savoir:

- générer des économies d'échelles,
- rentabiliser les investissements consentis par la Région,
- responsabiliser les sociétés de gestion en matière de gestion et de financement de l'exécution des tâches opérationnelles,
- optimiser fiscalement les services prestés par lesdites filiales.

⁽¹⁶⁶⁾ Tout en augmentant par exemple les charges de handling de façon à maintenir ses recettes totales.

⁽¹⁶⁷⁾ Décret du 19 décembre 2007 modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la région wallonne.

- (465) Concernant ce dernier point, la Belgique a précisé qu'il s'agissait de récupérer la TVA sur les prestations du sous-traitant BSCA-Security (pour la mission de sûreté), que la Région ne pouvait pas récupérer contrairement à BSCA.
- (466) La Belgique cite également un rapport ⁽¹⁶⁸⁾ du Parlement wallon relatif au projet de décret, dans lequel le ministre du logement, des transports et du développement territorial de la Région wallonne indique que:
- le gain potentiel cumulé de l'unicité de gestion ⁽¹⁶⁹⁾ pour le budget wallon à l'horizon 2015 se situe entre 12 millions (hypothèse à politique constante) et 32 millions d'EUR (hypothèse reposant sur le recrutement de nouveaux agents au lieu de sous-traiter),
 - concernant la TVA, les nouvelles structures permettront de récupérer la TVA (soit 21 % de 7 millions d'EUR chaque année).
- (467) Enfin, selon la Belgique, les prestations liées aux contrôles de sûreté varient fortement d'un moment à l'autre de la journée et d'une saison à l'autre en fonction du nombre de passagers fréquentant l'aéroport. Lorsque ces missions relevaient de la Région, cette dernière était contrainte d'assurer une présence continue même lorsque l'activité était plus faible car selon elle, elle y était contrainte par le statut des fonctionnaires. Par contre, les horaires des travailleurs de BSCA et de son sous-traitant BSCA-Security étaient modulables en fonction de l'activité de l'aéroport.
- (468) La Commission estime qu'un opérateur en économie de marché raisonnable aurait effectivement pu demander à BSCA de le décharger de ces activités en le compensant pour les coûts induits (au lieu de continuer à exercer ces activités lui-même), dans la mesure où il pouvait s'attendre à une baisse de ces coûts. Les éléments fournis par la Belgique sont suffisants pour démontrer qu'une telle baisse des coûts pouvait être attendue de la mesure. La Commission en conclut que la mesure est conforme au critère de l'opérateur privé en économie de marché et que dès lors, elle ne constitue pas une aide d'État. Cette mesure est donc exclue de l'analyse ultérieure.
- b) Application du critère de l'opérateur en économie de marché à l'augmentation de capital souscrite par la SOWAER en décembre 2002
- (469) Le 3 décembre 2002, la SOWAER a apporté la somme de 3 808 660 EUR pour acquérir 6 143 actions de BSCA, représentant 49,23 % du capital de BSCA, soit un prix de 620 EUR par action.
- (470) Dans son analyse du plan d'affaires de 2002, le consultant Deloitte & Touche a fait valoir que la Région-SOWAER avait agi en tant qu'investisseur avisé, les fonds investis dans BSCA devant produire un retour sur investissement de l'ordre de 27 % au vu des résultats attendus de BSCA pour la période 2001-2010 ⁽¹⁷⁰⁾.
- (471) Selon les calculs de la Commission fondés sur le plan d'affaires de BSCA de 2001, la valeur actuelle nette de BSCA, après l'injection de capital, était de 65,6 millions d'EUR. Compte tenu du nombre total d'actions suite à l'injection de capital, cette valeur actualisée nette correspond à une valeur par actions de 5 287 EUR, nettement supérieure au prix payé de 620 euros par actions.
- (472) Ces éléments suggèrent donc que l'augmentation de capital souscrite par la SOWAER en décembre 2002 est conforme au principe de l'opérateur privé en économie de marché. Toutefois la Commission ne s'estime pas en mesure d'exclure que cette augmentation de capital ait conféré un avantage économique à BSCA. En effet, la Commission relève que cette augmentation de capital a été réalisée peu de temps après l'octroi des conventions de 2002 et qu'en outre, les pertes de BSCA, à cause desquelles l'injection de capital est devenue nécessaire, sont

⁽¹⁶⁸⁾ Rapport présenté au nom de la Commission de l'aménagement du territoire, des transports, de l'énergie et du logement du Parlement wallon par M. E Stoffels le 6 décembre 2007 sur le projet de décret modifiant le décret du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région wallonne.

⁽¹⁶⁹⁾ Par unicité de gestion, il faut entendre le fait de confier aux sociétés d'exploitation des aéroports la maîtrise totale du traitement du client, y compris les tâches de sûreté et de sécurité

⁽¹⁷⁰⁾ D'après le rapport de Deloitte & Touche, «il ressort de cette analyse que la rentabilité annuelle moyenne des fonds investis sur la base du business plan corrigé et sur une période prévisionnelle de 10 ans s'élève à 27 %», et que «ce taux de rendement doit être comparé à un taux pour le risque de marché pour ce type d'activités à 15 % par an».

liées à l'économie générale du système défini par les conventions de 2002. Or ces dernières ont conféré un avantage à BSCA. Dès lors, la Commission n'exclut pas que l'injection de capital de 2002 ait pu aussi conférer un avantage économique à BSCA. Si un tel avantage existe, il n'a été conféré qu'à BSCA et est par conséquent sélectif.

6.1.3. Utilisation de ressources d'État et imputabilité des mesures à l'État

- (473) Dans cette section, la Commission examine si les conventions de 2002, l'augmentation de capital de 2002 et la décision d'investissement de 2003 sont des mesures accordées au moyen de ressources d'État. À cette fin, la Commission déterminera: i) si les ressources de la Région et de la SOWAER sont des ressources d'État; et ii) si les décisions de la SOWAER relatives aux mesures sont imputables aux pouvoirs publics.

6.1.3.1. Ressources d'État

- (474) Les ressources dont dispose la Région wallonne en tant que collectivité territoriale ⁽¹⁷¹⁾ constituent des ressources d'État.

- (475) La SOWAER appartenant à 100 % à la Région et étant placée sous son contrôle exclusif, les ressources dont elle dispose pour assurer les missions qui lui ont été assignées par la Région constituent des ressources d'État.

- (476) Par conséquent, les mesures octroyées à BSCA ont été accordées au moyen de ressources d'État.

6.1.3.2. Imputabilité des mesures à l'État

- (477) La Région wallonne étant une collectivité territoriale ⁽¹⁷²⁾, les décisions qu'elle prend sont imputables à l'État.

- (478) Quant aux décisions prises par la SOWAER, la Commission estime, sur le fondement notamment de l'arrêt Stardust ⁽¹⁷³⁾, que l'imputabilité de ces décisions peut être établie à partir des éléments suivants:

a) Éléments généraux

- Ainsi que le précise le considérant de la convention SOWAER/BSCA de 2002, la SOWAER est une «société spécialisée agissant en mission déléguée au nom de la Région wallonne».
- La SOWAER est détenue à 100 % par la Région wallonne et placée sous son contrôle exclusif.
- Le conseil d'administration est constitué uniquement de représentants de la Région.
- La SOWAER est notamment chargée par la Région de réaliser pour son compte et sous son contrôle, les programmes d'investissements approuvés par le gouvernement wallon.
- Ainsi que l'a précisé ⁽¹⁷⁴⁾ la Belgique, le Gouvernement de la Wallonie, en tant qu'actionnaire à 100 % de la SOWAER, approuve le programme d'investissements et suit sa mise en œuvre.
- La SOWAER gère pour le compte de la Région wallonne les participations financières dans les sociétés gestionnaires d'aéroports (dont BSCA) et ce, afin de garantir la participation publique dans les sociétés de gestion et la conformité de leur stratégie par rapport aux grandes lignes définies par le gouvernement wallon.

b) Éléments spécifiques aux mesures examinées

i) convention SOWAER/BSCA de 2002

- (479) Par une décision du 23 mai 2001, le gouvernement wallon a approuvé le plan financier de la SOWAER. Ce plan financier inclut un programme d'investissements pour l'aéroport de Charleroi. C'est ce programme qui a été annexé à la convention SOWAER/BSCA de 2002.

⁽¹⁷¹⁾ Arrêt du Tribunal du 12 mai 2011 dans les affaires jointes T-267/08 et T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais, Rec. p. II-1999, point 108.

⁽¹⁷²⁾ Voir note 172.

⁽¹⁷³⁾ Arrêt de la Cour du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, France/Commission (Stardust Marine), Rec. p. I-4397.

⁽¹⁷⁴⁾ Note de la Belgique en date du 21 septembre 2011 (question 2).

(480) Pour ce qui concerne le montant de la redevance restant à la charge de BSCA pour la mise à disposition de l'infrastructure et la prise en charge de certains services, ce montant dépend de la subvention versée par la Région à BSCA prenant en charge la redevance forfaitaire.

ii) Décision d'investissement de 2003

(481) Par une décision en date du 3 avril 2003, le Gouvernement a pris acte du programme d'investissements de 2003.

iii) Augmentation de capital souscrite par la SOWAER en 2002

(482) Dans sa décision du 23 mai 2001 relative au plan financier de la SOWAER, la Région avait validé le principe d'injections de capital successives dans les sociétés de gestion des aéroports wallons ⁽¹⁷⁵⁾. Le plan financier de la SOWAER à cette date prévoyait «une prise de participation dans BSCA à hauteur de +/- 60 millions de BEF [...] et ensuite réparti sur 3 ans, 3 fois 30 millions (capital de 600 millions et participation SOWAER 25 % soit 150 millions)», soit une injection de capital de 3,718 millions d'EUR répartie sur trois ans.

(483) La Commission conclut de ce qui précède que les conventions de 2002, l'augmentation de capital de 2002 et la décision d'investissements de 2003 constituent des mesures imputables à l'État.

6.1.4. *Distorsion de la concurrence et affectation des échanges*

(484) BSCA est, en tant que gestionnaire de l'aéroport de Charleroi, en concurrence avec les gestionnaires des autres plates-formes aéroportuaires desservant la même zone de chalandise. La Commission observe notamment que l'aéroport de Bruxelles-National se trouve à 69 kilomètres par la route, celui de Liège à 78 kilomètres, celui de Lille-Lesquin à 121 kilomètres, et celui de Maastricht-Aachen à 126 kilomètres ⁽¹⁷⁶⁾. Ces aéroports en concurrence avec Charleroi sont situés en Belgique ou dans d'autres États membres.

(485) Le site internet de BSCA confirme cette dimension internationale de l'aéroport de Charleroi: l'aéroport de Charleroi «se situe à 45 minutes du centre de Bruxelles, au sud des Pays-Bas, au nord-ouest de la France, du Luxembourg et à l'ouest de l'Allemagne, à 2 heures de route de grandes villes telles que Cologne, Paris et Amsterdam»; sa zone de chalandise «compte 5 millions de passagers potentiels à moins d'une heure de route et plus de 15 millions à moins de deux heures de route» ⁽¹⁷⁷⁾.

(486) Les mesures en faveur de BSCA, pour autant qu'elles confèrent un avantage économique à cette dernière, incitent les compagnies aériennes et les passagers à choisir l'aéroport de Charleroi — et donc son gestionnaire BSCA —, plutôt que des aéroports desservant la même zone de chalandise, y compris des aéroports situés dans d'autres États membres. Elles menacent donc de fausser la concurrence entre gestionnaires d'aéroports et affectent les échanges entre États-membres.

6.1.5. *Conclusion sur l'existence des aides à BSCA*

(487) Au vu de ce qui précède, la Commission estime que les conventions de 2002 et la décision d'investissement de 2003 constituent des aides d'État en faveur de BSCA. La Commission n'exclut pas que l'augmentation de capital de BSCA souscrite par la SOWAER en 2002 puisse également constituer une aide d'État en faveur de BSCA.

6.2. Existence d'aides d'État en faveur de Ryanair

(488) Afin de déterminer si les mesures en faveur de Ryanair constituent des aides d'État, la Commission examinera d'abord si l'avenant de 2010 est imputable à l'État (section 6.2.1), puis elle examinera si les autres mesures en faveur de Ryanair octroient un avantage à Ryanair (section 6.2.2).

⁽¹⁷⁵⁾ Le plan financier indique que «le développement envisagé pour BSCA et SAB va nécessiter des augmentations de capital propre importantes (autre les financements extérieurs) et donc un suivi de la part de SOWAER».

⁽¹⁷⁶⁾ Distances indiquées par le site <https://maps.google.com>.

⁽¹⁷⁷⁾ <http://www.charleroi-airport.com/laeroport/localisation-et-bassin-dattraction/index.html>

6.2.1. Imputabilité à l'État de l'avenant de 2010

(489) Dans la présente section, la Commission examinera si la conclusion de l'avenant de 2010 est imputable à l'État. Ainsi que l'a établi la Cour dans l'arrêt Stardust ⁽¹⁷⁸⁾, «[l]e seul fait qu'une entreprise soit sous contrôle étatique ne suffit pas pour imputer des mesures prises par celle-ci (...) à l'État. Il est encore nécessaire d'examiner si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de cette mesure». L'arrêt Stardust établit également que «[l]'imputabilité à l'État d'une mesure d'aide prise par une entreprise publique peut être déduite d'un ensemble d'indices résultant de circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue».

a) Pour ce qui concerne la propriété du capital et les voix attachées aux parts émises par l'entreprise:

(490) Le 6 décembre 2010, au moment où l'avenant de 2010 au contrat avec Ryanair a été conclu, le capital de BSCA était détenu à:

- 22,56 % par la SOWAER, une société appartenant entièrement à la Région et placé sous son contrôle exclusif,
- 27,65 % par Sogepa (société wallonne de gestion et de participation), le bras financier de la Région pour l'aide aux entreprises en redéploiement, est une société appartenant entièrement à la Région et placé sous son contrôle exclusif,
- 19,16 % par Sambrinvest, une société de capital-risque appartenant à 50 % à la Région et placée sous contrôle conjoint de la Région et d'actionnaires privés ⁽¹⁷⁹⁾,
- 2,32 % par Igretec (Intercommunale pour la gestion et la réalisation d'études techniques et économiques),
- 27,65 % par Belgian Airport, une société entièrement privée, composée du groupe italien SAVE et de la société belge Holding Communal SA.

La SOWAER et Sogepa possédant plus de la moitié des actions de BSCA et appartenant entièrement à la Région, les pouvoirs publics détenaient la majorité du capital de BSCA et disposaient de la majorité des voix attachées à ces actions.

b) Pour ce qui concerne la possibilité de désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration:

(491) Au moment de la conclusion de l'avenant du 6 décembre 2010, les statuts de BSCA en vigueur prévoyaient ⁽¹⁸⁰⁾:

«Le conseil d'administration de BSCA est composé d'un maximum de 19 membres:

- i) 12 administrateurs nommés sur proposition des actionnaires de catégorie A [⁽¹⁸¹⁾]
- ii) 4 administrateurs nommés sur proposition des actionnaires de catégorie C [⁽¹⁸²⁾],
- iii) 3 administrateurs indépendants dont 2 nommés sur proposition de actionnaires de catégorie A dont la candidature doit avoir recueilli l'agrément préalable de la Région et 1 administrateur indépendant nommé sur proposition des actionnaires de catégorie C (...)

En ce qui concerne les 12 administrateurs visés au point i), deux seront proposés par Sambrinvest, un par Igretec et deux par Sogepa (...)

Les candidatures proposées par les actionnaires de catégorie A devront toujours avoir recueilli l'agrément préalable de la région wallonne à l'exception toutefois de celles proposées par Igretec, Sambrinvest, Sogepa.»

⁽¹⁷⁸⁾ Voir note 174.

⁽¹⁷⁹⁾ Voir note de la Belgique en date du 13 mai 2014 (réponse à la question 1).

⁽¹⁸⁰⁾ Article 11 des statuts de BSCA en date du 10 décembre 2009.

⁽¹⁸¹⁾ L'article 5 des statuts prévoit que «[l]'actionnaire de catégorie A ne pourra être que la Région wallonne, ou toutes sociétés spécialisées et constituées par cette dernière, la société anonyme Sambrinvest, la Sogepa ou Igretec».

⁽¹⁸²⁾ L'article 5 des statuts prévoit que «[l]'actionnaire de catégorie C ne pourra être que Belgian Airports et les entités auxquelles Belgian Airports peut céder librement ses actions».

- (492) Une majorité d'administrateurs (12 sur 19) sont donc nommés:
- soit avec l'agrément de la Région (9 administrateurs, dont 7 de catégorie A et 2 administrateurs indépendants),
 - soit sur proposition d'entités placées sous contrôle exclusif de la région (3 administrateurs nommés sur proposition d'Igretec et Sogepa).
- (493) Même en excluant les deux administrateurs indépendants, une majorité d'administrateurs (10) demeurent nommés soit avec l'agrément de la Région (7), soit sur proposition d'entités placées sous contrôle exclusif de la Région (3).
- (494) Les trois critères établis par la directive transparence étaient donc remplis au moment où l'avenant de 2010 fut conclu. Néanmoins, ces critères permettent seulement de présumer l'influence dominante des pouvoirs publics. Ainsi que le précise l'article 2 de la directive transparence, il convient également d'examiner les règles en vigueur pour déterminer si les pouvoirs publics avaient une influence dominante.
- c) Pour ce qui concerne les règles en vigueur pour déterminer si les pouvoirs publics ont une influence dominante:
- (495) L'article 4.2.3 de la convention d'actionnaires de juin 2009 entre la SOWAER, la Sogepa, Sambrinvest et Igretec, d'une part, et Belgian Airports (Save), d'une part reflété par l'article 16 des statuts de BSCA en vigueur au moment de la conclusion de l'avenant de 2010, prévoit les administrateurs de catégorie C, nommés sur proposition de Belgian Airports, disposent d'un droit de veto pour certaines catégories de décisions:
- «(...) Les décisions seront prises par le Conseil d'Administration à la majorité simple des voix sous réserve des décisions relatives aux matières suivantes, lesquelles nécessitent, en outre, l'accord de l'ensemble des administrateurs C:
- i) toute modification du Business Plan;
 - ii) l'adoption des nouveaux business plans à l'issue du Business Plan 2009-2012 et toute modification de ceux-ci;
 - iii) toute décision qui s'écarte du business plan en vigueur sans le modifier formellement;
 - iv) l'adoption du budget annuel de la Société (notamment en ce qui concerne les développements, investissements, projets, études, équipements, coûts indirects et de personnel) et toute modification de celui-ci d'un montant supérieur à 100 000 EUR;
 - v) la proposition de soumettre à l'assemblée générale de modifier la politique de dividendes;
 - vi) l'approbation de tout contrat ou accord entre la Société et la Région wallonne ou toute société contrôlée directement ou indirectement par cette dernière;
 - vii) la relation entre la Société et Ryanair;
 - viii) la nomination et la révocation de l'Administrateur délégué;
 - ix) toute décision de la Société relative à ou portant sur des faits mentionnés dans une réclamation introduite par Belgian Airports auprès de SOWAER conformément à la convention de cession d'actions;
 - x) toute décision relative à la relation entre BSCA et BSCA Security en matière de sûreté (security); et
 - xi) (...) la conclusion, la modification des termes, la résiliation ou l'abandon de toute joint-venture et collaboration stratégique autre qu'avec les Actionnaires de Save ou des sociétés qui leur sont liées.»
- (496) La Commission conclut qu'au moment de la conclusion de l'avenant de 2010, aucune décision importante relative à la gestion des affaires de BSCA ne pouvait être prise sans l'assentiment de Belgian Airports. BSCA était donc sous contrôle conjoint de ses actionnaires privés et publics et n'était donc pas sous l'influence dominantes des seuls actionnaires publics.

- (497) À cet égard, il convient de noter que le droit de veto de Belgian Airports couvre les relations entre BSCA et Ryanair [voir point iv) du considérant 495]. Sans l'assentiment de Belgian Airports, BSCA n'avait donc pas la possibilité d'appliquer d'éventuelles directives des pouvoirs publics quant à la conclusion de l'avenant de 2010.
- (498) De plus, l'examen des procès-verbaux des conseils d'administration relatifs à la conclusion de l'avenant de 2010, notamment les procès-verbaux des réunions du 25 février et du 29 avril 2010, ne montre pas l'existence de telles directives.
- (499) Lors de sa réunion du 25 février 2010, le conseil d'administration de BSCA a marqué à l'unanimité son accord sur la proposition d'accord avec Ryanair.
- (500) La Commission en conclut que la décision de BSCA de conclure l'avenant de 2010 au contrat avec Ryanair n'est pas imputable à l'État.

6.2.2. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (501) Afin d'apprécier si une mesure étatique constitue une aide, il convient de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique qu'elle n'aurait pas reçu dans des conditions normales de marché ⁽¹⁸³⁾.
- (502) Afin de déterminer si: i) les accords de 2001; ii) l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004; iii) l'avenant de 2005; et iv) la cession par BSCA de ses parts dans Promocyt octroient un avantage à Ryanair, la Commission a examiné si en adoptant ces mesures, l'entité les ayant octroyées s'était comportée comme un opérateur en économie de marché.

6.2.2.1. Détermination de l'entité ayant octroyé les mesures

- (503) Au point 102 de son arrêt du 17 décembre 2008 relatif à la décision de 2004, le Tribunal a conclu que «le refus de la Commission d'examiner ensemble les avantages octroyés par la Région wallonne et par BSCA et d'appliquer le principe de l'investisseur privé en économie de marché aux mesures prises par la Région wallonne malgré les liens unissant ces deux entités est entaché d'une erreur de droit».
- (504) En vue d'appliquer le critère de l'opérateur privé en économie de marché: i) aux accords de 2001; ii) à l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004; iii) à l'avenant de 2005; et iv) à la cession par BSCA de ses parts dans Promocyt, la Commission considèrera donc, étant donné les liens économiques et organiques entre la Région/SOWAER et BSCA au moment où ces mesures ont été octroyées ⁽¹⁸⁴⁾, que l'entité qui octroie la mesure est l'ensemble formé par la Région, la SOWAER et BSCA (ci-après «Région-SOWAER-BSCA»).
- (505) Par conséquent, les deux contrats de 2001 doivent être considérés comme une mesure unique (ci-après les «contrats de 2001»). De même, l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004 (ci-après le «cadre commercial provisoire de 2004») doivent être considérés comme une seule et même mesure.
- (506) Par conséquent également, en vue d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, les flux financiers entre les trois entités seront annulés et leurs comptes consolidés.

6.2.2.2. Application du critère de l'opérateur en économie de marché

- (507) Afin de déterminer si les mesures définies dans la section 3.2 sont conformes au critère de l'opérateur en économie de marché, la Commission a examiné, conformément au point 53 des lignes directrices aviation ⁽¹⁸⁵⁾:
- a) si le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché; ou

⁽¹⁸³⁾ Voir notamment l'arrêt du 29 avril 1999 dans l'affaire C-342/96, Espagne/Commission, Rec. p. I-2459, point 41.

⁽¹⁸⁴⁾ Notamment BSCA était une entreprise publique au moment où ces mesures ont été octroyées.

⁽¹⁸⁵⁾ Voir note 8.

- b) s'il peut être démontré au moyen d'une analyse ex ante que les accords avec Ryanair devaient entraîner pour l'ensemble constitué par la Région-SOWAER-BSCA, un apport marginal positif aux recettes.
- a) Comparaison des prix facturés pour les services aéroportuaires à Charleroi avec le prix de marché
- (508) La Commission doute sérieusement qu'il soit actuellement possible de définir un élément de comparaison approprié aux fins de la fixation d'un «prix de marché» fiable pour les services fournis par les gestionnaires d'aéroports.
- (509) En effet, l'application du critère de l'opérateur en économie de marché par référence à un prix moyen observé sur d'autres marchés similaires peut s'avérer concluante lorsqu'un prix du marché peut raisonnablement être identifié ou déduit d'autres indicateurs de marché. Toutefois, cette méthode ne peut présenter la même pertinence dans le cas de services aéroportuaires. En effet, la structure des coûts et recettes tend à différer fortement d'un aéroport à un autre. Ces coûts et recettes dépendent de l'état de développement de l'aéroport, du nombre de compagnies aériennes qui le desservent, de la capacité en termes de trafic passagers, de l'état des infrastructures, du cadre réglementaire qui peut varier d'un État membre à un autre ainsi que des déficits et des obligations contractés par l'aéroport dans le passé ⁽¹⁸⁶⁾.
- (510) De plus, la libéralisation du marché du transport aérien complexifie toute analyse comparative. Comme le cas d'espèce en fournit l'illustration, les pratiques commerciales entre aéroports et compagnies aériennes ne reposent pas nécessairement sur une liste de prix publics en regard de prestations individuelles. En effet, ces relations commerciales présentent une grande variété. Elles incluent un partage des risques en termes de fréquentation et des responsabilités commerciales et financières corrélatives, une généralisation des mécanismes d'incitation (par exemple sous forme de rabais liés au nombre de liaisons ou de passagers transportés), ainsi que des variations entre la répartition des risques sur la durée des contrats. En conséquence, les transactions sont peu comparables entre elles sur la base d'un prix par rotation ou par passager.
- (511) Ryanair soutient la thèse selon laquelle il est possible d'appliquer le principe de l'opérateur en économie de marché en se fondant sur une comparaison avec les pratiques commerciales d'autres aéroports européens. Ryanair s'appuie sur une étude d'Oxera du 2 octobre 2011, proposant les aéroports de Glasgow Prestwick et de Liverpool John Lennon en guise de comparateurs.
- (512) La Commission nourrit néanmoins de sérieux doutes sur la pertinence de ces deux comparateurs pour évaluer la situation de l'aéroport de Charleroi, dans la mesure où la structure de recettes de l'aéroport de Glasgow Prestwick repose largement sur le fret, absent à Charleroi. De plus, les deux aéroports auraient reçu des financements publics au cours des dernières années.
- (513) En outre, comme il a été démontré précédemment, les transactions à analyser comportent plusieurs «prix», à savoir notamment les diverses redevances aéroportuaires, le prix des services d'assistance en escale et, pour certaines mesures, les contributions à Promocy en charge des actions marketing. Chacune de ces transactions engendre ainsi un ensemble complexe de flux financiers entre le gestionnaire de l'aéroport et la compagnie aérienne et ses filiales.
- (514) Ainsi, une comparaison des seules redevances aéroportuaires facturées par BSCA à Ryanair avec les redevances aéroportuaires facturées dans les aéroports de comparaison ne fournirait aucune indication utile quant au respect du principe de l'opérateur en économie de marché. Il faudrait a minima, pour appliquer une méthode comparative valable aux transactions faisant l'objet de la présente appréciation, trouver dans les aéroports de l'échantillon de comparaison un ensemble de transactions comparables, comprenant en particulier des prestations marketing équivalentes et des services d'assistance en escale équivalents. La recherche d'un tel échantillon de transactions comparables relèverait de l'impossible, tant sont complexes et spécifiques les transactions faisant l'objet de la présente appréciation, et ce d'autant plus que les prix des services d'assistance en escale et des services marketing sont rarement des données publiques et seraient difficilement accessibles pour constituer une base de comparaison.
- (515) Enfin, à supposer qu'il puisse être établi, sur le fondement d'une analyse comparative valable, que les «prix» en cause dans les différentes transactions faisant l'objet du présent examen sont équivalents ou supérieurs aux «prix du marché» établis au moyen de l'échantillon de transactions de comparaison, la Commission ne pourrait pour autant en conclure que ces transactions sont conformes au prix du marché s'il s'avère qu'au moment de leur conclusion, le gestionnaire de l'aéroport pouvait s'attendre à ce qu'elles engendrent des coûts marginaux supérieurs aux recettes marginales. En effet, un opérateur en économie de marché n'a aucun intérêt à offrir des biens ou services au «prix du marché» lorsqu'un tel comportement conduit à une perte incrémentale.

⁽¹⁸⁶⁾ Voir la décision 2011/60/UE de la Commission du 27 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 12/08 (ex NN 74/07) — Slovaquie — Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair (JO L 27 du 1.2.2011, p. 24), considérants 88 et 89.

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

b) Analyse ex ante de la rentabilité des mesures

(517) Au vu de ce qui précède, la Commission considère que l'approche préconisée en général dans les lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes pour l'application du critère de l'opérateur en économie de marché aux relations entre aéroports et compagnies aériennes, à savoir l'analyse ex ante de la rentabilité marginale, doit être appliquée au cas présent. Cette approche se justifie par le fait qu'un gestionnaire d'aéroport peut avoir un intérêt objectif à conclure une transaction avec une compagnie aérienne dès lors qu'il peut raisonnablement s'attendre à ce que cette transaction améliore ses profits (ou réduise ses pertes) par rapport à une situation contrefactuelle dans laquelle cette transaction ne serait pas conclue ⁽¹⁸⁷⁾, et ce indépendamment de toute comparaison avec les conditions offertes aux compagnies aériennes par d'autres gestionnaires d'aéroports, ou encore, avec les conditions offertes par le même gestionnaire à d'autres compagnies aériennes.

(518) Ainsi que le précise le point 63 des lignes directrices aviation, «la Commission considère que les arrangements conclus entre les compagnies aériennes et un aéroport peuvent être jugés conformes au principe de l'opérateur en économie de marché lorsqu'ils contribuent progressivement, d'un point de vue ex ante, à la rentabilité dudit aéroport. Ce dernier doit démontrer que, lorsqu'il passe un accord avec une compagnie aérienne (...), il est à même de supporter la totalité des coûts générés par l'accord pendant toute la durée d'application de cet accord, en dégageant une marge bénéficiaire raisonnable sur la base de perspectives satisfaisantes à moyen terme» ⁽¹⁸⁸⁾.

(519) La Commission souligne que le critère énoncé au point 63 des lignes directrices aviation reflète la logique du critère de l'opérateur en économie de marché, mais que ce critère, qui se réfère à des arrangements conclus entre des aéroports et des compagnies aériennes spécifiques plutôt qu'à un plan d'affaires général comme c'est généralement le cas pour l'application du critère de l'opérateur en économie de marché, n'a été précisé que récemment. Par conséquent, la Commission admet qu'il peut être difficile pour les États membres et les opérateurs concernés de fournir des documents datant du moment où la mesure a été octroyée et correspondant exactement à ce qui est requis au point 63 des lignes directrices aviation, alors que ces arrangements ont été conclus il y a plusieurs années. La Commission prendra en compte ces considérations lorsqu'elle appliquera le critère de l'opérateur privé en économie de marché aux accords avec Ryanair.

(520) Selon le point 64 des lignes directrices aviation, «afin d'apprécier si un arrangement conclu par un aéroport avec une compagnie aérienne est conforme au principe de l'opérateur en économie de marché, il convient de tenir compte tant des recettes escomptées générées par les activités non aéronautiques en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne que des redevances aéroportuaires, nettes de toutes remises, aides à la commercialisation ou incitations. Il faut également prendre en compte tous les coûts marginaux escomptés supportés par l'aéroport en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne dans cet aéroport (...) En revanche, les coûts que l'aéroport doit supporter indépendamment de l'accord conclu avec la compagnie aérienne ne doivent pas être pris en considération aux fins de l'examen du respect du principe de l'opérateur en économie de marché». (Les notes de bas de page n'ont pas été reproduites.)

(521) Par ailleurs, selon le point 66 des lignes directrices susmentionnées, «lorsqu'elle procédera à l'appréciation d'accords entre aéroports et compagnies aériennes, la Commission prendra également en compte la mesure dans laquelle lesdits accords peuvent être considérés comme s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale des aéroports censée les amener à la rentabilité, tout au moins à long terme» ⁽¹⁸⁹⁾.

(522) La Commission a donc appliqué le critère de l'opérateur en économie de marché, selon les principes décrits ci-dessus, aux mesures suivantes:

i) Contrats de 2001

(523) Afin de déterminer si les contrats de 2001 contribuaient, d'un point de vue ex ante, à la rentabilité de l'entité ayant octroyé l'aide conformément au point 63 des lignes directrices aviation, la Commission a déterminé si la

⁽¹⁸⁷⁾ Autrement dit, si la rentabilité marginale attendue de cette transaction est positive.

⁽¹⁸⁸⁾ Les notes de bas de page n'ont pas été reproduites.

⁽¹⁸⁹⁾ Point 66.

valeur actualisée nette (ci-après «VAN») des contrats de 2001 était positive pour l'entité Région-SOWAER-BSCA. Le scénario contrefactuel est une situation dans laquelle les contrats de 2001 n'auraient pas été conclus et où l'entité Région-SOWAER-BSCA aurait choisi de renoncer aux recettes engendrées par le trafic supplémentaire dû aux contrats en question, et de ne pas supporter les coûts engendrés par ce même trafic.

Reconstitution d'un plan d'affaires incrémental

- (524) Préalablement aux accords de 2001, BSCA a établi un plan d'affaires. Mais d'une part ce plan d'affaires couvrait non seulement les recettes perçues grâce au trafic généré par Ryanair, mais aussi les recettes perçues grâce au trafic généré par les autres compagnies aériennes. D'autre part, il identifiait les recettes et coûts de BSCA seulement, alors qu'en vue d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, il convient de considérer que l'entité qui a conclu les contrats de 2001 avec Ryanair est l'entité Région-SOWAER-BSCA. Ce plan d'affaires peut donc être utilisé comme une source de données, mais doit être retravaillé pour être utilisé afin d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché.
- (525) La Commission a donc reconstitué ce qu'aurait été un plan d'affaires établi par l'entité Région-SOWAER-BSCA afin d'évaluer la rentabilité attendue de ces contrats, et comprenant seulement les recettes et coûts des activités économiques marginaux liés à ces contrats. À cette fin, la Commission est partie du plan d'affaires général (c'est-à-dire couvrant toute l'activité de l'aéroport et non l'effet spécifique des contrats de 2001) de BSCA disponible avant la conclusion des contrats de 2001. À partir de ce plan d'affaires général, la Commission a construit un plan d'affaires incrémental incluant les seules activités économiques marginales (c'est-à-dire prenant en compte uniquement les recettes et coûts liés au trafic de Ryanair) en isolant le trafic, les coûts et les recettes marginaux qu'il fallait attendre des contrats avec Ryanair lors de leur conclusion ⁽¹⁹⁰⁾. La Commission en a ensuite déduit un plan d'affaires pour l'entité Région-SOWAER-BSCA en ajoutant les coûts et recettes marginaux de la Région et de la SOWAER liés à ces contrats et en neutralisant les flux internes au sein de l'entité Région-SOWAER-BSCA.

Coûts marginaux escomptés

Coûts marginaux d'investissements escomptés

- (526) Afin de déterminer si une part des coûts d'investissements devait être prise en compte dans les coûts marginaux d'investissements escomptés du fait des contrats de 2001, la Commission a examiné, conformément au point 64 des lignes directrices aviation, si le programme d'investissements pour l'aéroport de Charleroi a été décidé en liaison avec les contrats de 2001 ou bien indépendamment de ces accords.
- (527) La Commission constate que dès la fin des années 90, soit avant la signature des contrats de 2001, la Région souhaitait développer l'aéroport pour accroître l'activité économique sur son territoire. Ainsi, dans sa déclaration de politique régionale approuvée le 15 juillet 1999, le parlement wallon reconnaît que les aéroports régionaux constituent des pôles de développement économique et de création d'emplois importants pour la Région wallonne ⁽¹⁹¹⁾. Dans une note du 8 novembre 2000 au gouvernement wallon (cette note était destinée à informer le gouvernement wallon en vue d'une décision d'approbation du programme d'investissements), le ministre en charge de l'économie souligne qu'il importe «pour permettre à l'aéroport de jouer son rôle de levier économique régional, de le doter d'une infrastructure complète dans le cadre d'un développement global».
- (528) Selon la Belgique, dès la fin des années 90 (et donc avant les accords de 2001), en raison des contraintes techniques liées à l'infrastructure existante ⁽¹⁹²⁾, il était certain qu'une nouvelle aérogare devait être construite sur la zone nord du site. Certains terrains avaient déjà été expropriés par l'Intercommunale Igretec chargée de la création de l'aéropôle. La Région avait procédé elle-même à des expropriations dans le courant des années 90 et l'Intercommunale lui a rétrocédé, en 1999, des terrains qu'elle avait expropriés. C'est sur ces terrains que fut construit le nouveau terminal passagers.

⁽¹⁹⁰⁾ Pour ce qui est des coûts d'exploitation incrémentaux (personnel, achats divers), la Commission a utilisé les données de coûts totaux des plans d'affaires et une régression permettant d'évaluer la façon dont ces postes de coûts évoluent en fonction du trafic.

⁽¹⁹¹⁾ Source: note du gouvernement wallon annexée au PV de la réunion du gouvernement wallon du 8 novembre 2000.

⁽¹⁹²⁾ Voir note 22.

- (529) Lors d'une séance du 20 juillet 2000, la Région wallonne a approuvé les orientations d'un accord-cadre portant sur un programme d'investissement pluriannuel sur l'aéroport de Charleroi, mentionnant en particulier «le concept d'une nouvelle aérogare passagers», pour un budget global de 113 740 000 EUR. Le 8 novembre 2000, la Région a adopté une décision en exécution de sa décision du 20 juillet 2000, modifiant les hypothèses du programme d'investissement pluriannuel. Même si ces décisions n'engageaient pas juridiquement la Région, elles montrent que la Région avait jeté les bases du programme d'investissements bien avant la signature des contrats de 2001.
- (530) La décision du 8 novembre 2000 s'appuyait notamment sur une note du ministre en charge de l'économie, se référant à deux études conduites à la fin des années 90-début des années 2000, commandées par la Région:
- une étude conduite par l'International Air Transport Association (ci-après «IATA»): cette étude déterminait trois options de développement du trafic passagers pour l'aéroport de Charleroi, fondées sur des hypothèses de croissance du nombre de passagers pour les vols réguliers, les charters et les vols d'affaires,
 - une étude conduite par Tractebel, clôturée en avril 2000: cette étude avait pour objectif d'établir un plan de développement des infrastructures sur le fondement des hypothèses commerciales («high scenario») de l'étude IATA.

La synthèse de ces études présentée par le ministre au gouvernement wallon se réfère à des hypothèses de trafic générales, qui ne sont pas présentées comme liées à une compagnie ou un futur contrat en particulier.

- (531) Le 31 juillet 2001, une «note d'orientation stratégique», accompagnant le plan d'affaires de BSCA de 2001, a été présentée au conseil d'administration de BSCA. Selon cette note, BSCA devait cibler les compagnies low cost et éventuellement les compagnies aériennes des pays de l'est. Cette note soulignait qu'il était impératif pour BSCA d'attirer de nouvelles compagnies aériennes (en plus de Ryanair) et que Charleroi devait se positionner comme destination potentielle pour les nouvelles bases que les compagnies low cost ouvriraient à l'avenir.
- (532) Le plan d'affaires de BSCA de 2001 atteste également que les investissements et notamment la construction de la nouvelle aérogare était envisagée non dans la seule perspective de répondre aux besoins de Ryanair, mais de répondre aux besoins de l'ensemble des compagnies aériennes que l'aéroport de Charleroi pourrait attirer. En effet, selon ce plan d'affaires, le nombre de passagers partants avec la compagnie Ryanair est censé croître seulement de 360 000 à 700 000 passagers d'ici 2015 (voir tableau présenté au considérant 536). Cette croissance est supposée se faire essentiellement en 2001-2003, soit avant l'ouverture du nouveau terminal, prévue alors en 2005. La Région et BSCA s'attendaient donc à ce que l'augmentation de trafic rendue possible par ces investissements soit captée par d'autres compagnies aériennes que Ryanair.
- (533) La Région et BSCA n'ont donc pas effectué les investissements dans la perspective d'accroître spécifiquement le nombre de passagers de Ryanair, mais afin de permettre la réalisation d'un potentiel de trafic important, non spécifiquement lié à une compagnie aérienne. La Commission en conclut que ces investissements ne peuvent pas être attribués spécifiquement à Ryanair. Dès lors, il n'est pas pertinent d'attribuer des coûts d'investissements incrémentaux aux contrats de 2001.

Coûts marginaux opérationnels escomptés

- (534) Les coûts marginaux opérationnels escomptés du fait des contrats de 2001 égalent les coûts opérationnels escomptés directement attribuables à Ryanair, auxquels la Commission a ajouté une part des coûts opérationnels indirects escomptés en proportion du nombre de passagers de Ryanair par rapport au nombre de passagers total. La Commission souligne que si dans cette hypothèse, la valeur actuelle nette des contrats de 2001 est positive, elle le serait a fortiori si les coûts marginaux opérationnels escomptés avaient été déterminés en effectuant une régression linéaire comme proposé dans l'étude soumise pour Ryanair par Oxera.

Recettes marginales escomptées

- (535) Contre l'avis de Ryanair, l'analyse de la Commission a exclu toute valeur résiduelle du contrat avec Ryanair, car l'effet de long terme de la publicité sur le trafic total à Charleroi est peu documenté et difficilement mesurable.

(536) Les résultats du calcul de la valeur actualisée nette sont présentés dans le tableau 21. Ils font apparaître une contribution incrémentale de Ryanair positive pour toutes les années considérées.

Tableau 21

Flux de trésorerie attendus de la mesure de 2001

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de passagers partants pour Ryanair	360 000	600 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
Nombre total de passagers partants	384 400	627 800	732 800	797 800	867 800	931 034	1 078 275	1 208 523	1 333 779	1 459 042	1 524 314	1 565 343	1 608 418	1 653 642	1 701 120
Revenus par passager partant															
Taxe passagers	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Taxe d'embarquement	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Carburant	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]	[0,3-0,7]
Free shop	[3-4]	[3-4]	[3-4]	[3-4]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres commerces	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Horeca	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Parking	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]	[2-4]
Handling	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Commission/vente	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coûts par passagers partants															
Contribution promotion	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Achats Free shop	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Environment fund															
Autres biens et services	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salaires et charges sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]
Sous-total	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]	[10-13]
«Contribution marketing»	1,21	1,23	1,7	0,55	0,23	0,23	0,23	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]
Revenu total par passager de Ryanair partant	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]	[14-17]
Coût total par passager de Ryanair partant	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]	[10-14]
Contribution incrémentale par passager de Ryanair	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]	[1,5-5,5]
Contribution incrémentale totale de Ryanair (en million d'EUR)	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]	[0,5-4]

- (537) Puisque la contribution incrémentale de Ryanair est positive toutes les années considérées, la valeur actuelle nette du contrat sera nécessairement positive, indépendamment du coût moyen pondéré du capital considéré.
- (538) A titre d'illustration, la Commission a néanmoins calculé la VAN en se basant sur un coût moyen situé entre 8,7 et 9 %. Le taux d'actualisation utilisé pour calculer la VAN des contrats est le coût moyen pondéré du capital de l'entité qui octroie l'aide au moment où elle l'octroie. Dans le cas présent, les recettes et charges liées au contrat avec Ryanair affectent les comptes de BSCA. La Commission a donc choisi d'utiliser comme taux d'actualisation le coût du capital de BSCA. Le calcul du coût moyen pondéré du capital pour BSCA est fondé sur les différentes hypothèses:
- un financement exclusif par fonds propres,
 - une prime de risque de 5,51 % ⁽¹⁹³⁾,
 - un beta de 0,69 ⁽¹⁹³⁾,
 - un coût avant impôt du capital placé sans risque entre 4,9 et 5,2 %,
 - un taux d'imposition de 40,2 %.
- (539) Ainsi, à titre illustratif, sur la base du taux moyen entre 8,7 et 9 %, soit 8,85 %, la Commission a conclu que la valeur actualisée nette était positive et qu'elle s'élevait à 19,5 millions d'EUR.

Tableau 22

Valeur actualisée nette (VAN) de la mesure de 2001

<i>(en millions d'EUR)</i>	
	Taux d'actualisation de 8,85 %
VAN	19,5

Cette valeur positive de la VAN, ainsi que les contributions positives pour toutes les années, montrent que l'on pouvait s'attendre à ce que les contrats de 2001 augmentent la rentabilité de la Région-SOWAER-BSCA.

- (540) Concernant l'engagement de la Région d'indemniser Ryanair pour les pertes que la compagnie viendrait à subir du fait d'une modification éventuelle du niveau des taxes aéroportuaires ou des horaires d'ouverture de l'aéroport durant les années 2001 à 2016, la Commission note que cette indemnisation ne peut excéder la perte encourue directement par Ryanair du fait du changement. Dès lors, dans l'hypothèse où la Région verserait une indemnité à Ryanair en application de cette disposition, Ryanair ne serait pas dans une situation plus favorable que celle dans laquelle il aurait été si la Région avait respecté son engagement. Cette disposition n'octroie donc pas d'avantage supplémentaire à Ryanair.
- (541) Par ailleurs, conformément au point 66 des lignes directrices aviation, ces accords s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, tout au moins à long terme. La stratégie de BSCA consistait à développer le trafic à l'aéroport de Charleroi afin notamment d'accroître ses recettes et ainsi de mieux couvrir ses coûts fixes et devenir profitable. À cette fin, BSCA a décidé de se spécialiser sur le créneau des vols court et moyen courrier de point à point, notamment sur les vols low cost. BSCA fondait cette stratégie sur les études confiées à des consultants externes à la fin des années 90. Selon certaines de ces études ⁽¹⁹⁴⁾, l'aéroport de Charleroi bénéficiait d'avantages comparatifs pour se développer sur ce segment, notamment ses faibles coûts. Ainsi, selon une «note d'orientation stratégique» de BSCA du 31 juillet 2001, BSCA avait pour objectif d'atteindre 2,5 à 3 millions de passagers ⁽¹⁹⁵⁾ à l'horizon 2010, ce qui, selon la note, «ne semble pas utopique compte tenu de l'implantation de la base de Ryanair et de la croissance du transport aérien». Les accords de 2001 s'inscrivent donc dans le cadre de cette stratégie de croissance du trafic et des recettes.

⁽¹⁹³⁾ Voir note 156.

⁽¹⁹⁴⁾ IATA, Roland Berger international, étude commanditée par Grands Travaux de Marseille.

⁽¹⁹⁵⁾ Incluant les passagers au départ et à l'arrivée.

- (542) Le critère de l'opérateur privé en économie de marché étant respecté, les contrats de 2001 ne constituent pas une aide d'État.
- ii) Cadre commercial provisoire de 2004
- (543) Afin de déterminer si le cadre commercial de 2004 contribuait, d'un point de vue *ex ante*, à la rentabilité de l'entité ayant octroyé l'aide conformément au point 63 des lignes directrices aviation, la Commission a déterminé si la VAN du cadre commercial 2004 était positive pour l'entité Région-SOWAER-BSCA. Le scénario alternatif à la décision d'adopter le cadre commercial de 2004 est l'absence de contrat avec Ryanair et donc de renoncer aux recettes et aux coûts incrémentaux liés au trafic avec Ryanair.
- (544) Le 22 janvier 2004, préalablement à la conclusion du cadre commercial provisoire de 2004, BSCA a actualisé son plan d'affaires. Selon la Belgique, le plan d'affaires du 22 janvier 2004 a été préparé dans la foulée de la décision de 2004 en vue de valider la nouvelle proposition devant être faite à Ryanair⁽¹⁹⁶⁾. Mais d'une part ce plan d'affaires couvre non seulement les recettes perçues grâce au trafic généré par Ryanair, mais aussi les recettes celles perçues grâce au trafic généré par les autres compagnies aériennes. D'autre part, il identifie les recettes et coûts de BSCA seulement, alors qu'en vue d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, il convient de considérer que l'entité qui a conclu le cadre commercial provisoire de 2004 avec Ryanair est l'entité Région-SOWAER-BSCA.
- (545) La Commission a donc reconstitué un plan d'affaires pour l'entité Région-SOWAER-BSCA comprenant uniquement les recettes et coûts des activités économiques liées au cadre commercial de 2004. À cette fin, la Commission est partie du plan d'affaires général de BSCA du 22 janvier 2004 et a appliqué la même méthodologie que celle utilisée pour les contrats de 2001 et décrite dans le considérant 525.
- (546) Afin de déterminer les coûts marginaux attribuables au cadre commercial provisoire de 2004, la Commission a notamment examiné si la Région, la SOWAER ou BSCA devaient s'attendre à faire certains investissements du fait du cadre commercial de 2004. Pour rappel, le cadre commercial de 2004 a été mis en place pour combler le vide juridique créé par l'annulation des contrats de 2001 suite à la décision de la Commission de 2004. En application de ce cadre commercial, l'ensemble formé par la Région-SOWAER-BSCA n'était pas amené à faire des investissements nouveaux. Les investissements de la convention SOWAER/BSCA de 2002 ainsi que les investissements de 2003 étaient déjà décidés et les travaux avaient débuté. En outre, ainsi qu'indiqué au considérant 533, le programme d'investissements intégré à la convention SOWAER/ BSCA de 2002 aurait probablement été adopté même en l'absence des contrats avec Ryanair. Il en va de même de la révision de 2003 du programme d'investissements, qui s'inscrivait dans la même logique de développement de l'aéroport avec si possible une clientèle — en termes de compagnies aériennes — diversifiée. La Commission en conclut qu'il n'est pas pertinent d'attribuer des coûts d'investissements incrémentaux au cadre commercial provisoire de 2004.
- (547) Sur le fondement de ces hypothèses, la Commission a déterminé que les flux de trésorerie pertinents pour analyser la rentabilité du cadre commercial de 2004 sont les suivants:

⁽¹⁹⁶⁾ Réponse de la Belgique transmise le 18 mars 2014 à la Commission (réponse à la question 10).

Tableau 23

Flux de trésorerie attendus de la mesure de 2004

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de passagers partants de Ryanair	1 033 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941	1 223 941
Nombre total de passagers partants	1 099 944	1 292 535	1 295 174	1 346 381	1 397 587	1 448 794	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000
Revenus par passager partant												
Taxe passagers	7,00	7,00	7,50	7,50	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
Taxe d'embarquement	1,00	1,00	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Handling	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]	[1-1,3]
Carburant	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]
Concessions commerciales	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]	[5-9]
Total	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Coûts par passager partant												
Contribution promotion	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Autres biens et services	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salaires et charges sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]
Sous-total	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Frais de lancement	0,34	0,18	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Revenu total par passager de Ryanair partant	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]	[14-20]
Coût total par passager de Ryanair partant	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]	[9,5-11,5]
Contribution incrémentale par passager de Ryanair	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]	[3-9]
Contribution incrémentale totale de Ryanair (en million d'EUR)	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]	[3-11]

- (548) Ces flux font apparaître une contribution incrémentale pour Ryanair positive pour toutes les années considérées. Ainsi, le cadre commercial a nécessairement une valeur actuelle nette positive et ce quelque soit le coût moyen pondéré du capital choisi.
- (549) Néanmoins, afin de calculer la VAN de la mesure de 2004 à titre illustratif, la Commission a déterminé le taux d'actualisation à utiliser. Ce taux est le coût moyen pondéré du capital de l'entité qui octroie l'aide au moment où elle l'octroie. Ainsi que précisé dans le considérant 538, la Commission a pris en considération le coût moyen pondéré du coût du capital de BSCA. Sur le fondement des hypothèses suivantes, la Commission a estimé que ce coût s'élevait à 9,7 %:
- un financement exclusif par fonds propres,
 - une prime de risque de 5,72 % ⁽¹⁹⁷⁾,
 - un beta de 0,95 ⁽¹⁹⁷⁾,
 - un coût avant impôt du capital placé sans risque entre 4,2 et 4,4 %.
- (550) Le tableau suivant présente les résultats du calcul de la valeur actualisée nette du cadre commercial de 2004, fondé sur un taux d'actualisation de 9,7 %.

Tableau 24

Valeur actualisée nette (VAN) de la mesure de 2004

<i>(en millions d'EUR)</i>	
	Taux d'actualisation de 9,7 %
VAN	53

Cette VAN positive confirme que l'on pouvait s'attendre à ce que le cadre commercial de 2004 augmente la rentabilité de la Région-SOWAER-BSCA.

- (551) Le point 66 des lignes directrices aviation prévoit que les accords doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, tout au moins à long terme. À cet égard, lors de sa réunion du 15 avril 2004, le Conseil d'administration de BSCA a pris connaissance des propositions faites à Ryanair et a mandaté «l'administrateur délégué pour que ce dernier procède à une validation du plan d'affaires de BSCA et mesure les éventuelles conséquences des propositions en question». «L'analyse globale doit également confirmer, à tout point de vue, que la pérennité et l'avenir de l'aéroport ne sont en aucun cas mis en péril et que BSCA dispose à long terme de marges de manœuvre suffisantes pour poursuivre son développement». Lors de sa réunion suivante, le 6 mai 2004, le «Conseil d'administration a constaté que les propositions récemment discutées à Dublin avec les représentants de Ryanair, pourront, compte tenu du développement prévisible de l'aéroport, assurer à Charleroi le maintien des opérations de la compagnie Ryanair aux conditions du plan d'affaires initial (...)» Le plan d'affaires initial s'inscrivant lui-même dans une stratégie à long terme de développement, la Commission en conclut que le cadre commercial de 2004 s'inscrivait dans la même stratégie.
- (552) Le critère de l'opérateur privé en économie de marché étant rempli, le cadre commercial de 2004 ne constitue pas une aide d'État.

iii) Contrat de 2005

- (553) Afin de déterminer si le contrat de 2005 contribuait, d'un point de vue *ex ante*, à la rentabilité de l'entité ayant octroyé l'aide conformément au point 63 des lignes directrices aviation, la Commission a déterminé si la VAN du contrat de 2005 était positive pour l'entité Région-SOWAER-BSCA. Le scénario alternatif est de ne plus avoir d'accord avec Ryanair après la fin de la validité, en mars 2006, de la lettre de BSCA à Ryanair du 24 juin 2004.

⁽¹⁹⁷⁾ Voir note 156.

- (554) Pour calculer la VAN, la Commission a reconstitué un plan d'affaires pour l'entité Région-SOWAER-BSCA comprenant uniquement les recettes et coûts des activités économiques liées au contrat de 2005. À cette fin, la Commission est partie du plan d'affaires général de BSCA du 24 janvier 2004, qui, selon la Belgique, est le plan d'affaires préparé dans la foulée de la décision de 2004 en vue de valider la nouvelle proposition devant être faite à Ryanair et qui a abouti à la proposition envoyée à Ryanair le 9 décembre 2005 ⁽¹⁹⁸⁾. La Commission a appliqué ensuite la même méthodologie que celle utilisée pour les contrats de 2001 et décrite dans le considérant 525.
- (555) Afin de déterminer les coûts marginaux attribuables au contrat de 2005, la Commission a notamment examiné si la Région, la SOWAER ou BSCA devaient s'attendre à faire certains investissements du fait du contrat de 2005. En application de ce contrat, l'ensemble formé par la Région-SOWAER-BSCA n'était pas amené à faire des investissements nouveaux. Les investissements de la convention SOWAER/ BSCA de 2002 ainsi que l'investissement de 2003 étaient déjà décidés et les travaux avaient débuté. En outre, ainsi qu'indiqué au considérant 533, le programme d'investissements intégré à la convention SOWAER/ BSCA de 2002 aurait probablement été adopté même en l'absence des contrats avec Ryanair. Il en va de même de la révision de 2003 du programme d'investissements, qui s'inscrivait dans la même logique de développement de l'aéroport avec si possible une clientèle — en termes de compagnies aériennes — diversifiée. La Commission en conclut qu'il n'est pas pertinent d'attribuer des coûts d'investissements incrémentaux au contrat de 2005.
- (556) Sur le fondement de ces hypothèses, la Commission a déterminé que les flux de trésorerie pertinents pour analyser la rentabilité de la mesure de 2005 sont les suivants:

⁽¹⁹⁸⁾ Voir note 198.

Tableau 25

Flux de trésorerie attendus de la mesure de 2005

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de passagers partants de Ryanair	1 155 498	1 258 976	1 499 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999	1 749 999
Nombre total de passagers partants	1 226 732	1 381 415	1 644 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635	1 894 635
Revenus par passager partant										
Taxe passagers	2,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Taxe d'atterissage	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]	[1-1,2]
Concessions commerciales	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]	[6-10]
Handling	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]	[3-6]
Carburant	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]	[0,05-0,15]
Charge d'accès à l'infrastructure	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]	[0-0,5]
Total	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]	[12-17]
Coûts par passager partant										
Contribution promotion	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Achats Free shop										
Fonds pour l'environnement										
Autres biens et services	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]	[1,5-2,5]
Salaires et charges sociales	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]	[4-5]

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frais de lancement	0,05									
Sous-total	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]
Coûts fixes par passager	[0-0,1]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Coûts totaux par passager partant	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]	[5,5-7,5]
Contribution incrémentale totale par passager partant de Ryanair avant investissements (euro)	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Contribution incrémentale totale de Ryanair avant investissements (en millions d'EUR)	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]	[6-17]

- (557) Ces flux font apparaître une contribution incrémentale pour Ryanair positive pour toutes les années considérées. Ainsi, le contrat de 2005 a nécessairement une valeur actuelle nette positive et ce quel que soit le coût moyen pondéré du capital choisi.
- (558) Néanmoins, afin de calculer la VAN de la mesure de 2005 à titre illustratif, la Commission a déterminé le taux d'actualisation à utiliser. Ce taux est le coût moyen pondéré du capital de l'entité qui octroie l'aide au moment où elle l'octroie. Ainsi que précisé dans le considérant 538, la Commission a pris en considération le coût moyen pondéré du coût du capital de BSCA. Sur le fondement des hypothèses suivantes, la Commission a estimé que ce coût s'élevait à 9,3 %:
- un financement exclusif par fonds propres,
 - une prime de risque de 5,74 % ⁽¹⁹⁹⁾,
 - un beta de 0,97 ⁽¹⁹⁹⁾,
 - un coût avant impôt du capital placé sans risque entre 3,5 et 3,9 %.
- (559) Le tableau suivant présente le résultat du calcul de la valeur actualisée du contrat de 2005, fondé sur un taux d'actualisation de 9,3 %.

Tableau 26

Valeur actualisée nette (VAN) de la mesure de 2005*(en millions d'EUR)*

	Taux d'actualisation de 9,3 %
VAN	80,6

Cette VAN positive montre que l'on pouvait s'attendre à ce que le contrat de 2005 augmente la rentabilité de la Région-SOWAER-BSCA

- (560) En ce qui concerne la condition précisée par le point 66 des lignes directrices aviation selon lequel l'accord doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, une note en date du 8 décembre 2005, destinée à présenter au Conseil d'administration de BSCA la proposition commerciale de BSCA à Ryanair, précise que la proposition repose sur un plan d'affaires pour 2006-2015. Il est demandé au conseil d'administration de s'assurer que ce plan dégage une rentabilité acceptable et suffisante pour absorber les variances attendues dans le futur et liées aux estimations budgétaires (une note de bas de page indique que le plan d'affaires est préparé avec des estimations approximatives de coûts et de revenus). BSCA rappelle que les tarifs pratiqués pour l'assistance en escale («handling») «doivent permettre de couvrir les coûts et de dégager un marge bénéficiaire raisonnable». Plus loin dans la note, BSCA précise que les «coûts liés à l'assistance en escale et leur maîtrise représentent la clé de voûte de la proposition faite à Ryanair. Une partie significative de ces coûts est fixe ou semi-variable et le coût par passager est par conséquent lié au volume de passagers traités. Un nombre minimum de rotations est prévu dans la proposition commerciale (avec Ryanair) et un non-respect de ce minimum entraînerait très certainement une perte sur l'activité de handling dans le chef de BSCA. Des pénalités sont prévues pour y remédier». De ces éléments, la Commission conclut que même si la proposition commerciale de BSCA à Ryanair comportait certains risques aux yeux de BSCA—notamment le risque que la rentabilité soit insuffisante dans l'hypothèse où le trafic de Ryanair aurait été plus faible que prévu-, cette proposition était néanmoins fondée sur une stratégie de développement par laquelle BSCA comptait, grâce au trafic apporté par Ryanair, réduire ses coûts par passager et ainsi dégager une marge bénéficiaire suffisante.
- (561) Le critère de l'opérateur privé étant rempli, le contrat de 2005 ne constitue pas une aide d'État.

⁽¹⁹⁹⁾ Voir note 156.

iv) Cession des parts de BSCA dans Promocy à Ryanair

- (562) Le 31 mars 2010, BSCA a cédé à Ryanair sa participation de 50 % dans Promocy. BSCA a vendu les actions à leur valeur comptable (soit 100 EUR par action) pour un montant total de 31 100 EUR. L'intégralité des risques et devoirs de BSCA en tant qu'actionnaire de Promocy a été transférée à Ryanair.
- (563) Au moment de cette cession, la trésorerie de Promocy s'élevait à 261 073 EUR (solde de l'actif, déduction faite du capital et de la réserve légale) ⁽²⁰⁰⁾. BSCA a donc cédé ses parts dans Promocy à Ryanair pour un montant inférieur de 99 436 EUR à la moitié de la trésorerie de Promocy au moment de la cession.
- (564) Néanmoins, la Belgique souligne qu'au moment de la cession, il existait un litige fiscal. BSCA aurait dû en supporter la moitié s'il avait gardé ses parts dans Promocy. C'est pourquoi, selon la Belgique, BSCA a décidé de vendre ses parts à leur valeur comptable.
- (565) La Belgique a transmis un memo du 24 février 2010 du directeur financier de BSCA à l'attention du conseil d'administration de BSCA lui recommandant de valider la cession par BSCA de ses parts dans Promocy à leur valeur comptable. Ce mémo rappelait que Promocy n'avait plus d'activité depuis la conclusion en 2005 du nouveau contrat avec Ryanair. Suite à l'ouverture d'une information puis d'une procédure judiciaire relative au litige susmentionné, il avait été décidé de laisser Promocy dormante en l'état. Depuis lors, compte tenu du peu d'évolution de ce dossier judiciaire, BSCA et Ryanair avaient décidé de liquider Promocy. Selon le memo, BSCA a alors proposé à Ryanair de partager l'actif net, qui s'élevait alors à environ 350 000 EUR. Ryanair a indiqué préférer «vider» l'actif net au travers d'ultimes opérations marketing. Compte tenu de l'existence de la procédure judiciaire, BSCA s'est opposé à la reprise de ces opérations marketing. En vue de sortir de l'impasse, BSCA a proposé à Ryanair de lui céder ses parts à leur valeur comptable, soit 31 100 EUR, et ce sur la base d'une convention signée avec démission immédiate de BSCA en tant qu'administrateur de Promocy. Le memo indiquait que les réviseurs et le conseil juridique de BSCA avaient donné leur accord, «conscients qu'ils sont tout comme nous que ceci constitue sans doute la seule voie de sortie». L'auteur du memo recommandait au conseil d'administration de valider l'opération de cession, ce que ce dernier a fait à l'unanimité.
- (566) La Commission estime que la Belgique a apporté des éléments suffisants concernant l'existence du litige et son ampleur, en transmettant à la Commission les avis de rectification fiscale ⁽²⁰¹⁾.
- (567) Dès lors, la Commission estime que BSCA s'est comporté comme un opérateur en économie de marché en s'opposant à la reprise des opérations marketing et en proposant à Ryanair de lui céder ses parts à leur valeur comptable en vue de sortir de l'impasse. La mesure ne constitue donc pas une aide d'État.

v) Avenant de 2010

- (568) Dans la section 6.2.1, la Commission a montré que lorsque l'avenant de 2010 a été conclu, les ressources de BSCA n'étaient pas des ressources publiques et qu'en outre, la décision de BSCA de conclure l'avenant de 2010 n'était pas à imputable à l'État.
- (569) Néanmoins, dans l'hypothèse où il serait considéré que cette conclusion de la Commission n'est pas fondée, que l'avenant de 2010 a bel et bien été octroyé au moyen de ressources d'État et que la décision d'octroyer l'avenant de 2010 était imputable à l'État, il conviendrait d'examiner si l'avenant de 2010 a octroyé un avantage à Ryanair.
- (570) Dans cette hypothèse, il serait pertinent de considérer que l'entité qui a octroyé la mesure est la Région/SOWAER/BSCA. Il conviendrait donc d'examiner si la Région/SOWAER/BSCA se sont comportés comme des opérateurs en économie de marché en concluant l'avenant de 2010.

⁽²⁰⁰⁾ Voir note 76.

⁽²⁰¹⁾ Les avis de rectification fiscale ont été transmis à la Commission par la Belgique le 22 juillet 2014. Ils ont été reçus par Promocy ultérieurement à la cession. Ils concernent les exercices 2003, 2004, 2005 et 2006 et portent au total sur un montant d'environ 15 millions d'EUR.

(571) L'avenant de 2010 prévoit:

- une dérogation au niveau général de la redevance pour les personnes à mobilité réduite (ci-après «PMR»), aux termes de laquelle Ryanair paiera [10-30] centimes d'EUR par passager au titre de l'année allant du 1^{er} février 2009 au 31 janvier 2010; de plus, les modalités d'indexation de la redevance PMR prévoient une réduction du tarif proportionnelle à l'augmentation du trafic engendré par Ryanair ⁽²⁰²⁾,
- une réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager à Ryanair sur la tarification de l'assistance en escale.

(572) Selon la Belgique, cet avenant est le résultat de la négociation conduite par BSCA et Ryanair à la suite de la réduction pour BSCA des coûts des services d'assistance en escale grâce à l'introduction par Ryanair de nouvelles procédures telles que le paiement des bagages en soute (qui a réduit considérablement le nombre de bagages à enregistrer) et l'enregistrement obligatoire des bagages par internet. Selon la Belgique, BSCA a décidé de partager avec Ryanair le bénéfice de cette réduction de coûts en contrepartie de l'engagement de Ryanair de baser quatre avions supplémentaires à Charleroi.

(573) La signature de l'avenant du 6 décembre 2010 fait suite aux circonstances suivantes:

- Ryanair a introduit de nouvelles procédures telles que l'enregistrement obligatoire par internet («web check-in») et le paiement des bagages en soute, réduisant ainsi le nombre de bagages à enregistrer et permettant à BSCA de faire des économies,
- en mai 2009, BSCA discute avec Ryanair d'une augmentation éventuelle du nombre d'avions et une réduction des charges de l'assistance en escale («handling») suite à l'introduction par Ryanair des nouvelles procédures,
- le 30 novembre 2009, Ryanair écrit à BSCA ⁽²⁰³⁾ pour lui proposer de conclure un accord sur une réduction des charges d'assistance en escale de [10-50] centimes d'EUR, correspondant à la moitié des économies réalisées par BSCA grâce à l'introduction par Ryanair des nouvelles procédures. Ryanair indique de plus qu'il ne veut rien payer pour les PMR. Ryanair confirme par ailleurs sa volonté d'expansion à Charleroi,
- le 2 décembre 2009, le président de BSCA écrit à Ryanair qu'avant d'examiner la possibilité de lui attribuer de nouveaux créneaux horaires, il va soumettre au Conseil d'administration de BSCA la demande de Ryanair d'une réduction des charges d'assistance en escale,
- selon la Belgique, il s'en est suivi un accord oral sur l'expansion et les réductions de coûts (la Belgique indique qu'il n'y a pas eu de contrat écrit à ce stade compte tenu de la nécessité de passer le dossier en Conseil d'administration et de la discussion toujours en cours sur les PMR),
- le 8 janvier 2010, le Directeur financier de BSCA transmet au Conseil d'administration de BSCA une note interne et des documents financiers afin de démontrer l'intérêt de l'accueil de quatre avions supplémentaires aux conditions convenues (c'est-à-dire une réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager pour le handling). Ces documents sont constitués:
 - d'un compte de résultat prévisionnel montrant l'impact sur le résultat du fait que Ryanair base quatre avions supplémentaires à Charleroi,
 - d'une feuille de calcul permettant à BSCA de déterminer sa marge de négociation pour accorder un rabais supplémentaire à Ryanair sur les charges pour l'assistance en escale, tout en conservant une rentabilité suffisante sur l'assistance en escale et un accroissement de recettes sur les activités commerciales non-aéronautiques (Duty Free, Horeca, parkings, bus, etc.),
- le 24 février 2010, Ryanair accepte finalement de payer [10-30] centimes d'EUR par passager partant au titre de la redevance PMR, sous condition que cette somme soit réduite les années suivantes proportionnellement à la croissance du trafic de Ryanair à Charleroi,

⁽²⁰²⁾ Voir note 74.

⁽²⁰³⁾ Lettre de Ryanair à BSCA en date du 30 novembre 2009, communiquée par la Belgique le 22 juillet 2014.

- le 29 avril 2010, le projet d'avenant est discuté au Conseil d'administration de BSCA; le directeur général de BSCA indique que l'avenant est déjà en application (arrivée des quatre avions pour saison été 2010),
- le 6 décembre 2010, BSCA et Ryanair avalisent l'avenant de 2010, déjà en application.

1. Pour ce qui concerne la réduction de [10-50] centimes d'EUR sur les charges d'assistance en escale octroyée par BSCA

- (574) Premièrement, la Commission souligne que cette réduction ne représentait que la moitié des économies faites par BSCA grâce aux procédures introduites par Ryanair. La Commission relève également que Ryanair connaissait ⁽²⁰⁴⁾ l'ampleur de l'économie réalisée par BSCA, ce qui rendait la négociation plus difficile pour BSCA.
- (575) Deuxièmement, la Commission admet qu'il était d'autant plus difficile pour BSCA de refuser cette réduction que Ryanair envisageait de baser quatre avions supplémentaires à Charleroi. Or sachant que Ryanair représentait un trafic de 3 289 725 passagers en 2009 et en supposant que la moitié de ces passagers étaient des passagers partants, la réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager partant représentait un manque à gagner pour BSCA de [500 000-2 000 000] EUR, soit bien moins que l'augmentation de l'EBIT ⁽²⁰⁵⁾ de [3-7] millions pouvant être attendue des quatre avions supplémentaires d'après les calculs de BSCA ⁽²⁰⁶⁾.

2. Pour ce qui concerne la réduction sur la redevance PMR de [10-30] centimes d'EUR accordée à Ryanair

- (576) La Belgique fait valoir que le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁰⁷⁾ prévoit la possibilité (et non l'obligation) de prévoir une redevance PMR pour récupérer les coûts générés pour les aéroports ⁽²⁰⁸⁾. Selon la Belgique, il était extrêmement difficile pour BSCA d'imposer cette redevance auprès des compagnies aériennes. BSCA a tenté d'obtenir de Ryanair une participation pour le coût d'organisation du service PMR, mais Ryanair a toujours refusé de payer la redevance envisagée par BSCA, car elle en contestait le montant pour un certain nombre de motifs ⁽²⁰⁹⁾. Selon la Belgique, l'avenant de 2010 a permis d'aboutir à un accord avec Ryanair sur le paiement d'une redevance PMR moyennant certes d'un montant plus réduit que le tarif général, mais non nul.
- (577) La Commission constate que jusqu'en 2010, Ryanair ne payait pas de redevance PMR et que BSCA ne semblait pas en mesure d'imposer à Ryanair le paiement d'une telle redevance. Dès lors, un accord, même sur un montant réduit, améliorerait la rentabilité de BSCA.
- (578) La Commission note en outre qu'une réduction de [10-30] centimes d'EUR par passager partant représentait pour BSCA un manque à gagner d'environ [100 000-300 000] EUR ⁽²¹⁰⁾. Ajouté à la réduction de [10-50] centimes d'EUR par passager partant sur les charges d'assistance en escale, le manque à gagner total pour BSCA s'élevait à environ [0,6-2,3] millions d'EUR, soit bien moins que l'augmentation de l'EBIT ⁽²¹¹⁾ de [3-7] millions pouvant être attendue des quatre avions supplémentaires d'après les calculs de BSCA ⁽²¹²⁾.

⁽²⁰⁴⁾ Voir courrier de Ryanair du 30 novembre 2009.

⁽²⁰⁵⁾ *Earnings before interest and taxes*.

⁽²⁰⁶⁾ Voir compte de résultat prévisionnel transmis au Conseil d'administration de BSCA.

⁽²⁰⁷⁾ Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens (JO L 204 du 26.7.2006, p. 1).

⁽²⁰⁸⁾ L'article 8, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1107/2006 énonce que «[l]'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer cette assistance, percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport».

⁽²⁰⁹⁾ Ces motifs sont au nombre de quatre:

- le nombre de PMR à bord est limité à 4 chez Ryanair (sur le fondement des autorisations délivrées par les autorités irlandaises en charge de la sécurité pour le type d'avion exploité), tandis que les autres compagnies fréquentant l'aéroport de Bruxelles-Sud Charleroi n'ont pas fixé de nombre maximum de PMR par vol,
- Ryanair impose l'obligation d'annoncer la présence d'un PMR à bord 48 heures à l'avance, à défaut, le service n'est pas assuré; les autres compagnies n'imposent aucune obligation de ce type, ce qui suppose la prise en charge par BSCA nonobstant le non-respect de l'annonce au préalable et entraîne des coûts supplémentaires pour BSCA,
- le respect de l'heure d'arrivée et de départ par Ryanair permet d'organiser ce service de manière plus efficace,
- la procédure claire et largement appliquée par Ryanair pour les PMR (priés d'arriver à l'aéroport au plus tard 1 heure et 40 minutes avant le départ du vol) permet d'optimiser ce service pour BSCA et, dès lors, de réduire les coûts par rapport aux autres compagnies aériennes.

⁽²¹⁰⁾ Sachant que Ryanair représentait un trafic de 3 289 725 en 2009 passagers et en supposant que la moitié de ces passagers étaient des passagers partants.

⁽²¹¹⁾ Voir note 209.

⁽²¹²⁾ Voir note 210.

- (579) En ce qui concerne la condition précisée par le point 66 des lignes directrices selon lequel l'accord doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale censée amener l'aéroport à la rentabilité, l'avenant de 2010 apparaît comme un aménagement relativement limité de l'accord de 2005 — et non une refonte de cet accord — lui-même fondé sur une stratégie de développement par laquelle BSCA compte grâce au trafic apporté par Ryanair, accroître ses revenus aéronautiques et non aéronautiques, tout en réduisant ses coûts par passager, et ainsi dégager une marge bénéficiaire suffisante à plus ou moins longue échéance.
- (580) Dans l'hypothèse où il serait considéré que l'avenant de 2010 a été octroyé au moyen de ressources d'État et que la décision d'octroyer l'avenant de 2010 était imputable à l'État, alors il devrait être conclu que la Région/SOWAER/BSCA se sont comportés comme des opérateurs en économie de marché en concluant l'avenant de 2010 et que ce dernier ne constitue pas une aide d'État.

6.2.3. Conclusion sur l'existence d'aides d'État en faveur de Ryanair

- (581) La Commission conclut que:

- l'avenant de 2010 n'a pas été octroyé au moyen de ressources d'État et que la décision d'octroyer l'avenant de 2010 n'était pas imputable à l'État,
- i) les accords de 2001; ii) l'arrêté ministériel du 11 juin 2004 et la lettre de BSCA du 24 juin 2004; iii) l'avenant de 2005; et iv) la cession par BSCA de ses parts dans Promocy sont conformes au critère de l'opérateur en économie de marché.

Les mesures en faveur de Ryanair ne constituent donc pas des aides d'État.

6.3. Compatibilité avec le marché intérieur des aides en faveur de BSCA

- (582) Ainsi que conclu au considérant 487, les conventions de 2002 et la décision d'investissement de 2003 constituent des aides d'État en faveur de BSCA. Ces aides viennent de ce qu'il résulte des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003 une redevance de concession trop basse au regard des infrastructures que met à sa disposition la Région-SOWAER, des services rendus et des subventions octroyées, et ce jusqu'à l'expiration de la concession sous-domaniale accordée à BSCA, c'est-à-dire en 2040. Ces aides permettent donc à BSCA de réduire ses coûts de fonctionnement, en l'occurrence la redevance de concession. Elles constituent dès lors des aides au fonctionnement, lesquelles ont été perçues à compter de 2002 et continueront à être perçues jusqu'en 2040 si des mesures correctrices ne sont pas adoptées pour modifier les modalités de calcul de la redevance de concession. Il convient d'ailleurs de rappeler, pour écarter la thèse selon laquelle ces aides pourraient constituer des aides à l'investissement, que c'est à la SOWAER, et non à BSCA, qu'il incombe de réaliser et de financer le programme d'investissement annexé à la convention SOWAER/BSCA et que la SOWAER possède les bâtiments et infrastructures dans lesquels ces investissements sont réalisés. Les aides identifiées par la Commission ne consistent donc pas à alléger les coûts d'investissement que BSCA devrait normalement supporter et ne constituent donc pas des aides à l'investissement, mais des aides au fonctionnement.
- (583) L'objet de la présente section est de déterminer si ces aides au fonctionnement en faveur de BSCA peuvent être compatibles avec le marché intérieur. Par ailleurs, comme il a été conclu au considérant 487, la Commission n'exclut pas que l'augmentation de capital de BSCA souscrite par la SOWAER en 2002 puisse également constituer une aide d'État en faveur de BSCA. S'agissant d'une augmentation de capital, si cette mesure constitue une aide, c'est également une aide au fonctionnement. Dans la suite, la Commission inclura cette augmentation de capital dans son analyse de compatibilité en partant de l'hypothèse qu'elle constitue une aide.

6.3.1. Compatibilité sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE

- (584) Selon la Belgique (voir section 5.1.2.2), la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire, à supposer que la Commission puisse estimer qu'elle constitue une aide, est en tout état de cause compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.
- (585) Dans le considérant 410, la Commission a exposé les raisons pour lesquelles elle estime que les services de nature économique pour lesquels la Région verse une subvention ne peuvent être qualifiés de services économiques d'intérêt général.

- (586) De surcroît, la Commission estime qu'il convient d'examiner la compatibilité de la mesure résultant des conventions de 2002 dans son ensemble (à savoir la redevance de concession inférieure à la redevance conforme au prix de marché, compte tenu des subventions versées par la Région à BSCA) et non uniquement la compatibilité de la subvention de la Région.
- (587) La Commission conclut que les mesures en faveur de BSCA ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, ou sur le fondement des décisions et encadrements fondés sur l'article 106, paragraphe 2, du TFUE.

6.3.2. *Compatibilité sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE*

- (588) Conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, peuvent être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur.
- (589) En application du point 172 des lignes directrices aviation entrées en vigueur le 4 avril 2014, la Commission «appliquera les principes énoncés dans les présentes lignes directrices dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement (notifications pendantes et aides illégales non notifiées) accordées à des aéroports, même si l'aide a été octroyée avant le 4 avril 2014 et le début de la période transitoire».
- (590) Selon certaines parties, l'application des lignes directrices aviation à une aide octroyée avant l'entrée en vigueur desdites lignes directrices serait contraire aux principes généraux du droit [voir section 4.1.2, point b)].
- (591) À cet égard, la Commission souligne que dans son arrêt *Vizcaya* ⁽²¹³⁾, la Cour a observé:
- que l'application de nouvelles règles à une aide qui a été mise à exécution sans avoir été notifiée ne relève pas d'une situation acquise antérieurement mais d'une situation en cours,
 - que l'application efficace des règles de l'Union exige que la Commission puisse à tout moment adapter son appréciation aux besoins de cette politique, et
 - qu'un État membre n'ayant pas notifié un régime d'aides à la Commission ne saurait raisonnablement s'attendre à ce que ce régime soit apprécié au regard des règles applicables au moment de son adoption.

La Cour en conclut que dans l'affaire en question, la Commission n'a pas violé le principe de non-rétroactivité, ni celui de sécurité juridique, en appliquant de nouvelles règles afin d'apprécier la compatibilité d'une aide mise à exécution sans avoir été notifiée.

- (592) La Commission observe que comme dans l'affaire *Vizcaya*, les aides en faveur de BSCA ont été mises à exécution sans avoir été notifiées. Elle estime que l'application du point 172 des lignes directrices aviation aux mesures en question n'est pas contraire aux principes généraux du droit.
- (593) En application du point 137 des lignes directrices aviation, «les aides au fonctionnement octroyées avant le début de la période de transition (y compris les aides versées avant le 4 avril 2014) peuvent être déclarées compatibles pour la totalité des coûts d'exploitation qui ne sont pas couverts pour autant que les conditions énoncées à la section 5.1.2 soient remplies, à l'exception des points 115, 119, 121, 122, 123, 126 à 130, 132, 133 et 134. Pour apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement octroyées avant le 4 avril 2014, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence».
- (594) Afin d'encourager l'évolution du secteur aéronautique, les lignes directrices aviation distinguent donc les aides octroyées avant le début de la période de transition (y compris les aides versées avant le 4 avril 2014) de celles octroyées ultérieurement.

⁽²¹³⁾ Arrêt de la Cour du 9 juin 2011 dans les affaires jointes C-465/09 P à C-470/09 P, *Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commission*, non publié au Recueil.

(595) Les conditions énoncées à la section 5.1.2 des lignes directrices aviation sont les suivantes:

- contribution à un objectif d'intérêt commun clairement défini,
- nécessité de l'intervention de l'État,
- caractère approprié de l'aide en tant qu'instrument d'intervention,
- existence d'un effet d'incitation,
- proportionnalité du montant de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire),
- prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges.

(596) La Commission examinera donc si les aides octroyées à BSCA, à savoir les conventions de 2002, la décision d'investissement et l'augmentation de capital de BSCA souscrite par la SOWAER (en faisant l'hypothèse dans toute la suite, s'agissant de cette dernière mesure, que celle-ci constitue une aide d'État) remplissent chacune de ces conditions.

6.3.2.1. Contribution à un objectif d'intérêt commun clairement défini

(597) Le point 113 des lignes directrices aviation cite les objectifs d'intérêt général suivants:

- a) l'amélioration de la mobilité des citoyens de l'Union et la connectivité des régions grâce à la mise en place de points d'accès pour les vols intra-Union;
- b) la lutte contre la congestion du trafic aérien sur les principales plates-formes aéroportuaires de l'Union;
- c) le développement régional.»

(598) En l'occurrence, les aides ont été octroyées afin de favoriser le développement régional. En effet, les rapports fournis à l'appui des décisions du gouvernement justifient l'intérêt des investissements visant à développer l'aéroport par l'impact positif du développement de l'aéroport sur l'économie et l'emploi à Charleroi et dans sa région ⁽²¹⁴⁾. Face à la problématique de la reconversion de l'ancien bassin industriel de la région de Charleroi, le site aéroportuaire y est identifié comme un nouveau pôle de développement intégrant recherche et développement, secteurs de pointe et ouverture à l'économie européenne. La note du ministre au gouvernement précise: «Au travers de sa déclaration de politique régionale approuvée le 15 juillet 1999, le Parlement wallon reconnaît que les aéroports régionaux constituent des pôles de développement économiques et de création d'emploi importants pour la région wallonne qu'il convient d'envisager tant sous l'angle économique qu'environnemental ainsi que sous l'angle du transport. Les principaux objectifs sont:

- d'apporter un soutien particulier au développement d'activités économiques par préférence en synergie avec les activités aéroportuaires (...) pour que la mission publique de bâtisseur d'infrastructure soit relayée par l'initiative privée, génératrice d'emplois,
- d'œuvrer à une intégration stratégique des activités aéroportuaires dans les autres réseaux de transport de personnes et de marchandises,
- (...),
- d'intensifier la protection de l'environnement et la lutte contre les nuisances sonores.

(...) Il importe dès lors pour permettre à l'aéroport de jouer son rôle de levier économique régional de le doter d'une infrastructure complète dans le cadre d'un plan global de développement.»

(599) La note susmentionnée synthétise également le résultat de plusieurs études réalisées en vue d'orienter la politique de développement des aéroports wallons. L'étude réalisée par Tractebel fournit une évaluation des retombées économiques et des emplois générés pour des objectifs de 1 million et de 2 millions de passagers. Il en ressort qu'1 million de passagers génèrent 6 364 emplois et que 2 millions de passagers en génèrent 8 090.

⁽²¹⁴⁾ Voir par exemple la note au gouvernement wallon annexée à la décision du 8 novembre 2000, p. 9 et suivantes.

- (600) Dans l'hypothèse où l'augmentation de capital souscrite par la SOWAER constituerait une aide, cette augmentation de capital avait pour objet de permettre à BSCA d'éviter une éventuelle faillite, de façon à ce que BSCA puisse poursuivre son activité et ainsi atteindre l'objectif d'intérêt général décrit dans le considérant précédent.
- (601) Sur le fondement des données à présent disponibles, La Commission constate que les aides ont effectivement facilité le développement de la région de Charleroi en permettant la transformation d'un aéroport modeste en un grand aéroport régional de près de 7 millions de passagers par an, engendrant une activité économique importante à l'intérieur et autour de l'aéroport. En termes d'emplois, selon une étude de la Banque nationale de Belgique fondée sur des données de 2009, l'aéroport de Charleroi a permis la création directe de 1 323 emplois équivalents temps plein et la création indirecte de 1 525 emplois équivalents temps plein.
- (602) La Commission considère que l'aide a contribué à un objectif d'intérêt général clairement défini, à savoir le développement économique de Charleroi et de sa région.
- (603) Il reste néanmoins à vérifier, en application du point 114 des lignes directrices aviation, que les aides ne favorisent pas la multiplication d'aéroports non rentables.
- (604) Dans le cas d'espèce, la Commission considère que les perspectives d'utilisation de l'aéroport, telles qu'établies par les études réalisées en 2000-2001 ⁽²¹⁵⁾, c'est-à-dire peu avant que les mesures aient été adoptées, étaient suffisantes pour justifier ces investissements. Il ressort en effet de ces études qu'une demande existait pour l'aéroport de Charleroi, notamment dans le segment du *low cost*, segment sur lequel l'aéroport de Bruxelles-National n'était alors pas actif. Le développement de l'aéroport de Charleroi et la rentabilité de son gestionnaire BSCA attestent a posteriori de l'existence de ces perspectives de développement. Ainsi BSCA avait à la fin 2013 un bénéfice courant avant impôt de 14,86 millions d'EUR, soit plus que le montant de l'aide d'État qu'il a reçue cette année-là (les montants d'aides sont indiqués dans le tableau 34).
- (605) Certes, ainsi qu'indiqué dans le considérant 484 et développé dans le considérant 626, la zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi recoupe en grande partie la zone de chalandise de l'aéroport de Bruxelles-National. Comme démontré dans les considérants 627 à 641, les aides ont provoqué des distorsions de concurrence significatives en affectant la croissance du nombre de passagers de l'aéroport de Bruxelles-National sur le segment des vols de point-à-point court et moyen courrier. Or l'aéroport de Bruxelles-National dispose de capacités inutilisées (selon Brussels Airport Company, le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National, les capacités de Bruxelles-National s'élèvent à 28 millions de passagers).
- (606) Néanmoins, depuis l'octroi des aides à BSCA en 2002 et 2003, le trafic à l'aéroport de Bruxelles National est toujours demeuré supérieur à 14 millions de passagers, soit la moitié de sa capacité théorique. Depuis 2002 ⁽²¹⁶⁾, ce trafic est en croissance (sauf en 2009), même si cette croissance est modérée comparée à celle de l'aéroport de Charleroi.

Tableau 27

Évolution du nombre de passagers à Bruxelles-National et Charleroi

(en millions)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bruxelles-National	14,4	15,2	15,6	16,1	16,7	17,8	18,5	17	17,1	18,8	18,9	19,1
Charleroi	1,3	1,8	2,0	1,9	2,2	2,5	3,0	3,9	5,2	5,9	6,5	6,8

Sources: brusselsairport.be et charleroi-airport.com.

⁽²¹⁵⁾ Étude stratégique de Tractebel sur le développement de l'aéroport de Charleroi clôturée en avril 2000. Étude de Roland Berger sur le développement d'une stratégie aéroportuaire de la Wallonie de juillet 2000. Étude commandée par «Grands travaux de Marseille» sur le développement potentiel de l'aéroport de Charleroi.

⁽²¹⁶⁾ Suite à la faillite de Sabena à la fin de 2001, le trafic à Bruxelles-National est passé de 19,7 millions en 2001 à 14,4 millions en 2002.

L'EBIT ⁽²¹⁷⁾ de BAC est positif au moins depuis 2006 [...].

- (607) La Commission constate donc que bien que les aides à BSCA aient affecté la croissance du trafic passagers à Bruxelles-National et, du fait de l'existence d'économies d'échelles, réduit la rentabilité de BAC, elles n'ont cependant pas conduit à une multiplication des aéroports non rentables. Ceci s'explique en particulier par la forte densité ⁽²¹⁸⁾ et l'importante demande en services aériens ⁽²¹⁹⁾ des zones de chalandise des aéroports de Charleroi et Bruxelles-National, qui permettent aux deux aéroports d'être rentables.

6.3.2.2. Nécessité de l'intervention de l'État

- (608) Ainsi que le précisent les points 116 et 118 des lignes directrices aviation, «les aides d'État doivent cibler les situations dans lesquelles elles peuvent conduire à une amélioration substantielle, que le marché n'est pas en mesure d'apporter lui-même. (...) Dans les conditions actuelles du marché, la nécessité d'un financement public des coûts d'exploitation variera, eu égard au niveau élevé des coûts fixes, selon la taille de l'aéroport. Elle sera en principe plus importante, proportionnellement, pour les aéroports plus petits». La Commission considère que les aéroports accueillant entre 1 et 3 millions de passagers par an «doivent généralement être à même de supporter la majeure partie de leurs coûts d'exploitation» et que les aéroports accueillant plus de 3 millions de passagers par an «sont généralement rentables au niveau de l'exploitation et doivent être à même de supporter leurs coûts d'exploitation».
- (609) La Commission note toutefois que le point 119 des lignes directrices aviation, selon lequel «[l]a Commission considère par conséquent que pour être admissible au bénéfice d'une aide au fonctionnement, un aéroport ne doit pas accueillir plus de 3 millions de passagers par an» ⁽²²⁰⁾, n'est pas applicable aux aides octroyées avant le 4 avril 2014.
- (610) Au moment où les mesures ont été décidées en 2002 et 2003, le trafic à l'aéroport de Charleroi était compris entre 1 et 2 millions de passagers. Le plan d'affaires de BSCA de 2002 prévoyait que le trafic excéderait 3 millions de passagers en 2011.
- (611) Le plan d'affaires de BSCA de 2002 prévoyait que même avec l'aide, BSCA n'allait devenir rentable qu'en 2005 (BSCA est en fait devenue rentable en 2004). Ainsi, si la redevance de concession avait été égale à la redevance conforme à un prix de marché, la Région et la SOWAER auraient pu s'attendre à ce que BSCA accumule les pertes d'exploitation au moins au cours des premières années et soit en difficulté financière, ce qui aurait menacé le fonctionnement de l'aéroport de Charleroi et son développement, et par conséquent la poursuite de l'objectif de développement économique de l'aide. De même, en l'absence de l'augmentation de capital de 2002, BSCA aurait fait face à des difficultés financières de nature à compromettre le fonctionnement et le développement de l'aéroport de Charleroi. De plus, en l'absence d'aide, BSCA aurait dû exiger de Ryanair et des autres compagnies aériennes des redevances aéronautiques bien supérieures, afin d'assurer son propre équilibre financier. Dans cette hypothèse, il est possible que Ryanair, principal client de BSCA, aurait décidé de transférer sa base de Charleroi vers un autre aéroport, voire de réduire sensiblement son activité dans cet aéroport, ce qui également aurait compromis le développement de l'aéroport et les retombées qu'en attendait la Région en termes de développement économique.
- (612) Sur la base du plan d'affaires de 2002, la Commission estime que les aides de 2002 et 2003 étaient nécessaires.

⁽²¹⁷⁾ Voir note 209.

⁽²¹⁸⁾ Les zones de chalandise des deux aéroports incluent la Région de Bruxelles-capitale, qui compte 1,2 million d'habitants et dont la densité s'élève à 7 250 habitants au kilomètre carré. La densité de la Belgique (qui, certes, ne correspond pas exactement aux zones de chalandise des deux aéroports) est l'une des plus élevées au monde avec 364 habitants par kilomètre carré.

⁽²¹⁹⁾ Les zones de chalandise des deux aéroports incluent la Région de Bruxelles-capitale. Cette dernière est le siège d'institutions européennes, d'organisations internationales et d'entreprises multinationales, suscitant une forte demande en services aériens. De plus, le Produit Intérieur Brut par habitant en Belgique (qui, certes, ne correspond pas exactement aux zones de chalandise des deux aéroports), exprimé en standards de pouvoir d'achat, est supérieur de 20 % à la moyenne de l'Union européenne (source: Eurostat).

⁽²²⁰⁾ Soit le trafic annuel effectif de passagers enregistré au cours des deux exercices précédant celui durant lequel l'aide est notifiée ou, en l'absence de notification, octroyée. Dans le cas d'un aéroport récemment créé assurant le transport de passagers, il conviendra de tenir compte du trafic de passagers annuel moyen escompté au cours des deux exercices suivant le démarrage de cette activité. Ces plafonds comptabilisent les allers simples; un passager qui effectue un vol vers l'aéroport et le vol retour, par exemple, serait comptabilisé deux fois. Ils s'appliquent aux liaisons individuelles. Si un aéroport fait partie d'un groupe d'aéroports, le nombre de passagers est établi sur la base de chaque aéroport individuel.

6.3.2.3. *Caractère approprié de l'aide en tant qu'instrument d'intervention*

- (613) Le point 120 des lignes directrices aviation prévoit que «les États membres doivent démontrer que l'aide est appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi ou résoudre les problèmes ciblés. Une aide ne sera pas jugée compatible avec le marché intérieur si d'autres instruments d'intervention ou d'aide entraînant moins de distorsions permettent d'atteindre le même objectif».
- (614) Dans l'esprit des points 121 à 123 des lignes directrices aviation — et même si ces points ne s'appliquent pas formellement au cas présent —, on peut examiner s'il existerait un instrument d'intervention permettant d'atteindre le même objectif, qui encouragerait davantage la gestion efficace de l'aéroport. Les instruments fixant préalablement le montant de l'aide de façon à couvrir le déficit de financement prévisible sont des exemples d'instruments encourageant la gestion efficace d'un aéroport.
- (615) La redevance de concession payée par BSCA est définie ex ante et donc incite à BSCA à gérer l'aéroport de façon efficace. S'il est vrai qu'en revanche, la subvention versée par la Région pour des services est fonction des coûts encourus et non d'un montant forfaitaire défini ex ante, la part de cette subvention relative aux services de nature économique reste relativement faible. De même, l'augmentation de capital de 2002 est une intervention ponctuelle qui ne résulte donc pas d'un montant forfaitaire défini ex ante, mais elle représente un montant relativement limité par rapport aux montants d'aide résultant des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003. Dès lors, la Commission conclut que l'aide à BSCA préserve les incitations de BSCA de gérer l'aéroport de façon efficace et constitue un instrument d'intervention approprié.

6.3.2.4. *Existence d'un effet d'incitation*

- (616) Le point 124 des lignes directrices aviation précise que «les aides au fonctionnement ont un effet d'incitation s'il est probable qu'en leur absence, et compte tenu de la présence possible d'une aide à l'investissement et du niveau de trafic, le niveau d'activité économique de l'aéroport concerné serait sensiblement réduit».
- (617) Les aides à BSCA ont permis une modernisation de l'aéroport de Charleroi et une augmentation de sa capacité, tout en maintenant les coûts de fonctionnement de BSCA à un niveau lui permettant d'offrir et de maintenir des conditions attractives au bénéfice des compagnies aériennes utilisatrices, notamment Ryanair, sans rencontrer des difficultés financières majeures. En effet, ainsi qu'indiqué dans le considérant 611, en l'absence d'aides, BSCA aurait dû exiger de Ryanair et des autres compagnies aériennes des redevances aéronautiques bien supérieures. Dans cette hypothèse, il est possible que Ryanair, principal client de BSCA, aurait décidé de déménager sa base de Charleroi vers un autre aéroport, voire de réduire sensiblement son activité dans cet aéroport.
- (618) La Commission en conclut qu'en l'absence d'aide, le niveau d'activité économique de l'aéroport de Charleroi aurait probablement été sensiblement réduit. La Commission estime donc que l'aide a eu un effet incitatif.

6.3.2.5. *Proportionnalité du montant de l'aide (limitation de l'aide au minimum nécessaire)*

- (619) Le point 125 des lignes directrices aviation précise que «[p]our être proportionnées, les aides au fonctionnement consenties aux aéroports doivent être limitées au minimum nécessaire pour que l'activité visée puisse être mise en œuvre».
- (620) Pour déterminer si les aides sont proportionnées, il convient d'examiner si le plan d'affaires de BSCA (intégrant les aides) permettait à BSCA d'escompter un bénéfice ne dépassant pas un bénéfice raisonnable.
- (621) Le plan d'affaires de BSCA de 2002 fait apparaître un retour sur fonds propres anticipé sur la période 2002-2015 de 8,3 % et un retour sur capital investi de 9,6 %. Étant donné qu'afin d'appliquer le critère de l'opérateur en économie de marché, la Commission a estimé qu'un taux de retour sur fonds propres de 9 % pouvait être attendu en 2002 ⁽²²¹⁾, la Commission conclut que le bénéfice prévu ex ante n'excédait pas un niveau raisonnable. Dans la mesure où l'aide a été conçue de façon à assurer à BSCA une couverture de ces coûts et un bénéfice n'excédant pas un niveau raisonnable, les aides de 2002 et 2003 peuvent être considérées comme proportionnées.

⁽²²¹⁾ Plus précisément, un taux d'actualisation de 9 % a été utilisé (voir considérant 437); ce dernier reposait sur un coût moyen pondéré du capital de 9 %, qui lui-même reposait sur un taux de retour sur fonds propres de 9 %, la SOWAER n'ayant pas de dettes.

6.3.2.6. Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges

- (622) Le point 137 des lignes directrices aviation souligne l'importance de l'appréciation des effets de l'aide en termes de distorsions de concurrence pour les aides octroyées avant le 4 avril 2014. Il précise en effet que «[p]our apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement octroyées avant le 4 avril 2014, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence».
- (623) Par ailleurs, le point 131 des lignes directrices aviation précise que «[p]our apprécier la compatibilité des aides au fonctionnement, la Commission tiendra compte des distorsions de concurrence et des effets sur les échanges. Lorsqu'un aéroport est situé dans la même zone d'attraction qu'un autre aéroport disposant de capacités inutilisées, le plan d'exploitation doit indiquer, sur la base de prévisions valables du trafic de passagers et de fret, l'incidence probable sur le trafic de l'autre aéroport situé dans cette zone d'attraction».
- a) Identification de la zone de chalandise et des aéroports concurrents
- (624) Selon la Belgique, la zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi se situe à deux heures de route et comprend 15 millions de personnes susceptibles d'être clientes de compagnies *low cost*. Cette zone comprend la Belgique, le nord de la France, le sud des Pays bas, le nord du Luxembourg et l'extrême ouest de l'Allemagne.
- (625) A proximité de Charleroi se trouvent plusieurs aéroports dont les zones de chalandise recoupent celle de Charleroi: Liège (à 49 minutes par la route et 78 kilomètres de distance) — il convient néanmoins de préciser que l'aéroport de Liège est spécialisé sur le fret —, Lille (1 heure et 12 minutes, 121 kilomètres) et surtout Bruxelles-National [46 minutes, 69 kilomètres ⁽²²²⁾] ⁽²²³⁾.
- (626) La zone de chalandise de l'aéroport de Charleroi recoupe en grande partie la zone de chalandise de l'aéroport de Bruxelles-National. La zone de recoupement inclut notamment la Région de Bruxelles-capitale, zone la plus densément peuplée de la zone de recoupement avec 1,2 million d'habitants. Même si l'aéroport de Charleroi est plus éloigné de Bruxelles que l'aéroport de Bruxelles-National, le temps de parcours du centre de Bruxelles vers Charleroi par la route n'est supérieur que d'environ 30 minutes au temps de parcours vers Bruxelles-National.

Tableau 28

Distances et temps de parcours entre le centre de Bruxelles et les aéroports de Charleroi et Bruxelles-National

Du centre de Bruxelles à...	Charleroi	Bruxelles-National
Distance	46 kilomètres	12 kilomètres
Voiture	45 minutes	16 minutes
Bus	45 minutes	18 minutes
Train	50 minutes (via Charleroi Sud)	17 minutes

Source: décision de la Commission relative à Ryanair/Aer Lingus du 27 février 2013.

⁽²²²⁾ Par comparaison, la distance entre l'aéroport de Frankfurt Hahn et l'aéroport principal de Francfort est de 120 kilomètres.

⁽²²³⁾ Temps et distances indiqués par le site <https://maps.google.com>

b) Analyse des distorsions de concurrence engendrées par l'aide

(627) Les distorsions de concurrence induites par l'aide peuvent se produire du fait que:

- BSCA attire à Charleroi des compagnies aériennes que cet aéroport n'aurait pas été en mesure d'attirer sans l'aide et qui auraient été susceptibles d'allouer leurs ressources (avions, équipages) à d'autres aéroports, en particulier les plus proches tels que Bruxelles-National,
- l'aide est susceptible d'influencer le comportement de certains passagers, ceux qui compte tenu de leurs impératifs d'origine et de destination, sont en mesure de choisir entre un service ayant pour origine ou destination Charleroi et un service ayant pour origine ou destination Bruxelles-National. En effet, ces passagers sont susceptibles d'être attirés par les tarifs bas offerts par les compagnies aériennes opérant à Charleroi (tarifs qui auraient été susceptibles d'être plus élevés en l'absence d'aide à BSCA) au détriment des compagnies opérant à Bruxelles-National.

i) Examen de la substituabilité des offres de services des aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National

(628) Selon la Belgique, pour ce qui concerne l'absence ou l'évitement d'effet négatif indu sur la concurrence, la Commission doit se replacer au moment de la date d'octroi du financement public afin d'évaluer si cette condition est remplie. Toujours selon la Belgique, le développement de l'aéroport de Charleroi découle de la création d'un nouveau marché sur un segment particulier qui n'était pas ou était très peu développé à l'aéroport de Bruxelles-National au moment de l'octroi de l'aide, à savoir le low cost. De plus, deux études réalisées par des experts indépendants, Roland Berger International Management Consultant et GTM, avaient établi la saturation proche de l'aéroport de Bruxelles-National et l'absence de chevauchement en termes de clientèle entre les deux aéroports. Les compagnies fréquentant l'aéroport de Bruxelles n'avaient à l'époque aucun intérêt pour l'aéroport de Charleroi tandis que Ryanair, le principal usager de l'aéroport de Charleroi, n'avait à cette époque-là aucune stratégie d'installation dans des aéroports principaux. En 2000, l'aéroport de Charleroi souffrait d'un déficit d'image important comme l'attestaient les études de GTM et de Roland Berger International Management Consultant. L'infrastructure était exiguë, limitée et peu fréquentée. L'aéroport n'offrait qu'une liaison régulière et quelques vols charters en été. Par conséquent, selon la Belgique, il ne pouvait être considéré à l'époque, que l'aéroport de Charleroi était à même de faire concurrence à l'aéroport de Bruxelles-National. Enfin, l'aéroport de Bruxelles-National était privilégié en termes d'infrastructures (plusieurs terminaux, plusieurs pistes, etc.) et d'accessibilité grâce à sa localisation proche de la capitale et à la liaison ferroviaire dont l'aéroport de Charleroi est dépourvu.

(629) En ce qui concerne ces commentaires de la Belgique, la Commission fait les observations suivantes:

- même à supposer qu'aux fins de l'analyse de compatibilité, l'examen des effets de l'aide en termes de distorsion de la concurrence doit considérer le moment où l'aide a été octroyée, il conviendrait néanmoins de considérer les effets de l'aide à court et long termes, tels qu'ils pouvaient être prévus au moment où l'aide a été octroyée. Au moment de l'octroi de l'aide, il pouvait être prévu que l'aide allait permettre à BSCA d'offrir des tarifs très avantageux pour les services qu'il serait en mesure d'offrir notamment grâce aux investissements réalisés par la SOWAER, ces investissements ayant pour effet d'accroître considérablement la capacité de l'aéroport de Charleroi. À cet égard, il peut être rappelé que le plan d'affaires de 2002 prévoyait une forte augmentation du trafic à l'aéroport de Charleroi, ce trafic devant passer de 1,2 million de passagers en 2002 à près de 3 millions de passagers en 2010. Il était donc clair au moment de l'octroi des aides à BSCA que les aides permettraient à BSCA de se développer fortement et qu'il ne pouvait être exclu que ce développement se fasse partiellement au détriment d'aéroports concurrents, notamment de Bruxelles-National,
- la Belgique indique qu'au moment où les études de Roland Berger International Management Consultant et GTM ont été réalisées, l'aéroport de Bruxelles-National était proche de la saturation. La Commission constate néanmoins qu'au moment où les mesures ont été octroyées, c'est-à-dire en avril 2002 et en avril 2003, la compagnie aérienne Sabena était tombée en faillite et le trafic à Bruxelles National était déjà largement affecté par cette faillite, chutant de 19,7 millions de passagers en 2001 à 14,4 millions de passagers en 2002. Au moment de l'octroi des mesures, l'aéroport de Bruxelles-National n'était donc pas proche de la saturation.

- (630) Pour ce qui concerne la question de la substituabilité des offres de services des aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National, la Commission reconnaît que les deux aéroports ne sont pas parfaitement substituables:
- du fait du relatif éloignement de Charleroi par rapport au cœur de l'agglomération bruxelloise et de son profil «low cost» (tant par son infrastructure que par les compagnies aériennes qui l'utilisent et les services qu'il offre), l'aéroport de Charleroi ne constitue pas une alternative à celui de Bruxelles-National pour certaines catégories de passagers (notamment les voyageurs d'affaires les plus sensibles au facteur temps),
 - l'aéroport de Charleroi présente un profil d'aéroport «point à point» réservé aux vols court courrier, qui ne lui permet pas d'être une alternative valable à Bruxelles-National pour les compagnies aériennes telles que Brussels Airlines qui exploitent des vols long courrier et/ou s'appuient sur un modèle «hub-and-spoke», consistant à alimenter un réseau long courrier au départ d'un aéroport «hub» par des passagers en transit amenés vers le hub via un réseau court et moyen courrier,
 - l'aéroport de Bruxelles-National est peu susceptible de constituer une alternative crédible à l'aéroport de Charleroi pour certaines catégories de passagers très sensibles au prix.
- (631) Il n'en demeure pas moins que les offres se recouvrent partiellement. S'il est vrai que ce recouvrement était moindre au moment où l'aide a été octroyée, il existait néanmoins déjà. De plus, il pouvait être prévu que du fait de l'aide, les offres des deux aéroports seraient davantage en concurrence. Ainsi, l'aéroport de Charleroi offre des vols susceptibles d'intéresser une partie de la clientèle de l'aéroport de Bruxelles-National utilisant des vols court et moyen courrier. Les données suivantes montrent l'évolution du nombre de liaisons exploitées au départ de l'aéroport Charleroi et parmi elles, celles pour lesquelles une liaison au départ de l'aéroport de Bruxelles-National était offerte vers la même destination.

Tableau 29

Liaisons au départ de l'aéroport de Charleroi et parmi elles, celles pour lesquelles la même destination est desservie au départ de l'aéroport de Bruxelles-National

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre de liaisons au départ de l'aéroport de Charleroi	7	9	11	17	14	26	33	52	67	84	91	97	102
dont liaisons pour lesquelles la même destination est desservie au départ de l'aéroport de Bruxelles-National	5	5	7	9	9	16	21	32	38	53	60	63	63

Source: annexe 11 de la lettre de la Belgique transmise le 7 février 2014.

- (632) Les liaisons offertes de façon équivalente à l'aéroport de Charleroi et l'aéroport de Bruxelles-National ont donc fortement augmenté (passant de 5 en 2002 à 63 en 2013), engendrant ainsi une forte pression concurrentielle sur l'aéroport de Bruxelles-National.

ii) Examen des effets de l'aide

- (633) Selon le gestionnaire de l'aéroport de Bruxelles-National (ci-après «BAC»), compte tenu de ce recoupement important entre les liaisons opérées au départ de l'aéroport de Charleroi et les destinations opérées au départ de l'aéroport de Bruxelles-National, l'effet de l'aide, qui permet à BSCA d'offrir aux compagnies aériennes des tarifs particulièrement attractifs, serait très important sur l'aéroport de Bruxelles-National. La distorsion de concurrence serait particulièrement forte sur les vols courts, car la redevance a un impact relatif plus important sur le prix des vols courts que sur celui des vols longs.

(634) Le tableau 30 montre l'évolution du nombre de passagers au départ et à l'arrivée sur les vols courts à Charleroi et Bruxelles-National (Bruxelles-National et Charleroi n'étant pas en concurrence sur les vols long-courrier puisque ces derniers ne sont pas proposés à Charleroi).

Tableau 30

Évolution du nombre de passagers sur les vols «court-courrier» au départ et à l'arrivée à Bruxelles-National (BRU) et Charleroi (CRL)

	BRU		CRL		BRU+CRL	
	Marché des vols court-courrier (nombre de passagers en millions)	Evolution annuelle (%)	Marché des vols court-courrier (nombre de passagers en millions)	Evolution annuelle (%)	Marché des vols court-courrier (nombre de passagers en millions)	Evolution annuelle (%)
2004	11,8		2,0		13,8	
2005	12,2	4	1,9	- 5	14,1	2
2006	12,5	3	2,2	16	14,7	4
2007	13,4	8	2,4	9	15,8	7
2008	13,2	- 1	2,9	21	16,1	2
2009	11,7	- 11	3,9	35	15,6	- 3
2010	11,3	- 3	5,2	33	16,5	6
2011	12,2	7	5,9	14	18,1	9
2012	12,1	- 1	6,5	10	18,6	3
2013	12,4	3	6,8	4	19,2	3

Source: observations de BAC — 8 mai 2014.

(635) Le tableau figurant au considérant 634 montre qu'alors qu'en 2004 le trafic à Charleroi ne représentait que 17 % du trafic de Bruxelles-National sur le segment du court-courrier, il en représentait en 2013 près de 55 %. La croissance de l'aéroport de Charleroi a été particulièrement forte dans les années 2008 à 2010, alors que dans le même temps le trafic sur les vols court-courrier décroissait à Bruxelles-National. Cet important développement de l'aéroport de Charleroi dans les années 2008 à 2010 s'explique en partie par l'ouverture du nouveau terminal en 2008, financé par la SOWAER et pour lequel il a été établi dans la présente décision que BSCA ne payait pas un prix de marché.

(636) Selon BAC, cette situation conduit à un manque à gagner qui s'élève à 2,5 millions de passagers, soit à une perte annuelle de 50 millions d'EUR. BAC évalue que sur les 4 millions de passagers additionnels à Charleroi en 2011 par rapport à 2005, il est probable que 1,5 million seulement soient de nouveaux clients, tandis que les 2,5 millions restants sont des passagers qui en d'autres circonstances seraient venus ou restés à Bruxelles-National.

iii) Conclusion

(637) La Commission constate que:

- les aéroports de Charleroi et de Bruxelles-National sont en concurrence pour certains vols de point-point court et moyen-courrier et pour certains usagers,
- l'aéroport de Bruxelles-National n'est pas congestionné,
- l'aide a permis à BSCA d'offrir aux compagnies aériennes des tarifs particulièrement attractifs pour ses services aéroportuaires. La Commission estime que sans l'aide, BSCA n'aurait sans doute pas été en mesure d'obtenir que Ryanair base un nombre important de vols à l'aéroport de Charleroi. Le développement de l'aéroport de Charleroi a été d'autant plus fort que la Région a décidé d'investir de façon importante dans l'aéroport et ainsi d'accroître sa capacité: l'aéroport est ainsi passé d'une capacité théorique d'1 million de passagers avant les investissements réalisés en application des mesures de 2002 et 2003 à une capacité théorique de 3 millions de passagers après les investissements (notons que la capacité réelle est en fait supérieure, comme l'attestent les chiffres relatifs au trafic à l'aéroport de Charleroi, un dépassement de la capacité nominale d'un terminal étant en général possible en y dégradant le niveau de confort des passagers et/ou en procédant à quelques aménagements n'entraînant pas d'investissements massifs).

(638) La Commission en conclut que les aides ont engendré des distorsions de concurrence importantes nuisant aux aéroports en concurrence avec l'aéroport de Charleroi, en premier lieu, l'aéroport de Bruxelles-National. S'agissant de l'augmentation de capital de 2002, dans l'hypothèse où elle constitue une aide, elle a contribué à ces distorsions dans la mesure où elle a évité des difficultés financières à BSCA et lui a permis de conduire le développement de l'aéroport de Charleroi. Cette contribution aux distorsions de concurrence est toutefois modeste, dans la mesure où il s'agit d'une intervention ponctuelle, de montant limité par rapport aux montants d'aide résultant des autres mesures faisant l'objet du présent examen, et qui de plus est intervenue au début de la phase de développement de l'aéroport, alors que le trafic de celui-ci était encore assez modeste par rapport à celui de l'aéroport de Bruxelles-National.

(639) La Commission constate que le trafic à l'aéroport de Charleroi a plus que quintuplé depuis l'octroi des aides ⁽²²⁴⁾ (cette croissance est bien supérieure à la croissance moyenne des aéroports), alors que le trafic à l'aéroport de Bruxelles-National sur le segment des vols de point-point court et moyen-courrier a stagné depuis 2004. Ceci confirme a posteriori qu'une partie de la croissance de l'aéroport de Charleroi a été faite au détriment de la croissance de celui de Bruxelles-National. La Commission observe également que l'impact concurrentiel de l'aéroport de Charleroi a été particulièrement fort à partir de 2008 grâce à l'augmentation de sa capacité permise notamment par les investissements réalisés par la SOWAER.

(640) La Commission constate également que depuis le début de 2014, l'aéroport de Bruxelles-National accueille Ryanair et se développe sur le segment du low cost. Elle accueillait déjà Vueling. La concurrence entre les deux aéroports risque donc encore de s'accroître à l'avenir, puisque les deux aéroports sont susceptibles d'attirer les mêmes compagnies aériennes et les mêmes segments de clientèle.

(641) Sur le fondement de ces éléments, la Commission conclut que les aides ont provoqué des distorsions de concurrence significatives en allégeant les coûts de fonctionnement de BSCA au moyen de redevances de concession anormalement basses. Ces distorsions étaient certes limitées dans les premières années qui ont suivi l'octroi des mesures en question, c'est-à-dire en 2002 et 2003, les investissements n'ayant pas encore été totalement réalisés et l'aéroport de Charleroi enregistrant un trafic encore limité, mais elles se sont accrues par la suite et sont aujourd'hui très significatives.

6.3.2.7. Conclusion sur la compatibilité des aides en faveur de BSCA sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE

(642) La Commission conclut que les aides en faveur de BSCA ont contribué au développement économique régional, mais qu'elles ont eu des effets importants et croissants sur les aéroports concurrents de l'aéroport de Charleroi, et notamment sur l'aéroport de Bruxelles-National.

⁽²²⁴⁾ Tableau 4 — Statistiques annuelles de trafic à l'aéroport de Charleroi.

- (643) La Commission note que si les aides avaient été octroyées après l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation, soit après le 4 avril 2014, ces aides ne pourraient pas être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. En effet, le point 119 des lignes directrices aviation prévoit que «pour être admissible au bénéfice d'une aide au fonctionnement, un aéroport ne doit pas accueillir plus de 3 millions de passagers par an».
- (644) Ces aides ont été octroyées avant le 4 avril 2014 et le point 119 des lignes directrices aviation n'est pas applicable. Néanmoins, selon les lignes directrices aviation, la Commission doit analyser les aides au fonctionnement illégales accordées aux aéroports en tenant compte des distorsions de concurrence induites par ces aides ⁽²²⁵⁾. Selon la Commission, cette exigence implique de se prononcer sur les aides en question à la lumière, d'une part, de leurs effets positifs en vue de l'objectif d'intérêt général qu'elles poursuivent et, d'autre part, de leurs effets négatifs sur la concurrence et les échanges. Dans le cas présent, il a été établi que les aides avaient eu un effet positif important sur le développement économique de Charleroi et de sa région, qui peut être reconnu comme un objectif d'intérêt général justifiant une aide au fonctionnement, tout en ayant produit des effets négatifs devenus significatifs, qui se sont accrus au cours du temps et sont devenus très importants.
- (645) En l'occurrence, étant donné que les effets négatifs des aides, initialement limités, se sont accrus de manière continue au cours du temps pour atteindre une ampleur trop importante, la Commission estime que la Région-SOWAER aurait dû, à partir d'une certaine date, exiger que BSCA paie une redevance de concession conforme au niveau qui aurait été déterminé lors de l'octroi des mesures en cause, en 2002 et 2003, si la Région-SOWAER s'était comportée vis-à-vis de BSCA comme un opérateur en économie de marché mettant ses infrastructures à disposition dans une perspective de rentabilité. BSCA aurait ainsi bénéficié d'une aide au fonctionnement sous forme de redevance de concession trop faible jusqu'à la date en question, à titre transitoire, et non au-delà.
- (646) La Commission estime qu'afin de ramener les effets négatifs des aides sur la concurrence et les échanges à un niveau acceptable, afin que les aides soient compatibles avec le marché intérieur, il est nécessaire de mettre cette approche en œuvre a posteriori, sous forme: i) d'une récupération auprès de BSCA des montants d'aide perçus à compter de la date en question; et ii) d'un ajustement des modalités de calcul de la redevance de concession pour la période postérieure à l'adoption de la présente décision et s'étendant jusqu'à l'expiration de la concession dont bénéficie BSCA, de telle sorte qu'au cours de cette période, BSCA paie à la Région/SOWAER une redevance de concession conforme au niveau qui aurait été déterminé lors de l'octroi des mesures en cause, en 2002 et 2003, si la Région-SOWAER s'était comportée vis-à-vis de BSCA comme un opérateur en économie de marché.
- (647) La date en question résultant d'une mise en balance d'effets positifs sur le développement économique local et d'effets négatifs sur la concurrence, elle ne peut résulter exclusivement de l'application d'une méthode d'analyse économique, mais suppose nécessairement l'usage par la Commission de l'importante marge d'appréciation dont elle dispose en matière de compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur.
- (648) A cet égard, la Commission note que l'entrée en vigueur des lignes directrices aviation, le 4 avril 2014, constitue une évolution importante en matière de soutien public aux aéroports puisque selon les lignes directrices aviation, à compter de cette date, les États membres ne peuvent plus octroyer de nouvelles aides au fonctionnement aux aéroports de plus de 3 millions de passagers. L'objectif de cette disposition est manifestement de limiter, à compter du 4 avril 2014, les effets négatifs des aides au fonctionnement octroyées aux aéroports. La Commission estime que cette date constitue également une référence appropriée dans la présente affaire, et qu'elle peut être considérée comme le moment à partir duquel BSCA aurait dû cesser de payer une redevance de concession trop faible en application des mesures de 2002 et 2003. S'agissant de l'augmentation de capital de 2002, au vu des considérations exposées au considérant 638 et du fait que cette mesure a été octroyée avant le 4 avril 2014, la Commission estime que dans l'hypothèse où cette mesure constitue une aide d'État, cette aide est compatible avec le marché intérieur.
- (649) En conclusion, la Commission estime que:
- les mesures mises à exécution par la Belgique en faveur de BSCA au titre des conventions de 2002 et de la décision d'investissements de 2003 constituent des aides d'État compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE jusqu'au 3 avril 2014 et des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur à partir du 4 avril 2014,

⁽²²⁵⁾ Voir points 131 et 137 des lignes directrices aviation.

- à supposer qu'elle constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, l'augmentation de capital de BSCA souscrite le 3 décembre 2002 par la SOWAER est une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.

6.4. Applicabilité du délai de prescription aux aides en faveur de BSCA

- (650) L'article 15 du règlement de procédure prévoit que la récupération d'aides d'État est soumise à un délai de prescription de dix ans. Le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire
- (651) Selon la Belgique, la subvention versée par la Région à BSCA pour certains services de BSCA liés à l'activité aéroportuaire bénéficie de la prescription prévue par l'article 15 du règlement de procédure. En effet, cette subvention aurait selon la Belgique été octroyée le 9 juillet 1991, date de la conclusion de la convention Région/BSCA et du cahier des charges y annexé. Selon la Belgique, depuis cette date, nonobstant l'adoption de dispositions diverses dénuées d'impact sur le principe de la compensation obligatoire par la région de ces coûts, le paiement de cette subvention incombe à la Région. Seuls quelques services non économiques visés par l'avenant n° 6 du 15 janvier 2008 ne seraient pas visés par cette prescription.
- (652) Tout d'abord, la Commission rappelle qu'ainsi qu'exposé au considérant 415, la Commission estime qu'elle doit examiner la subvention pour certains services liés à l'activité aéroportuaire en conjonction avec les autres éléments de l'économie de la concession (mise à disposition des infrastructures et redevance de concession).
- (653) A supposer même que la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire puisse être examinée indépendamment de la convention SOWAER/BSCA, la Commission réfute néanmoins l'analyse selon laquelle la mesure octroyant cette subvention n'aurait fait l'objet d'aucune modification substantielle. Au contraire, la Commission estime que chacun des trois amendements suivants a substantiellement modifié la mesure.

6.4.1. L'avenant n° 3 du 29 mars 2002

- (654) La Commission observe qu'en application de l'article 25 du cahier des charges annexé à la convention Région/BSCA du 9 juillet 1991, ce n'était que pour une durée transitoire que la Région prenait en charge le coût des services incendie et entretien.
- (655) Cette durée transitoire a été prorogée jusqu'au 1^{er} janvier 2000 en application de l'avenant n° 2 au cahier des charges annexé à la convention.
- (656) Au titre des années 2000 et 2001, des subventions pour les frais «incendie et entretien» ont été versées par la Région wallonne à BSCA sur des fondements juridiques distincts de la convention Région/BSCA ⁽²²⁶⁾, les actes en question n'engageant pas la Région vis-à-vis de BSCA au-delà des années 2000 et 2001.
- (657) Pour ce qui concerne l'année 2002, la Belgique fait valoir que bien qu'il ait toujours été prévu par la Région de poursuivre l'octroi d'une compensation pour ces coûts, la création de la SOWAER et la mise en place d'un nouveau cadre juridique ont entraîné un retard dans la formalisation de la prolongation de cette compensation. Selon la Belgique, le maintien de cette prise en charge fut confirmé par un courrier du 5 juillet 2001 adressé par BSCA à l'administration wallonne des transports et équipements détaillant les grandes lignes du budget 2002 de BSCA consacrées aux coûts liés à ces services, suite à une conversation téléphonique par laquelle, selon la Belgique, la Région avait confirmé la prise en charge de ces services pour 2002.

⁽²²⁶⁾ Au titre de l'année 2000: décret du 16 décembre 1999 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2000 et arrêté du 27 septembre 2000 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2000.
Au titre de l'année 2001: décret du 14 décembre 2000 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2001 et arrêté du 4 octobre 2001 du gouvernement wallon octroyant une subvention d'exploitation à BSCA destinée à couvrir les dépenses relatives aux services incendie et entretien de l'aéroport de Charleroi pour l'année 2001.

- (658) Ainsi que précisé dans les considérants 71 et 72, l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention de concession Région/BSCA modifie l'article 3.2 de la convention Région/BSCA et prévoit que la Région wallonne rembourse les dépenses (charges et investissements) inhérents aux services incendie et entretien. L'avenant n° 3 modifie également l'article 25 du cahier des charges et prévoit que le concessionnaire soumet à l'autorité concédante le budget relatif aux rubriques incendie et entretien et qu'il tient un compte d'exploitation distinct qui pourra à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante.
- (659) La Commission estime que l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention de concession Région/BSCA affecte substantiellement la mesure. En effet, l'avenant n° 3 instaure un engagement écrit de la Région de prendre en charge les coûts liés aux services incendie et entretien, alors qu'il n'existait plus d'engagement écrit de la Région applicable aux sommes engagées par BSCA depuis le 1^{er} janvier 2002.
- (660) De plus, l'avenant n° 3 modifie l'article 3.2 de la convention Région/BSCA et prévoit que la Région rembourse les dépenses (charges et investissements) inhérents aux services incendie et entretien. Il modifie également l'article 25 du cahier des charges et prévoit que le concessionnaire soumet à l'autorité concédante le budget relatif aux rubriques incendie et entretien et qu'il tient un compte d'exploitation distinct qui pourra à tout moment être analysé et contrôlé par l'autorité concédante. À cet égard, la Commission souligne que l'avenant n° 3 prévoit dans ce compte d'exploitation l'inclusion des coûts des investissements et/ou charges d'amortissement des investissements, alors que ce n'était pas le cas auparavant.
- (661) Sur le fondement de ces éléments, la Commission estime que la subvention versée par la Région à BSCA pour certains services de BSCA liés à l'activité aéroportuaire a été instaurée, ou en tous cas substantiellement modifiée, par l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention Région/BSCA.

6.4.2. L'avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006

- (662) Par les dispositions suivantes, l'avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006 a modifié substantiellement l'avenant n° 3:
- en application de l'article 3.2.2 de la convention Région/BSCA tel que modifié par l'avenant n° 5, la Région compense les dépenses engagées par BSCA pour «les services liés à la protection contre l'incendie, à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire», alors qu'antérieurement, la Région compensait les dépenses engagées par BSCA pour les services «entretien et incendie». Selon la Belgique, cette nouvelle formulation visait à définir de manière plus précise les coûts pris en charge par la Région wallonne, mais n'affectait pas substantiellement le périmètre des services pris en charge. La Commission observe néanmoins que même dans l'hypothèse où l'on ignorerait le changement du libellé des services pour lesquels BSCA reçoit une compensation, le détail des dépenses prises en charge en application de l'article 25 du cahier des charges tel que modifié par l'avenant n° 5 diffère en ce qu'il inclut certaines dépenses qui n'étaient pas antérieurement mentionnées, à savoir «les services liés à la sécurité du trafic au sol et du site aéroportuaire incluant l'entretien courant du site aéroportuaire, (...), les petits travaux d'asphaltage, d'entretien courant et de réparation de la piste et des accès, l'entretien et la maintenance opérationnelle de l'éclairage et du balisage de la piste, les travaux de fauchage, le dégommeage de la piste et son marquage, le déneigement et tout autre service garantissant la sécurité du trafic au sol, du site aéroportuaire et des infrastructures à l'exception des espaces commerciaux de la zone aéroportuaire»,
 - la subvention est plafonnée, alors qu'elle ne l'était pas antérieurement; le plafonnement s'avère applicable dès la première entrée en vigueur de l'avenant n° 5 et a donc un impact sur le montant de la subvention versée par la Région à BSCA dès la première année,
 - le montant de la subvention doit être revu avant juillet 2009 ⁽²²⁷⁾.

⁽²²⁷⁾ Cette révision n'a finalement eu lieu qu'en 2013. Mais il n'en demeure pas moins que l'introduction d'une date de révision modifiait de façon importante la mesure.

- (663) Sur le fondement de ces différents éléments, la Commission estime que la mesure a connu une affectation substantielle avec l'adoption de l'avenant n° 5 du 10 mars 2006 à la convention Région/BSCA.

6.4.3. L'avenant n° 6 à la convention région/BSCA du 15 janvier 2008

- (664) L'avenant n° 6 à la convention région/BSCA du 15 janvier 2008 a modifié substantiellement l'avenant n° 5 en étendant sensiblement le périmètre des services pour lesquels la Région verse une subvention à BSCA, puisque dorénavant ces services incluent le suivi et l'enregistrement des vols, la planification des vols prévisionnels, le marshaling et la sûreté. Or ainsi qu'il a été exposé dans la section 6.1.1, la Commission estime que ces services, à l'exception des services de sûreté, constituent des services de nature économique.

6.4.4. Conclusion

- (665) La Commission en conclut que la subvention versée par la Région à BSCA pour certains services liés à l'activité aéroportuaire ne peut être considérée comme une mesure ayant été en vigueur de façon continue et n'ayant connu aucune modification substantielle depuis 1991. Le versement de cette subvention est fondé sur plusieurs mesures nouvelles successivement applicables. Celles examinées dans la présente décision sont: a) l'avenant n° 3 à la convention Région/BSCA du 29 mars 2002; b) l'avenant n° 5 à la convention Région/BSCA du 10 mars 2006; et c) l'avenant n° 6 à la convention région/BSCA du 15 janvier 2008.
- (666) Les mesures a) à c) ne peuvent bénéficier de la prescription décennale puisque moins de dix ans se sont écoulés entre le moment de leur octroi et le 20 avril 2011, date à laquelle la Commission a transmis sa première demande d'information à la Belgique au sujet des aides en faveur de BSCA. Or, ainsi que le précise l'article 15 du règlement de procédure, toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale interrompt le délai de prescription. La Commission en conclut que la prescription prévue par l'article 15 du règlement de procédure n'est pas applicable aux aides en faveur de BSCA examinées dans la présente décision.

6.5. Applicabilité du principe de confiance légitime à la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire

- (667) L'article 14, paragraphe 1, du règlement de procédure prévoit que «[l]a Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire». En particulier, la Commission ne peut demander le recouvrement des aides qui, bien qu'accordées dans la période de 10 ans définie à l'article 15, paragraphe 1, du règlement de procédure, seraient couvertes par l'existence d'une confiance légitime — dans le chef de leur bénéficiaire — résultant d'actes ou de positions pris par la Commission dans le passé.
- (668) Ainsi qu'indiqué dans la section 5.4 de la présente décision, la Belgique soutient qu'une récupération concernant la subvention versée par la Région pour certains services liés à l'activité aéroportuaire serait contraire au principe de confiance légitime.
- (669) La Cour a toutefois établi que le bénéficiaire d'une aide illégale ne peut en général invoquer la confiance légitime⁽²²⁸⁾. En effet, le bénéficiaire aurait dû vérifier que l'aide qui lui était octroyée avait été notifiée et approuvée par la Commission. À cet égard, la Commission rappelle que les aides en faveur de BSCA n'ont pas été notifiées à la Commission.

6.5.1. Absence d'assurances précises

- (670) De plus, ainsi que précisé par la Cour⁽²²⁹⁾, nul ne peut invoquer une violation du principe de confiance légitime «en l'absence d'assurances précises que lui aurait fournies l'administration».

⁽²²⁸⁾ Arrêt de la Cour du 20 septembre 1990 dans l'affaire C-5/89, Commission/Allemagne, Rec. p. I-3437, point 14; arrêt de la Cour du 14 janvier 1997 dans l'affaire C-169/95, Espagne/Commission, Rec. p. I-135, point 51, et arrêt de la Cour du 15 décembre 2005 dans l'affaire C-148/04, Unicredito Italiano, Rec. p. I-11137, point 104.

⁽²²⁹⁾ Arrêt de la Cour du 22 juin 2006 dans les affaires jointes C-182/03 et C-217/03, Belgique et Forum 187/Commission, Rec. p. I-5479, point 147.

- (671) La Belgique soutient que compte tenu de l'absence de mention de grief par la Commission dans sa décision de 2004, BSCA a bénéficié d'assurances précises que la subvention n'était pas susceptible de constituer une aide d'État. La Belgique s'appuie notamment sur le considérant 214 de la décision de 2004, où la Commission indique qu'elle «ne conteste pas la possibilité légitime des autorités wallonnes de continuer à prendre en charge les coûts d'entretien-incendie». Elle indique que cette confiance légitime a été renforcée par la pratique décisionnelle de la Commission sur la distinction entre activités économiques et non économiques telle que réitérée dans la décision de la Commission relative à l'aéroport de Leipzig-Halle.
- (672) La Commission estime que l'absence de grief concernant les aides en faveur de BSCA dans sa décision de 2004 ne saurait constituer une «assurance précise». La Commission rappelle que ni la décision d'ouverture de 2002, ni la décision finale de 2004 ne traitaient des mesures en faveur de BSCA. Pour ce qui concerne le considérant 214 de la décision de 2004, la Commission souligne que ce considérant doit être lu dans son contexte. Il apparaît dans ledit contexte que le considérant en question ne saurait être compris comme une approbation de la mesure au regard des règles en matière d'aides d'État, mais seulement comme l'explicitation du raisonnement selon lequel ce n'est pas la conformité de cette mesure aux règles en matière d'aides d'État qu'examine la Commission, mais la prise en considération de l'incertitude relative à la prise en charge financière par la région de certains services dans le plan d'affaires de BSCA, aux fins de l'application du critère de l'opérateur privé en économie de marché aux contrats de 2001.
- (673) Ainsi qu'exposé dans les considérants 397 à 399 de la présente décision, la Commission conteste que l'on puisse déduire des considérants 182 et 183 de la décision relative à l'aéroport de Leipzig-Halle que la Commission a par le passé estimé que des missions comparables à l'entretien/sécurité du trafic, telles que définies dans la convention Région/BSCA, relèvent de prérogatives de puissance publique.

6.5.2. *Prévisibilité du changement de la ligne de conduite*

- (674) Ainsi que précisé par la Cour ⁽²³⁰⁾, «lorsqu'un opérateur économique prudent et avisé est en mesure de prévoir l'adoption d'une mesure communautaire de nature à affecter ses intérêts, il ne saurait invoquer le bénéfice d'un tel principe lorsque cette mesure est adoptée» ⁽²³¹⁾.
- (675) Selon la Belgique, aucun élément ne permettait à BSCA de concevoir que la Commission allait réexaminer en 2012 une mesure au sujet de laquelle elle n'avait émis aucune réserve en 2004 et que le Tribunal n'avait pas remise en cause en 2008.
- (676) La Commission réfute avoir pris position à l'égard des mesures en faveur de BSCA en adoptant la décision de 2004. Dès lors, la décision de 2012 ne constitue pas un changement dans sa ligne de conduite.
- (677) La Commission réfute également que la présente décision constitue un changement dans sa pratique décisionnelle concernant la distinction entre activités économiques et non économiques. En ce qui concerne la décision relative à l'aéroport de Leipzig Halle citée par la Belgique pour démontrer le prétendu changement de ligne de conduite de la Commission, la Commission réfute que l'on puisse déduire de cette décision que la Commission aurait par le passé estimé que des missions comparables à l'entretien/sécurité du trafic relèvent de l'exercice de puissance publique (voir considérants 397 à 399).
- (678) En conclusion, la Commission estime que la récupération de l'aide illégale et incompatible accordée à BSCA n'est pas contraire au principe de confiance légitime.

7. CONCLUSION ET QUANTIFICATION DES AIDES À RÉCUPÉRER AUPRÈS DE BSCA

7.1. Aides illégalement mises à exécution au bénéfice de BSCA

- (679) La Commission constate qu'en adoptant les conventions de 2002 et la décision d'investissement de 2003, la Belgique a illégalement mis à exécution des aides au bénéfice de BSCA en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Ces aides sont constituées par la différence entre la redevance qu'aurait exigée un opérateur en économie de marché (ci-après la «redevance conforme au prix de marché») et les redevances effectivement versées par BSCA à la Région-SOWAER.

⁽²³⁰⁾ Voir note 233.

⁽²³¹⁾ Arrêt de la Cour du 11 mars 1987 dans l'affaire 265/85, Van den Bergh en Jurgens et Van Dijk Food Products Lopik/Commission, Rec. p. 1155, point 44.

- (680) La redevance conforme au prix de marché est la redevance qu'aurait dû payer BSCA de façon à ce que chacune des deux mesures (les conventions de 2002 et la décision d'investissements de 2003) ait une valeur actualisée nette nulle pour la Région-SOWAER. La Commission a déterminé la redevance conforme au prix de marché en cohérence avec le raisonnement exposé dans la section 6.1.2.2, qui a permis d'établir que les conventions de 2002 et la décision d'investissements de 2003 avaient donné lieu à une redevance de concession inférieure à ce qu'aurait exigé un opérateur en économie de marché guidé par des perspectives de rentabilité.
- (681) La Commission a estimé qu'un opérateur avisé n'aurait pas exigé que, dès la signature de la convention SOWAER/BSCA de 2002, BSCA paie une redevance reflétant les investissements que la SOWAER s'est engagée à réaliser aux termes de cette convention, alors que les investissements n'avaient pas été réalisés et que BSCA ne disposait pas des recettes escomptées de ces investissements. En effet, un opérateur avisé aurait accepté que la redevance n'augmente que lorsque les nouveaux investissements peuvent être exploités par le gestionnaire. À défaut, le gestionnaire risquerait d'avoir des difficultés de trésorerie au cours des années où il ne serait pas encore en mesure de tirer des recettes d'exploitation de la nouvelle infrastructure. La Commission constate d'ailleurs que la convention de sous-concession SOWAER/BSCA de 2002 prévoyait une augmentation de la redevance de concession en 2007, soit deux années après l'entrée en service alors prévue pour le nouveau terminal (2005). En conséquence, la Commission estime qu'un opérateur avisé aurait accepté que BSCA paie la redevance fixée par la convention SOWAER-BSCA de 2002 jusqu'à deux années après la fin de l'année de l'entrée en service du nouveau terminal (soit en 2007), mais aurait exigé que BSCA paye une redevance conforme au prix de marché après cette date, c'est-à-dire une redevance permettant à l'entité Région-SOWAER d'obtenir une valeur actualisée nette nulle sur l'ensemble de la période.
- (682) Le tableau 31 présente:
- les redevances de concession variables attendues de BSCA en application des dispositions en vigueur au moment de l'octroi de la mesure de 2002 ⁽²³²⁾;
 - la redevance de concession additionnelle, conçue comme un montant fixe annuel indexé à un taux de 2 % par an reflétant l'inflation ⁽²³³⁾, qu'aurait dû payer BSCA à partir de 2007 pour que les redevances de concession dues par BSCA correspondent à la redevance de concession conforme au prix de marché en contrepartie des conventions de 2002 ⁽²³⁴⁾;
 - la redevance de concession additionnelle, conçue comme un montant fixe annuel indexé à un taux de 2 % par an reflétant l'inflation, qu'aurait dû payer BSCA à partir de 2008 pour que les redevances de concession dues par BSCA correspondent à la redevance de concession conforme au prix de marché en contrepartie de la décision d'investissement de 2003 ⁽²³⁵⁾.
- (a + b + c) représente les redevances de concession attendues conformes au prix de marché: leurs valeurs sont telles que la valeur actualisée nette des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003 est nulle.

Tableau 31

Redevances de concession anticipées conformes au prix de marché

(en EUR)

	a) Redevances de concession attendues de BSCA au moment de l'octroi de la mesure de 2002	b) Redevances de concession à ajouter à a) de façon à ce que la VAN de la mesure de 2002 égale 0	c) Redevances de concession à ajouter de façon à ce que la VAN de la décision d'investissement de 2003 égale 0	(a + b + c) Redevances de concession conformes au prix de marché
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363

⁽²³²⁾ Ces redevances correspondent à la part variable de la redevance de concession, puisque la part fixe devant être payée par BSCA est compensée par un versement de la Région wallonne à BSCA.

⁽²³³⁾ 2 % est l'objectif de la Banque centrale européenne en termes d'inflation.

⁽²³⁴⁾ Ces redevances de concession additionnelles ont été calculées sur le fondement de l'hypothèse qu'elles augmentaient de 2 % par an.

⁽²³⁵⁾ Voir note 238.

(en EUR)

	a) Redevances de concession attendues de BSCA au moment de l'octroi de la mesure de 2002	b) Redevances de concession à ajouter à a) de façon à ce que la VAN de la mesure de 2002 égale 0	c) Redevances de concession à ajouter de façon à ce que la VAN de la décision d'investissement de 2003 égale 0	(a + b + c) Redevances de concession conformes au prix de marché
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	8 301 157	0	10 952 224
2008	2 704 088	8 467 180	2 391 141	13 562 409
2009	2 758 170	8 636 524	2 438 964	13 833 658
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

(683) Les travaux ayant pris du retard et le terminal étant finalement entré en service en 2007, la Commission estime que BSCA aurait dû payer une redevance conforme au prix de marché à partir de la fin de l'année 2009, soit à partir du 1^{er} janvier 2010. La Commission a estimé que le retard de deux années des travaux devait être pris en charge par la Région et la SOWAER, et non par BSCA, puisque ces entités étaient en charge de réaliser les investissements. Dès lors, la Commission a estimé que BSCA devait payer la redevance de concession conforme au prix de marché à la fin de l'année 2009 seulement, sans pour autant que cette redevance de concession soit augmentée par rapport à l'hypothèse où elle aurait dû la payer à la fin de l'année 2007 comme prévu en application de la convention SOWAER-BSCA de 2002.

(684) Ce sont les redevances variables effectivement dues par BSCA [auxquelles il convient d'ajouter les redevances b) et c) présentées dans le tableau 31] qui doivent être prises en compte pour déterminer les redevances de concession conformes au prix de marché qu'aurait dû payer BSCA et qu'elle devra payer à l'avenir. Il se trouve que même si le trafic s'est avéré bien supérieur à ce qui était prévu en 2002, les redevances effectivement dues [présentées dans la colonne a) du tableau 32] correspondent aux redevances de concession variables attendues [présentées dans la colonne a) du tableau 31] du fait du plafonnement de la redevance de concession variable prévu dès 2002.

(685) Le tableau 32 présente les éléments constitutifs de la redevance de concession conforme au prix de marché:

Tableau 32

Redevances de concession conformes au prix de marché avec prise en compte du retard des travaux ⁽¹⁾

(en EUR)

	a) Redevances de concession attendues de BSCA au moment de l'octroi de la mesure de 2002	b) Redevances de concession à ajouter à a) de façon à ce que la VAN de la mesure de 2002 égale 0	c) Redevances de concession à ajouter de façon à ce que la VAN de la décision d'investissement de 2003 égale 0	(a + b + c) Redevances de concession conformes au prix de marché
2002	883 689	0	0	883 689
2003	901 363	0	0	901 363
2004	919 390	0	0	919 390
2005	937 778	0	0	937 778
2006	956 533	0	0	956 533
2007	2 651 067	0	0	2 651 067
2008	2 704 088	0	0	2 704 088
2009	2 758 170	0	0	2 758 170
2010	2 813 334	8 809 254	2 487 743	14 110 331
2011	2 869 600	8 985 440	2 537 498	14 392 538
2012	2 926 992	9 165 148	2 588 248	14 680 388
2013	2 985 532	9 348 451	2 640 013	14 973 996
2014	3 045 243	9 535 420	2 692 814	15 273 477
2015	3 106 148	9 726 129	2 746 670	15 578 947

⁽¹⁾ Ce tableau repose sur l'hypothèse que le trafic à l'aéroport de Charleroi est tel que la redevance de concession variable a) continuera à être plafonnée en 2014 et 2015 en application des dispositions en vigueur. Si cette hypothèse n'était pas vérifiée, il conviendrait de remplacer les montants indiqués dans la colonne a) pour 2014 et 2015 par les montants dus par BSCA pour la redevance de concession variable. Ceci n'affecterait pas les colonnes b) et c).

(686) Plus généralement, au-delà de 2013, par exemple pour l'année (2013 + n), la redevance de concession conforme au prix de marché s'élève à: $a) + (9\,348\,451 + 2\,640\,013) \times (1,02)^n$, soit $a) + 11\,988\,464 \times (1,02)^n$, où a) est la part variable de la redevance de concession due par BSCA pour l'année (2013 + n). Comme expliqué à la fin du considérant 685, pour les années 2014 et 2015, la part a) sera probablement plafonnée. Dans ces calculs de valeur actuelle nette et de redevance de concession conforme au prix de marché pour les mesures de 2002 et 2003, la Commission a supposé une absence de plafonnement après 2015. Dès 2016, la part a) de la redevance conforme sera donc égale à 35 % des revenus aéronautiques.

(687) Sur le fondement des hypothèses et méthodes décrites ci-dessus et dans l'hypothèse où la redevance de concession payée par BSCA resterait inchangée, la Commission conclut que du fait des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003, BSCA a perçu et percevra jusqu'au 31 décembre 2015 les montants d'aide (hors intérêts) correspondant à la somme des colonnes b) et c) du tableau 32. Ces montants d'aide sont indiqués dans le tableau suivant:

Tableau 33

Montants d'aide perçus par BSCA jusqu'au 31 décembre 2015 — hors intérêts — dans l'hypothèse où la redevance de concession de BSCA resterait inchangée jusqu'au 31 décembre 2015

(en EUR)

	Aide liée à la mesure de 2002 (hors intérêts)	Aide liée à la mesure de 2003 (hors intérêts)	Aide totale (hors intérêts)
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
2014	9 535 420	2 692 814	12 228 234
2015	9 726 129	2 746 670	12 472 799
Total	55 569 842	15 692 986	71 262 828

(688) Au 1^{er} octobre 2014, date de la présente décision, BSCA a perçu, du fait des conventions de 2002 et de la décision d'investissement de 2003, les montants d'aide suivants ⁽²³⁶⁾ (hors intérêts):

Tableau 34

Montants d'aide perçus par BSCA jusqu'au 30 septembre 2014 — hors intérêts

(en EUR)

	Aide liée à la mesure de 2002 (hors intérêts) reçue au 30 septembre 2014	Aide liée à la mesure de 2003 (hors intérêts) reçue au 30 septembre 2014	Aide totale (hors intérêts) reçue au 30 septembre 2014
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	8 809 254	2 487 743	11 296 997
2011	8 985 440	2 537 498	11 522 938
2012	9 165 148	2 588 248	11 753 396
2013	9 348 451	2 640 013	11 988 464
30.09.2014	7 131 972	2 014 077	9 146 049
Total	43 440 265	12 267 579	55 707 844

7.2. Aides à récupérer

(689) Compte tenu des conclusions de la section 6.3.2 relatives à la compatibilité des aides en faveur de BSCA, seule la différence entre la redevance conforme au prix de marché -calculée selon les méthodes décrites dans les considérants 680 à 683 et la redevance payée par BSCA depuis le 4 avril 2014 constitue une aide à récupérer.

(690) La période du 4 avril au 1^{er} octobre 2014 comportant 180 jours, l'aide à récupérer (hors intérêts) à la date du 1^{er} octobre 2014 s'élève à $(180/365) \times 12\,228\,234$ EUR, soit 6 030 362 EUR.

⁽²³⁶⁾ Ces montants sont les mêmes que ceux du tableau précédent jusqu'en 2013 inclus. Pour 2014, un ratio de $(273/365)$ a été appliqué, la période du 1^{er} janvier au 30 septembre comprenant 273 jours.

(691) En outre, tant que la redevance de concession due par BSCA ne sera pas portée au niveau de la redevance conforme au prix de marché, BSCA continuera à percevoir des aides illégales et incompatibles, dont les montants devront être récupérés.

(692) Dans le cas où ce serait lors de l'année 2014 que la redevance de concession payée par BSCA serait portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché indiquée dans le tableau 32, le montant d'aide à récupérer — hors intérêt — sera calculé selon la formule suivante:

Soit N le nombre de jours compris entre le 4 avril 2014 et la date à laquelle la redevance de concession payée par BSCA a été portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché,

Montant d'aide à récupérer (hors intérêts) = $(N/365) \times$ montant de l'aide pour 2014

= $(N/365) \times 12\,228\,234$ EUR

(693) Dans le cas où ce serait lors de l'année 2015 que la redevance de concession payée par BSCA serait portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché indiquée dans le tableau 32, le montant d'aide à récupérer — hors intérêt — sera calculé selon la formule suivante:

Soit N' le nombre de jours compris entre le 1^{er} janvier 2015 et la date à laquelle la redevance de concession payée par BSCA sera portée au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché;

Montant d'aide à récupérer (hors intérêt)

= montant d'aide à récupérer pour l'année 2014 (hors intérêts) + montant d'aide à récupérer pour l'année 2015 (hors intérêts)

= $[(\text{nombre de jours du 4 avril au 31 décembre 2014})/365] \times$ montant de l'aide pour 2014 + $(N'/365) \times$ montant de l'aide pour 2015

= $(272/365) \times 12\,228\,234 + (N'/365) \times 12\,472\,799$

= $9\,112\,547 + N' \times 34\,172$ EUR

(694) Les autorités belges doivent récupérer le montant calculé conformément aux formules mentionnées dans les considérants 692 et 693 dans un délai de quatre mois à compter de la date de notification de la présente décision.

(695) Les autorités belges doivent ajouter au montant à récupérer les intérêts de récupération, calculés à compter de la date à laquelle l'aide en cause a été mise à la disposition des entreprises, à savoir à chaque date effective de l'octroi des aides et ce jusqu'à leur récupération effective ⁽²³⁷⁾, conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽²³⁸⁾. La Commission considère que la date de la mise à la disposition de l'aide correspond aux dates de paiement de redevances en dessous du prix du marché telles que fixées par les conventions SOWAER/BSCA en vigueur au moment du paiement en question.

(696) La présente décision est sans préjudice de la récupération d'éventuelles autres aides d'État octroyées à BSCA qui ne seraient pas visées par la présente décision.

(697) Par courrier du 7 mai 2014, la Belgique a accepté que dans le cadre de la présente affaire, compte tenu de l'engagement pris par les services de la Commission de lui communiquer aussi rapidement que possible une traduction de la décision en langue néerlandaise, la Commission puisse, à titre exceptionnel, lui notifier en vertu de l'article 297 du TFUE la décision en langue française. La Belgique a accepté que seule la version en langue française de la décision fasse foi et que la décision prenne effet par sa notification en langue française,

⁽²³⁷⁾ Voir article 14, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999.

⁽²³⁸⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre règlement (UE) 2015/1589 du Conseil portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Les mesures en faveur de Ryanair Ltd (ci-après «Ryanair»), à savoir l'engagement du gouvernement wallon auprès de Ryanair du 6 novembre 2001, le contrat entre BSCA et Ryanair du 2 décembre 2001, la convention Promocy du 12 décembre 2001, le contrat entre Promocy et Leading Verge du 31 janvier 2002, l'arrêté ministériel du 11 juin 2004, la lettre de BSCA à Ryanair du 24 juin 2004, l'accord commercial entre BSCA et Ryanair du 9 décembre 2005, l'avenant du 6 décembre 2010 au contrat entre BSCA et Ryanair et la cession des parts de BSCA dans Promocy le 31 mars 2010, ne constituent pas une aide d'État en faveur de Ryanair Ltd aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Les mesures en faveur de Brussels South Charleroi Airport (ci-après «BSCA») constituées par la convention entre la Société wallonne des aéroports (ci-après «SOWAER») et BSCA du 4 avril 2006, l'avenant n° 5 à la convention entre la région wallonne et BSCA du 10 mars 2006 et l'avenant n° 6 à la convention entre la région wallonne et BSCA du 15 janvier 2008 ne constituent pas une aide d'État en faveur de BSCA aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 2

1. Les mesures illégalement mises à exécution par la Belgique, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en faveur de BSCA au titre de la convention de sous-concession du 15 avril 2002 entre la SOWAER et BSCA et de l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à convention entre la région wallonne et BSCA, ainsi qu'au titre de la décision d'investissement de la région wallonne du 3 avril 2003, constituent, jusqu'au 3 avril 2014, des aides d'État compatibles avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. À supposer qu'elle constitue une aide d'État aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'augmentation de capital de BSCA souscrite le 3 décembre 2002 par la SOWAER est une aide d'État compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 3

Les mesures illégalement mises à exécution par la Belgique, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en faveur de BSCA au titre de la convention de sous-concession du 15 avril 2002 entre la SOWAER et BSCA et de l'avenant n° 3 du 29 mars 2002 à la convention entre la région wallonne et BSCA, ainsi qu'au titre de la décision d'investissement de la région wallonne du 3 avril 2003, constituent, depuis le 4 avril 2014, des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, paragraphe 1, dudit traité.

Article 4

1. La Belgique est tenue de mettre fin aux aides visées à l'article 3 en portant la redevance de concession due par BSCA au minimum au niveau de la redevance de concession conforme au prix de marché et en récupérant auprès du bénéficiaire les montants d'aide perçus au titre des mesures visées à l'article 3, à compter du 4 avril 2014.

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

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004.

4. La Belgique annule tous les paiements en suspens relevant des aides visées à l'article 3 à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 5

1. La récupération des aides visées à l'article 3 est immédiate et effective.
2. La Belgique veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 6

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la Belgique communique les informations suivantes à la Commission:
 - a) les dates auxquelles BSCA a versé les redevances de concession au titre de l'année 2014 et le calcul des intérêts de récupération;
 - b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - c) les documents démontrant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.
2. La Belgique tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète des aides visées à l'article 3. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant les montants d'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 7

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 1^{er} octobre 2014.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

ANNEXE

Informations sur les montants reçus, à récupérer et déjà récupérés

Identité du bénéficiaire	Montant total de l'aide reçue (*)	Montant total de l'aide à récupérer (*) (Principal)	Montant total déjà remboursé (*)	
			Principal	Intérêts

(*) En millions d'EUR.

ISSN 1977-0693 (édition électronique)
ISSN 1725-2563 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR