



Bruxelles, le **XXX**
[...] (2013) **XXX** projet

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

PROJET de

**Lignes directrices de l'UE sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies
aériennes**

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

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-------------|--|----|
| 1. | INTRODUCTION: LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION | 3 |
| 2. | CHAMP D'APPLICATION | 9 |
| 3. | EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE | 9 |
| 3.1. | Notions d'entreprise et d'activité économique | 9 |
| 3.2. | Utilisation de ressources d'État et imputabilité à l'État | 13 |
| 3.3. | Distorsion de la concurrence et altération des échanges | 14 |
| 3.4. | Le financement public des aéroports et l'application du principe de l'opérateur en économie de marché | 15 |
| 3.5. | Relations financières entre les aéroports et les compagnies aériennes | 16 |
| 3.5.1. | <i>Comparaison avec le prix du marché</i> | 16 |
| 3.5.2. | <i>Analyse ex ante de la rentabilité</i> | 17 |
| 4. | FINANCEMENT PUBLIC DES SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL | 18 |
| 4.1. | Définition d'un service d'intérêt économique général dans les secteurs aéroportuaire et aérien | 19 |
| 4.2. | Compatibilité des aides sous forme de compensations de service public | 21 |
| 5. | Compatibilité des aides au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE | 22 |
| 5.1. | Aides aux aéroports | 23 |
| 5.1.1. | <i>Aides à l'investissement en faveur des aéroports</i> | 23 |
| 5.1.2. | <i>Aides au fonctionnement en faveur des aéroports</i> | 28 |
| 5.2. | Aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes | 30 |
| 6. | Aides à caractère social conformément à l'article 107, paragraphe 2, point a), du TFUE | 31 |
| 7. | Cumul | 32 |
| 8. | Dispositions finales | 32 |
| 8.1. | Rapports annuels | 32 |
| 8.2. | Transparence | 32 |
| 8.3. | Suivi | 33 |
| 8.4. | Mesures utiles | 33 |
| 8.5. | Application | 33 |
| 8.6. | Réexamen | 34 |
| | Annexe I - Définitions | 35 |
| | Annexe II - Vue d'ensemble de la politique en matière d'aides d'État dans le secteur de l'aviation | 39 |

1. INTRODUCTION: LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION

1. Le transport aérien, qui permet de relier les personnes et les régions, joue un rôle essentiel dans l'intégration et la compétitivité de l'Europe, ainsi que dans l'interaction de celle-ci avec le reste du monde. Il contribue fortement à l'économie européenne, avec plus de 15 millions de mouvements commerciaux par an, 822 millions de passagers transportés au départ et à destination d'aéroports européens en 2011, 150 compagnies aériennes régulières, un réseau de plus de 460 aéroports et 60 prestataires de services de navigation aérienne¹. L'Union européenne («UE») tire profit de sa position de plate-forme mondiale des correspondances aériennes, les compagnies aériennes et les aéroports contribuant à eux seuls à hauteur de plus de 140 milliards d'euros au produit intérieur brut de l'UE par an. Le secteur de l'aviation emploie quelque 2,3 millions de personnes dans l'UE².
2. La stratégie Europe 2020 («UE 2020») souligne l'importance des infrastructures de transport dans le cadre de la stratégie de l'UE en faveur d'une croissance durable pour la décennie à venir. Dans son livre blanc intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports»³, en particulier, la Commission a insisté sur le fait que l'internalisation des coûts externes, l'élimination des subventions injustifiées ainsi qu'une concurrence libre et non faussée constituaient des aspects essentiels des efforts entrepris pour aligner les choix du marché sur les besoins de durabilité.
3. La réalisation progressive du marché intérieur a conduit à la disparition de toutes les restrictions commerciales pour les compagnies actives dans l'UE, notamment en ce qui concerne les liaisons, le nombre de vols et la fixation des tarifs. Depuis la libéralisation des transports aériens en 1997⁴, le secteur a connu un développement sans précédent, contribuant ainsi à la croissance économique et à la création d'emplois. La libéralisation a également ouvert la voie à l'émergence de compagnies à bas coûts appliquant un nouveau modèle d'exploitation basé sur des temps de rotation très courts et une utilisation très efficace de la flotte. Cette évolution a conduit à un accroissement spectaculaire du trafic, le trafic à bas coût se développant très rapidement depuis 2005. En 2011, la part de marché des compagnies aériennes à bas coûts (42,4 %) a, pour la première fois, dépassé celle des transporteurs aériens en

¹ Sources: Eurostat, Association des compagnies européennes de navigation aérienne, Association du transport aérien international.

² Étude intitulée «Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010», réalisée par Steer Davies Gleave pour la Commission européenne (DG MOVE). Rapport final d'août 2012.

³ Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources [COM(2011) 144].

⁴ Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 1), règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires (JO L 240 du 24.8.1992, p. 8) et règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens (JO L 240 du 24.8.1992, p. 15).

place (42,2 %). Cette tendance s'est poursuivie en 2012 (44,8 % pour les compagnies à bas coûts et 42,4 % pour les compagnies en place).

4. Bien que leurs propriétaires et gestionnaires appartiennent toujours essentiellement au secteur public⁵, les aéroports de l'UE enregistrent actuellement une participation croissante du secteur privé. De nouveaux marchés sont apparus au cours de la dernière décennie du fait de la privatisation partielle de certains aéroports, ainsi que de la concurrence dont fait l'objet la gestion des aéroports publics, y compris à l'échelle régionale⁶.
5. L'actionnariat public est davantage présent dans les aéroports plus petits⁷, qui font généralement appel à des capitaux publics pour financer leurs activités. En effet, les perspectives de rentabilité des aéroports commerciaux restent largement tributaires du niveau du trafic⁸: les aéroports qui accueillent moins d'un million de passagers par an peinent généralement à supporter leurs coûts d'exploitation. C'est la raison pour laquelle la grande majorité des aéroports régionaux bénéficient de subventions publiques sur une base régulière.
6. Certaines régions souffrent toujours d'une mauvaise accessibilité depuis les autres États membres de l'UE, et les principales plates-formes sont de plus en plus saturées⁹. Néanmoins, le nombre très élevé d'aéroports régionaux dans certaines régions de l'UE a conduit à une importante surcapacité des infrastructures aéroportuaires par rapport à la demande émanant des voyageurs et aux besoins des compagnies aériennes.
7. Le système de fixation des tarifs de la plupart des aéroports européens se présente généralement sous la forme d'un système de redevances aéroportuaires accessible au public qui est fonction du nombre de passagers et du poids des avions¹⁰. Toutefois, l'évolution du marché et la symbiose intrinsèque entre les aéroports et les compagnies aériennes ont progressivement ouvert la voie à un large éventail de pratiques commerciales, parmi lesquelles la conclusion de contrats à long terme prévoyant des tarifs différenciés et, dans certains cas, l'octroi, par les aéroports et/ou les autorités locales, de mesures d'incitation et d'aides à la commercialisation

⁵ Selon Airport Council International Europe, 77 % des aéroports appartenaient dans leur intégralité au secteur public en 2010, tandis que 9 % étaient entièrement détenus par le secteur privé. Voir le rapport d'Airport Council International (ACI) Europe intitulé «The Ownership of Europe's Airports 2010».

⁶ Voir en annexe I les définitions exactes des termes utilisés dans les présentes lignes directrices.

⁷ Ainsi que l'illustre le fait que les aéroports publics, même s'ils comptaient pour 77 % du nombre total d'aéroports en 2010, ne représentaient que 52 % du trafic total de passagers.

⁸ Ainsi qu'en attestent l'étude intitulée «Study on competition between airports and the application of State aid rules», réalisée par l'université de Cranfield en juin 2002, et des rapports sectoriels ultérieurs.

⁹ Ainsi que cela est rappelé dans la communication de 2011 sur la politique aéroportuaire de l'Union européenne, 13 aéroports européens devraient fonctionner à pleine capacité huit heures par jour, tous les jours de l'année, en 2030 (alors qu'en 2007, cinq aéroports seulement fonctionnaient 10 % du temps à pleine capacité ou presque). Voir la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1^{er} décembre 2011 intitulée «Politique aéroportuaire de l'Union européenne - résoudre les problèmes de capacité et de qualité pour favoriser la croissance, la connectivité et la mobilité durable» [COM(2011) 823].

¹⁰ Ainsi qu'en atteste le document de l'Organisation de l'aviation civile internationale sur la politique des redevances d'aéroport et de services de navigation aérienne (document 9082), révisé en dernier lieu en avril 2012.

substantielles aux compagnies aériennes. Des fonds publics affectés aux activités aéroportuaires, en particulier, pourraient être réorientés vers des compagnies aériennes afin d'attirer une part accrue du trafic commercial, créant des distorsions sur les marchés du transport aérien¹¹.

8. Dans sa communication relative à la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, la Commission souligne que la politique en matière d'aides d'État devrait se concentrer sur la facilitation d'aides bien conçues, axées sur les défaillances du marché et des objectifs d'intérêt commun¹², et éviter un gaspillage de ressources publiques. Les aides d'État peuvent en effet, dans certaines conditions, corriger les défaillances des marchés et, ce faisant, contribuer au fonctionnement efficient de ceux-ci et accroître la compétitivité. De plus, si les marchés apportent des solutions performantes, quoique jugées peu satisfaisantes au regard de la politique de cohésion, les interventions de l'État peuvent servir à obtenir des résultats plus souhaitables et équitables au niveau du fonctionnement du marché. Toutefois, les aides d'État peuvent avoir des effets négatifs: elles peuvent, par exemple, fausser la concurrence entre les entreprises et affecter les échanges entre États membres dans une mesure contraire à l'intérêt de l'UE. Le contrôle des aides d'État dans les secteurs aéroportuaire et aérien devrait par conséquent encourager une utilisation judicieuse des ressources publiques en faveur de politiques axées sur la croissance, tout en limitant les distorsions de concurrence susceptibles de nuire à l'égalité des conditions de concurrence au sein du marché intérieur et en évitant plus particulièrement la multiplication d'aéroports non rentables et la création de surcapacités.
9. L'application des règles en matière d'aides d'État aux secteurs aéroportuaire et aérien s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par la Commission pour améliorer la compétitivité et le potentiel de croissance desdits secteurs dans l'UE¹³. L'égalité des conditions de concurrence entre les compagnies aériennes et les aéroports de l'UE revêt une importance capitale, tant pour la réalisation de ces objectifs que pour l'ensemble du marché intérieur. En outre, les aéroports régionaux peuvent s'avérer importants à la fois pour le développement local et pour l'accessibilité de certaines régions, eu égard en particulier aux prévisions de trafic positives pour le transport aérien de l'UE.
10. Dans le cadre du projet général de création d'un ciel unique européen, et compte tenu de l'évolution du marché, la Commission a adopté, en 2005, des lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux¹⁴ (les «lignes directrices de 2005 sur l'aviation»). Ces lignes directrices énoncent les conditions dans lesquelles certaines catégories d'aides d'État en faveur d'aéroports et de compagnies aériennes peuvent

¹¹ Notamment lorsque l'aide est déterminée sur la base de calculs ex post (recouvrant tout déficit dès qu'il se produit), les aéroports peuvent ne pas être particulièrement incités à maîtriser les coûts et à facturer des redevances aéroportuaires suffisantes pour couvrir ceux-ci.

¹² Communication de la Commission sur la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État. Bruxelles, le 8 mai 2012 [COM(2012) 209 final].

¹³ Voir, par exemple, la communication de 2011 sur la politique aéroportuaire de l'Union européenne mentionnée plus haut.

¹⁴ JO C 312 du 9.12. 2005, p. 1.

être déclarées compatibles avec le traité. Elles complètent les lignes directrices de 1994 sur l'aviation¹⁵, qui contiennent pour l'essentiel des dispositions concernant la restructuration des compagnies nationales et l'octroi d'aides sociales au profit des citoyens européens.

11. En 2011, la Commission a lancé une consultation publique sur l'application de ces lignes directrices dans le but, notamment, de déterminer si un réexamen était nécessaire eu égard à l'évolution récente du marché. Cette consultation a débouché sur trois grandes conclusions:

- nombre de parties prenantes estiment qu'il est nécessaire de procéder au réexamen des lignes directrices existantes à la lumière de l'évolution des marchés. Elles insistent sur la nécessité d'une plus grande clarté et d'une mise en œuvre active des règles applicables;
- il existe également un souhait manifeste de transparence et de prévisibilité accrues en ce qui concerne les règles applicables au financement des aéroports. Les parties prenantes estiment que la plupart des aéroports régionaux ne peuvent être rentables et qu'ils devraient bénéficier de dispositions spécifiques en matière d'aides d'État;
- les parties prenantes réclament plus de précisions quant à l'application des règles en matière d'aides d'État aux remises et autres avantages accordés par les aéroports régionaux à certaines compagnies aériennes et estiment qu'il convient de simplifier les règles concernant les aides au démarrage.

12. Les présentes lignes directrices font le point sur la nouvelle situation juridique et économique en ce qui concerne le financement public des aéroports et des compagnies aériennes. Elles précisent les cas dans lesquels ce financement constitue ou non une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»), et lorsqu'il s'agit effectivement d'une aide d'État, les conditions dans lesquelles elle peut être déclarée compatible avec le marché intérieur. La Commission fonde son appréciation sur ses propres expérience et pratique décisionnelle, ainsi que sur son analyse de la situation actuelle du marché dans les secteurs aéroportuaire et aérien, sans préjuger de sa manière de procéder à l'égard d'autres infrastructures ou secteurs d'activités. Elle considère notamment que le simple fait qu'un exploitant aéroportuaire reçoive ou ait reçu une aide d'État ne signifie pas automatiquement que les compagnies aériennes qui en sont clientes bénéficient elles aussi d'aides. Dans la mesure où les conditions proposées à une compagnie aérienne dans un aéroport donné l'auraient également été par un gestionnaire d'aéroport guidé par la recherche d'un profit dont les incitations ne sont pas faussées par des aides publiques et où, de ce fait, la rentabilité de ce gestionnaire d'aéroport augmente progressivement¹⁶, la compagnie aérienne ne peut être considérée comme bénéficiant d'un avantage au sens des règles en matière d'aides d'État.

¹⁵ Application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE aux aides d'État dans le secteur de l'aviation (JO C 350 du 10.12.1994, p. 5).

¹⁶ Voir la section 3.5 des présentes lignes directrices.

13. Lorsqu'un financement public constitue une aide d'État, la Commission considère que, dans certaines conditions, certaines catégories d'aides en faveur d'aéroports régionaux et de compagnies aériennes utilisant ceux-ci peuvent être justifiées, notamment en vue du développement de nouveaux services et de la contribution à l'accessibilité et au développement économique à l'échelle locale. Il convient néanmoins de tenir compte des distorsions de concurrence sur l'ensemble des marchés en cause, et seules les aides d'État nécessaires aux fins de la réalisation d'un objectif d'intérêt commun pourront être autorisées.
14. Dans ce contexte, il convient de souligner que les aides au fonctionnement constituent en principe des aides qui faussent fortement la concurrence et qui ne peuvent être autorisées que dans des circonstances exceptionnelles. La Commission considère que les aéroports et les compagnies aériennes devraient normalement supporter leurs propres coûts d'exploitation¹⁷. Néanmoins, le passage progressif à une nouvelle réalité du marché, telle que décrite aux points 3 à 7 ci-dessus, peut expliquer pourquoi les gestionnaires d'aéroports régionaux ont largement bénéficié d'aides au fonctionnement des pouvoirs publics avant l'adoption des présentes lignes directrices. Dans ce contexte, il peut encore être justifié, de façon également transitoire et pour permettre au secteur de l'aviation de s'adapter à cette nouvelle donne, d'octroyer certaines catégories d'aides au fonctionnement à des aéroports et à des compagnies aériennes, dans des conditions précises. Ainsi que cela a été expliqué au point 5 ci-dessus, les données disponibles et le consensus sectoriel mettent en avant le lien existant entre la situation financière d'un aéroport et le trafic enregistré par celui-ci, d'une part, et les besoins de financement généralement plus élevés qui caractérisent les aéroports plus petits, d'autre part. Eu égard à leur contribution au développement économique et à la cohésion territoriale dans l'UE, les gestionnaires d'aéroports régionaux plus petits devraient par conséquent disposer d'un délai suffisant pour pouvoir s'adapter, par exemple en augmentant peu à peu les redevances aéroportuaires facturées aux compagnies aériennes, en instaurant des mesures de rationalisation, en différenciant leurs modèles d'exploitation ou en attirant de nouvelles compagnies aériennes et de nouveaux clients afin de remplir les capacités inutilisées.
15. À l'issue de cette période transitoire, les aéroports ne devraient plus bénéficier d'aides au fonctionnement et devraient financer leurs activités sur fonds propres. Le développement du nouveau trafic aérien devrait, en principe, s'appuyer sur un raisonnement économique solide. Alors que les petits aéroports devraient continuer à pouvoir bénéficier de compensations pour les coûts d'exploitation liés à l'exécution

¹⁷ On entend par «coûts d'exploitation» d'un aéroport, les coûts sous-jacents de la fourniture de services aéroportuaires. Ces coûts comprennent plusieurs catégories de coûts, parmi lesquelles les frais de personnel, les coûts des services externalisés, des communications et de la gestion des déchets, le coût énergétique, les coûts de maintenance, les frais de location et les frais administratifs. Les coûts d'exploitation ne comprennent toutefois pas, aux fins des présentes lignes directrices, les coûts du capital, les aides à la commercialisation ou toute autre incitation accordée aux compagnies aériennes par le gestionnaire d'aéroport, ainsi que les coûts liés aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. Les aides à la commercialisation ou toute autre incitation accordée aux compagnies aériennes par le gestionnaire d'aéroport sont prises en compte aux fins du calcul des recettes enregistrées par ledit gestionnaire; elles sont déduites des recettes générées par les redevances aéroportuaires.

de services d'intérêt économique général (SIEG) qui ne sont pas couverts, et ce afin de garantir la connectivité de l'ensemble des régions, les marchés financiers devraient, conformément à la nouvelle réglementation, autoriser la couverture de pertes d'exploitation, comme c'est le cas pour les autres secteurs. Sous réserve du respect de conditions strictes, les compagnies aériennes peuvent bénéficier d'aides au démarrage durant et après la période transitoire.

16. L'attribution de capacités aéroportuaires aux compagnies aériennes devrait donc progressivement devenir plus efficiente (c'est-à-dire axée sur la demande), et les besoins des aéroports en termes de financement public devraient décroître à mesure que la part des investissements privés augmentera. Si les besoins effectifs en termes de transport et les externalités positives d'une région donnée peuvent être établis, les aides à l'investissement accordées aux aéroports devraient cependant continuer à être autorisées à l'issue de la période transitoire, avec des intensités d'aide maximales garantissant des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble de l'UE.
17. Dans ce contexte, les présentes lignes directrices sur l'aviation introduisent de nouvelles modalités d'appréciation de la compatibilité des aides octroyées aux aéroports et aux compagnies aériennes:
 - (a) alors que les lignes directrices de 2005 sur l'aviation laissaient ouverte la question des aides à l'investissement, les présentes lignes directrices fixent les intensités d'aide maximales autorisées en fonction de la taille de l'aéroport. Toutefois, pour les grands aéroports accueillant plus de 5 millions de personnes par an, les aides à l'investissement ne devraient pas être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur;
 - (b) les aides au fonctionnement en faveur des aéroports régionaux peuvent être déclarées compatibles durant une période transitoire de 10 ans;
 - (c) les conditions de compatibilité des aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes ont été simplifiées et adaptées afin de tenir compte de l'évolution récente du marché.
18. La Commission propose une approche équilibrée, neutre à l'égard des différents modèles d'exploitation des aéroports et des compagnies aériennes et tenant compte des perspectives de croissance du trafic aérien, des besoins en termes de développement et d'accessibilité régionaux, ainsi que de la contribution positive du modèle des transporteurs aériens à bas coûts au développement de certains aéroports régionaux. Cette ligne de conduite garantit par ailleurs incontestablement une évolution progressive vers une approche axée sur le marché. À l'exception de quelques rares cas dûment justifiés, les aéroports devraient être en mesure de supporter leurs propres coûts d'exploitation, et les investissements publics devraient servir à financer la construction d'aéroports rentables. Il convient d'éviter les distorsions de concurrence entre aéroports et entre compagnies aériennes et la multiplication d'aéroports non rentables. Cette approche équilibrée devrait être transparente et facile à comprendre et à appliquer.

2. CHAMP D'APPLICATION

19. Les présentes lignes directrices s'appliquent aux aides d'État octroyées aux aéroports et aux compagnies aériennes¹⁸, conformément aux autres politiques de l'UE en matière d'aides d'État, aux autres dispositions du TFUE et à la législation adoptée en vertu de celui-ci¹⁹.
20. Certains aéroports et compagnies aériennes sont spécialisés dans le transport de fret. La Commission ne dispose pas encore d'une expérience suffisante en matière d'appréciation de la compatibilité des aides à ces aéroports et compagnies aériennes pour être à même de résumer sa pratique sous la forme de critères de compatibilité spécifiques. Elle appliquera à ces catégories d'entreprises les principes de compatibilité communs énoncés à la section 5 des présentes lignes directrices, en examinant ces principes au cas par cas.
21. Au contraire d'autres réglementations et lignes directrices de l'UE, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013²⁰ ou les futures lignes directrices éventuelles en la matière ne s'appliqueront pas aux aides d'État octroyées aux infrastructures aéroportuaires.
22. Les présentes lignes directrices sur l'aviation abrogent celles de 1994 et de 2005.

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

3.1. Notions d'entreprise et d'activité économique

23. Conformément à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquent que lorsque le bénéficiaire est une «entreprise». La Cour de justice de l'Union européenne (la «Cour de justice») a, de façon constante, défini les entreprises comme étant des entités qui exercent une activité économique, indépendamment du statut juridique de ces entités et de leur mode de financement²¹. Toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné

¹⁸ Elles ne s'appliquent pas aux aides en faveur de la prestation de services d'assistance en escale, que ceux-ci soient fournis par l'aéroport lui-même, par une compagnie aérienne ou par un prestataire de services d'assistance en escale à des tiers; ces aides seront appréciées à la lumière des règles générales pertinentes. Conformément à la directive 96/67/CE, ou à toute réglementation ultérieure, les aéroports qui fournissent des services d'assistance en escale doivent tenir des comptes séparés pour ces derniers, qu'ils doivent distinguer de leurs autres activités. En outre, un aéroport ne peut subventionner ses activités de services en escale au moyen des recettes qu'il tire de sa propre gestion. Les présentes lignes directrices ne s'appliquent pas non plus aux entreprises qui, bien que présentes dans un aéroport, exercent des activités non aéronautiques.

¹⁹ Notamment, mais pas exclusivement, le règlement (CE) n° 1008/2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté, la directive 96/67/CE relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté, la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires, ainsi que toute réglementation ultérieure.

²⁰ JO C 54 du 4.3.2006, p. 13.

²¹ Voir 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 (JO C 8 du 11.1.2012, p. 4, point 2.1), ainsi que la jurisprudence qui s'y rapporte, et notamment les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a. (Rec. 2000, p. I-6451).

constitue une activité économique²². La nature économique d'une activité en tant que telle ne dépend pas de la question de savoir si cette activité engendre des bénéfices²³.

24. L'activité des compagnies aériennes consistant à fournir des services de transport à des passagers et/ou à des entreprises constitue, dans l'ensemble de l'UE, une activité économique. Dans son arrêt *Aéroports de Paris*²⁴, la Cour de justice a considéré que l'exploitation d'un aéroport consistant à fournir des services aéroportuaires aux compagnies aériennes et aux différents prestataires de services était également une activité économique. Dans son arrêt *Flughafen Leipzig-Halle*²⁵, le Tribunal a confirmé que l'exploitation d'un aéroport constituait une activité économique, dont la construction d'infrastructures aéroportuaires est indissociable.
25. En ce qui concerne les mesures de financement octroyées par le passé, le déploiement progressif des forces du marché dans le secteur aéroportuaire²⁶ ne permet pas de déterminer précisément à partir de quand l'exploitation d'un aéroport aurait indubitablement dû être considérée comme une activité économique. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal reflète l'évolution de la nature de l'exploitation aéroportuaire. Dans l'arrêt *Flughafen Leipzig-Halle*, le Tribunal a considéré qu'à partir de 2000, il n'y avait plus lieu d'exclure l'application des dispositions relatives aux aides d'État aux infrastructures aéroportuaires²⁷. En conséquence, à compter de l'arrêt *Aéroports de Paris* (12 décembre 2000), il n'a plus été possible de considérer l'exploitation et la construction d'infrastructures aéroportuaires comme des activités échappant au contrôle des aides d'État.
26. Inversement, avant l'arrêt *Aéroports de Paris*, 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 financement²⁸ accordées avant l'arrêt *Aéroports de Paris*²⁹.

²² Arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire 118/85, *Commission/Italie* (Rec. 1987, p. 2599, point 7); arrêt du 18 juin 1998 dans l'affaire C-35/96, *Commission/Italie* (Rec. 1998, p. I-3851, point 36); arrêt du 12 septembre 2000 dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, *Pavlov e.a.*, point 75.

²³ Arrêt du 29 octobre 1980 dans les affaires jointes 209/78 à 215/78 et 218/78, *Van Landewyck e.a./Commission* (Rec. 1980, p. 3125, point 88); arrêt du 16 novembre 1995 dans l'affaire C-244/94, *FFSA e.a.* (Rec. 1995, p. I-4013, point 21); arrêt du 1^{er} juillet 2008 dans l'affaire C-49/07, *MOTOE* (Rec. 2008, p. I-4863, points 27 et 28).

²⁴ Arrêt du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-128/98, *Aéroports de Paris/Commission* (Rec. 2000, p. II-3929), confirmé par l'arrêt du 24 octobre 2002 dans l'affaire C-82/01 (Rec. 2002, p. I-9297, points 75 à 79).

²⁵ Arrêt du 24 mars 2001 dans l'affaire T-455/08, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH et Mitteldeutsche Flughafen AG/Commission* (Rec. 2011, p. I-00000), et notamment les points 93 et 94 de celui-ci.

²⁶ Voir le point 3 ci-dessus, ainsi que l'arrêt *Flughafen Leipzig-Halle* susmentionné, point 105.

²⁷ Voir l'arrêt «*Flughafen Leipzig Halle*» susmentionné, point 106.

²⁸ Le critère pertinent aux fins de la détermination de la date à laquelle une mesure d'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. Voir l'arrêt du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, *Compagnie nationale Air France/Commission* (Rec. 1996, p. II-2109, point 79), l'arrêt du 14 janvier 2004 dans l'affaire T-109/01, *Fleuren Compost BV/Commission* (Rec. 2004, p. II-127, point 74), l'arrêt du 2 décembre 2008 dans les affaires jointes T-362/05 et T-363/05, *Nuova Agricast Srl/Commission* (Rec. 2008, p. II-00297 point 80), ainsi que

27. Néanmoins, si les mesures qui ont été accordées avant qu'une quelconque concurrence se développe dans le secteur aéroportuaire ne constituaient pas des aides d'État lorsqu'elles ont été adoptées, elles pourraient être considérées comme telles conformément à l'article 1^{er}, point b) v), du règlement (CE) n° 659/1999³⁰ si les conditions de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont satisfaites.
28. L'entité ou le groupe d'entités qui exercent l'activité économique consistant à fournir des services aéroportuaires aux compagnies aériennes, c'est-à-dire à assurer la prise en charge des aéronefs, depuis l'atterrissage jusqu'au décollage, ainsi que des passagers et du fret, afin de permettre aux transporteurs aériens de fournir des services de transport aérien³¹, seront désignés par les termes «gestionnaire d'aéroport»³². Un gestionnaire d'aéroport fournit divers services (les «services aéroportuaires») aux compagnies aériennes en contrepartie d'un paiement (les «redevances aéroportuaires»³³). Alors que la portée exacte des services fournis par les gestionnaires d'aéroport, ainsi que la qualification de «redevances» ou de «taxes», varient d'un État membre à l'autre, l'offre de services aéroportuaires aux compagnies aériennes en contrepartie de redevances aéroportuaires constitue une activité économique.
29. Dans l'UE, le cadre juridique et réglementaire dans lequel s'inscrivent la propriété et l'exploitation des différents aéroports varie d'un aéroport à l'autre. Les aéroports régionaux, en particulier, sont souvent gérés en étroite collaboration avec les pouvoirs publics. À cet égard, la Cour de justice a précisé que plusieurs entités peuvent être considérées comme exerçant conjointement une activité économique et, partant, comme constituant une unité économique, dans des conditions spécifiques³⁴. Dans le domaine de l'aviation, la Commission considère qu'une participation active à la stratégie commerciale d'un aéroport, consistant par exemple à conclure des accords avec des compagnies aériennes ou à fixer le montant des redevances aéroportuaires, tendrait fortement à indiquer que l'entité en question exerce effectivement, seule ou conjointement, l'activité économique consistant en l'exploitation de l'aéroport³⁵.

l'arrêt du 30 novembre 2009 dans les affaires jointes T-427/04 et T-17/05, France et France Télécom/Commission (Rec. 2009, p. II-4315, point 321).

²⁹ Décision C 38/2008 du 3 octobre 2012 concernant le terminal 2 de l'aéroport de Munich, non encore publiée au JO, points 74 à 81.

³⁰ Règlement n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

³¹ Directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires (JO L 70 du 14.3.2009, p. 11, premier considérant).

³² Le gestionnaire d'aéroport peut constituer ou non une seule et même entité avec le propriétaire de l'aéroport.

³³ Voir la définition des termes «redevance aéroportuaire» figurant en annexe I des présentes lignes directrices.

³⁴ L'exercice conjoint d'une activité économique est en principe appréciée sur la base d'une analyse de l'existence de liens fonctionnels, économiques et biologiques entre les entités. Voir, par exemple, l'arrêt du 16 décembre 2010 dans l'affaire C-480/09 P, AceaElectrabel Produzione SpA/Commission (Rec. 2010, points 47 à 55) et l'arrêt du 10 janvier 2006 dans l'affaire C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a. (Rec. 2006, p. I-289, point 112).

³⁵ Arrêt du 17 décembre 2008 dans l'affaire T-196/04, Ryanair Ltd/Commission des Communautés européennes (arrêt «Charleroi»), Rec. 2008, p. II-03643, point 88.

30. Outre les «services aéroportuares» décrits plus haut, un gestionnaire d'aéroport peut également fournir d'autres services commerciaux aux compagnies aériennes ou aux autres usagers de l'aéroport, tels que des services auxiliaires proposés aux passagers, aux transitaires ou à d'autres prestataires de services (comme, par exemple, la location de locaux aux exploitants de commerces et de restaurants, aux exploitants de parcs de stationnement, etc.). Ces activités économiques seront dénommées conjointement «activités non aéronautiques».
31. Toutefois, toutes les activités d'un gestionnaire d'aéroport ne sont pas nécessairement de nature économique³⁶. Comme la question de savoir si une entité, quelle qu'elle soit, constitue ou non une entreprise est toujours liée à une activité spécifique, il est nécessaire d'établir une distinction entre les différentes activités d'un gestionnaire d'aéroport donné et de déterminer la mesure dans laquelle ces activités revêtent un caractère économique. Si un gestionnaire d'aéroport exerce à la fois des activités économiques et des activités non économiques, il doit être considéré comme une entreprise uniquement pour ce qui est des premières.
32. La Cour de justice a indiqué que les activités tombant normalement sous la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique ne sont pas de nature économique et ne rentrent pas dans le champ d'application des règles sur les aides d'État³⁷. Dans un aéroport, des activités telles que le contrôle du trafic aérien, la police, les douanes et les activités nécessaires aux fins de la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite sont considérées comme ne présentant pas un caractère économique³⁸.
33. Le financement public de telles activités non économiques ne constitue pas une aide d'État, mais doit rester strictement limité à la compensation des coûts engendrés par celles-ci et ne peut pas être utilisé pour financer d'autres activités³⁹. Toute surcompensation éventuelle, par les autorités publiques, des coûts liés à des activités non économiques pourrait constituer une aide d'État. De plus, si un gestionnaire d'aéroport exerce des activités non économiques en plus de ses activités économiques, il est tenu de comptabiliser de façon distincte les coûts liés aux deux types d'activités afin de prévenir tout transfert de fonds publics entre les premières et les secondes.
34. Le financement public d'activités non économiques ne doit pas conduire à une discrimination induite entre les compagnies aériennes et les gestionnaires d'aéroport. En effet, il est de jurisprudence constante qu'il existe un avantage lorsque les autorités publiques soulagent les entreprises des coûts inhérents à leurs activités

³⁶ Voir l'arrêt du 24 mars 2011 dans l'affaire T-455/08, Flughafen Leipzig-Halle, point 98.

³⁷ Arrêt du 16 juin 1987 dans l'affaire C-118/85, Commission/Italie, points 7 et 8, et arrêt du 4 mai 1988 dans l'affaire 30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées (Rec. 1988, p. I-2479, point 18).

³⁸ Voir notamment l'arrêt du 19 janvier 1994 dans l'affaire C-364/92, SAT/Eurocontrol (Rec. 1994, p. I-43, point 30) et l'arrêt du 26 mars 2009 dans l'affaire C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati/Commission (Rec. 2009, p. I-2207, point 71).

³⁹ Arrêt du 18 mars 1997 dans l'affaire C-343/95, Cali & Figli/Services ecologici porto di Genova, Rec. 1997, p. I-1547; décision N 309/2002 de la Commission du 19 mars 2003, Sécurité aérienne — compensation des coûts à la suite des attentats du 11 septembre 2001; décision N 438/2002 de la Commission du 16 octobre 2002, Subventions aux régies portuaires pour l'exécution des missions relevant de la puissance publique.

économiques⁴⁰. En conséquence, si certaines compagnies aériennes ou certains gestionnaires d'aéroport n'ont pas à supporter les coûts de certains services, au contraire d'autres compagnies aériennes ou gestionnaires d'aéroport offrant des services identiques pour le compte des mêmes autorités publiques, il se peut que les premiers bénéficient d'un avantage même si la prestation de ces services est considérée comme ne revêtant pas un caractère économique.

3.2. Utilisation de ressources d'État et imputabilité à l'État

35. Le transfert de ressources d'État peut revêtir de nombreuses formes: subventions directes, abattements fiscaux⁴¹, prêts bonifiés ou autres types de conditions financières préférentielles. Des ressources d'État sont également mobilisées dès lors que l'État confère un avantage en nature ou sous la forme de services subventionnés⁴², tels que les services aéroportuaires. Des ressources d'État peuvent être employées⁴³ au niveau national, régional ou local. De même, un financement provenant de Fonds européens constitue une ressource d'État lorsqu'il est alloué au bénéficiaire sous le contrôle de l'État membre qui jouit d'un certain pouvoir d'appréciation⁴⁴.
36. La Cour de justice a également établi que, même si l'État est en mesure de contrôler une entreprise publique et d'exercer une influence dominante sur ses opérations, l'exercice effectif de ce contrôle dans un cas concret ne saurait être automatiquement présumé⁴⁵. Il conviendra donc d'examiner si des mesures accordées par des entreprises publiques sont imputables à l'État. La Cour de justice a indiqué 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 des circonstances de l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue⁴⁶.
37. Dans ce contexte, les ressources d'un gestionnaire d'aéroport public constituent des ressources d'État. En conséquence, un gestionnaire d'aéroport public peut octroyer des aides à une compagnie aérienne utilisant l'aéroport lorsque la mesure est imputable à l'État et que les autres conditions fixées à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont satisfaites. La Cour de justice a également considéré que le fait qu'une aide soit accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il

⁴⁰ Voir notamment l'arrêt du 3 mars 2005 dans l'affaire C-172/03, Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck (Rec. 2005, p. I-01627, point 36), et la jurisprudence qui y est citée.

⁴¹ Voir la décision N 324/2006 du 24 octobre 2006 – Aide pour l'affrètement d'un ATR 72-500 par la compagnie Air Caraïbes.

⁴² Voir l'arrêt du 20 novembre 2003 dans l'affaire C-126/01, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/GEMO SA (Rec. 2003, p. I-13769, point 29).

⁴³ Les ressources d'une entreprise publique constituent des ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, car les autorités publiques contrôlent ces ressources. Voir l'arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, France/Commission, (Rec. 2002, p. I-4397) («arrêt Stardust Marine»).

⁴⁴ La Cour a confirmé que le fait que des ressources financières restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État. Voir l'arrêt du 16 mai 2000 dans l'affaire C-83/98 P, France/Ladbroke Racing Ltd et Commission (Rec. 2000, p. I-3271, point 50).

⁴⁵ Voir l'arrêt Stardust Marine susmentionné, point 52.

⁴⁶ Ibidem, points 55 et 56.

institue ou désigne en vue de gérer l'aide n'a pas d'incidence sur sa qualification en tant qu'aide d'État⁴⁷.

3.3. Distorsion de la concurrence et altération des échanges

38. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, une aide financière fausse la concurrence dans la mesure où elle renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises⁴⁸.
39. D'une manière générale, lorsqu'un avantage accordé par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à celle d'autres entreprises qui sont en concurrence sur un marché européen donné, les échanges entre États membres doivent être considérés comme influencés par cet avantage⁴⁹.
40. La concurrence entre aéroports et gestionnaires d'aéroport peut être appréciée au regard des critères sur lesquels se fondent les compagnies aériennes pour opérer un choix. On peut comparer notamment des éléments tels que la nature et les bénéficiaires des services aéroportuaires fournis, la population ou l'activité économique, la congestion, l'existence d'un accès par voie terrestre, ou encore le niveau des redevances et les conditions commerciales générales d'utilisation des infrastructures aéroportuaires et des services. Le niveau des redevances est un élément significatif dans la mesure où des fonds publics alloués à un gestionnaire d'aéroport pourraient être utilisés afin de maintenir les charges aéroportuaires à un niveau artificiellement bas pour attirer du trafic et, partant, avoir un effet de distorsion important sur la concurrence.
41. La Commission constate en outre que les gestionnaires d'aéroport sont en concurrence pour la gestion des infrastructures aéroportuaires, y compris dans les aéroports locaux et régionaux. L'octroi de fonds publics à un gestionnaire d'aéroport peut par conséquent fausser la concurrence sur les marchés de l'exploitation d'infrastructures aéroportuaires. En outre, l'octroi de fonds publics tant aux gestionnaires d'aéroports qu'aux compagnies aériennes peut fausser la concurrence et avoir une incidence sur les échanges sur les marchés du transport aérien de l'UE. Enfin, l'octroi de fonds publics à des gestionnaires d'aéroport ou à des compagnies aériennes peut avoir une incidence négative sur la concurrence intermodale.
42. La Cour de justice a constaté dans l'arrêt Altmark⁵⁰ qu'une subvention publique accordée à une entreprise qui ne fournit que des services de transport local ou régional peut néanmoins avoir une incidence sur les échanges entre États membres, étant donné que la fourniture de services de transport par ladite entreprise peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de fournir leurs services de transport sur le marché de l'État concerné en sont diminuées. Même lorsque le montant de l'aide est peu élevé ou que la taille de l'entreprise qui bénéficie du financement

⁴⁷ Voir l'arrêt du 22 mars 1977 dans l'affaire 78/76, Steinike et Weinlig/ République fédérale d'Allemagne(Rec. 1977, p. I-00595, point 21).

⁴⁸ Arrêt du 7 mars 2002 dans l'affaire C-310/99, République italienne/Commission (Rec. 2002, p. I-02289, point 65).

⁴⁹ Arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH («Altmark»), Rec. 2003, p. I-7747.

⁵⁰ Voir l'affaire C-280/00 susmentionnée, points 77 à 82.

public est relativement restreinte, il n'est pas exclu en soi que les échanges entre États membres puissent être altérés. En conséquence, le financement public d'aéroports ou de compagnies aériennes proposant des services au départ de ces aéroports est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

3.4. Le financement public des aéroports et l'application du principe de l'opérateur en économie de marché

43. En vertu de l'article 345 du TFUE, le traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres. Les États membres peuvent par conséquent détenir et diriger des entreprises et acquérir des actions ou d'autres participations dans des entreprises publiques ou privées.
44. Les présentes lignes directrices n'établissent donc pas de distinction entre les différents types de bénéficiaires au regard de leur structure juridique ou de leur appartenance au secteur public ou privé, et toute référence aux compagnies aériennes et aux aéroports ou aux entreprises gérant ceux-ci englobe l'ensemble des catégories d'entité juridique.
45. Pour déterminer si une entreprise a bénéficié d'un avantage économique, la Commission applique le principe dit de l'opérateur en économie de marché. Cet examen doit s'appuyer sur les informations disponibles et l'évolution prévisible au moment de l'octroi des fonds, et non sur une quelconque appréciation fondée sur une situation postérieure⁵¹.
46. En conséquence, lorsqu'un gestionnaire d'aéroport bénéficie d'un financement public, la Commission examine si celui-ci constitue une aide en déterminant si, dans des circonstances similaires, un opérateur privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle⁵², aurait procédé à un tel apport de capital. Un financement public accordé dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché n'est pas considéré comme une aide d'État⁵³.
47. La Cour de justice a également précisé que le comportement d'un investisseur public pourrait être comparé à celui d'un investisseur privé guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme⁵⁴ au cours de la durée de vie de l'investissement. Ces considérations sont particulièrement adaptées aux investissements dans des infrastructures. Lorsqu'il procède à une appréciation de la rentabilité, le gestionnaire d'aéroport doit prendre en considération les recettes aéroportuaires telles que définies en annexe I.

⁵¹ Arrêt Stardust Marine, point 71.

⁵² Voir l'arrêt du 21 janvier 1999 dans les affaires jointes T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, 1999 (Rec. II-17, point 120). Voir également l'arrêt du 10 juillet 1986 dans l'affaire C-40/85, Royaume de Belgique/Commission (Rec. 1986, p. 02321, point 13).

⁵³ Arrêt Stardust Marine, point 69. Voir aussi l'arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission (Rec. 1991, p. I-1433, point 20).

⁵⁴ Arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-305/89, Italie/Commission (Alfa Romeo) (Rec. 1991, p. I-1603, point 20). Arrêt du 6 mars 2003 dans l'affaire T-228/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Commission (Rec. 2003, p. II-435, points 250 à 270).

48. En conséquence, concernant le financement public des aéroports, l'analyse de la conformité avec le principe de l'opérateur en économie de marché doit reposer sur des perspectives de rentabilité *ex ante* satisfaisantes pour l'entité qui octroie le financement⁵⁵. L'absence de plan d'exploitation constitue une indication de ce que le principe de l'opérateur en économie de marché n'est peut-être pas respecté. En l'absence d'un tel plan, les États membres peuvent fournir une analyse ou des documents internes émanant des autorités publiques ou de l'aéroport concerné qui montrent clairement qu'une appréciation réalisée avant l'octroi du financement public démontre le respect du principe de l'opérateur en économie de marché.
49. Les aéroports peuvent contribuer à promouvoir le développement local ou l'accessibilité. L'examen du principe de l'opérateur en économie de marché doit cependant faire abstraction de toutes considérations de politique régionale⁵⁶, quoique celles-ci puissent être prises en compte dans certains cas pour apprécier la compatibilité de l'aide.

3.5. Relations financières entre les aéroports et les compagnies aériennes

50. Lorsqu'un gestionnaire d'aéroport bénéficie d'un financement public, l'existence d'une aide en faveur d'une compagnie aérienne utilisant cet aéroport peut en principe être exclue dès lors que les relations entre ce gestionnaire et cette compagnie aérienne sont conformes au principe de l'opérateur en économie de marché. Tel sera normalement le cas:
- (1) si le prix facturé pour les services aéroportuaires correspond au prix du marché (voir la section 3.5.1.), ou
 - (2) s'il est démontré, au moyen d'une analyse *ex ante*, que le prix perçu pour les services aéroportuaires assure un rendement raisonnable du capital engagé par le gestionnaire d'aéroport (voir la section 3.5.2.).

3.5.1. Comparaison avec le prix du marché

51. Pour apprécier l'existence d'une aide en faveur de compagnies aériennes, on peut examiner si le prix facturé par un gestionnaire d'aéroport à une compagnie aérienne donnée correspond au prix du marché. Sur la base des prix du marché pertinents connus, il est possible de déterminer un élément de comparaison approprié, en tenant compte des éléments énumérés ci-après.
52. Pour déterminer cet élément de comparaison, il convient tout d'abord de retenir des aéroports comparables, qui fournissent des services comparables à des conditions de marché normales.
53. À cet égard, la Commission constate qu'actuellement, la grande majorité des aéroports de l'UE bénéficient de fonds publics destinés à couvrir leurs coûts d'investissement et d'exploitation. La plupart de ces aéroports ne peuvent rester sur le marché que grâce au soutien des autorités publiques.

⁵⁵ Voir la décision de la Commission dans l'affaire C 25/2007 – Finlande – Aéroport de Tampere-Pirkkala et Ryanair, non encore publiée au JO.

⁵⁶ Voir l'arrêt du 21 janvier 1999 dans les affaires jointes T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission, 1999 (Rec. II-17, point 120). Voir également l'arrêt du 10 juillet 1986 dans l'affaire C-40/85, Royaume de Belgique/Commission (Rec. 1986, p. 02321, point 13).

54. Les aéroports publics sont traditionnellement considérés par les autorités publiques comme des infrastructures visant à faciliter le développement local, et non comme des entreprises exerçant des activités conformément aux règles du marché. Les tarifs pratiqués par ces aéroports sont donc généralement établis, non sur la base de considérations liées au marché, et notamment de perspectives de rentabilité *ex ante* satisfaisantes, mais en tenant compte pour l'essentiel de considérations de caractère social ou de politique régionale.
55. Même si certains aéroports appartiennent au secteur privé ou sont gérés par celui-ci abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale, leurs tarifs peuvent être fortement influencés par ceux pratiqués par la majorité des gestionnaires d'aéroport bénéficiant de subventions publiques, les compagnies aériennes tenant compte des tarifs de ces derniers dans leurs négociations avec les aéroports privés ou gérés par des opérateurs privés.
56. Dans ces circonstances, 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 fidèle pour les services fournis par les gestionnaires d'aéroport. Cette situation peut changer ou évoluer, en particulier si les règles en matière d'aides d'État s'appliquent pleinement au financement public des aéroports.
57. En tout état de cause, la Commission considère qu'une telle comparaison devrait s'appuyer sur une mise en regard des redevances aéroportuaires dans un nombre approprié d'«aéroports de comparaison», dont les gestionnaires se comportent comme des opérateurs en économie de marché. Il convient en particulier d'utiliser les indicateurs suivants:
- (a) volume du trafic;
 - (b) type de trafic (voyages d'affaires, de loisirs ou vers des destinations étrangères) et importance relative du fret;
 - (c) présence d'une grande ville à proximité de l'aéroport;
 - (d) nombre d'habitants dans la zone d'attraction de l'aéroport;
 - (e) prospérité de la zone avoisinante (PIB par habitant);
 - (f) existence d'autres zones géographiques susceptibles d'attirer des passagers.

3.5.2. Analyse ex ante de la rentabilité

58. Comme il n'est pas possible, actuellement et durant toute la période transitoire, de définir aisément un élément de comparaison approprié permettant d'établir un prix de marché fidèle pour les services fournis par les gestionnaires d'aéroport, la Commission considère que les perspectives de rentabilité *ex ante* constituent le critère le plus pertinent aux fins de l'appréciation des mesures accordées par les gestionnaires d'aéroport à des compagnies aériennes individuelles.
59. À cet égard, la Commission estime que la fixation de prix différents constitue une pratique commerciale normale dès lors qu'elle respecte l'ensemble des autres

dispositions en matière de concurrence applicables au secteur concerné⁵⁷. Une telle pratique doit néanmoins être justifiée par des considérations commerciales pour satisfaire au principe de l'opérateur en économie de marché⁵⁸. Afin d'apprécier si une mesure accordée par un gestionnaire d'aéroport à une compagnie aérienne est conforme à ce principe, il convient de tenir compte tant des recettes générées par les activités non aéronautiques⁵⁹ en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne que des redevances aéroportuaires. Il faut également prendre en compte tous les coûts supportés par le gestionnaire d'aéroport en liaison avec l'activité de la compagnie aérienne dans cet aéroport⁶⁰. Ces coûts supplémentaires englobent les différentes catégories de coûts ou d'investissements, tels que les frais de personnel et les coûts d'investissement supplémentaires, et, en fonction des circonstances de la mesure, les remises, les aides à la commercialisation ou les mesures d'incitation⁶¹.

60. La Commission considère que les mesures accordées aux compagnies aériennes par un gestionnaire d'aéroport peuvent être jugées conformes au principe de l'opérateur en économie de marché lorsqu'elles contribuent progressivement, d'un point de vue *ex ante*, à la rentabilité dudit gestionnaire. Ce dernier doit démontrer qu'il est à même, lors de l'entrée en vigueur de cet accord, de supporter les coûts générés par l'accord passé avec une compagnie aérienne (contrat individuel ou régime général de redevances aéroportuaires, par exemple) et de dégager une marge bénéficiaire raisonnable⁶² sur la base de perspectives à moyen terme satisfaisantes⁶³. En revanche, les coûts que le gestionnaire d'aéroport devrait de toute façon 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.

4. FINANCEMENT PUBLIC DES SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

61. Dans certains cas, les autorités publiques peuvent qualifier certaines activités économiques exercées par des gestionnaires d'aéroport ou des compagnies aériennes de services d'intérêt économique général («SIEG») au sens de l'article 106,

⁵⁷ Au nombre des dispositions pertinentes figurent les articles 101 et 102 du TFUE, ainsi que la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires mentionnée plus haut.

⁵⁸ Voir la décision de la Commission dans l'affaire C 12/2008 – Slovaquie - Accord entre l'aéroport de Bratislava et Ryanair, JO L 27 du 1.2.2011, p. 24, ainsi que la décision de la Commission dans l'affaire C 25/2007 – Finlande – Aéroport de Tampere-Pirkkala et Ryanair, non encore publiée au JO.

⁵⁹ Les recettes non aéronautiques sont, notamment, les taxes de stationnement, les loyers commerciaux, etc. Voir le point 30 ci-dessus.

⁶⁰ Arrêt Charleroi, point 59.

⁶¹ Il convient également de tenir compte de toute aide publique destinée à compenser une partie des coûts habituels supportés par le gestionnaire d'aéroport en liaison avec la mesure en cause, et ce, indépendamment de la question de savoir si cette aide est octroyée à la compagnie aérienne concernée directement ou par l'intermédiaire du gestionnaire d'aéroport ou d'une autre entité (voir le point 37 ci-dessus).

⁶² Une marge bénéficiaire raisonnable est un taux de rentabilité du capital «normal», c'est-à-dire un taux de rentabilité qui serait exigé par une entreprise type pour un investissement présentant un risque similaire. La rentabilité est mesurée en calculant le taux interne de rentabilité («TIR») sur les flux de liquidités escomptés découlant de la mesure ou de l'accord avec la compagnie aérienne.

⁶³ Cela n'empêche pas de prévoir que les bénéfices futurs pourraient compenser les pertes initiales.

paragraphe 2, du TFUE et de la jurisprudence *Altmark*⁶⁴, et verser une compensation pour l'exécution de ces services. 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 général⁶⁵, ainsi que le règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général⁶⁶, fournissent des indications sur les cas dans lesquels l'octroi de fonds publics en faveur d'un SIEG constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. Les aides consenties sous la forme de compensations de service public seront appréciées à la lumière de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général⁶⁷ et de la communication de la Commission intitulée «Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011)»⁶⁸. Ces documents de la Commission (ci-après dénommés «paquet SIEG») s'appliquent également aux compensations accordées aux gestionnaires d'aéroport et aux compagnies aériennes. Les sections qui suivent illustrent uniquement l'application de quelques-uns des principes fixés dans le paquet SIEG à la lumière de certaines spécificités sectorielles.

4.1. Définition d'un service d'intérêt économique général dans les secteurs aéroportuaire et aérien

62. Le premier critère *Altmark* suppose que la mission de service public soit clairement définie. Cette exigence correspond à celle de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE⁶⁹. Conformément à la jurisprudence⁷⁰, les entreprises chargées de la gestion d'un SIEG

⁶⁴ Voir l'arrêt du 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00, op. cit., points 86 à 93. L'octroi d'un financement public en faveur de la prestation d'un SIEG ne procure aucun avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, si les quatre conditions suivantes sont satisfaites: a) le bénéficiaire d'un mécanisme de financement d'un SIEG par l'État doit être formellement investi de l'exécution d'un SIEG dont les obligations doivent être clairement définies; ii) les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente; c) la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution du SIEG en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable lié à l'exécution de ces obligations; et d) lorsque le choix du bénéficiaire n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant la fourniture du service à la communauté au moindre coût, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable.

⁶⁵ JO C 8 du 11.1.2012, p. 4, ci-après dénommée la «communication sur les SIEG».

⁶⁶ JO L 114 du 26.4.2012, p. 8.

⁶⁷ JO L 7 du 11.1.2012, p. 3, ci-après dénommée la «décision sur les SIEG».

⁶⁸ JO C 8 du 11.1.2012, p. 15, ci-après dénommé l'«encadrement sur les SIEG».

⁶⁹ Voir l'arrêt du 12 février 2008 dans l'affaire T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA)/Commission* (Rec. 2008, p. II-81, points 171 et 224).

⁷⁰ Voir l'arrêt du 13 juin 2000 dans les affaires jointes T-204/97 et T-270/97, *EPAC - Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/Commission* (Rec. 2000, p. II-2267, point 126) et l'arrêt du

doivent avoir été investies de cette mission par un acte de puissance publique. La Commission a également précisé⁷¹ que, pour pouvoir être qualifiée de SIEG, une activité doit présenter certaines caractéristiques spécifiques par rapport à des activités économiques ordinaires, et que l'objectif d'intérêt général poursuivi par les autorités publiques ne saurait être que le seul développement de certaines activités économiques ou de zones économiques comme le prévoit l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE⁷².

63. En ce qui concerne les services de transport aérien, les obligations de service public ne peuvent être autorisées que si les conditions énoncées dans le règlement (CE) n° 1008/2008⁷³ sont satisfaites. Il convient en particulier de noter que de telles obligations ne peuvent être imposées que pour une liaison donnée ou un groupe de liaisons données, et non pour une quelconque liaison régulière au départ d'un aéroport⁷⁴, d'une ville ou d'une région donnés. En outre, des obligations de service public ne peuvent être imposées sur une liaison pour satisfaire des besoins de transport qui ne peuvent l'être adéquatement par une liaison aérienne existante ou d'autres moyens de transport⁷⁵.
64. À cet égard, il convient de souligner que le respect des exigences de fond et de procédure fixées dans le règlement (CE) n° 1008/2008 n'enlève rien à la nécessité, pour le ou les États membres, d'apprécier la conformité avec l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
65. En ce qui concerne les aéroports, la Commission considère qu'il est possible, dans des cas dûment justifiés, de considérer la gestion d'un aéroport dans son ensemble comme constituant un SIEG. À la lumière des principes énoncés au point 62 ci-dessus, la Commission considère que tel ne peut être le cas que si une partie de la zone potentiellement desservie par cet aéroport serait, sans celui-ci, isolée du reste de l'UE dans une mesure qui préjugerait de son développement social et économique. Une telle appréciation devrait tenir dûment compte de l'existence d'autres modes de transport, et plus particulièrement de services ferroviaires à grande vitesse ou de liaisons maritimes par transbordeurs. Les autorités publiques peuvent, en pareil cas, imposer une obligation de service public à un gestionnaire d'aéroport de façon à ce que l'aéroport reste ouvert au trafic commercial. La Commission constate notamment que certains aéroports jouent un rôle important dans la connectivité des régions

15 juin 2005 dans l'affaire T-17/02, Fred Olsen, SA/Commission (Rec. 2005, p. II-2031, points 186, 188 et 189).

⁷¹ Voir la communication sur les SIEG, point 45.

⁷² Voir la décision N 381/04 intitulée «France, Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques», point 53, ainsi que la décision N 382/04 de la Commission intitulée «France, Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)».

⁷³ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO L 293 du 31.10.2008, p. 3, articles 16 à 18).

⁷⁴ Tant l'aéroport d'origine que l'aéroport de destination doivent être clairement définis (voir l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1008/2008).

⁷⁵ La Commission considère en particulier que des obligations de service public seraient difficilement justifiables sur une liaison vers un aéroport donné s'il existe déjà des services adéquats vers un autre aéroport desservant la même zone d'attraction. Voir en annexe I la définition des termes «zone d'attraction».

isolées, éloignées ou périphériques de l'UE. Une telle situation peut se produire notamment pour les régions ultrapériphériques visées à l'article 349 du TFUE, des îles ou d'autres régions de l'UE. Sous réserve d'une appréciation au cas par cas et compte tenu des spécificités de chaque aéroport et de la région qu'il dessert, il peut être particulièrement justifié, en ce qui le concerne, de définir des SIEG.

66. Eu égard aux conditions spécifiques liées aux obligations de service public concernant les services de transport aérien⁷⁶, et compte tenu de la libéralisation complète des marchés du transport aérien, la Commission considère que le champ d'application des obligations de service public imposées aux gestionnaires d'aéroport ne devrait pas comprendre le développement de services de transport aérien à vocation commerciale. Une compensation de service public octroyée à un gestionnaire d'aéroport pour les coûts occasionnés par l'exécution d'un SIEG ne devrait pas, en particulier, modifier les incitations dudit gestionnaire à établir des relations commerciales avec des compagnies aériennes.

4.2. Compatibilité des aides sous forme de compensations de service public

67. Si l'un des critères cumulatifs de l'arrêt Altmark n'est pas satisfait, la compensation de service public confère un avantage économique à son bénéficiaire et est susceptible de constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE. De telles aides d'État octroyées sous la forme de compensations de service public à des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (conformément aux points 63 à 66 ci-dessus) peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur si les critères de compatibilité fixés aux fins de l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE sont satisfaits.
68. Les aides sous forme de compensations de service public sont exemptées de l'obligation de notification imposée par l'article 108, paragraphe 3, du TFUE si les conditions fixées dans la décision sur les SIEG sont réunies. Cette dernière décision couvre les compensations de service public accordées:
- (1) aux gestionnaires d'aéroport pour les aéroports dont le trafic annuel moyen n'excède pas 200 000 passagers⁷⁷ sur la durée du contrat portant sur le SIEG, et
 - (2) aux compagnies aériennes pour les liaisons aériennes vers des îles lorsque le trafic annuel moyen n'excède pas 300 000 passagers⁷⁸.
69. Les aides d'État qui ne relèvent pas de la décision sur les SIEG peuvent être déclarées compatibles en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE si les conditions fixées dans l'encadrement sur les SIEG sont satisfaites. Il convient toutefois de noter qu'aux fins de l'appréciation à la lumière tant de la décision sur les SIEG que de l'encadrement sur les SIEG, les considérations développées plus haut

⁷⁶ Voir le point 64 ci-dessus et le règlement (CE) n° 1008/2008, considérant 12 et articles 16 à 18.

⁷⁷ Ce plafond comptabilise les allers simples; un passager qui effectue un vol aller-retour au départ d'un aéroport serait donc comptabilisé deux fois.

⁷⁸ Ce plafond comptabilise les allers simples; un passager qui effectue un vol aller-retour vers une île serait donc comptabilisé deux fois. Il s'applique aux liaisons individuelles entre un aéroport situé sur cette île et un aéroport situé sur le continent.

concernant la définition des obligations de service public imposées aux gestionnaires d'aéroport ou aux compagnies aériennes (voir les points 63 à 66 ci-dessus) s'appliqueront conformément aux règles existantes.

5. COMPATIBILITÉ DES AIDES AU REGARD DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 3, POINT C), DU TFUE

70. Lorsqu'un financement public en faveur d'aéroports⁷⁹ et/ou de compagnies aériennes constitue une aide, celle-ci peut être considérée comme étant compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE si elle remplit les critères de compatibilité fixés pour les aéroports (voir la section 5.1.) et pour les compagnies aériennes (voir la section 5.2.). Les aides d'État en faveur de compagnies aériennes qui conduisent à une diminution progressive de la rentabilité du gestionnaire d'aéroport (voir le point 61 ci-dessus) doivent être considérées comme non compatibles avec le marché intérieur, à moins que les conditions de compatibilité applicables aux aides au démarrage ne soient satisfaites.
71. Quand elle apprécie une aide au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, la Commission vérifie si ses effets positifs, en termes de réalisation d'un objectif d'intérêt commun, l'emportent sur ses effets potentiellement négatifs, tels qu'une distorsion des échanges et de la concurrence. Cette appréciation comporte deux volets.
72. Premièrement, toute mesure d'aide doit satisfaire à six conditions nécessaires. Le non-respect d'une quelconque des conditions suivantes conduit à déclarer l'aide non compatible avec le marché intérieur:
- (1) contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini et absence de réalisation de cet objectif par le marché;
 - (2) adéquation du choix de l'aide d'État comme instrument d'action;
 - (3) existence d'un effet d'incitation;
 - (4) proportionnalité/limitation de l'aide au minimum nécessaire;
 - (5) prévention des effets négatifs non désirés;
 - (6) transparence (voir la section 8.2.).
73. Deuxièmement, si toutes les conditions nécessaires sont remplies, la Commission met en principe en balance les effets positifs de l'aide pour atteindre un objectif d'intérêt commun et ses effets potentiellement négatifs.
74. En ce qui concerne le marché aérien, la Commission estime que les effets positifs escomptés de l'aide l'emportent sur les effets potentiellement négatifs si toutes les conditions indiquées aux points 5.1 et 5.2 sont satisfaites de manière cumulative. Le respect de ces conditions implique donc que l'aide est compatible au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE

⁷⁹ Dans ce contexte, à la section 5, on entend par «aéroport», le «gestionnaire d'aéroport» et/ou le «propriétaire de l'aéroport» ou des «infrastructures aéroportuaires», respectivement. Le gestionnaire et le propriétaire ne doivent pas nécessairement constituer une seule et même entité.

75. Dans la mesure du possible, les États membres sont encouragés à élaborer des mécanismes nationaux qui reflètent les grands principes sous-tendant le financement public et à indiquer les éléments les plus pertinents des projets de financement public des aéroports. Les régimes-cadres garantissent une utilisation cohérente des fonds publics, allègent la charge administrative pesant sur les autorités de plus petite taille qui octroient des aides et accélèrent la mise en œuvre des mesures d'aide individuelles. En outre, les États membres sont invités à fournir des indications claires aux fins de la mise en œuvre des aides qu'ils octroient aux aéroports régionaux et aux compagnies aériennes qui utilisent ceux-ci.

5.1. Aides aux aéroports

5.1.1. Aides à l'investissement en faveur des aéroports

76. Les aides à l'investissement octroyées aux aéroports, que ce soit sous la forme d'aides individuelles ou d'un régime d'aides, sont considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, si les critères cumulatifs suivants sont satisfaits:

(a) *Contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini et absence de réalisation de cet objectif par le marché*

77. Les aides à l'investissement octroyées à des aéroports sont considérées comme contribuant à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun si:

- (1) elles améliorent la mobilité des citoyens européens grâce à la mise en place de points d'accès pour les vols intra-européens; ou si
- (2) elles luttent contre la congestion du trafic aérien sur les principales plates-formes aéroportuaires européennes; ou si
- (3) elles facilitent le développement régional.

78. Pour pouvoir apprécier si une aide d'État permet effectivement d'atteindre l'objectif d'intérêt commun, il convient au préalable de poser un diagnostic du problème à résoudre. Les aides d'État devraient cibler les situations dans lesquelles elles peuvent conduire à une amélioration substantielle, que le marché n'est pas en mesure de fournir lui-même.

79. La situation à laquelle les aéroports plus petits sont confrontés lorsqu'ils développent leurs services et cherchent à attirer des capitaux privés pour financer leurs investissements d'infrastructure est souvent moins favorable que celle des grands aéroports européens. De même, les compagnies aériennes ne sont pas toujours disposées, en l'absence d'incitations appropriées, à prendre le risque d'ouvrir de nouvelles liaisons au départ d'aéroports qu'elles ne connaissent pas et qu'elles n'ont pas testés. De ce fait, dans les conditions actuelles du marché, les aéroports plus petits peuvent éprouver des difficultés à assurer le financement de leurs investissements et de leurs activités en l'absence de capitaux publics.

80. La nécessité d'un financement public en faveur de nouvelles infrastructures ou du remplacement et de l'entretien d'infrastructures existantes varie, eu égard au niveau

élevé des coûts fixes⁸⁰, selon la taille de l'aéroport. Elle sera en principe plus importante pour les aéroports plus petits. La Commission considère que l'on peut, dans les conditions actuelles du marché, distinguer les catégories d'aéroports suivantes⁸¹, de même que leur viabilité financière respective:

- (1) aéroports accueillant jusqu'à 200 000 personnes par an. Ces aéroports sont susceptibles de ne pas pouvoir supporter une part importante de leurs coûts du capital et de leurs coûts d'exploitation;
- (2) aéroports accueillant entre 200 000 et 1 000 000 personnes par an. Généralement, ces aéroports ne sont pas à même de supporter une part importante de leurs coûts du capital, mais devraient pouvoir supporter une partie de leurs coûts d'exploitation;
- (3) aéroports accueillant entre 1 et 3 millions de personnes par an. Ces aéroports sont généralement à même de supporter la majeure partie de leurs coûts d'exploitation et une partie de leurs coûts du capital;
- (4) aéroports accueillant entre 3 et 5 millions de personnes par an. Ces aéroports sont, en principe, à même de supporter une grande partie de leurs coûts (y compris les coûts d'exploitation et les coûts du capital). Toutefois, dans certaines circonstances spécifiques, ils pourraient devoir recourir à des aides publiques afin de financer une partie des coûts du capital;
- (5) aéroports accueillant plus de 5 millions de personnes par an. Ces aéroports sont généralement rentables et à même de supporter la totalité de leurs coûts.

81. Toutefois, la multiplication d'aéroports non rentables ou la création de capacités inutilisées supplémentaires ne contribuent pas à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. Si un projet d'investissement vise principalement à accroître la capacité d'un aéroport, la nouvelle infrastructure doit, à moyen terme, satisfaire la demande escomptée des compagnies aériennes, des passagers et des transitaires dans la zone d'attraction de cet aéroport⁸². Un investissement initial n'offrant pas de perspectives d'utilisation satisfaisantes à moyen terme ou portant atteinte aux perspectives d'utilisation des infrastructures existantes dans la zone d'attraction à moyen terme ne peut être considéré comme poursuivant un objectif d'intérêt commun.
82. En conséquence, la Commission doutera des perspectives d'utilisation, à moyen terme, d'infrastructures aéroportuaires d'un aéroport situé dans une zone d'attraction⁸³ dès lors que l'aéroport existant ne fonctionne pas ou pratiquement pas à pleine capacité. Les perspectives d'utilisation à moyen terme devront être démontrées sur la base de prévisions satisfaisantes concernant le trafic de passagers et de fret indiquées dans un plan d'exploitation *ex ante* et devront déterminer l'incidence probable de l'investissement sur l'utilisation des infrastructures existantes, telles qu'un autre aéroport ou d'autres modes de transport, et notamment les liaisons ferroviaires à grande vitesse.

⁸⁰ Entre 70 et 90 % des coûts supportés par les aéroports sont des coûts fixes.

⁸¹ Les catégories d'aéroports aux fins des présentes lignes directrices sont définies sur la base des données sectorielles disponibles.

⁸² Voir en annexe I la définition des termes «zone d'attraction».

⁸³ Voir en annexe I la définition des termes «zone d'attraction».

(b) Adéquation de l'aide d'État en tant qu'instrument d'intervention

83. Une mesure 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.
84. Les États membres peuvent poser différents choix en ce qui concerne l'utilisation des divers instruments d'intervention et types d'aides. En règle générale, lorsqu'un État membre a envisagé diverses options et comparé le recours à un instrument sélectif, tel qu'une aide d'État sous forme de subventions directes, à d'autres formes d'aides faussant moins la concurrence (prêts, garanties ou avances récupérables, par exemple), les mesures concernées sont considérées comme constituant des instruments appropriés.

(c) Existence d'un effet d'incitation

85. La réalisation d'un projet d'investissement dans un aéroport peut, en tant que telle, présenter un intérêt sur le plan économique. Il convient par conséquent de s'assurer que cet investissement n'aurait pas été entrepris ou n'aurait pas eu la même portée en l'absence d'une aide d'État consentie sous quelque forme que ce soit. Si tel est effectivement le cas, la Commission considérera que la mesure en question a un effet d'incitation.
86. L'effet d'incitation est constaté par une analyse contrefactuelle, en comparant les niveaux de l'activité prévue avec ou sans aide.
87. En l'absence de scénario contrefactuel connu, l'effet d'incitation peut être présumé lorsqu'il existe un déficit de financement («déficit de financement du coût du capital»), c'est-à-dire lorsque les coûts d'investissement excèdent la valeur actualisée nette (VAN) des marges d'exploitation escomptées générées par les investissements sur la base d'un plan d'exploitation *ex ante*⁸⁴.

(d) Coûts éligibles

88. Le montant maximal autorisé en ce qui concerne les aides d'État est exprimé en pourcentage (%) des coûts éligibles (intensité d'aide maximale). Les coûts éligibles sont les coûts afférents aux investissements initiaux dans les infrastructures aéroportuaires, y compris les coûts de planification, l'infrastructure d'assistance en escale et les équipements aéroportuaires. Les coûts d'investissement relatifs aux activités non aéronautiques (soit, notamment, les parcs de stationnement, les hôtels, les restaurants et les bureaux) ne sont pas éligibles⁸⁵.
89. Les coûts d'investissement liés à la fourniture de services d'assistance en escale par l'aéroport lui-même ne sont pas admissibles au bénéfice d'une aide⁸⁶.

⁸⁴ Cela n'empêche pas de prévoir que les bénéfices futurs pourraient compenser les pertes initiales.

⁸⁵ Le financement de ces activités ne relève pas des présentes lignes directrices, puisqu'elles ne sont pas liées au transport, et sera donc apprécié à la lumière des règles sectorielles et générales pertinentes.

⁸⁶ Les présentes lignes directrices ne s'appliquent pas aux aides en faveur de la prestation de services d'assistance en escale, que ceux-ci soient fournis à des tiers par l'aéroport lui-même, par une compagnie aérienne ou par un prestataire de services de ce type; ces aides peuvent être appréciées à la lumière des règles générales pertinentes.

(e) Proportionnalité/limitation de l'aide au minimum nécessaire et intensités d'aide maximales autorisées

90. Dans le cas des aides à l'investissement octroyées aux aéroports, le montant proportionné de chaque aide doit être limité aux surcoûts (nets de recettes supplémentaires) générés par le projet/l'activité bénéficiant de l'aide que le bénéficiaire entreprend à la place du projet/de l'activité qu'il aurait mené(e) s'il n'avait pas bénéficié de cette aide. En l'absence de scénario contrefactuel connu, le montant proportionné des aides d'État ne peut excéder le déficit de financement du projet d'investissement (appelé «déficit de financement des coûts du capital»), calculé sur la base d'un plan d'exploitation *ex ante* comme étant la différence entre les coûts d'investissement et la valeur actualisée nette (VAN) des bénéfices d'exploitation escomptés de l'investissement. Dans le cas des aides à l'investissement, ce plan d'exploitation devrait couvrir la durée d'utilisation économique de l'actif.
91. Comme le déficit de financement varie en fonction de la taille de l'aéroport et est en principe plus élevé dans le cas des aéroports plus petits, la Commission a recours à un éventail d'intensités d'aide maximales autorisées afin de garantir la proportionnalité globale des aides. L'intensité des aides ne pourra excéder l'intensité maximale autorisée des aides à l'investissement et ne devrait pas, en tout état de cause, être supérieure au déficit de financement réel du projet d'investissement.
92. Le tableau suivant résume les intensités d'aide maximales autorisées en fonction de la taille de l'aéroport, telle que définie d'après le nombre annuel de passagers⁸⁷:

| Taille de l'aéroport définie en fonction du trafic moyen de passagers (nombre de passagers par an) | Intensité maximale des aides à l'investissement |
|--|---|
| > 5 millions | 0 % (aucune aide ne peut être accordée) |
| 3 à 5 millions | 25 % max. (avances remboursables uniquement) |
| 1 à 3 millions | 50 % max. |
| < 1 million | 75 % max. |

(f) Effets négatifs

93. Certains instruments d'aide faussent la concurrence davantage que d'autres. La multiplication d'aéroports non rentables ou la création de capacités inutilisées

⁸⁷ 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 un vol retour, par exemple, serait comptabilisé deux fois; cela s'applique aux liaisons individuelles.

supplémentaires dans la zone d'attraction d'une infrastructure existante sont susceptibles de fausser sensiblement la concurrence. La Commission doutera donc, en principe, de la compatibilité d'investissements initiaux dans les infrastructures aéroportuaires d'un aéroport situé dans la zone d'attraction d'un aéroport existant⁸⁸ dès lors que l'aéroport existant ne fonctionne pas ou pratiquement pas à pleine capacité.

94. En outre, pour éviter les effets négatifs que ces aides sont susceptibles de produire lorsque les aéroports se trouvent confrontés à des contraintes budgétaires douces⁸⁹, les aéroports accueillant moins de 3 millions de passagers par an peuvent bénéficier d'aides à l'investissement en faveur du financement d'investissements initiaux octroyées soit sous la forme d'une avance couvrant les coûts d'investissement éligibles, soit sous la forme de versements annuels destinés à compenser les coûts du capital.
95. Les aides à l'investissement en faveur du financement d'investissements initiaux réalisés dans des aéroports accueillant plus de 3 millions de passagers ne peuvent être octroyées que sous la forme d'avances récupérables. Celles-ci sont exprimées en pourcentage des coûts éligibles et ne peuvent excéder l'intensité d'aide maximale autorisée indiquée plus haut. Le contrat sous-jacent relatif à cette avance remboursable doit préciser de façon détaillée les modalités du remboursement de celle-ci en cas d'issue favorable du projet. Cette issue doit être définie clairement au préalable.
96. Le degré de réussite d'un projet peut être apprécié au regard du taux de rentabilité interne (TRI) dudit projet⁹⁰, qui doit être fixé au préalable. Un projet d'investissement peut être considéré comme étant couronné de succès si son TRI réel est supérieur au TRI fixé au préalable. La mesure d'aide doit prévoir, en cas d'aboutissement du projet, le remboursement de l'avance proportionnellement au degré de réussite, avec un taux d'intérêt au moins égal au taux de référence applicable à l'aéroport concerné qui est fixé dans la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, ou de toute communication qui la remplacerait⁹¹. En cas d'échec du projet, l'avance ne devra pas être remboursée.

(g) Accès à l'aéroport

97. L'aéroport, y compris tout investissement initial bénéficiant d'une aide, est ouvert à tous les usagers potentiels, et non à un usager en particulier. En cas de limitation physique des capacités, l'aide doit être affectée sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires.

Obligations de notification des régimes d'aides et des aides individuelles

⁸⁸ Voir la section 5.1.1.a) ci-dessus.

⁸⁹ Lorsque les aides doivent être déterminées sur la base de calculs ex post (comblant tout déficit dès qu'il se produit), les aéroports peuvent ne pas être particulièrement incités à maîtriser les coûts et à facturer des redevances aéroportuaires suffisantes pour couvrir ceux-ci.

⁹⁰ Le TRI peut être fixé sur la base de taux de référence communément observés par le secteur aérien ou du coût du capital de la compagnie dans son ensemble.

⁹¹ JO C 14 du 19.1.2008, p. 6.

98. La Commission acceptera les notifications de régimes d'aides à l'investissement en faveur du financement d'aéroports dont le trafic annuel moyen est inférieur à 3 millions de passagers.
99. Aux fins de l'appréciation d'un régime d'aides, les conditions ayant trait à la nécessité des aides, à leur effet incitatif et à leur proportionnalité seront considérées comme étant satisfaites si l'État membre s'est engagé à n'octroyer des aides individuelles au titre du régime d'aides autorisé qu'après s'être assuré que les conditions cumulatives a) à g) indiquées à la section 5.1.1 étaient satisfaites. En outre, pour les aides octroyées au titre de ce régime, les travaux menés en liaison avec le projet concerné ne peuvent pas démarrer avant l'adoption, par les autorités publiques, de la décision relative à l'octroi de l'aide.
100. Étant davantage susceptibles de fausser la concurrence, les aides suivantes devraient toujours être notifiées individuellement:
- a) aides à l'investissement octroyées aux aéroports dont le trafic annuel moyen excède 3 millions de passagers;
 - b) aides à l'investissement octroyées aux aéroports assurant le transport de passagers et de fret et ayant enregistré un volume de fret supérieur à 200 000 tonnes au cours des deux exercices précédant celui de la notification de l'aide;
 - c) aides à l'investissement en faveur de la construction d'un nouvel aéroport assurant le transport de passagers (y compris la transformation d'un terrain d'aviation existant en un aéroport de ce type);
 - d) aides à l'investissement en faveur de la construction ou du développement d'un aéroport situé dans la même zone d'attraction qu'un aéroport existant, soit à une distance de 100 kilomètres ou à 60 minutes en voiture, bus, train ou train à grande vitesse de celui-ci.

5.1.2. *Aides au fonctionnement en faveur des aéroports*

101. Les aides au fonctionnement octroyées aux aéroports, soit sous la forme d'aides individuelles, soit au titre d'un régime d'aides, sont considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, durant une période transitoire pour autant que les critères cumulatifs suivants soient satisfaits:

(a) Taille de l'aéroport

102. Le trafic annuel de l'aéroport n'excède pas 3 millions de passagers⁹².

(b) Existence d'un effet d'incitation

⁹² 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; cela s'applique aux liaisons individuelles.

103. L'aide au fonctionnement a un effet d'incitation s'il est probable qu'en son absence, le niveau d'activité économique de l'aéroport concerné serait sensiblement réduit.

(c) Limitation des aides au minimum nécessaire et calcul du montant des aides

104. Afin d'encourager de façon appropriée une gestion efficiente des aéroports, le montant des aides doit, en principe, être établi *ex ante* comme étant un montant forfaitaire fixe couvrant le déficit de financement escompté des coûts d'exploitation (calculé sur la base d'un plan d'exploitation *ex ante*) durant une période transitoire n'excédant pas 10 ans. En conséquence, aucune augmentation *ex post* d'un montant d'aide ne sera déclarée compatible.

105. Le plan d'exploitation de l'aéroport doit conduire à la couverture de l'intégralité des coûts d'exploitation à l'issue de la période transitoire. La façon d'y arriver sera différente pour chaque aéroport et dépendra de la situation financière de celui-ci au début de la période transitoire, qui commence le [début de la période transitoire].

106. La couverture des coûts d'exploitation initiaux est calculée sur la moyenne des trois années précédant le début de la période transitoire (à savoir, de 2011 à 2013). L'aéroport doit étendre progressivement la couverture de ses coûts d'exploitation initiaux à hauteur d'au moins 10 % par an en moyenne jusqu'à atteindre une couverture complète. Si, par exemple, la couverture est de 60 %, elle doit augmenter d'au moins 10 % par an sur une période de 4 ans. À l'issue de cette période, aucune aide au fonctionnement ne pourra plus être versée à l'aéroport.

107. À la date du [10 ans après le début de la période transitoire] au plus tard, tous les aéroports devront couvrir l'intégralité de leurs coûts d'exploitation, et plus aucune aide au fonctionnement ne pourra leur être octroyée ensuite, à l'exception d'aides au fonctionnement conformes aux règles générales en matière d'aides d'État.

(d) Accès à l'aéroport

108. L'aéroport est ouvert à tous les usagers potentiels, et non à un usager en particulier. En cas de limitation physique des capacités, l'aide doit être affectée sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires.

(e) Suppression progressive

109. La Commission autorisera l'octroi d'aides au fonctionnement à des aéroports pour une période transitoire n'excédant pas 10 ans à compter du [début de la période transitoire].

Obligations de notification des régimes d'aides et des aides individuelles

110. Les États membres sont fortement encouragés à notifier les régimes d'aides au fonctionnement en faveur du financement des aéroports plutôt que les mesures d'aide individuelles en faveur de chaque aéroport, et ce dans le but de réduire la charge administrative tant des autorités des États membres que de la Commission européenne.

111. Étant davantage susceptibles de fausser la concurrence, les aides suivantes devraient toujours être notifiées individuellement:

- (1) aides au fonctionnement octroyées aux aéroports assurant le transport de passagers et de fret et ayant enregistré un volume de fret supérieur à

200 000 tonnes au cours des deux exercices précédant celui de la notification de l'aide;

- (2) aides au fonctionnement en faveur d'un aéroport lorsque les autres aéroports sont situés à une distance inférieure ou égale à 100 kilomètres ou à 60 minutes maximum en voiture, bus, train ou train à grande vitesse de celui-ci.

Aides au fonctionnement accordées précédemment (avant le début de la période transitoire):

112. Les conditions a), e) et f) ne s'appliquent pas aux aides versées avant le début de la période transitoire (y compris les aides octroyées avant l'entrée en vigueur des présentes lignes directrices). Ces aides au fonctionnement peuvent être déclarées compatibles pour la totalité des coûts d'exploitation qui ne sont pas couverts pour autant que les conditions b) et d) soient satisfaites.

5.2. Aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes

113. Les aides d'État octroyées aux compagnies aériennes en vue du lancement d'une nouvelle liaison ou d'un nouveau créneau horaire impliquant des services plus fréquents, qui améliorent la connectivité d'une région, seront considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE si les conditions cumulatives suivantes sont remplies:

- (a) l'aide est versée pour des liaisons entre un aéroport accueillant moins de 3 millions de passagers par an et un autre aéroport au sein de l'Espace aérien commun européen⁹³. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux liaisons au départ d'aéroports situés dans les régions ultrapériphériques et à destination de pays tiers voisins. Des aides en faveur de liaisons entre des aéroports accueillant plus de 3 millions de passagers par an⁹⁴ ne peuvent être envisagées que dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment lorsque l'un des aéroports est situé dans une région éloignée, comme par exemple une région ultrapériphérique, sur une île ou dans une zone à faible densité de population. Lorsque la connexion (paire de villes, par exemple) assurée par la nouvelle liaison aérienne ou un nouveau créneau horaire est déjà desservie dans les mêmes conditions par un service ferroviaire à grande vitesse ou un autre

⁹³ Décision 2006/682/CE du Conseil concernant la signature et l'application provisoire de l'accord multilatéral entre la Communauté européenne et ses États membres, la République d'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, la République de Bulgarie, la République de Croatie, la République d'Islande, la République du Monténégro, le Royaume de Norvège, la Roumanie, la République de Serbie, et la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo sur la création d'un espace aérien commun européen (EACE), JO L 285 du 16.10.2006, p. 1.

⁹⁴ 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; cela s'applique aux liaisons individuelles.

aéroport situé dans la même zone d'attraction⁹⁵, elle n'est pas admissible au bénéfice d'une aide au démarrage;

- (b) viabilité à long terme: un plan d'activité *ex ante* devrait établir que la liaison pour laquelle l'aide est octroyée devrait devenir rentable pour la compagnie aérienne, en l'absence de financement public, après 24 mois;
- (c) coûts éligibles et intensité: les aides peuvent couvrir 50 % des coûts de démarrage d'une nouvelle liaison ou d'un nouveau créneau horaire impliquant des services plus fréquents durant une période maximale de 24 mois. Les coûts éligibles sont les coûts de démarrage d'une nouvelle liaison ou d'un nouveau créneau horaire impliquant des services plus fréquents;
- (d) attribution non discriminatoire: toute entité publique envisageant d'octroyer à une compagnie aérienne, par l'intermédiaire ou non d'un aéroport, une aide au démarrage en faveur d'une nouvelle liaison doit rendre son projet public dans un délai suffisant et avec une publicité suffisante pour permettre à l'ensemble des compagnies aériennes intéressées de proposer leurs services;
- (e) cumul: les aides au démarrage ne peuvent être cumulées avec d'autres types d'aide octroyés pour l'exploitation d'une liaison, y compris les aides versées dans un autre État.

6. AIDES À CARACTÈRE SOCIAL CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 2, POINT A), DU TFUE

114. Les aides à caractère social dans le secteur des services de transport aérien sont considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 2, point a), du TFUE, pour autant que les critères cumulatifs suivants soient satisfaits⁹⁶:
- (a) l'aide doit être effectivement au bénéfice du consommateur final;
 - (b) l'aide doit avoir un caractère social, c'est-à-dire qu'elle ne doit en principe couvrir que certaines catégories de passagers voyageant sur une liaison donnée (par exemple les enfants, les personnes handicapées, les personnes à faibles

⁹⁵ Voir en annexe I la définition des termes «zone d'attraction».

⁹⁶ Voir, par exemple, en ce qui concerne l'appréciation des aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, la décision de la Commission du 16.5.2006, N 169/2006 – Royaume-Uni – Aid of a Social Character Air Services in the Highlands and Islands of Scotland (aide à caractère social pour des liaisons aériennes entre les Highlands et les îles d'Ecosse), JO C 272 du 9.11.2006, p. 10; la décision de la Commission du 11.12.2007, N 471/2007 – Portugal – Allocations sociales octroyées aux passagers résidant dans la région autonome de Madère et aux étudiants pour les services de transport aérien entre le Portugal continental et la région autonome, JO C 46 du 19.2.2008; et la décision de la Commission du 5.1.2011, N 426/2010 – France - Aides à caractère social au profit de certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Réunion et la France métropolitaine, JO C 71 du 5.3.2011, p. 5.

revenus). Toutefois, si la liaison concernée est établie entre des régions éloignées, comme par exemple des régions ultrapériphériques, des îles et des zones à faible densité de population, l'aide est susceptible de couvrir la totalité de la population de la région concernée;

- (c) l'aide doit être accordée sans discrimination quant à l'origine des services, c'est-à-dire quelles que soient les compagnies aériennes assurant les services.

115. La Commission acceptera la notification des régimes d'aides à caractère social.

7. CUMUL

116. Les intensités d'aide maximales prévues dans les présentes lignes directrices sont applicables indépendamment de la question de savoir si l'aide consentie pour le projet en cause est financée exclusivement au moyen de ressources d'État ou en partie au moyen de ressources de l'Union européenne.

117. Les aides autorisées en application des présentes lignes directrices ne peuvent être cumulées avec d'autres aides d'État, des aides *de minimis* ou d'autres formes de financement de l'UE si un tel cumul débouche sur une intensité d'aide supérieure à celle fixée dans les présentes lignes directrices.

8. DISPOSITIONS FINALES

8.1. Rapports annuels

118. Conformément au règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE⁹⁷ et au règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004⁹⁸ concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999, les États membres doivent présenter des rapports annuels à la Commission. Ces rapports seront publiés sur le site Internet de la Commission.

8.2. Transparence

119. La Commission considère que d'autres mesures sont nécessaires afin d'améliorer la transparence des aides d'État dans l'Union européenne. Il convient en particulier de prendre des mesures afin de garantir aux États membres, aux opérateurs économiques, aux parties intéressées et à la Commission un accès aisé au texte intégral de l'ensemble des régimes d'aides applicables dans le secteur de l'aviation et aux renseignements utiles concernant les aides individuelles accordées au titre de ces régimes.

120. Les États membres publient sur un site web central, ou sur un site web unique regroupant les informations figurant sur plusieurs sites web différents, au moins les renseignements suivants concernant les mesures d'aide: texte intégral du régime d'aides autorisé ou décision d'octroi d'une aide individuelle et dispositions

⁹⁷ JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

⁹⁸ JO L 140 du 30.4.2004, p. 1.

d'application de celle-ci, autorité octroyant l'aide, noms des bénéficiaires individuels, montant de l'aide, intensité de celle-ci et avantages escomptés du projet pour le développement régional et l'accessibilité de la région. Ces renseignements sont publiés après l'adoption de la décision d'octroi de l'aide, sont conservés pendant au moins dix ans et sont publiés sans aucune restriction.

8.3. Suivi

121. Les États membres doivent veiller à tenir des dossiers détaillés sur toutes les mesures impliquant l'octroi d'une aide. Ces dossiers contiennent tous les renseignements nécessaires permettant d'établir que les conditions concernant, le cas échéant, les coûts admissibles et l'intensité d'aide maximale admissible ont été respectées. Ils doivent être conservés pendant dix ans à compter de la date d'octroi de l'aide et transmis à la Commission sur demande.

8.4. Mesures utiles

122. Les États membres modifient au besoin leurs régimes existants afin de les rendre conformes aux présentes lignes directrices dans un délai de douze mois à compter de leur publication.
123. Les États membres sont invités à donner explicitement leur accord inconditionnel sur les mesures proposées, dans un délai de deux mois à compter de la date de publication des présentes lignes directrices au Journal officiel de l'Union européenne. En l'absence de réponse d'un État membre, la Commission en conclura que celui-ci ne souscrit pas aux mesures proposées.

8.5. Application

124. Les présentes lignes directrices s'appliquent à compter de la date de leur publication au Journal officiel de l'Union européenne et remplacent les lignes directrices communautaires relatives à l'application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 61 de l'accord EEE relatif aux aides d'État dans le secteur de l'aviation⁹⁹, ainsi que les lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux¹⁰⁰.
125. À la lumière de l'évolution du secteur de l'aviation, et notamment de sa libéralisation, la Commission considère que les dispositions de sa communication sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales¹⁰¹ ne devraient pas s'appliquer aux affaires en cours qui ont trait à des aides au fonctionnement illégales accordées à des aéroports et à des compagnies aériennes avant l'entrée en vigueur des présentes lignes directrices. En revanche, la Commission appliquera ces dernières dans toutes les affaires portant sur des aides au fonctionnement (notifications pendantes et aides illégales non notifiées) accordées à des aéroports et à des compagnies aériennes, même si ces aides ont été octroyées avant l'entrée en vigueur des lignes directrices et le début de la période transitoire.

⁹⁹ JO C 350 du 10.12.1994, p. 5.

¹⁰⁰ JO C 312 du 9.12. 2005, p. 1.

¹⁰¹ JO C 119 du 22.5.2002, p. 22.

126. En ce qui concerne les aides à l'investissement octroyées à des aéroports, les présentes lignes directrices s'appliquent à celles qui ont été notifiées ou octroyées après leur entrée en vigueur. Les aides à l'investissement octroyées à des aéroports avant l'entrée en vigueur de ces mêmes lignes directrices seront appréciées à la lumière des lignes directrices sur l'aviation de 2005.

8.6. Réexamen

127. La Commission peut procéder au réexamen des présentes lignes directrices à tout moment, et au plus tard sept ans après leur entrée en vigueur. Ce réexamen s'appuiera sur des informations factuelles et sur le résultat de vastes consultations menées par la Commission sur la base des données fournies par les États membres et les parties prenantes. La Commission analysera notamment l'état d'avancement du processus de suppression progressive des aides au fonctionnement aux compagnies aériennes et aux aéroports.

128. Après consultation des États membres, la Commission peut modifier les présentes lignes directrices pour des raisons importantes de politique de concurrence ou d'ordre économique.

ANNEXE I - DÉFINITIONS

Aux fins des présentes lignes directrices, et sans préjuger de l'évolution du marché, des technologies et de la réglementation, on entend par:

«*aide*»: toute mesure satisfaisant à l'ensemble des critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE;

«*intensité d'aide*»: le montant d'aide total exprimé en pourcentage des coûts éligibles. Tous les chiffres utilisés sont des montants avant impôts ou autres prélèvements. Lorsqu'une aide est accordée sous une autre forme qu'une subvention, son montant doit être égal à celui de la subvention en valeur. Les aides payables en plusieurs tranches doivent être calculées à leur valeur actualisée nette totale à la date du versement de la première tranche, au moyen du taux de référence de la Commission utilisé à des fins d'actualisation de cette valeur dans le temps. L'intensité des aides est calculée pour chaque bénéficiaire;

«*compagnie aérienne*»: toute compagnie aérienne titulaire d'une licence d'exploitation en cours de validité délivrée par un État membre ou un membre de l'espace aérien commun européen conformément au règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté;

«*redevance aéroportuaire*»: un tarif ou un prélèvement effectué au profit du gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers de l'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par ledit gestionnaire et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret. Aux fins des présentes lignes directrices, les redevances aéroportuaires peuvent également inclure les redevances ou taxes liées aux services d'assistance en escale et les redevances relatives aux infrastructures centralisées d'assistance en escale;

«*infrastructures aéroportuaires*»: les infrastructures et équipements permettant au gestionnaire d'aéroport de fournir des services aéroportuaires aux compagnies aériennes et aux divers prestataires de services et comprenant les pistes, les terminaux, les aires de trafic, les voies de circulation, les infrastructures centralisées d'assistance en escale et tout autre aménagement utilisé directement pour les services aéroportuaires. Les infrastructures aéroportuaires n'incluent toutefois pas les infrastructures et les équipements nécessaires principalement à la poursuite des activités non aéronautiques, tels que les parcs de stationnement, les boutiques et les restaurants;

«*gestionnaire d'aéroport*»: une entité ou un groupe d'entités qui exerce une activité économique consistant à fournir des services aéroportuaires à des compagnies aériennes;

«*recettes aéroportuaires*»: les recettes générées par les redevances aéroportuaires, nettes de toute aide à la commercialisation ou de toute incitation fournie par le gestionnaire d'aéroport

aux compagnies aériennes, les recettes générées par les activités non aéronautiques (ne bénéficiant pas d'aides publiques), à l'exclusion de toute aide publique et compensation en faveur d'activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique, ou par les services d'intérêt économique général, et ne tenant pas compte des recettes éventuelles générées par des activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique, etc.;

«**services aéroportuaires**»: les services fournis à des compagnies aériennes par le gestionnaire d'aéroport ou l'une de ses filiales, consistant à assurer la prise en charge des aéronefs, depuis l'atterrissage jusqu'au décollage, ainsi que des passagers et du fret, afin de permettre aux compagnies aériennes de fournir des services de transport aérien. Aux fins des présentes lignes directrices, les services aéroportuaires peuvent également comprendre la fourniture de services d'assistance en escale et d'infrastructures centralisées pour la fourniture de services d'assistance en escale;

«**trafic de passagers annuel moyen**»: le volume de passagers entrants et sortants enregistré au cours des deux exercices précédant celui durant lequel l'aide est notifiée ou, en l'absence de notification, octroyée;

«**coûts du capital**»: l'amortissement des coûts éligibles des investissements dans des infrastructures et équipements aéroportuaires, y compris les coûts de financement sous-jacents;

«**déficit de financement des coûts du capital**»: la différence entre les coûts d'investissement de l'investissement initial et les bénéfices d'exploitation escomptés générés par le projet d'investissement concerné, à l'exclusion des coûts d'infrastructure éventuels imputables aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique. Cela n'empêche nullement d'anticiper une compensation des pertes initiales par les bénéfices futurs;

«**zone d'attraction d'un aéroport**»: en règle générale, un marché géographique situé, en principe, dans un rayon de quelque 100 kilomètres ou nécessitant un temps de trajet de 60 minutes environ en voiture, bus, train ou train à grande vitesse. Toutefois, la zone d'attraction d'un aéroport donné peut varier et doit tenir compte de la spécificité de chaque aéroport particulier. Les dimensions et la configuration de la zone d'attraction varient d'un aéroport à l'autre et sont fonction de diverses caractéristiques de l'aéroport, parmi lesquelles son modèle d'exploitation, sa localisation et les destinations qu'il dessert;

«**coûts de financement**»: les coûts résultant du financement des coûts d'investissement éligibles de l'investissement initial par emprunt et émission d'actions. En d'autres termes, les coûts de financement tiennent compte de la part des intérêts totaux et de la rémunération des fonds propres qui correspond au financement des coûts d'investissement éligibles de l'investissement initial, à l'exclusion du financement des fonds de roulement, des investissements dans les activités non aéronautiques ou d'autres projets d'investissement;

«**date d'octroi de l'aide**»: la date à laquelle l'État membre s'est engagé de manière juridiquement contraignante à accorder l'aide, qui peut être invoquée devant une juridiction nationale;

«**coûts d'investissement éligibles**»: les coûts afférents aux investissements initiaux dans des infrastructures aéroportuaires, y compris les coûts de planification. Les coûts d'investissement se rapportant aux activités non aéronautiques (soit, notamment, les parcs de stationnement, les hôtels, les restaurants et les bureaux) ne sont pas éligibles. Les coûts d'investissement afférents aux équipements permettant d'offrir les services d'assistance en escale ne sont pas éligibles. De même, les coûts afférents à des activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique ne peuvent pas être pris en compte;

«**services d'assistance en escale**»: les services fournis aux usagers dans les aéroports tels que décrits en annexe de la directive du Conseil 96/67/CE relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports ou dans toute législation ultérieure;

«**investissement initial**»:

- i. un investissement dans une infrastructure aéroportuaire ayant trait: 1) à la construction d'une nouvelle infrastructure aéroportuaire; 2) au développement de la capacité d'une infrastructure aéroportuaire existante; 3) à la diversification des services fournis par l'aéroport au profit de services qu'il ne proposait pas précédemment; ou 4) à un changement fondamental dans le modèle d'exploitation d'un aéroport existant; ou
- ii. un investissement dans des infrastructures aéroportuaires si l'aéroport a cessé ses activités ou aurait cessé ses activités en l'absence de cet investissement; la seule acquisition des parts d'une entreprise ne peut être considérée comme constituant un investissement initial;

«**aides à l'investissement**»: les aides destinées à couvrir le «**déficit de financement des coûts du capital**» tel que défini plus haut. Ces aides peuvent soit consister en des avances (afin de couvrir, par exemple, les coûts d'investissement initiaux), soit être versées par tranches afin de couvrir les coûts du capital;

«**activités non aéronautiques**»: les autres services commerciaux fournis aux compagnies aériennes ou aux autres usagers de l'aéroport, tels que les services auxiliaires fournis aux passagers, aux transitaires ou à d'autres prestataires de services, la location de bureaux et de commerces, les parcs de stationnement, les hôtels, etc.;

«**aides au fonctionnement**»: les aides destinées à couvrir le «**déficit de financement des coûts d'exploitation**» tel que défini plus haut. Elles peuvent être octroyées sous la forme de versements échelonnés, afin de couvrir les coûts d'exploitation escomptés (sommes forfaitaires périodiques) ou réels;

«**coûts d'exploitation**» d'un aéroport: les coûts sous-jacents de la fourniture de services aéroportuaires. Ces coûts comprennent plusieurs catégories de coûts, parmi lesquelles les frais de personnel, les coûts des services externalisés, des communications et de la gestion des déchets, le coût énergétique, les coûts de maintenance, les frais de location et les frais

administratifs, mais excluent, aux fins des présentes lignes directrices, les coûts du capital, les aides à la commercialisation ou toute autre incitation accordée aux compagnies aériennes par le gestionnaire d'aéroport, ainsi que les coûts liés aux activités relevant de l'exercice d'une mission de puissance publique;

«**déficit de financement des coûts d'exploitation**»: les pertes d'exploitation de l'aéroport, c'est-à-dire la différence (en valeur actualisée nette) entre les recettes et les coûts d'exploitation aéroportuaires (tels que définis plus en détail ci-dessus) du gestionnaire d'aéroport;

«**marge bénéficiaire raisonnable**»: le taux de rémunération du capital, mesuré par exemple comme étant le taux de rentabilité interne (TRI), que l'entreprise est en principe supposée réaliser pour des investissements présentant un degré de risque similaire;

«**aéroport régional**»: un aéroport dont le trafic de passagers annuel n'excède pas 3 millions de personnes;

«**avance récupérable**»: un prêt en faveur d'un projet d'investissement versé en une ou plusieurs tranches et dont les conditions de remboursement dépendent de l'issue du projet d'investissement;

«**début des travaux**»: le démarrage des travaux de construction liés à l'investissement, ou le premier engagement ferme de commander des équipements ou un autre engagement rendant l'investissement irréversible, selon l'événement qui se produit en premier. Les travaux préparatoires, tels que l'obtention des autorisations et la réalisation des études préalables de faisabilité, ne sont pas considérés comme le début des travaux;

«**coûts de démarrage**»: les coûts liés au lancement d'une nouvelle liaison ou d'une nouvelle fréquence et que la compagnie aérienne n'aura pas à supporter de façon continue. Ces coûts comprennent notamment les coûts de commercialisation et de publicité supportés initialement pour faire connaître la nouvelle liaison; ils peuvent également comprendre les frais d'installation supportés par la compagnie aérienne sur le site de l'aéroport régional concerné dans le cadre du lancement de la liaison. Inversement, une aide ne peut être octroyée pour des coûts opérationnels réguliers tels que la location ou l'amortissement des avions, le carburant, les salaires des équipages, etc.;

«**coûts totaux**» de l'aéroport: les coûts du capital et les coûts d'exploitation de l'aéroport.

ANNEXE II - VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT DANS LE SECTEUR DE L'AVIATION

Schéma n° 1: contexte et objectifs de la modernisation des règles applicables aux aides d'État

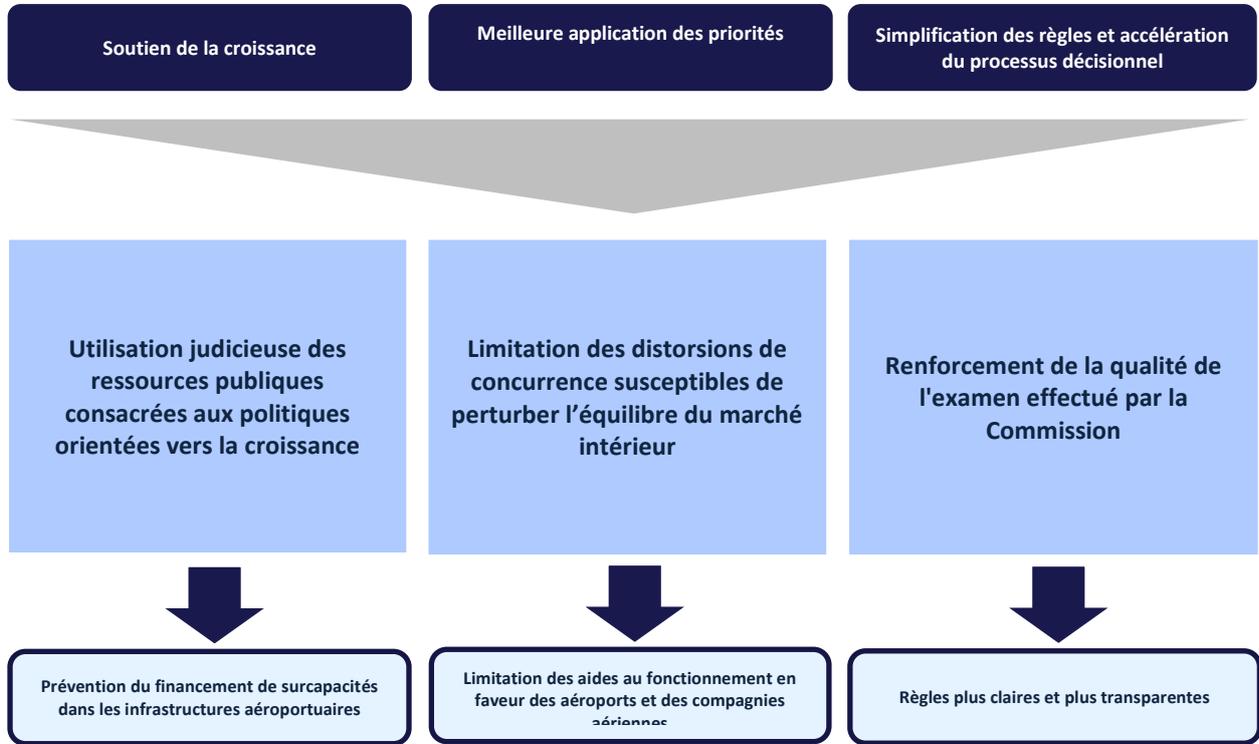
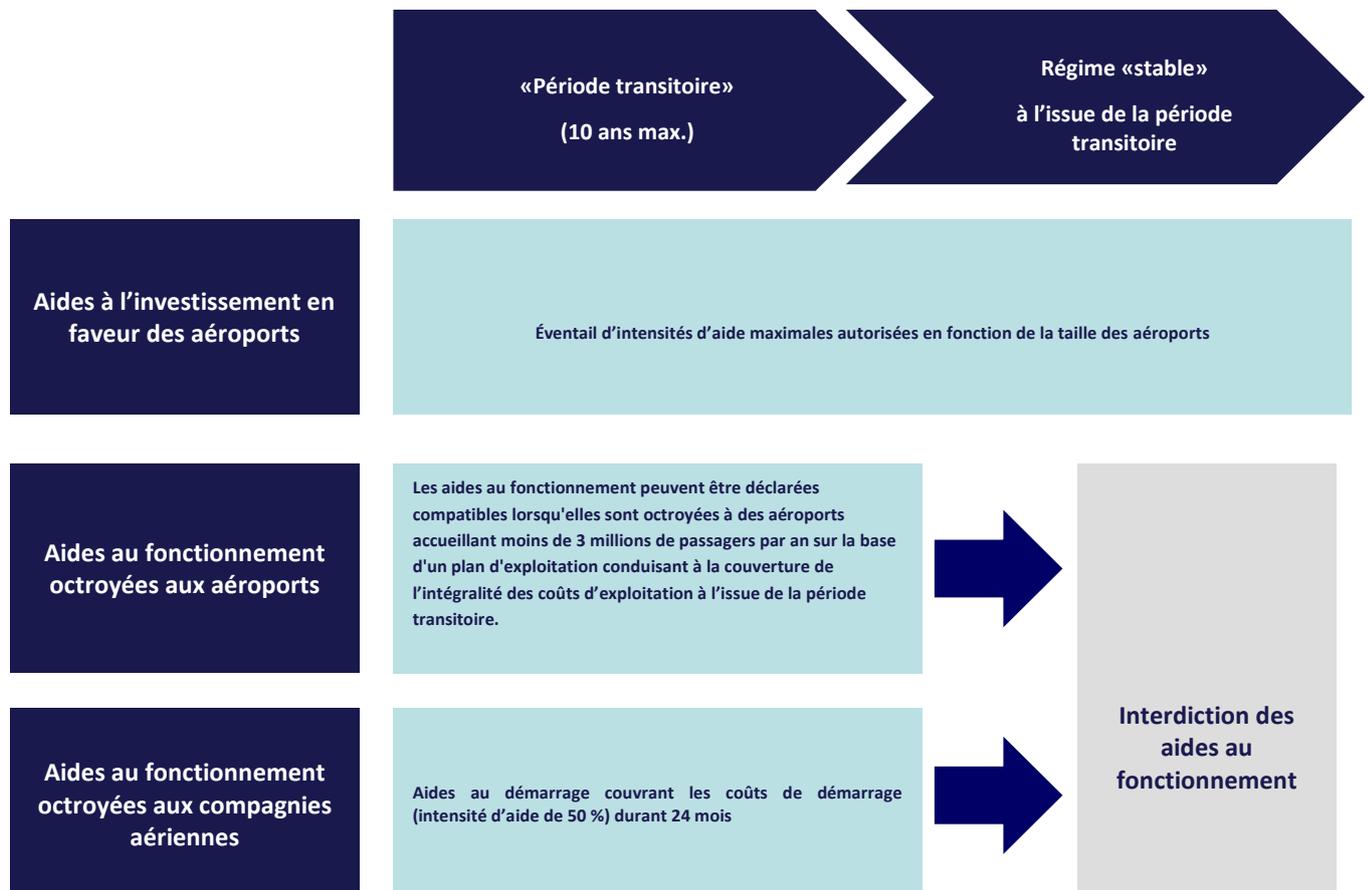


Schéma n° 2: présentation de la politique en matière d'aides d'État dans le secteur de l'aviation



ANNEXE III – RÉSUMÉ DES CONDITIONS DE COMPATIBILITÉ

Schéma n° 3: présentation des conditions de compatibilité applicables aux aides octroyées aux aéroports

| Conditions de compatibilité | Aides à l'investissement octroyées aux aéroports | Aides au fonctionnement octroyées aux aéroports |
|--|---|---|
| Principes communs de compatibilité | <ul style="list-style-type: none"> • contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini; • absence de réalisation de cet objectif par le marché: pour être efficace, l'aide doit cibler une défaillance du marché bien définie ou un problème de fonds propres; • adéquation du choix de l'aide d'État comme instrument d'action; • existence d'un effet d'incitation; • proportionnalité/limitation de l'aide au minimum nécessaire; • prévention des effets négatifs non désirés; • transparence. | |
| Accès aux infrastructures | Ouvert à tous les usagers potentiels, et non à un usager en particulier | |
| Coûts éligibles | Coûts liés aux investissements dans les infrastructures et équipements aéroportuaires, à l'exception des coûts d'investissement dans les activités non aéronautiques | Coûts d'exploitation de l'aéroport |
| Taille de l'aéroport définie en fonction du trafic moyen annuel de passagers et intensités d'aide maximales | <p>> 5 millions: 0 % (aucune aide ne peut être accordée)</p> <p>3 à 5 millions: 25 % max.</p> <p>1 à 3 millions de passagers: 50 % max.</p> <p>< 1 million de passagers: 75 % max.</p> | < 3 millions de passagers |
| Instrument d'aide | <p><u>Aéroports < 3 millions de passagers par an</u>: subventions directes, avances récupérables, prêts bonifiés, garanties, etc.</p> <p><u>Aéroports > 3 millions de passagers par an</u>: avances récupérables</p> | <i>Ex ante</i> , sous la forme d'un montant forfaitaire fixe couvrant le déficit de financement escompté des coûts d'exploitation (déterminé sur la base d'un plan d'exploitation <i>ex ante</i>) durant une période transitoire d'une durée maximale de 10 ans. Le plan d'exploitation de l'aéroport doit conduire à la couverture de l'intégralité des coûts d'exploitation à l'issue de la période transitoire. |
| Suppression progressive | Pas de suppression progressive | Période transitoire d'une durée maximale de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur des présentes lignes directrices |

| | |
|---|---|
| Obligations de notification des régimes d'aides et des aides individuelles | <u>Régimes d'aides:</u> <ul style="list-style-type: none"> • aéroports < 3 millions de passagers par an <u>Notifications individuelles:</u> <ul style="list-style-type: none"> • aéroports > 3 millions de passagers par an • aéroports assurant le transport de passagers et de fret et transportant > 200 000 tonnes de fret par an • extension d'un aéroport assurant le transport de passagers en vue du transport à la fois de passagers et de fret • aide en faveur d'un aéroport si la zone d'attraction de celui-ci compte d'autres aéroports¹⁰² |
|---|---|

Schéma n° 4: présentation des conditions de compatibilité applicables aux aides au fonctionnement octroyées aux compagnies aériennes

| Conditions de compatibilité | Aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes |
|---|---|
| Taille de l'aéroport | <ul style="list-style-type: none"> • < 3 millions de passagers par an • dans des circonstances exceptionnelles (par exemple, régions éloignées, telles que les régions ultrapériphériques) > 3 millions de passagers par an |
| Accès aux infrastructures/non-discrimination | Attribution non discriminatoire |
| Niveau des redevances aéroportuaires/intensité des aides | 50 % des coûts de démarrage |
| Coûts éligibles | Coûts de démarrage |
| Cumul | Règle de non-cumul avec d'autres types d'aide |
| Autres conditions | Viabilité/rentabilité de la liaison à long terme pour la compagnie aérienne en l'absence d'aides après 24 mois |
| Obligations de notification des régimes d'aides | <u>Régimes d'aides:</u> <ul style="list-style-type: none"> • aéroports < 3 millions de passagers par an |

¹⁰²

Voir en annexe I la définition des termes «zone d'attraction».

