

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION (UE) 2015/1225 DE LA COMMISSION

du 19 décembre 2012

concernant les augmentations de capital effectuées par SEA SpA en faveur de SEA Holding SpA [SA.21420 (C 14/10) (ex NN 25/10) (ex CP 175/06)]*[notifiée sous le numéro C(2012) 9448]***(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

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

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a) ⁽¹⁾,après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations conformément auxdits articles ⁽²⁾ et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Par lettre du 13 juillet 2006, la Commission a reçu une plainte relative à une aide présumée, octroyée à la société SEA Handling SpA (ci-après «SEA Handling»), qui fournit des services d'assistance en escale aux aéroports de Milan Malpensa et Milan Linate. Cette plainte a été initialement enregistrée sous le numéro CP 175/06.
- (2) Par lettre du 6 octobre 2006, la Commission a demandé aux autorités italiennes quelques éclaircissements sur la plainte. Par lettre du 21 décembre 2006, les autorités italiennes ont demandé une prolongation du délai de réponse qui leur avait été imparti.
- (3) Par lettre du 11 janvier 2007, la Commission a accepté cette prolongation de délai. Par lettre du 9 février 2007, les autorités italiennes ont transmis les éclaircissements demandés.
- (4) Par lettre du 30 mai 2007, la Commission a informé le plaignant qu'en l'espèce, elle ne disposait pas d'informations suffisantes pour conclure au respect du critère relatif aux ressources publiques visé à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»). Dès lors, conformément à l'article 20, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil ⁽³⁾, il n'y avait pas de motifs suffisants pour se prononcer sur le cas. Par lettre du 2 juillet 2007, le plaignant a communiqué des informations complémentaires. Après avoir pris connaissance de ces informations complémentaires, la Commission a décidé de réexaminer la plainte.
- (5) Par lettre du 3 mars 2008, la Commission a demandé aux autorités italiennes de fournir une copie de l'accord syndical conclu le 26 mars 2002. Par lettre du 10 avril 2008, les autorités italiennes ont transmis le document demandé.
- (6) Par lettre du 20 novembre 2008, les autorités italiennes ont transmis à la Commission l'accord syndical conclu le 13 juin 2008.

⁽¹⁾ JO L 1 du 3.1.1994, p. 3.⁽²⁾ JO C 184 du 22.7.2008, p. 34.⁽³⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1).

- (7) Par lettre du 23 juin 2010, la Commission a notifié aux autorités italiennes sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE et a invité les autorités italiennes à lui fournir dans un délai d'un mois certaines informations et données nécessaires pour apprécier la compatibilité des mesures en cause.
- (8) Par lettre du 19 juillet 2010, les autorités italiennes ont demandé une prolongation de délai jusqu'au 20 septembre 2010, que la Commission a accordée dans sa réponse du 23 juillet 2010.
- (9) Le 20 septembre 2010, les autorités italiennes ont présenté les observations de la municipalité de Milan sur la décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen.
- (10) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure (ci-après la «décision d'ouverture») a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁴⁾. La Commission a invité les intéressés à présenter leurs observations sur les mesures en cause dans le délai d'un mois suivant la publication.
- (11) Par lettre du 11 février 2011, SEA Handling a demandé de prolonger jusqu'au 21 mars 2011 le délai pour communiquer ses observations sur la décision d'ouverture. Par lettre du 23 février 2011, la Commission a accordé cette prolongation de délai.
- (12) Par lettre du 25 février 2011, [...] (*) a demandé de prolonger jusqu'au 25 mars 2011 le délai pour communiquer ses observations sur la décision d'ouverture.
- (13) Par lettre du 21 mars 2011, SEA Handling et SEA SpA (ci-après «SEA») ont présenté à la Commission leurs observations sur la décision d'ouverture.
- (14) Par lettre du 21 mars 2011, [...] a présenté à la Commission ses observations sur la décision d'ouverture.
- (15) Par lettre du 7 avril 2011, la Commission a transmis les observations des tiers intéressés aux autorités italiennes et a invité ces dernières à présenter leurs observations pour le 16 mai 2011 au plus tard.
- (16) Par lettre du 18 avril 2011, les autorités italiennes ont demandé à la Commission de prolonger jusqu'au 2 juin 2011 le délai pour présenter leurs observations en réponse aux observations des tiers. Par lettre du 28 avril 2011, la Commission a accordé cette prolongation de délai aux autorités italiennes.
- (17) Par lettre du 1^{er} juin 2011, les autorités italiennes ont présenté leurs observations. Elles ont en outre fourni de nouveaux arguments sous la forme d'une étude réalisée par un bureau de consultance.
- (18) Par lettre du 11 juillet 2011, la Commission a demandé aux autorités italiennes de lui transmettre les informations qui avaient déjà été demandées au point 5 de la décision d'ouverture, mais que ni les autorités italiennes, ni SEA ne lui avaient encore transmises.
- (19) Par lettre du 28 juillet 2011, les autorités italiennes ont demandé à la Commission de prolonger jusqu'au 15 octobre 2011 le délai pour fournir les informations demandées. Par lettre du 8 août 2011, la Commission a accepté de prolonger le délai jusqu'au 15 septembre 2011.
- (20) Par lettre du 26 août 2011, les autorités italiennes ont signifié à la Commission que le délai accordé, inférieur à celui demandé initialement, ne leur semblait pas adéquat.
- (21) Par lettre du 15 septembre 2011, les autorités italiennes ont transmis leur réponse à la demande de renseignements de la Commission. Par lettre du 18 octobre 2011, les autorités italiennes ont transmis une traduction anglaise du document en annexe 5 des observations précédentes.
- (22) Par lettre du 21 octobre 2011, les autorités italiennes ont complété l'annexe 12 des observations précédentes par les informations communiquées par la municipalité de Milan. Par lettre du 7 novembre 2011, les autorités italiennes ont transmis une traduction anglaise de ces observations.
- (23) Une réunion s'est tenue le 19 juin 2012 entre les services de la Commission et les autorités italiennes. Après cette réunion, par lettres du 2 juillet 2012 et du 10 juillet 2012, les autorités italiennes ont fourni de nouveaux arguments à l'appui de leur appréciation des mesures en cause. À la demande des autorités italiennes, une autre réunion a été organisée, le 23 novembre 2012, avec les services de la Commission. Les autorités italiennes y ont globalement présenté les mêmes arguments que lors de la réunion précédente.

⁽⁴⁾ JO C 29 du 29.1.2011, p. 10.

^(*) Informations couvertes par le secret professionnel.

2. RÉSUMÉ DES MESURES EN OBJET

- (24) La présente décision concerne les augmentations de capital effectuées par la société SEA en faveur de sa filiale, la société SEA Handling, depuis 2001 jusqu'en 2010, et essentiellement destinées à couvrir les pertes d'exploitation subies par SEA Handling.

2.1. BÉNÉFICIAIRE PRÉSUMÉ DE L'AIDE

- (25) Le bénéficiaire des mesures en cause est la société SEA Handling, filiale exclusive de SEA. SEA est la société gestionnaire du système aéroportuaire de Milan, qui comprend l'aéroport de Linate et celui de Malpensa. SEA est une société de droit privé (société anonyme) détenue pendant la période d'examen presque totalement par des autorités publiques: la municipalité de Milan (84,56 %), la province de Milan (14,56 %), et par d'autres petits actionnaires publics et privés (0,88 %). En décembre 2011, 29,75 % du capital de la société SEA ont été vendus au fonds privé F2i (Fondi italiani per le infrastrutture).
- (26) Les activités de SEA se répartissent comme suit:
- a) gestion aéroportuaire générale: réalisation et gestion d'infrastructures de service au transport aérien;
 - b) assistance en escale: services d'assistance en escale aux passagers, aéronefs, bagages et marchandises;
 - c) activités connexes: activités commerciales exercées à l'intérieur des aéroports, parmi lesquelles la vente au public de services divers, la vente en franchise de droits, la gestion des kiosques à journaux, la restauration, la publicité, le parking, la location de voitures, la gestion et l'entretien d'infrastructures destinées à l'activité non aéronautique, telles que les structures hôtelières et les activités de logistique. Ces activités sont exercées soit directement par SEA, soit par des tiers en vertu de contrats spécifiques conclus entre SEA et les tiers intéressés.
- (27) La société SEA Handling a été créée à la suite de l'entrée en vigueur du décret législatif n° 18/99 du 13 janvier 1999 ⁽⁵⁾ portant transposition dans le droit interne italien de la directive 96/67/CE du Conseil ⁽⁶⁾, qui impose l'obligation de séparation comptable des activités liées à la fourniture des services susmentionnés ⁽⁷⁾. La société SEA a ainsi, en créant la société SEA Handling, procédé à la séparation comptable et juridique de l'ensemble des activités en question ⁽⁸⁾. Outre l'exploitation des aéroports de Malpensa et Linate au sens strict, SEA fournit des prestations secondaires diverses, liées et complémentaires au trafic aérien.
- (28) La société SEA Handling est opérationnelle depuis le 1^{er} juin 2002. Jusqu'au 1^{er} juin 2002, les services d'assistance en escale aux aéroports de Milan Linate et Milan Malpensa étaient directement fournis par SEA ⁽⁹⁾.

2.2. MESURES EXAMINÉES

- (29) Selon les informations transmises à la Commission, SEA Handling a reçu depuis 2002, de SEA, des subventions sous forme d'apports de capital, destinées essentiellement à couvrir ses pertes d'exploitation.
- (30) Les montants des pertes de SEA Handling étaient les suivants ⁽¹⁰⁾:
- en 2002, SEA Handling a enregistré une perte totale de 43 639 040,39 EUR (1^{er} juin 2002-31 décembre 2002),
 - en 2003, SEA Handling a enregistré une perte totale de 49 489 577,23 EUR (1^{er} janvier 2003-31 décembre 2003),

⁽⁵⁾ Gazzetta Ufficiale n° 28 du 4.2.1999.

⁽⁶⁾ Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (JO L 272 du 25.10.1996, p. 36).

⁽⁷⁾ L'article 4 de la directive 96/67/CE dispose que «l'entité gestionnaire d'un aéroport, l'utilisateur ou le prestataire de services qui fournissent des services d'assistance en escale doivent opérer une stricte séparation comptable selon les pratiques commerciales en vigueur, entre les activités liées à la fourniture de ces services et leurs autres activités. La réalité de cette séparation comptable doit être contrôlée par un vérificateur indépendant désigné par l'État membre. Celui-ci vérifie également l'absence de flux financiers entre l'activité de l'entité gestionnaire en tant qu'autorité aéroportuaire et son activité d'assistance en escale».

⁽⁸⁾ Le 1^{er} décembre 2011, la Commission a adopté le paquet «pour de meilleurs aéroports». Ce paquet comprend la proposition de réviser les règles sur l'assistance en escale et notamment des propositions visant à améliorer la qualité et l'efficacité des services d'assistance en escale dans les aéroports. La proposition prévoit par ailleurs la séparation juridique des activités d'assistance en escale et de la gestion aéroportuaire. Une autre mesure prévue est l'augmentation, de deux à trois, du nombre minimal de prestataires d'assistance en escale offert au choix des compagnies aériennes dans les aéroports de grande taille pour les principaux services d'assistance en escale auxquels s'appliquent encore des restrictions, à savoir les services d'assistance «bagages», «opérations en piste», «carburant et huile» et «fret et poste».

⁽⁹⁾ La société SEA Handling Srl qui existait avant la création de SEA Handling avait été constituée en 1998, mais n'a jamais été opérationnelle.

⁽¹⁰⁾ Bilan au 31 décembre de chaque année.

- en 2004, SEA Handling a enregistré une perte totale de 47 962 810 EUR (1^{er} janvier 2004-31 décembre 2004),
 - en 2005, SEA Handling a enregistré une perte totale de 42 430 169,31 EUR (1^{er} janvier 2005-31 décembre 2005),
 - en 2006, SEA Handling a enregistré une perte totale de 44 150 435 EUR (1^{er} janvier 2006-31 décembre 2006),
 - en 2007, SEA Handling a enregistré une perte totale de 59 724 727 EUR (1^{er} janvier 2007-31 décembre 2007),
 - en 2008, SEA Handling a enregistré une perte totale de 52 387 811 EUR (1^{er} janvier 2008-31 décembre 2008),
 - en 2009, SEA Handling a enregistré une perte totale de 29,7 millions d'EUR (1^{er} janvier 2009-31 décembre 2009),
 - en 2010, SEA Handling a enregistré une perte totale de 13,4 millions d'EUR (1^{er} janvier 2010-31 décembre 2010).
- (31) Pour couvrir des pertes totales de 339,784 millions d'EUR, entre 2002 et 2010, un total de 359,644 millions d'EUR a été transféré de SEA à SEA Handling sous forme d'augmentations de capital, effectuées en plusieurs étapes chaque année. La répartition et les montants consignés dans le tableau suivant correspondent aux informations fournies par les autorités italiennes.

(en milliers d'EUR)

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Montants des apports de capital ⁽¹⁾	18 765 21 200	24 879 24 252	25 236 30 000	6 111 30 000 4 118	30 000 439 30 000	11 559 2 663 3 527 23 808	25 271	13 481 34 328	0	
Total sur l'année	39 965	49 132	55 236	40 229	60 439	41 559	25 271	47 810	0	
Total cumulé										359 664

⁽¹⁾ Les augmentations de capital destinées à couvrir les pertes d'exploitation n'ont pas nécessairement toutes été effectuées au cours d'une même année. Par exemple, la première augmentation de capital de 2003, d'un montant de 24,879 millions d'EUR, a été effectuée pour couvrir partiellement les pertes d'exploitation enregistrées en 2002. Par contre, la seconde augmentation de capital, d'un montant de 24,252 millions d'EUR, a été effectuée pour couvrir partiellement les pertes d'exploitation enregistrées en 2003.

2.3. RÔLE DES AUTORITÉS PUBLIQUES DANS LA GESTION DE SEA ET DE SEA HANDLING

- (32) Selon les informations transmises à la Commission le 26 mars 2002, l'administration de la municipalité de Milan, la société SEA et les organisations syndicales ont conclu un accord stipulant que:

«L'administration de la municipalité de Milan [...] confirme [...]

- que SEA continuera de détenir une participation majoritaire dans la société de services d'assistance en escale pendant au moins cinq ans,
- que SEA est tenue d'informer les organisations syndicales en ce qui concerne d'éventuels partenaires et de soumettre à leur examen le plan d'affaires et la structure de la société [...] L'accord que SEA conclura avec les organisations syndicales entrera en vigueur après la présentation et la négociation syndicale du plan précité,
- que le plan de mobilité convenu devra prévoir une solution pour les éventuels travailleurs excédentaires, en excluant toute procédure de licenciement collectif et en donnant obligation à SEA de prévoir un recyclage, une reconversion, un dispositif d'incitation au départ ou des mesures d'accompagnement à la retraite pour le personnel concerné,
- que, dans le cadre du transfert vers la nouvelle société, les employés verront leurs droits acquis préservés et bénéficieront d'une garantie d'emploi pendant les cinq prochaines années,

- que l'équilibre coûts/bénéfices et le cadre économique général seront maintenus par SEA et d'éventuels partenaires, en préservant les capacités de gestion et en améliorant sensiblement les possibilités d'opérer sur les marchés nationaux et internationaux,
- qu'elle interviendra auprès des ministères compétents et des autorités aéroportuaires pour l'adoption de directives visant à garantir l'emploi en cas de transfert à la concurrence de l'activité d'assistance en escale, notamment pour répondre aux engagements souscrits par les gestionnaires d'aéroports en matière de sécurité et de fiabilité, engagements qui doivent concerner également le personnel chargé des activités d'assistance en escale.

Enfin, l'administration municipale et les organisations syndicales assureront le suivi de la présente convention en évaluant périodiquement les phases de sa mise en œuvre dans le cadre de réunions prévues à cet effet.»

- (33) Ces engagements ont été confirmés par des accords ultérieurs qui reprennent expressément le contenu de cet accord. La Commission se réfère notamment aux procès-verbaux de l'accord syndical conclu entre SEA et les syndicats du 4 avril 2002, du 15 mai 2002 et du 9 juin 2003, dont les copies ont été transmises à la Commission.
- (34) Les procès-verbaux du conseil municipal font également mention des engagements pris par la municipalité: la «protection des droits acquis» et la «garantie d'emploi pour les cinq années à venir»⁽¹¹⁾. Ces mêmes engagements ont de nouveau été mentionnés lors du conseil municipal du 16 juin 2003, dont la copie du procès-verbal a été transmise à la Commission.
- (35) De plus, le 7 novembre 2006, les membres du conseil municipal ont exprimé leurs préoccupations quant à la situation de crise, en insistant sur la nécessité de garantir en tout état de cause la survie économique de SEA Handling.

«Les difficultés de SEA Handling SpA [...] ne peuvent pas entièrement être mises sur le dos des travailleurs... Compte tenu de cette situation, le président de la société aéroportuaire et le maire Moratti doivent se présenter le plus rapidement possible devant la commission des transports (de la municipalité de Milan) pour expliquer comment ils entendent relancer le rôle de SEA Handling SpA sur le marché des services d'assistance en vol [...]»⁽¹²⁾.

2.4. RÉSULTATS ÉCONOMIQUES DE SEA HANDLING⁽¹³⁾

- (36) Le graphique suivant présente l'évolution des coûts opérationnels et de la marge brute d'exploitation sur la période 2002-2010. Ces chiffres sont repris dans le tableau 1 ci-dessous avec l'évolution du chiffre d'affaires de SEA Handling, ainsi que l'évolution des ratios excédent brut d'exploitation/chiffre d'affaires et frais de personnel/chiffre d'affaires.

Graphique 1

Évolution économique de la société

[...]

Tableau 1

Évolution du chiffre d'affaires et des frais opérationnels

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Chiffre d'affaires (CA, en millions d'EUR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Évolution du CA (d'un exercice à l'autre)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Frais de personnel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Évolution des frais de personnel (d'un exercice à l'autre)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

⁽¹¹⁾ L'accord a été conclu le 26 mars 2002 entre les syndicats, SEA SpA et la municipalité de Milan.

⁽¹²⁾ Communiqué de presse du conseiller de la municipalité de Milan, Marco Cormio, du 7 novembre 2006, dont une copie a été transmise à la Commission.

⁽¹³⁾ Les tableaux et graphiques de cette section trouvent leur source dans la documentation fournie par SEA.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Autres coûts	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Évolution des autres coûts (d'un exercice à l'autre)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Excédent brut d'exploitation (EBE, <i>Margine operativo lordo</i>)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Évolution de l'EBE (d'un exercice à l'autre)		[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Ratio EBE/CA	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Ratio frais de personnel/CA	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

- (37) On observe que les frais de personnel sont restés stables entre 2002 et 2007, avec de légères variations autour de 160 millions d'EUR, avant d'être considérablement réduits pour atteindre un peu moins de 100 millions d'EUR en 2010, soit une diminution de près de 38 % en trois ans. L'évolution des autres coûts suit une tendance similaire avec 37 % de diminution sur la même période.
- (38) Le chiffre d'affaires a augmenté de 10 % entre 2002 et 2006. La diminution significative des activités d'Alitalia à Malpensa a eu un impact important à partir de 2008: le nombre de mouvements d'Alitalia traités a diminué de 87 % entre 2007 et 2010, et les revenus générés par la présence d'Alitalia ont diminué en conséquence de 72 %. Le chiffre d'affaires total a, sur cette même période, diminué de 27 %, la chute ayant été compensée par une augmentation des revenus tirés des autres compagnies aériennes.
- (39) Les efforts de réduction des coûts opérationnels et la limitation de la perte de revenus à la suite du «*de-hubbing*» d'Alitalia en 2008 ont permis à l'excédent brut d'exploitation (négalif) de s'améliorer progressivement, passant de - 42,5 millions d'EUR en 2007 à - 8,5 millions d'EUR en 2010.
- (40) Le tableau suivant présente l'évolution du nombre d'employés, exprimé sous forme d'équivalents temps plein (ETP).

Tableau 2

Évolution du nombre d'employés

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total ETP	3 842	3 976	3 820	3 562	3 476	3 310	2 969	2 460	2 221
dont ETP à durée indéterminée	3 692	3 804	3 457	3 223	3 011	2 795	2 760	2 419	2 181
dont ETP à durée déterminée	150	172	363	338	465	515	208	40	40
ETP opérationnels (total ETP + heures supplémentaires — chômage technique)	3 964	4 125	3 979	3 706	3 642	3 461	2 852	2 227	2 050

- (41) On observe une diminution constante, depuis 2003, du nombre total d'équivalents temps plein (- 44 % entre 2003 et 2010), notamment parmi les ETP à durée indéterminée.
- (42) Le recours à des contrats à durée déterminée a augmenté significativement entre 2002 et 2007, passant de 150 à 515 ETP. On a ensuite assisté à un déclin de ce type de contrat, parallèlement à la chute du chiffre d'affaires consécutive à la perte du trafic d'Alitalia et aux efforts plus prononcés de SEA Handling visant à réduire la masse salariale. Ces efforts se sont aussi traduits sur cette période par une diminution du recours aux heures supplémentaires et une augmentation du chômage technique, ce qui a entraîné une diminution d'autant plus prononcée du nombre d'ETP opérationnels.

- (43) Le tableau suivant illustre l'amélioration de la productivité du personnel en termes de mouvements traités par l'unité du travail et l'évolution des frais de personnel.

Tableau 3

Évolution de la productivité du personnel

[...]

Tableau 4

Frais de personnel

[...]

3. RAISONS AYANT CONDUIT À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE FORMELLE D'EXAMEN

- (44) Dans sa décision du 23 juin 2010, la Commission a estimé que sur la base des informations transmises par le plaignant et les autorités italiennes, les mesures portant sur la période 2002-2005 semblent constituer des aides d'État et elle a exprimé des doutes quant à la compatibilité de ces aides avec le marché intérieur. La Commission a par conséquent enjoint à l'Italie de lui fournir tous les documents, informations et données nécessaires portant jusqu'à la période la plus récente, afin d'apprécier la compatibilité des mesures. Elle a par ailleurs précisé, dans la décision, qu'elle se devrait également d'examiner la période postérieure à 2005 pendant laquelle les montants des pertes n'ont pas été initialement transmis à la Commission, soit l'ensemble de la période 2002-2010, afin de vérifier si, tout au long de cette période, SEA Handling a reçu des aides d'État illégales sous la forme de compensations de ses pertes ⁽¹⁴⁾.
- (45) La Commission a conclu à l'existence d'une aide, puisqu'elle a estimé que les différentes conditions posées par l'article 107, paragraphe 1, du TFUE étaient remplies.
- (46) La Commission a tout d'abord estimé que, vu la part prépondérante de la municipalité et de la province de Milan dans le capital de SEA, les ressources utilisées pour couvrir les pertes avaient une origine publique. Elle a par ailleurs observé que plusieurs indices au sens de l'arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, France/Commission ⁽¹⁵⁾, dit «Stardust Marine» (ci-après l'«arrêt Stardust Marine») démontraient que les autorités publiques avaient été impliquées dans les mesures prises par SEA à l'égard de sa filiale SEA Handling.
- (47) La Commission a dès lors estimé que les mesures en l'espèce étaient sélectives dès lors qu'elles concernaient uniquement SEA Handling et conféraient à SEA Handling un avantage économique dont elle ne bénéficierait pas dans les conditions normales de marché.
- (48) Afin d'évaluer si SEA, en couvrant les pertes de SEA Handling, avait agi en tant qu'investisseur avisé opérant dans des conditions normales de marché, la Commission a considéré plusieurs éléments.
- (49) Elle a tout d'abord constaté que le plan d'affaires de SEA approuvé en 2001 ⁽¹⁶⁾ prévoyait le retour à la rentabilité de SEA Handling en 2005. La décision de continuer l'activité d'assistance en escale après 2002 et de ne pas vendre SEA Handling immédiatement après la séparation des deux sociétés avait été justifiée par une prévision de retour à la rentabilité en trois ans. Or, le plan d'affaires de 2001 ne contenait pas de stratégie détaillée permettant à SEA d'assurer la viabilité de SEA Handling et concernait toutes les activités de SEA. Aucun autre plan d'affaires détaillé concernant uniquement SEA Handling n'a été transmis à la Commission.
- (50) La Commission a ensuite constaté qu'entre 2003 et 2005, SEA Handling avait enregistré soit des progrès limités soit des résultats négatifs, dès lors que les pertes annuelles étaient supérieures à 40 millions d'EUR, que les frais de personnel étaient restés stables, que le total des coûts n'avait diminué que de 3 % environ, que les revenus n'avaient diminué que de 4,5 % et que les coûts par unité de travail n'avaient augmenté que de 7,6 %.
- (51) La Commission a aussi fait remarquer que l'argumentation des autorités italiennes soutenant qu'il fallait analyser le comblement des pertes de SEA Handling dans une optique de groupe n'expliquait pas en quoi il était plus intéressant au niveau du groupe d'éponger les pertes plutôt que de céder ou de restructurer SEA Handling. La Commission a par ailleurs estimé que SEA Handling était en déficit depuis une période trop longue pour que cette dernière puisse être considérée comme une période limitée au sens de l'arrêt de la Cour de Justice du 21 mars 1991 ⁽¹⁷⁾ et que le caractère récurrent, à compter de 2002, de la couverture des pertes confirmait que SEA n'avait pas agi en investisseur avisé.

⁽¹⁴⁾ Points 42 et 102 de la décision, ainsi que titre 5 de la décision.

⁽¹⁵⁾ Arrêt du 16 mai 2002 dans l'affaire C-482/99, France/Commission, Rec. 2002, p. I-4397.

⁽¹⁶⁾ Document «Piano aziendale consolidato del Gruppo SEA 2002-2006» fourni par les autorités italiennes.

⁽¹⁷⁾ Arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-1433.

- (52) Enfin, la Commission a estimé que [...] ou d'autres opérateurs auraient été capables d'entrer sur le marché, que la perte d'image, invoquée par les autorités italiennes pour justifier l'abandon par SEA de ses activités d'assistance en escale, n'était pas estimée et était présentée en des termes très vagues, et enfin que l'obligation de fournir des services d'assistance en escale n'impliquait pas que SEA fournisse elle-même ces services, d'autres prestataires constituant des alternatives réelles et valables.
- (53) Pour finir, la Commission a estimé qu'il ne faisait aucun doute que les mesures affectaient le commerce entre États membres et la concurrence. L'affectation du commerce était certaine au vu de la finalité de la directive 96/67/CE réglementant l'ouverture de l'accès au marché des services d'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté qui atteignent des niveaux de trafic établis par cette directive. L'affectation de la concurrence était également présumée dès lors que les mesures renforcent significativement la position de SEA Handling au détriment de ses concurrents.
- (54) Estimant donc à ce stade que l'apurement des pertes constituait une aide d'État, la Commission a également exprimé des doutes quant à la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur. La communication de la Commission «Lignes directrices communautaires sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux»⁽¹⁸⁾ (ci-après les «lignes directrices aériennes») se réfère en effet à la directive 96/67/CE, qui prévoit qu'au-delà de deux millions de passagers, l'activité de prestation de services d'assistance en escale doit être autosuffisante indépendamment des autres revenus commerciaux de l'aéroport, comme des ressources publiques qui lui sont attribuées en tant qu'autorité aéroportuaire ou gestionnaire d'un service d'intérêt économique général⁽¹⁹⁾. La Commission a donc constaté que la subvention de ces activités par des autorités publiques irait à l'encontre des objectifs fixés par la directive 96/67/CE et pourrait avoir un effet négatif sur la libéralisation du marché.
- (55) La Commission a, en conséquence, décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen afin de dissiper ses doutes quant à la qualification d'aide d'État des mesures jusqu'à la période la plus récente et quant à leur compatibilité avec le marché intérieur.

4. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS ITALIENNES

Sur la période d'examen

- (56) Les doutes que suscite la décision chez les autorités italiennes concernent tout d'abord le cadre temporel des griefs formulés par la Commission. Les autorités italiennes estiment que les observations de la Commission portent sur une période postérieure (2006-2008) à celle ayant fait l'objet de l'enquête préliminaire et, donc, aux demandes d'éclaircissements qui leur ont été adressées à propos de la période 2002-2005. La municipalité avait par conséquent invité la Commission à rectifier le cadre temporel couvert par la procédure, en adressant aux autorités italiennes une demande normale de renseignements pour la période suivante (à partir de 2006)⁽²⁰⁾.

Sur l'imputabilité aux autorités publiques des mesures de couverture des pertes

- (57) En ce qui concerne le premier indice d'imputabilité relevé par la Commission, à savoir certains passages de l'accord du 26 mars 2002 signé par la municipalité de Milan, SEA et les représentants des organisations syndicales, du procès-verbal de l'accord syndical intervenu le 4 avril 2002, confirmé par la suite le 15 mai 2002 entre SEA et les organisations syndicales confédérales et sectorielles, et enfin, du procès-verbal de l'accord syndical conclu le 9 juin 2003 par SEA, SEA Handling et les organisations syndicales professionnelles, les autorités italiennes invitent la Commission à réapprécier la valeur probante de ces documents.
- (58) Les autorités italiennes soutiennent à cet égard que seules des constatations objectives permettant de conclure que l'État membre est intervenu dans la décision de SEA de manière à la déterminer ou à la conditionner, en ce sens que SEA aurait adopté un autre comportement si elle avait pu décider en toute indépendance, permettraient d'admettre l'imputabilité des mesures en cause à l'État même⁽²¹⁾, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce selon la municipalité de Milan.
- (59) N'ayant participé en rien à la signature des accords syndicaux, la municipalité souligne qu'elle est étrangère aux engagements pris par SEA à l'égard des représentations syndicales dans ces accords. La municipalité de Milan n'a participé qu'à la rencontre du 26 mars 2002. Elle affirme à ce sujet que c'est en sa qualité d'actionnaire majoritaire et surtout d'administration responsable de la communauté locale qu'elle veillait aux intérêts des travailleurs. Elle n'aurait donc assumé aucune fonction mais aurait «confirmé», sur le plan politique, aux syndicats les choix commerciaux de

⁽¹⁸⁾ JO C 312 du 9.12.2005, p. 1.

⁽¹⁹⁾ Lignes directrices aériennes, point 70.

⁽²⁰⁾ À la suite de ce commentaire, dans sa lettre du 11 juillet 2011, la Commission a fait référence au point 42 de la décision qui stipule que «la Commission se doit par conséquent d'examiner la période 2002-2010 pour vérifier si, tout au long de cette période, SEA Handling a reçu des aides d'État illégales sous forme de compensation des pertes». La Commission a dès lors confirmé que «la période retenue court de 2002 à la période la plus récente et que les demandes de renseignements précitées sont toujours d'actualité».

⁽²¹⁾ Arrêt du Tribunal du 26 juin 2008 dans l'affaire T-442/03, SIC/Commission, point 126.

SEA, en particulier la stratégie de sauvegarde des emplois, dans le but de les aider à vérifier la concrétisation de ces choix. Ledit «accord», dont le contenu ne serait que de nature sociopolitique, ne revêtirait aucune importance juridique et n'aurait eu pour seule fonction que de rassurer les représentations syndicales sur le sérieux des engagements pris par SEA. Les documents invoqués par la Commission ne permettraient pas de démontrer que la municipalité de Milan est intervenue de manière déterminante dans la décision de couverture des pertes de SEA Handling, ni qu'elle a pris un quelconque engagement dans ce sens. SEA aurait par conséquent pris ses décisions commerciales en toute liberté et indépendance.

- (60) De manière générale, la correspondance échangée entre 2002 et 2005 entre les organes de direction de l'entreprise et certains membres du conseil municipal auxquels on avait refusé l'accès à certains documents internes de SEA qu'ils avaient demandés, et notamment son plan d'affaires, constituerait une preuve de la non-ingérence de l'administration dans les activités de SEA. Les autorités italiennes tiennent également pour preuve le fait que SEA ait expressément revendiqué son indépendance à l'égard de l'administration, par exemple en réponse à une question posée par un conseiller municipal.
- (61) Les autorités italiennes précisent par ailleurs que pour prendre légitimement des engagements valables et utiles, la municipalité aurait dû agir au moyen d'actes officiels de ses organes compétents avec indication expresse de la couverture financière.
- (62) En ce qui concerne le second indice d'imputabilité relevé par la Commission, à savoir la relation de dépendance particulière que les administrateurs et la direction de SEA ont entretenue à l'égard de la municipalité de Milan, les autorités italiennes contestent la méthode de la Commission qui consisterait à élever au rang d'indices des affirmations figurant dans des articles de presse. Elles formulent en outre les observations suivantes.
- (63) Premièrement, concernant la signature, par les membres du conseil d'administration de SEA, de lettres de démission en blanc avant l'échéance de leur mandat, qui ont été remises au maire de Milan, les autorités italiennes soutiennent que celles-ci ne permettent pas de démontrer l'existence d'une situation de dépendance particulière des administrateurs de SEA à l'égard de la municipalité. Elles indiquent, ainsi que l'a reconnu le président du conseil d'administration lors de l'assemblée ordinaire du 24 février 2006, qu'il s'agit d'une pratique fréquente «utilisée en réalité pour permettre d'écarter rapidement les administrateurs auxquels sont reprochés des faits constituant un délit». Le même président a exclu que de telles lettres puissent être utilisées dans le cas où l'actionnaire ne partagerait pas les choix de gestion opérés par le conseil d'administration, puisque c'est à lui seul qu'incomberait la responsabilité de ces choix. Les autorités italiennes ajoutent par ailleurs, ainsi que l'a souligné le président du conseil d'administration de l'entreprise lors de l'assemblée susmentionnée, qu'«en tout état de cause, personne n'a jamais exercé de pressions en faisant référence à ces lettres ou à d'autres documents» et que ces lettres ont «une valeur morale et non une valeur juridique». Par ailleurs, selon la déclaration du représentant de la municipalité lors de la même assemblée ordinaire de SEA, ces lettres «ne seraient pas du tout de nature à conditionner les actes des membres du conseil d'administration. Ceux-ci restent, en effet, soumis au jugement exclusif de l'assemblée des actionnaires. Ils ne peuvent être nommés et révoqués que par cet organe et ce n'est que devant lui qu'ils répondent de la gestion de l'entreprise». D'après les autorités italiennes, ces lettres auraient pour unique effet la perte, pour le membre révoqué par l'assemblée des actionnaires du droit à être indemnisé pour le dommage occasionné par la résiliation anticipée de son contrat sans juste cause (*giusta causa*).
- (64) Deuxièmement, s'agissant du rapport de dépendance particulière que l'entreprise SEA entretiendrait vis-à-vis de l'administration milanaise, les autorités italiennes font remarquer que, contrairement à ce que soutient la Commission, la municipalité de Milan n'exerce pas son contrôle en nommant ses représentants au sein du conseil d'administration, mais simplement en les désignant, le pouvoir de nomination incombant à l'assemblée conformément à la disposition commune de droit privé relative aux sociétés anonymes prévues dans le code civil italien. Elles soulignent également que les statuts de SEA confèrent au conseil d'administration, conformément aux règles ordinaires de droit commun et comme fréquemment observé par ailleurs, le pouvoir de choisir les noms des administrateurs de sa filiale qui sont soumis à l'approbation de l'assemblée.
- (65) Par ailleurs, au regard d'autres indices caractéristiques de l'imputabilité d'une mesure à l'État, et notamment les indices énumérés par la Cour de Justice dans l'affaire «Stardust Marine», les autorités italiennes affirment que l'on devrait parvenir à la même conclusion de non-imputabilité à l'État des mesures en cause. En l'espèce, les autorités italiennes soulignent qu'il n'existe aucune forme d'intégration de l'entreprise SEA dans les structures de l'administration publique, ni au niveau local ni au niveau national. Pour ce qui est de l'indice suivant, à savoir la nature des activités de l'entreprise et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés, les autorités italiennes affirment également qu'en l'espèce, SEA exercerait chacune de ses activités en qualité d'entrepreneur privé normal. Selon elles, le statut juridique de l'entreprise ne devrait pas non plus constituer, en l'espèce, un indice d'imputabilité des mesures à l'État, SEA étant une société de droit privé à part entière. Enfin, en ce qui concerne le dernier indice éventuel cité par la Cour, à savoir l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise, elles signalent qu'en l'espèce, l'absence d'un quelconque conditionnement de la part de la municipalité et l'indépendance revendiquée par l'entreprise elle-même à l'égard de l'administration montreraient que cette dernière n'est pas impliquée dans l'adoption des décisions de l'entreprise.

Sur l'application du critère de l'investisseur privé en économie de marché

- (66) Les autorités italiennes tiennent à souligner que, dans l'application du critère de l'investisseur privé, les éléments de fait (données économiques et autres) recueillis par la Commission au cours de l'enquête préliminaire, mais qui se rapportent à une période postérieure à celle au cours de laquelle les interventions contestées ont été décidées peuvent être utilisés, s'il y a lieu, dans le cas où les mesures sont qualifiées d'aides, pour en apprécier la compatibilité avec les dispositions du traité, mais ne sont en revanche d'aucune utilité pour l'appréciation de la conformité des interventions financières en cause avec le critère de l'investisseur privé. Les autorités italiennes estiment que l'ensemble du raisonnement de la Commission est faussé par une mauvaise application du critère de l'investisseur privé, qui résulte d'une appréciation erronée du cadre factuel de l'espèce.
- (67) Pour ce qui est du contexte à prendre en considération, les autorités italiennes font d'abord remarquer que la Commission n'a tenu aucun compte du fait que, dans le contexte de la libéralisation du marché européen des services d'assistance en escale à la suite de l'adoption de la directive 96/67/CE, transposée en droit italien par le décret législatif n° 18/99, SEA a décidé de ne pas se limiter à la séparation comptable, mais de procéder à la scission des actifs concernés et à leur transfert au sein d'une nouvelle entité juridique. Les autorités italiennes soutiennent que cette scission allait dans le sens des orientations stratégiques du groupe via la recherche d'un partenaire industriel pour l'assistance en escale et permettait de définir des mesures visant à améliorer l'efficacité des services d'assistance en escale aux aéroports de Linate et de Malpensa.
- (68) De manière générale, selon les autorités italiennes, dans le cadre de la libéralisation, les sociétés gestionnaires d'aéroports se seraient adaptées en organisant leurs propres activités d'assistance en escale après avoir pris en considération les deux modèles commerciaux possibles: soit les services d'assistance ne sont pas assurés par le gestionnaire de l'aéroport (comme c'est le cas à Londres, à Copenhague, en Espagne et à Dublin), mais confiés à des sociétés tierces opérant à l'échelle internationale sur plusieurs escales («externalisation»), soit ils sont assurés directement par le gestionnaire de l'aéroport, lequel veille simplement à opérer une séparation comptable (Francfort, Vienne) ou à constituer une société à cet effet (SEA, Paris) («gestion directe»). Les autorités italiennes soulignent que chacun de ces deux modèles offre des avantages et des inconvénients, que les sociétés de gestion aéroportuaire ont soupesés en tenant notamment compte du contexte réglementaire propre à chaque pays. Selon les autorités italiennes, l'externalisation permettrait de concentrer les ressources sur les activités de base, ce qui aurait des retombées positives immédiates sur le compte de résultat puisque les activités d'assistance en escale seraient, dans la plupart des cas, effectuées à perte, sauf quand elles s'exercent à grande échelle (et non uniquement dans les aéroports en gestion). À l'inverse, le fait de maintenir les activités d'assistance en escale en leur sein permettrait aux gestionnaires d'aéroports de garder un plus grand contrôle sur la qualité du service, ce qui, au-delà des aspects réglementaires, serait bénéfique pour les activités du groupe, surtout à moyen et long termes.
- (69) Les autorités italiennes soulignent donc que ce second modèle, choisi par SEA, lui permet de préserver la fonction de centre aéroportuaire et les procédures de transfert, de garder le contrôle sur le niveau de qualité du service fourni, de prévoir certains services d'assistance en escale dans les aéroports où aucun autre opérateur n'est en mesure de les fournir et de conserver une emprise importante sur la sécurité aéroportuaire. Elles avancent que ce choix entraînerait des coûts d'exploitation élevés, inhérents à l'exercice direct des activités d'assistance en escale. Elles soulignent que la productivité du secteur en cause ne se mesurerait pas exclusivement en termes financiers.
- (70) D'après les autorités italiennes, cette stratégie retenue au niveau du groupe par SEA serait parfaitement raisonnable, lui permettant de maintenir les activités d'assistance en escale en son sein, en misant, d'une part, sur un rétablissement progressif de la productivité et, d'autre part, sur la qualité des services et les bénéfices que le groupe aurait pu en tirer à moyen et à long termes. Dans le même temps, grâce à la scission des actifs et à leur transfert vers une société distincte pour l'exercice de ces activités (SEA Handling), SEA aurait été en mesure de saisir toute possibilité d'alliance avec d'autres opérateurs du secteur en vue de renouer avec la rentabilité grâce aux synergies résultant de l'intégration dans un réseau international et de l'acquisition de nouvelles connaissances pratiques.
- (71) SEA aurait donc eu l'intention de supporter les dettes initialement enregistrées par sa filiale dans la perspective des avantages que le groupe aurait pu en tirer, ainsi que de l'amélioration progressive du compte de résultat de SEA Handling et du rétablissement de sa rentabilité (initialement attendu au terme des trois premières années d'activité, soit pour 2005), lesquels devaient résulter d'un plan de restructuration prévoyant, entre autres mesures et si possible, l'entrée d'un partenaire stratégique qui acquerrait une participation minoritaire importante dans la société.
- (72) Concernant la recherche de ce partenaire stratégique, les autorités italiennes mettent en exergue le fait qu'en mai 2001, SEA a lancé une procédure de mise en concurrence pour trouver un partenaire minoritaire dans SEA Handling, au terme de laquelle il se serait avéré que l'offre la plus intéressante émanait de [...]. Les négociations engagées avec celle-ci auraient été très près d'aboutir, notamment grâce à l'élaboration d'un plan de relance, mais auraient fini par s'enliser en raison, principalement, de divergences sur la valeur de l'entreprise.

- (73) Les autorités italiennes soulignent ensuite que les différentes mesures prévues dans le plan d'affaires consolidé du groupe SEA pour la période 2002-2006 visaient une augmentation de 20 % de la productivité du facteur travail sur cette même période. Elles affirment que ces mesures étaient jugées adéquates et suffisantes pour confirmer le choix du modèle commercial retenu. Bien que l'objectif de retour à la rentabilité n'ait pas été atteint, les résultats économiques auraient été encourageants et auraient confirmé, pour SEA, la bonne adaptation de son choix de modèle commercial avec l'intérêt économique du groupe et de ses actionnaires.
- (74) D'après les autorités italiennes, le fait que SEA Handling n'ait pas renoué avec la rentabilité dans les délais initialement prévus s'explique par la situation du marché, dont l'évolution s'est sensiblement écartée des prévisions en raison de deux facteurs internationaux ayant fortement influencé le développement du trafic aérien sur cette période (le SRAS et la guerre en Iraq) et des difficultés économiques qui s'en sont suivies pour les compagnies assurant des liaisons internationales, lesquelles, face à la forte hausse du cours du pétrole, ont contraint les prestataires de services d'assistance en escale à accepter une révision des prix à la baisse, dans un contexte compétitif beaucoup plus agressif que prévu.
- (75) Les autorités italiennes invitent la Commission à réexaminer son objection quant à la décision de SEA de continuer à intervenir en couvrant les pertes de sa filiale alors que, d'après elle, dès les deux premières années d'activité complètes (2003 et 2004), l'évolution de la situation économique montrait qu'il serait impossible de renouer avec la rentabilité en trois ans. Cette objection repose, selon les autorités italiennes, sur une application simpliste du critère de l'investisseur privé, limitée, pour l'essentiel, à une appréciation de la rentabilité à court terme. En agissant de la sorte, la Commission aurait omis de tenir compte du fait qu'en l'espèce, des considérations autres que celles liées aux seuls flux financiers directement générés par l'investissement peuvent entrer en ligne de compte, notamment parce que la société mère est liée verticalement à sa filiale et qu'une part non négligeable de ses activités dépend de la qualité des services proposés par cette filiale. En s'attachant uniquement au manque de rentabilité de l'intervention au cours des deux premières années d'activité, la Commission aurait totalement négligé les particularités du secteur, à savoir qu'un gestionnaire d'aéroport peut avoir intérêt à exercer (ou à soutenir financièrement) une activité d'assistance en escale indépendamment de sa rentabilité immédiate.
- (76) Les autorités italiennes ont également fourni une analyse contrefactuelle réalisée par un consultant externe dans le but de démontrer que les hypothèses sur lesquelles se basait le document *Presentazione Business plan 2003-2007* de SEA Handling (ci-après le «Plan d'affaires 2003-2007») fourni par SEA, étaient réalistes et raisonnables et que certains événements imprévus ont eu des incidences négatives majeures sur SEA Handling, lui occasionnant des pertes supérieures à celles qui étaient raisonnablement prévisibles, lors de la décision de couverture des pertes. Il ressort premièrement de cette analyse que la diminution du trafic traité et des prix aurait eu la plus grande incidence sur la différence négative entre les résultats enregistrés et ceux prévus dans le plan d'affaires. Autrement dit, même si SEA Handling était parvenue à atteindre ses objectifs en termes de réduction du coût unitaire, elle n'aurait pas atteint les objectifs financiers fixés dans son plan d'affaires en raison de la perte importante de revenus causée par la diminution du trafic et des prix par rapport au niveau prévu.
- (77) La Commission aurait aussi attaché trop peu d'importance aux spécificités du secteur découlant de la réglementation italienne applicable. À ce propos, les autorités rappellent tout d'abord qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 3, du décret législatif n° 18/99 et de l'article 705, paragraphe 2, point d), du code de navigation, l'entité gestionnaire d'un aéroport est tenue d'assurer, au sein de l'aéroport, les services d'assistance en escale nécessaires, soit en les fournissant directement, soit en coordonnant l'activité des sujets qui les fournissent pour le compte de tiers ou pour leur propre compte. De plus, en ce qui concerne plus précisément les aéroports de Milano Linate et de Malpensa, l'article 4 de la convention entre l'ENAC (Autorité de l'aviation civile italienne) et SEA du 4 septembre 2001 impose expressément à cette dernière l'obligation d'assurer les services d'assistance en escale et de veiller à la disponibilité et à l'efficacité des ressources matérielles, équipements, infrastructures et autres permettant la fourniture permanente, régulière et efficace de ces services.
- (78) En vertu de cette réglementation, selon les autorités italiennes, SEA ne pouvait et ne peut toujours pas simplement se défaire des activités d'assistance en escale ni les externaliser. Même si elle optait pour l'une ou l'autre de ces solutions, elle n'en devrait pas moins veiller, en recourant aux instruments contractuels adéquats et en supportant les coûts, à ce que les services fournis répondent aux conditions et aux exigences fixées par le législateur ou par les dispositions de l'acte par lequel la gestion aéroportuaire lui a été confiée. L'entité de gestion aéroportuaire resterait, en effet, responsable devant les autorités publiques de la régularité et de l'efficacité des services d'assistance en escale.
- (79) De plus, aux fins de la bonne application du critère de l'investisseur privé au cas d'espèce, les autorités italiennes tiennent à rappeler que, selon une jurisprudence constante, le comportement adopté par l'entreprise publique doit être comparé à celui d'un opérateur privé aux caractéristiques et à la taille comparables⁽²²⁾, et que l'investissement consistant à couvrir les pertes de SEA Handling a été programmé et réalisé par le groupe SEA, actionnaire et titulaire du contrat de gestion aéroportuaire sur les escales de Malpensa et Linate. Il en résulterait premièrement, comme la Commission le précisait d'ailleurs dans sa décision, que le comportement de SEA ne peut pas être comparé à «celui de

(22) Voir l'arrêt du 12 décembre 2000 dans l'affaire T-296/97, Alitalia, point 81.

l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme», mais plutôt à «celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme»⁽²³⁾. En second lieu, il conviendrait également de prendre en compte les caractéristiques du secteur réglementé en cause, ainsi que la dynamique normale, dans ce contexte, des rapports économiques entre la société mère et sa filiale⁽²⁴⁾.

- (80) Les autorités italiennes estiment par conséquent que la Commission aurait dû apprécier les mesures en cause dans une optique de groupe, c'est-à-dire en examinant le bilan consolidé de SEA; elle aurait constaté que le groupe a enregistré des bénéfices globaux substantiels absorbant largement en interne les pertes du secteur de l'assistance en escale et créant de la valeur pour l'actionnaire.
- (81) Il existerait par ailleurs des considérations autres que celle de retirer un profit matériel indirect de la couverture des pertes de SEA Handling, parmi lesquelles: a) la possibilité d'obtenir des avantages économiques indirects grâce à ses relations commerciales avec sa filiale; b) les difficultés qu'entraînerait une externalisation dans le contexte national de référence, tant du point de vue des coûts économiques que de la responsabilité assumée par le groupe devant les autorités publiques; c) le souci de préserver l'image du groupe et d) le respect des obligations envers l'État que lui imposent loi et convention.
- (82) Les autorités italiennes soulignent dès lors que le groupe SEA a obtenu, sur la période 2003-2005, des résultats très positifs et remarquables en matière de qualité des services aux usagers. Elles citent à ce sujet l'évolution positive du temps d'attente pour la récupération des bagages à l'arrivée et de la ponctualité des escales gérées par SEA.
- (83) En conclusion, les autorités italiennes estiment que le comportement adopté par SEA en l'espèce est parfaitement conforme à celui d'un groupe privé d'entreprises qui poursuit une politique structurelle et qui préfère, dans l'immédiat, éponger les pertes d'un de ses secteurs d'activité compte tenu de la perspective d'un retour à la rentabilité à plus long terme et d'autres aspects, financiers ou autres, mais toujours inhérents aux intérêts économiques du groupe. En effet, contrairement à ce qu'affirme la Commission, l'existence de perspectives concrètes de retour à la rentabilité dans un laps de temps raisonnable serait attestée par l'amélioration constante de la situation économique de SEA Handling sur la période 2003-2005, amélioration enregistrée malgré l'absence de partenaire minoritaire stratégique et les difficultés du marché.

Sur la compatibilité

- (84) En ce qui concerne l'éligibilité de l'entreprise, les autorités italiennes ont souligné, en substance, que: i) compte tenu des pertes constantes enregistrées par l'activité d'assistance en escale, même avant l'intégration de SEA Handling, il est évident que l'entreprise était en difficulté depuis le jour où elle a démarré ses activités; ii) la restructuration de SEA Handling repose sur un plan de restructuration constitué de plusieurs documents couvrant la période 2003-2010, visant à rétablir la viabilité de l'activité d'assistance en escale; iii) de tels documents décrivent de manière détaillée la stratégie de SEA ainsi que le calendrier des mesures prévues à cet effet.
- (85) Les autorités italiennes ont souligné, en particulier, que le *Business Plan Consolidato Gruppo SEA 2002-2006* (ci-après le «Business Plan Consolidato 2002-2006») prévoyait les mesures suivantes visant à rétablir la productivité de l'activité d'assistance en escale et à accroître les recettes:
- mesures d'incitation visant à réduire le taux d'absentéisme des travailleurs,
 - informatisation et rationalisation de l'activité des bureaux opérationnels,
 - dispositions facilitant la prestation d'heures supplémentaires,
 - intégration des lignes A et B à l'aéroport de Malpensa à partir de janvier 2002,
 - application des nouveaux contrats de travail prévoyant un horaire flexible,
 - mesures de réduction des délais de transfert de personnel.
- (86) Les autorités italiennes affirment en outre qu'une des mesures de restructuration importantes a été le choix d'un actionnaire minoritaire.

⁽²³⁾ Voir l'arrêt du 21 mars 1991 dans l'affaire C-305/89, Alfa Romeo, point 20.

⁽²⁴⁾ Voir l'arrêt du 3 juillet 2003 dans les affaires jointes C-83/01, C-93/01 et C-94/01, Chronopost, points 33 à 38.

- (87) Deuxièmement, les autorités italiennes ont déclaré que le Plan d'affaires 2003-2007, qui se concentrait sur SEA Handling, a mis en lumière les principaux facteurs ayant un impact négatif sur le fonctionnement de l'entreprise, à savoir, notamment, les coûts salariaux élevés, les déséquilibres organisationnels et l'insuffisance de l'innovation technologique. Le document indique les principales mesures nécessaires pour rétablir la productivité de l'entreprise, à savoir: i) l'augmentation de sa part de marché; ii) des mesures visant à accroître l'innovation technologique; iii) des mesures visant à améliorer l'adaptabilité aux exigences des clients; iv) le réexamen de la question des activités coûteuses ne relevant pas de l'activité principale; v) la diminution des coûts salariaux; vi) le recouvrement des recettes supplémentaires générées par l'activité d'assistance en escale.
- (88) Troisièmement, les autorités italiennes soulignent que le document *Executive Summary — Lignes directrices du plan stratégique 2007-2012 du groupe SEA — 11 mai 2007* (ci-après le «Plan stratégique 2007-2012») comprend un plan en trois phases visant à rétablir la viabilité de SEA Handling pour 2011. L'objectif de retour à la viabilité des activités d'assistance en escale ressort vraisemblablement aussi clairement du *Plan stratégique SEA 2009-2016* (ci-après le «Plan stratégique 2009-2016») et du *Business Plan SEA 2011-2013* (ci-après le «Plan d'affaires 2011-2013»).
- (89) Quatrièmement, les autorités italiennes affirment que la condition de non-distorsion de la concurrence est respectée, les mesures en question étant indispensables dans la perspective de la libéralisation du marché. En tout état de cause, des mesures ont été prises pour garantir l'absence de distorsion induite de la concurrence, à savoir la réduction progressive des effectifs (réduction de 1 755 unités pendant la période 2003-2010), la réduction de la présence sur le marché (cessation de toutes les activités autres que l'activité principale; cessation de l'activité de dégivrage; tentatives infructueuses de vendre une participation minoritaire dans SEA Handling).
- (90) Enfin, l'Italie affirme que l'aide est clairement limitée au strict minimum étant donné qu'elle se limitait aux pertes d'exploitation subies par l'entreprise et donc au montant nécessaire pour garantir la continuité opérationnelle de l'activité d'assistance en escale. Cette aide n'a pas débouché sur un renforcement de sa part de marché au détriment des concurrents du fait qu'aucune des mesures d'investissement qui n'avaient pas été prévues par les plans de restructuration n'a été mise en œuvre.

5. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

5.1. SEA

- (91) SEA souligne, dans ses commentaires, l'argumentation avancée par les autorités italiennes, en la précisant ou l'étendant sur certains points.

Sur l'imputabilité à l'État italien des mesures de couverture des pertes

- (92) Tout d'abord, au sujet de l'accord syndical du 4 avril 2002, auquel, selon la Commission, la municipalité aurait activement participé, SEA tient à approfondir le renvoi à l'arrêt «Stardust Marine» en rappelant que la charge de la preuve de l'imputabilité incombe à la Commission, et en estimant que les éléments fournis dans le cas d'espèce seraient en nombre limité, comme le seraient leur contenu et leur consistance. Il existerait en revanche des «contre-indices», bien plus solides et convaincants, qui prouveraient l'autonomie dont a fait preuve SEA dans les choix inhérents à la restructuration de SEA Handling.
- (93) SEA estime que les ententes avec les organisations syndicales visaient à rassurer les employés quant à la sauvegarde de leurs droits acquis et à la mise en œuvre des mesures de sauvegarde de l'emploi correspondant à la stratégie décidée par SEA. Elle note qu'au cours de délibérations du conseil d'administration de SEA, la réorganisation du groupe a été décidée, sans qu'aucun engagement de ne pas réduire le personnel conformément aux exigences de marché ne soit pris dans le contexte de ladite réorganisation. De plus, SEA soutient que les décisions de réduction ou de restructuration, même au cours de la période plus récente, ont toujours été exclusivement inspirées par une logique économique, sans que la municipalité ou les forces politiques qui y sont représentées aient joué un rôle primordial.
- (94) SEA fait remarquer que les préoccupations à caractère social étaient, et sont toujours, présentes tant dans le décret législatif n° 18/99, qui consacre son article 14 à la «protection sociale», que dans la directive 96/67/CE, laquelle, au considérant 24, reconnaît que les États «doivent conserver le pouvoir de garantir un niveau adéquat de protection sociale pour le personnel des entreprises qui fournissent des services d'assistance en escale», reconnaissant par conséquent leur droit légitime (article 18) à adopter les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits des travailleurs (dans le respect des dispositions de la directive et «des autres dispositions du droit communautaire»). D'après SEA, c'est seulement dans les limites posées par le contexte réglementaire de référence que les préoccupations d'ordre social ont pu jouer un rôle dans les décisions entrepreneuriales qu'elle a prises librement.
- (95) SEA insiste également sur le fait que la Commission aurait ignoré certains «contre-indices» suggérés par la municipalité de Milan, à savoir la non-application des prétendus engagements de l'entente syndicale du 26 mars 2002 et la durée limitée dans le temps des prétendus engagements.

- (96) En ce qui concerne le contrôle de la municipalité évoqué par la Commission, SEA affirme disposer d'une totale autonomie de décision et de gestion, qu'elle exerce librement, sans aucune condition imposée par la municipalité ou la province de Milan. L'entreprise précise que la gestion sociale est de la compétence exclusive des administrateurs et qu'il est interdit par la loi à toute entité extérieure (telle que les actionnaires majoritaires) d'exercer les pouvoirs et les fonctions des administrateurs. SEA soutient par ailleurs que même si, en raisonnant par l'absurde, on devait estimer que l'actionnaire public majoritaire exerce de manière générale une influence effective sur les délibérations des organes d'administration de SEA, ce qui importerait, pour prouver l'imputabilité, aux termes de l'arrêt «Stardust Marine», ne serait pas le critère organique, mais l'ingérence effective dans les décisions controversées.
- (97) D'après SEA, la Commission devrait mieux tenir compte des positions divergentes exprimées lors du conseil municipal de Milan du 16 juin 2003, dont le compte rendu ferait apparaître sans ambiguïté l'autonomie de décision et d'organisation de la société, d'une part lorsque les conseillers municipaux prennent acte du fait que SEA refuse de produire, au motif qu'ils ne peuvent être divulgués, des renseignements qui font l'objet d'une négociation en cours avec les organisations syndicales, et d'autre part, au vu du rejet de la motion visant à faire en sorte que l'assemblée municipale demande à SEA de présenter un plan industriel et le plan d'affaires, motion qui non seulement aurait été acceptée mais qui n'aurait pas dû être demandée si la municipalité de Milan avait exercé concrètement, ou bien avait eu le sentiment de pouvoir exercer, l'influence que la Commission semble vouloir lui attribuer.
- (98) Concernant les lettres de démission en blanc, SEA ajoute aux observations formulées à ce sujet par la municipalité de Milan, qu'à l'occasion de l'assemblée de SEA du 24 février 2006, le président du conseil de surveillance de SEA a confirmé qu'aucun des membres du conseil de surveillance n'a été invité à signer de telles lettres. SEA estime que toutes les réponses formulées lors de cette assemblée à propos des lettres de démission en blanc ont valeur d'indice sûr en faveur de la thèse contraire à celle selon laquelle il existerait une relation de dépendance particulière à l'égard de la municipalité de Milan. SEA pointe également le fait que, comme affirmé par le président du conseil lors de cette même assemblée, le conseil d'administration n'avait pas accédé à la requête de l'actionnaire qui souhaitait la distribution de dividendes compris entre 250 et 280 millions d'EUR et a, au contraire, limité à 200 millions d'EUR le montant disponible, ce qui démontrerait qu'en prenant une décision différente de ce que souhaitait la municipalité, le conseil n'avait pas été influencé par les lettres en question.
- (99) Enfin, SEA estime que le fait que les accusations concernant la dépendance présumée du conseil d'administration de SEA à l'égard de la municipalité — rapportées par la presse — remontent à 2006 ne pourrait en rien «prouver» l'influence exercée par la municipalité sur SEA pour ce qui est de la période précédant cette année. Il n'y aurait pas non plus lieu de présumer de la réalité de cette influence si la Commission n'apporte pas d'éléments de preuve sérieux et pertinents, y compris au sujet de la succession des événements.

Sur l'application du critère de l'investisseur privé en économie de marché

- (100) SEA rappelle que, selon la Cour de justice (arrêt «Alfa Romeo»⁽²⁵⁾ et arrêt «ENI-Lanerossi»⁽²⁶⁾), tout comme un associé privé peut raisonnablement apporter le capital nécessaire pour assurer la survie d'une entreprise qui connaît des difficultés passagères, mais qui, le cas échéant, après une restructuration, serait en mesure de retrouver sa rentabilité, une société mère peut également supporter les pertes d'une de ses filiales, décision motivée non seulement par la probabilité d'en tirer un profit immédiat, mais également par d'autres «préoccupations». Dans le même arrêt «ENI-Lanerossi», la Cour a indiqué que des considérations telles que la probabilité de retirer, de l'investissement, un profit matériel indirect, la possibilité de céder les activités de la filiale à de meilleures conditions, la volonté de sauvegarder l'image de marque du groupe dans son ensemble ou l'intention de réorienter les activités de celui-ci peuvent justifier valablement, dans l'optique d'un investisseur privé poursuivant un objectif de rentabilité (non seulement financière) à long terme, l'injection de capitaux dans une filiale se trouvant en situation de pertes.
- (101) SEA estime, en l'espèce, que la compensation des pertes de SEA Handling peut être justifiée valablement, dans l'optique du principe de l'investisseur privé, non seulement par l'existence d'un plan stratégique et d'un programme de restructuration avec de bonnes perspectives de rentabilité à long terme, mais aussi par des considérations autres que la simple rentabilité financière de l'investissement inhérentes aux responsabilités particulières qui incombent à SEA en tant que gestionnaire d'aéroport et à son image, ainsi que par le fait que la compensation interne n'a, à aucun moment, comporté un endettement spécifique ou une difficulté financière pour le groupe, celui-ci ayant de toute façon dégagé un bénéfice net significatif.
- (102) En outre, SEA affirme qu'à la base de ses décisions d'investissement, il n'y a pas nécessairement de considérations de profit immédiat, comme celles qui peuvent guider les choix (même spéculatifs) d'un actionnaire minoritaire sans pouvoirs de contrôle ou même d'un actionnaire majoritaire mû exclusivement par la recherche du profit maximum de l'activité d'assistance en escale prise isolément, mais aussi des considérations de plus haute portée, inspirées par l'objectif de maximisation des résultats d'ensemble du groupe SEA sur le long terme.

⁽²⁵⁾ Arrêt de la Cour du 21 mars 1991 dans l'affaire C-305/89, Italie/Commission (Alfa Romeo), Rec. 1991, p. I-1603, point 20.

⁽²⁶⁾ Arrêt de la Cour du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-1433, point 21.

Sur le contexte des interventions

- (103) SEA estime que la Commission ne pourra pas négliger le contexte réglementaire dans lequel les compensations de pertes sont intervenues. Le cadre réglementaire, en déterminant la pression concurrentielle et les obligations auxquelles SEA était tenue, aurait eu une incidence sur ses choix industriels et les résultats obtenus découlant de ceux-ci. Les mesures contestées étant mises en œuvre dans la période ayant immédiatement suivi l'adoption de la directive 96/67/CE et son application en droit national, qui visaient la libéralisation du secteur, SEA fait néanmoins remarquer qu'elle avait accepté, à partir de 1996, qu'un fournisseur tiers de services d'assistance en escale (ATA Handling) accède à ses escales.
- (104) Elle note aussi que l'Italie a opté pour une libéralisation totale du marché de l'assistance en escale ne prévoyant que la possibilité, pour l'autorité sectorielle (ENAC), d'admettre, en présence de raisons motivées, des limitations temporaires du nombre de fournisseurs de services. SEA estime que l'ENAC, en admettant pas moins de 246 fournisseurs, dont 84 habilités à opérer à Linate et Malpensa, a congestionné le marché des services d'assistance en escale dans certains aéroports italiens. SEA juge que, si le choix opéré par l'Italie aurait effectivement favorisé l'entrée de nombreux opérateurs sur le marché, ce dernier s'orienterait vers une réduction du nombre de fournisseurs de services d'assistance en escale opérant sur chaque escale. Cette tendance serait également confirmée par la réglementation adoptée récemment par l'ENAC, qui, en introduisant des exigences plus rigoureuses que celles adoptées précédemment pour la certification des prestataires de ce type de services, devrait conduire à une sélection plus attentive des opérateurs, lesquels devront assurer des services présentant des niveaux de qualité et de sécurité plus élevés. SEA fait remarquer à cet égard que d'autres pays ont opté pour d'autres choix afin d'éviter une pression concurrentielle excessive et un trop grand déséquilibre de la situation économique des fournisseurs, du fait de la pression sur les prix.
- (105) Dans un contexte concurrentiel en évolution, SEA affirme que le choix de procéder à la scission en deux sociétés se fondait sur le modèle stratégique de SEA, basé à l'époque sur la gestion de Malpensa comme aéroport-pivot (*hub*), nécessitant le contrôle, la surveillance et la gestion des services d'assistance en escale (selon un modèle analogue à celui des aéroports de Francfort et de Vienne).
- (106) Par ailleurs, SEA insiste sur le fait que les caractéristiques du marché des services d'assistance en escale doivent être considérées dans l'analyse de la logique économique des choix de SEA. Premièrement, SEA affirme que l'activité d'assistance en escale a une marge bénéficiaire très faible et que ce phénomène est encore amplifié par la libéralisation du marché: l'activité se caractérise par de faibles taux de rentabilité, voire des pertes. Normalement, les opérateurs qui réussiraient le plus facilement à atteindre des marges, même modestes, de rentabilité seraient ceux qui disposent d'un réseau, en général international, leur permettant de répartir le risque d'entreprise sur plusieurs sites de production. Par exemple, une présence sur plusieurs escales permettrait de compenser les charges supérieures supportées dans les pays où le cadre réglementaire ou contractuel régissant la gestion de la main-d'œuvre est plus exigeant par les charges inférieures dans les pays qui appliquent une réglementation plus souple. Les opérateurs réussissant à obtenir des marges positives au niveau global seraient ceux disposant d'un réseau international et qui bénéficient de synergies importantes grâce à des contrats globaux et exclusifs, une administration centrale unique, des économies d'échelle sur les investissements, des parts de marché restreintes mais ciblées sur un transporteur ou une tranche horaire spécifiques, et des économies d'échelle liées au service d'un même transporteur sur plusieurs aéroports.
- (107) Selon SEA, le marché serait donc hétérogène du point de vue de l'offre car la même activité pourrait être assurée par des entités extrêmement différentes de par leur nature, leur capacité, leur responsabilité et leur champ d'activité: gestionnaires d'aéroport en régime de séparation comptable, gestionnaires d'aéroport en régime de séparation des sociétés, fournisseurs de services tiers (parmi lesquels on peut distinguer les fournisseurs opérant en réseau national ou international ou les petits et moyens opérateurs) ou transporteurs aériens pratiquant l'auto-assistance.
- (108) La Commission ne pourrait donc pas se dispenser de tenir compte du fonctionnement et de l'évolution générale du marché de l'assistance en escale et de comparer l'évolution de SEA Handling à celle d'opérateurs comparables. Du point de vue de l'évolution générale, considérant que le marché de l'assistance en escale est un secteur dans lequel les marges sont très faibles, SEA estime que, partant de la situation gravement déficitaire en termes de productivité et fortement déséquilibrée en termes de structure de coûts de SEA Handling, et dans le contexte d'une conjoncture générale difficile, le retour à la rentabilité ne pouvait être ni miraculeux ni soudain, et qu'il n'est donc pas surprenant que les délais initialement fixés aient été allongés.
- (109) SEA réfute par conséquent l'affirmation selon laquelle, vu l'impossibilité d'absorber les pertes de SEA Handling au cours de la période triennale envisagée, SEA aurait dû revoir sa stratégie en se séparant de ses activités d'assistance en escale. À ce propos, SEA souligne que ses choix ne pouvaient pas être rediscutés tous les ans car le secteur de l'assistance en escale, de même que tous les secteurs économiques relevant du monde aéroportuaire, raisonnerait en termes pluriannuels et que la validité des choix effectués ne pourrait être valablement évaluée que sur le long terme.

- (110) En ce qui concerne la comparaison des performances économiques de SEA Handling avec celles d'autres opérateurs, SEA suggère que le seul opérateur valablement comparable — puisqu'il s'agit d'un gestionnaire d'aéroport exerçant des activités d'assistance en escale sous régime de séparation des sociétés — est l'opérateur [...]. SEA fait remarquer à ce sujet que [...] a enregistré des pertes sur les trois années de 2004 à 2006 imputables à ses activités d'assistance en escale, l'évolution négative s'étant poursuivie au cours des années suivantes et semblant devoir se maintenir dans un avenir proche.
- (111) Vu son modèle d'entreprise («aéroport-pivot» ou «hub»), SEA affirme devoir disposer d'un opérateur capable de fournir tous les services d'assistance requis, selon des normes de qualité élevées. SEA affirme que seule SEA Handling satisfait à ces exigences, étant donné que les autres opérateurs présents sur le marché ne disposeraient pas des ressources matérielles, économiques et surtout humaines nécessaires pour assurer toute la gamme de services d'assistance nécessaires à ce modèle.
- (112) SEA affirme d'ailleurs qu'au-delà de son intérêt propre, elle en a l'obligation légale, dans la mesure où la réglementation nationale dispose précisément que le gestionnaire de l'aéroport est responsable en cas de dysfonctionnement des services d'assistance en escale.
- (113) De plus, la libéralisation totale, plutôt que partielle, du marché italien entraînerait des charges plus lourdes pour le gestionnaire aéroportuaire, qui aurait en effet l'obligation, et la responsabilité vis-à-vis des autorités de contrôle, de se doter d'équipes spécialisées en mesure d'assurer le service en cas d'urgence et d'imprévu. Il ne disposerait d'aucun outil pour imposer des obligations de «garde» aux nouveaux opérateurs, tandis que ces obligations peuvent être prévues dans le cahier des charges dans le cadre d'un appel d'offres en vue de sélectionner un opérateur dans le contexte d'une libéralisation partielle.

Sur la rationalité économique du comportement de SEA

- (114) La séparation des actifs et leur transfert au sein de la filiale SEA Handling auraient eu pour but, non seulement de respecter le droit de l'Union, mais également d'affronter au mieux la libéralisation en profitant sur la durée des nouvelles occasions de se développer. D'après SEA, cette séparation devait permettre de mieux mettre en œuvre les politiques nécessaires à l'amélioration de l'efficacité et de la productivité des deux sociétés, et, par la même occasion, de saisir, le cas échéant, l'occasion de conclure des alliances avec des partenaires extérieurs.
- (115) SEA affirme par ailleurs que l'abandon des activités d'assistance en escale aurait abouti pour elle à une augmentation des coûts en raison de l'obligation qui lui aurait incombé de fournir les services de gestion des urgences et des imprévus. À titre indicatif, SEA estime que l'économie réalisée par SEA, en raison des économies d'échelle résultant de la possibilité d'utiliser les coûts marginaux du personnel de SEA Handling pour l'activité de garde plutôt que d'encourir un coût de constitution et de maintien d'une équipe spécialisée, était de 10,7 millions d'EUR en 2003 et de 8,7 millions d'EUR en 2010.
- (116) SEA rappelle que SEA Handling avait, depuis sa création, une structure de coûts alourdie, devant faire face à des charges exceptionnelles et ayant pour tâche précise de ramener progressivement les services d'assistance en escale à la viabilité d'abord, puis à la rentabilité. SEA affirme avoir par conséquent mis en place un programme intensif de restructuration et de redressement, avec, aussi, l'objectif d'identifier, si possible, un partenaire stratégique capable de contribuer à la poursuite de ces objectifs.
- (117) SEA affirme avoir lancé un appel d'offres en mai 2001 en vue d'identifier un ou plusieurs opérateurs disposés à acquérir une participation minoritaire dans le capital de SEA Handling — appel d'offres auquel auraient répondu une grande partie des principaux opérateurs du secteur. À l'issue de l'analyse des références et des offres des sociétés intéressées, SEA, toujours en 2001, a entamé des négociations avec [...], qui avait présenté la proposition de partenariat la plus intéressante. Bien que la négociation ait atteint un stade avancé et qu'un plan commun de relance de SEA Handling ait déjà été élaboré, le conseil d'administration de SEA, lors de sa séance du 10 septembre 2002, a décidé de ne pas accepter l'offre de cet opérateur, la considérant [...]. SEA admet que l'échec des négociations a compromis la possibilité d'atteindre l'objectif du retour à la rentabilité de SEA Handling dans le laps de temps initialement prévu, un objectif pour lequel la recherche d'un partenaire stratégique minoritaire a été retenue comme un élément déterminant.
- (118) SEA affirme également avoir lancé, en avril 2008, une nouvelle procédure de vente partielle de SEA Handling, qui n'a toutefois pas abouti malgré l'intérêt initial manifesté par un opérateur international important.
- (119) SEA souligne que le programme de redressement de SEA Handling tenait compte avant tout du modèle d'activités aéroportuaires («aéroport-pivot») préalablement retenu par le groupe et qu'il se fondait sur une perspective temporelle à moyen/long terme, propre à permettre un rendement économique à la hauteur des engagements financiers requis par ce type d'activité. SEA souligne, à ce propos, que la directive 96/67/CE prévoit, en cas de limitation du nombre de prestataires de services d'assistance en escale, que ceux-ci soient choisis, selon une procédure spéciale, pour une période de sept ans, reconnaissant par-là, implicitement, que des périodes plus courtes ne permettraient pas une bonne planification organisationnelle et le rendement économique attendu.

- (120) Concrètement, ce programme aurait consisté en des interventions visant à recouvrer la productivité du travail et en une réduction progressive des coûts de personnel. Ces objectifs auraient été atteints par des interventions tant qualitatives, portant sur les modalités d'exécution des activités d'assistance en escale, que quantitatives, portant sur le nombre de salariés. Le programme de restructuration s'articulait premièrement autour du plan d'affaires consolidé du groupe SEA pour la période 2002-2006, lequel définissait la stratégie et les objectifs, ainsi que les mesures à adopter pour assurer le retour à la rentabilité de l'assistance en escale. Deuxièmement, le plan d'affaires 2003-2007 de SEA Handling adopté le 29 juillet 2003 comportait un programme de restructuration visant à améliorer l'efficacité des services, des structures et des ressources humaines correspondant à ce secteur d'activité. SEA espérait pouvoir rétablir la rentabilité des activités d'assistance en escale dans un laps de temps de trois ans, soit pour 2005, ou au plus tard pour 2007.
- (121) SEA réfute par conséquent les affirmations de la Commission quant au manque de descriptions détaillées, dans le plan d'affaires consolidé du groupe, des mesures que SEA entendait adopter afin de redresser SEA Handling, et quant à l'absence d'un plan d'affaires détaillé propre à SEA Handling susceptible d'expliquer la stratégie de redressement de l'entreprise et sa mise en œuvre progressive.
- (122) SEA estime que l'évolution positive des principaux indicateurs économiques entre 2003 et 2004 était de nature encourageante et prouvait la validité de la démarche de SEA. SEA juge que le retour à la rentabilité fixé à 2005 dans le plan 2003-2007 a été rendu vain en raison d'une série d'événements ayant eu un impact négatif sur la situation économique de SEA Handling. SEA cite à ce propos la diffusion du SRAS en 2002-2003, le début de la guerre en Iraq en 2003 et l'intensification de la menace du terrorisme international, l'intensification de la pression à la baisse des prix de l'assistance en escale en 2006, notamment après l'arrivée de nouveaux opérateurs à l'escale de Malpensa, et particulièrement d'Aviapartner, qui a entraîné une révision à la baisse de quelques contrats, parmi lesquels le contrat avec Alitalia (– 6 % du prix unitaire), l'abandon de l'escale («*de-hubbing*») de Milan Malpensa décidée par Alitalia en 2007, dont les effets se seraient fait sentir dans toute leur ampleur à partir d'avril 2008, et le nuage de cendres libérées par le volcan islandais Eyjafjallajökull en 2010.
- (123) Au vu de l'aggravation de l'évolution économique de SEA Handling sur la période 2006-2007 et à la suite du «*de-hubbing*» opéré par Alitalia, SEA aurait été appelée à décider si elle allait confirmer son modèle d'entreprise en adaptant et en actualisant au besoin le programme de relance de SEA Handling. SEA a finalement décidé, en 2007, de viser la création d'un modèle innovant de «*self-hub*» ou «*virtual hub*» et a ainsi confirmé son choix stratégique de continuer sur la voie du redressement et de la restructuration de SEA Handling, réaffirmant ainsi l'importance des activités d'assistance en escale pour le développement de ses projets, comme dans son modèle précédent. La décision aurait été motivée par les résultats déjà obtenus au niveau de la productivité du travail et de la réduction du personnel, par le fait que l'expérience passée avait démontré qu'il était possible de renouer avec la rentabilité et, enfin, par l'idée que toute autre solution, externalisation comprise, continuait de présenter les mêmes contre-indications qu'en 2003.
- (124) D'après SEA, la compensation des pertes se justifiait toujours car le recours à des opérateurs tiers pour assurer certaines activités de garde n'était ni approprié du point de vue économique (étant donné le coût plus important des services externalisés par rapport à ceux qui découlent des synergies qui peuvent se faire en interne), ni viable concrètement (étant donné l'absence d'opérateurs tiers en mesure de présenter une offre globale de services d'assistance en escale, le manque de fiabilité et la mauvaise qualité de service qui auraient été constatés, en de nombreuses occasions, chez les opérateurs présents sur les escales milanaises).
- (125) Du point de vue de la viabilité de l'offre tierce, SEA mentionne premièrement que, bien que certains fournisseurs tiers (comme Aviapartner) aient obtenu, à partir de 2006, la certification pour la prestation de la totalité des services d'assistance en escale dans les aéroports milanais, la situation réelle serait bien différente. SEA estime que la procédure standardisée utilisée par l'ENAC pour la délivrance des certifications est inadéquate, car elle se base souvent sur une appréciation du respect, par la société d'assistance en escale, de conditions relatives au groupe dans son ensemble, sans rapport avec la capacité réelle que la société peut mettre au service d'un aéroport donné. SEA estime par ailleurs qu'en tant que gestionnaire d'aéroport, elle aurait dû être partie prenante à la procédure de certification des fournisseurs de services d'assistance en escale, afin de pas subir les conséquences des dysfonctionnements ou des défaillances des opérateurs tiers, sans avoir le pouvoir de les sanctionner. D'après SEA, le nouveau règlement de l'ENAC du 19 janvier 2011 prévoit que les gestionnaires d'aéroport fourniront un avis motivé sur la conformité des procédures et des normes appliquées par le prestataire.
- (126) Deuxièmement, SEA juge qu'aucun opérateur tiers n'aurait été disposé à proposer effectivement la totalité des services parce que leur stratégie commerciale consistait et consiste toujours à se concentrer sur les services les plus rentables.
- (127) Troisièmement, les opérateurs actifs auraient eu des dettes conséquentes envers SEA Handling, laquelle aurait dû souvent intervenir dans des conditions d'urgence pour suppléer à leurs défaillances et aurait finalement procédé par voie judiciaire pour recouvrer les créances impayées.

- (128) Quatrièmement, contrairement à ce qu'affirme la Commission, les principaux concurrents actuels opérant sur les escales milanaises, ATA Handling et Aviapartner, n'ont pas dégagé de bénéfices. ATA Handling aurait déclaré, entre 2003 et 2005, des pertes qui seraient, d'après SEA, supérieures en ce qui concerne spécifiquement les escales milanaises. Quant à Aviapartner, malgré les bénéfices dégagés dans l'ensemble sur le réseau d'aéroports sur lesquels elle opère, SEA estime qu'il est vraisemblable que la société ait enregistré des pertes pour ses activités dans les aéroports milanais.
- (129) En ce qui concerne l'évaluation des résultats économiques de SEA Handling qui aurait pu motiver différemment la décision, SEA met en exergue que, dans le secteur de l'assistance en escale, les effets des choix entrepreneuriaux ne peuvent être appréciés que sur le long terme et que, de ce fait, le choix de SEA ne pouvait raisonnablement être modifié après quelques années seulement, surtout au vu des résultats encourageants obtenus au cours des trois premières années, résultats dont les effets positifs auraient été compromis du seul fait des événements ultérieurs, extérieurs au groupe SEA.
- (130) Du point de vue de la comptabilisation des résultats, SEA fait premièrement remarquer que les résultats de SEA Handling ont été obtenus sans subventionner les activités d'assistance en escale par l'octroi à SEA Handling d'activités rémunérées au forfait (et non sur la base des prix du marché) et donc clairement plus rentables, comme le feraient d'autres opérateurs européens. SEA précise en outre que SEA Handling est le seul fournisseur de services d'assistance en escale sur les escales milanaises qui verse régulièrement au gestionnaire de l'aéroport la redevance d'utilisation des infrastructures communes, et le bilan de SEA Handling serait déjà positif (en 2011) si, comme d'autres opérateurs actifs sur les escales milanaises, elle ne reconnaissait pas au gestionnaire de l'aéroport le droit à cette compensation. Enfin, SEA pointe le fait que le bilan des activités d'assistance en escale ne comprend pas les recettes découlant de la gestion des infrastructures centralisées, comme cela se produit pour d'autres opérateurs comparables. L'inclusion dans le champ d'activité de SEA Handling de ces activités à tarification prédéfinie représenterait des recettes supplémentaires d'environ 70 millions d'EUR par an. SEA mentionne à titre d'exemple [...], qui inclut dans son bilan relatif à l'assistance en escale les recettes provenant de la «gestion des infrastructures centralisées», lesquelles ne figurent ni sur la liste exhaustive des activités d'assistance en escale figurant à l'annexe A de la directive 96/67/CE, ni dans le «IATA Standard Ground Handling Agreement». SEA estime qu'en procédant de la sorte, elle aurait obtenu, sur la période 2005-2009, une marge d'exploitation brute comprise dans une fourchette entre - 9 millions d'EUR et + 8 millions d'EUR (par rapport au chiffre réalisé, compris entre - 42,5 millions d'EUR et - 23,2 millions d'EUR), réalisant ainsi une réduction moyenne des pertes d'exploitation de 100 %.
- (131) SEA affirme qu'elle aura définitivement rétabli la rentabilité de ses activités d'assistance en escale d'ici à 2012 grâce à la constance dont elle a fait preuve dans l'exécution de son plan de restructuration, qui s'est révélé pertinent et conforme à ce que l'on peut attendre d'un investisseur privé opérant en économie de marché. SEA estime qu'elle pourra par exemple reprendre la recherche d'un partenaire stratégique pour l'assistance en escale, afin de développer ses propres activités dans ce secteur, même en dehors des escales milanaises, et éventuellement d'étendre son activité aux services spécialisés qu'elle ne fournit pas encore.
- (132) SEA fait remarquer que de nombreux gestionnaires d'aéroport comparables à SEA de par leur type d'activité, y compris ceux de dimensions plus importantes comme [...], ont expressément exclu de vouloir mettre fin à l'activité d'assistance en escale, bien qu'ils y aient été encouragés à diverses reprises par les analystes financiers, confirmant ainsi la validité de ce modèle de gestion économique.

5.2. [...]

- (133) De manière générale, [...] indique que le secteur de l'assistance en escale dégage des bénéfices malgré de faibles marges. [...] pointe le fait que les coûts de personnel représentent une part importante des coûts de tout prestataire, avoisinant probablement les 60 à 70 % du chiffre d'affaires, et qu'il est par conséquent crucial de contrôler étroitement les opérations, notamment via des systèmes de planification.
- (134) [...] estime que le secteur présente des économies d'échelle, c'est-à-dire que le coût par passager décroît avec le nombre de passagers. [...] estime à cet égard que le coût optimal par passager est atteint quand le prestataire traite entre 8 et 9 millions de passagers par an et que SEA Handling est largement au-dessus de ce niveau, en servant près de 22 millions de passagers sur les deux aéroports, avec une part de marché constamment au-dessus de 70 %.
- (135) [...] évoque SAGAT Handling comme exemple de compagnie rentable sur le marché et qui a servi 2,5 millions de passagers en 2009 avec un coût du personnel équivalent à 55 % de son chiffre d'affaires. Fraport Ground Services Austria, Swissport et Menzies sont également cités.
- (136) [...] estime que la raison principale de la non-rentabilité de SEA Handling réside dans les coûts de personnel trop importants. Ceux-ci auraient constamment été au-dessus de 85 % du chiffre d'affaires entre 2002 et 2008, ce qui, pour [...], n'est pas soutenable. Cela semble d'autant plus surprenant pour [...] que SEA Handling semble avoir accès à la «Cassa Integrazione».

- (137) [...] souhaite porter à l'attention de la Commission qu'il ne serait pas exclu que SEA Handling ait perçu d'autres aides sous différentes formes. Tout d'abord, [...] suggère que les services de poussage, de tractage, de dégivrage et de transport de passagers en piste («bussing») seraient fournis par SEA alors que SEA Handling vend ces services à ses clients. [...] émet des doutes quant à la régularité de ces opérations, en raison du manque de transparence sur la manière dont ces services sont facturés à SEA Handling.
- (138) De manière similaire, SEA pourrait fournir un soutien additionnel à SEA Handling en mettant à sa disposition une partie de son personnel. En l'absence de facturation appropriée, l'existence d'une aide illégale à SEA Handling serait envisageable, selon [...].
- (139) Une autre manière de fournir de l'aide à SEA Handling consisterait, de la part de SEA, à faire des offres combinées aux compagnies aériennes, en leur proposant un rabais conditionné à la fourniture de services d'assistance par SEA Handling. [...] aurait remarqué, grâce à certains articles de presse, que de manière pratiquement constante, lorsque SEA parvient à attirer une compagnie aérienne, les services d'assistance en escale sont fournis par SEA Handling.
- (140) Enfin, [...] accord collectif entre les fournisseurs de services d'assistance en escale avec les syndicats. [...] précise que cet accord est, depuis lors, d'application à tout le personnel des fournisseurs de services d'assistance en escale. D'après [...], seul SEA continue d'appliquer son propre accord collectif, qui serait moins avantageux pour SEA à court et long terme sur le plan économique et juridique, ce qui ne correspondrait pas à une gestion orientée vers la diminution des coûts.

6. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS ITALIENNES EN RÉPONSE AUX OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES PARTIES INTÉRESSÉES

- (141) Les autorités italiennes ont présenté leurs observations en réponse à celles formulées par [...].
- (142) En ce qui concerne, le premier argument fondé sur l'hypothèse selon laquelle la rentabilité d'une société d'assistance en escale dépendrait du volume du trafic géré et donc du nombre de passagers traités, les autorités italiennes affirment que celle-ci est simpliste et résulte d'une appréciation abstraite, qui ne tiendrait pas compte de la justification des décisions de SEA par des considérations économiques à long terme. Cette économie d'échelle ne serait, selon les autorités italiennes, pas déterminante pour calculer le résultat économique d'une société d'assistance en escale. En particulier, elles précisent que les recettes d'une telle société ne seraient aucunement liées au nombre de passagers traités, mais dépendent du nombre de vols gérés et de leur tonnage.
- (143) En outre, aux fins de l'application du critère de l'investisseur privé, la question centrale ne serait pas de savoir si la société aurait pu enregistrer les bénéfices qu'elle n'a pas enregistrés pour une raison ou une autre, mais de savoir si l'actionnaire pouvait avoir un intérêt économique valable à investir dans la société dans l'optique d'un retour sur investissement, même à long terme, ou dans une optique stratégique plutôt que purement financière. À ce titre, le potentiel de bénéfices observé jouerait en faveur de l'application de ce critère.
- (144) Les autorités italiennes précisent également que la gestion d'un volume de trafic élevé n'est pas une condition suffisante pour enregistrer des bénéfices. Elles rappellent tout d'abord l'importance d'opérer sur un large réseau d'aéroports, ainsi qu'elles l'ont déjà exposé précédemment.
- (145) Ensuite, les autorités italiennes insistent sur le fait qu'une société d'assistance en escale qui n'est pas liée à un gestionnaire d'aéroport et qui ne détient pas une position de marché dominante dans une escale aéroportuaire déterminée peut suivre une stratégie commerciale consistant à se concentrer sur les seuls services jugés rentables. Cette stratégie ne pouvait être suivie par SEA Handling, laquelle, étant contrôlée par le gestionnaire de l'aéroport, et compte tenu des obligations incombant à celui-ci vis-à-vis de l'autorité de régulation sectorielle (ENAC), à savoir assurer dans les escales de Linate et de Malpensa, de façon continue et efficace, la fourniture de toute la gamme des services d'assistance en escale énumérés de manière exhaustive dans la directive 96/67/CE, ne pourrait pas choisir de fournir uniquement les services les plus avantageux sur le plan économique ou de fournir ses services seulement à certaines heures de la journée.
- (146) Les autorités italiennes contestent l'affirmation qu'un grand nombre de sociétés européennes d'assistance en escale afficheraient des marges de rentabilité importantes. En 2009, les sept grands opérateurs du marché italien ont enregistré des pertes (SEA Handling, de même que Aviohandling, Flightcare, ATA Handling, Aviapartner, Marconi Handling et SAGA). Seule SAGAT Handling, qui représenterait une part très réduite du marché italien de l'assistance en escale, a réalisé des bénéfices jugés modestes par les autorités italiennes.

- (147) Néanmoins, en ce qui concerne la comparaison entre les résultats économiques de SEA Handling et ceux de certaines autres sociétés opérant dans ce secteur, en Italie ou en Europe, telles que SAGAT Handling, Fraport Ground Services Austria, Swissport et Menzies, les autorités italiennes jugent que ces sociétés ne sont pas comparables à SEA Handling. Elles jugent en outre que ces considérations n'apportent rien à l'examen du critère de l'investisseur privé et qu'il y aurait plutôt lieu de se demander à cette fin s'il existe d'autres opérateurs comparables à SEA Handling dont les actionnaires, mêmes privés, opèrent des choix analogues à ceux de SEA. L'organisation des activités de SAGAT Handling et celle concernant SEA Handling n'auraient pas la même complexité. Menzies aviation et Swissport étant des prestataires indépendants opérant sous la forme d'un réseau international, leurs indicateurs économiques ne pourraient être comparés utilement à ceux de SEA Handling, pour les raisons déjà exposées par les autorités italiennes.
- (148) Au sujet de l'incidence excessive du coût du personnel sur le chiffre d'affaires de SEA Handling par rapport à celui observé en moyenne dans le secteur et l'indication qui en découlerait du non-respect du critère de l'investisseur privé, les autorités italiennes affirment que cet argument ne tient pas compte de la diversité des opérateurs. En particulier, elles estiment que les opérateurs qui, à l'instar de SEA Handling, sont le résultat d'une séparation des activités d'assistance en escale et de celles relevant de la gestion aéroportuaire sont inévitablement confrontés, à tout le moins au cours de leurs premières années d'activité, à des coûts de main-d'œuvre plus élevés par rapport aux nouveaux arrivants sur le marché.
- (149) Les autorités italiennes estiment par conséquent que, pour les sociétés contrôlées par un gestionnaire d'aéroport qui exercent l'ensemble des activités d'assistance en escale, la part moyenne des coûts de personnel sur le chiffre d'affaires devrait être fixée à 70-75 %. Ce coût supérieur tiendrait au fait que ces sociétés emploient du personnel hautement qualifié, possédant une excellente connaissance du secteur et des règles et procédures qui le régissent, et en mesure de fournir toute la gamme des services d'assistance en escale. Par conséquent, même s'il aurait intérêt à réduire progressivement l'incidence du coût de la main-d'œuvre, l'actionnaire/le gestionnaire de l'aéroport attribuerait une importance encore plus grande à la conservation du savoir-faire accumulé, d'une part, et à l'intégration des activités d'assistance en escale, de l'autre, lesquelles revêtiraient une forte valeur stratégique pour le groupe. De plus, les autorités italiennes précisent que les nouveaux arrivants sur le marché ne doivent pas supporter des coûts historiques résultant de contrats préexistants.
- (150) Les autorités italiennes ont également tenu à présenter l'évolution de l'incidence du coût de la main-d'œuvre sur le chiffre d'affaires, qui est sensiblement différente de celle avancée par [...] et qui montre une évolution positive sur la période 2002-2011, en atteignant un peu moins de 80 % en 2010 et tendant, d'après elles, à se rapprocher du niveau moyen des opérateurs indépendants d'assistance en escale, qui est légèrement inférieur à 70 %.
- (151) En ce qui concerne les aides présumées indiquées par [...], les autorités italiennes réfutent ce qu'elles considèrent être de simples suppositions dénuées de tout fondement et ne s'appuyant sur aucun élément concret de preuve.
- (152) Premièrement, en ce qui concerne les services (poussage, tractage, bus pour le transport des passagers) pour lesquels SEA Handling a recours à SEA, les autorités italiennes indiquent que ceux-ci sont régis par des contrats de sous-traitance à titre onéreux et conclus aux conditions du marché), ainsi qu'il ressort des accords conclus avec les transporteurs clients et du certificat octroyé par l'ENAC. Elles précisent en outre que l'accès à ces services est fourni de manière non discriminatoire à tout autre opérateur qui en ferait la demande, et que la sous-traitance de certains services est une pratique fréquente dans le secteur italien de l'assistance en escale.
- (153) Ensuite, quant à l'affirmation selon laquelle SEA Handling emploierait gratuitement du personnel de SEA pour la fourniture des services d'assistance en escale, les autorités italiennes affirment qu'elle n'est pas fondée et qu'après le détachement de la branche d'activité des services d'assistance en escale, toutes les compétences nécessaires à la fourniture de ces services auraient été affectées aux centres de coût de SEA Handling.
- (154) En ce qui concerne, enfin, l'octroi présumé par SEA de meilleures conditions d'entrée sur les escales milanaïses (c'est-à-dire de réductions) aux transporteurs nouveaux arrivants à condition que ceux-ci préfèrent SEA Handling aux opérateurs concurrents, les autorités italiennes jugent l'affirmation totalement infondée, celle-ci n'étant confirmée par aucun élément et étant par ailleurs démentie par les faits, puisque des transporteurs importants tels que Gulf Air à Malpensa et Air Malta, Air Baltic et Carpatair à Linate ont choisi des fournisseurs concurrents à SEA Handling.
- (155) Enfin, concernant l'application, au personnel de SEA Handling, de la convention collective de SEA au lieu de la nouvelle convention collective spécifique pour les travailleurs du secteur de l'assistance en escale, [...], alors que cette dernière serait plus avantageuse que la première du point de vue économique et réglementaire, les autorités italiennes tiennent à faire tout d'abord remarquer, indépendamment du contenu et de l'application de la convention en question, que l'objection soulevée serait dénuée de pertinence aux fins de la présente procédure, puisqu'elle concernerait un événement qui s'est produit en dehors de la période couverte par ladite procédure.

- (156) En tout état de cause, elles affirment que, vu la convention collective, comportant une partie générale commune et trois sections spécifiques négociées de façon autonome par chacune des associations représentatives concernées, à savoir Assoaeroporti, Assohandlers et Assocatering, SEA Handling appliquerait à ses salariés la partie générale de cette convention, ainsi que la réglementation spécifique négociée par Assoaeroporti, puisque SEA Handling ne pouvait pas se soustraire à l'obligation de respecter les conventions conclues précédemment avec les organisations syndicales, ainsi qu'il ressort de l'accord syndical du 4 février 2002 ⁽²⁷⁾, dans laquelle on peut lire que «SEA Handling appliquera la convention collective signée par Assoaeroporti et les organisations syndicales».

7. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES COMMUNIQUÉS LE 28 JUIN 2012

- (157) À la suite de la réunion du 19 juin 2012, la municipalité de Milan a fait part d'autres observations sur son appréciation des mesures examinées, notamment sur le «caractère interne au groupe SEA de l'assainissement de SEA Handling» et sur le modèle commercial retenu par SEA pour le développement des aéroports dont elle assure la gestion et sur la nécessité de distinguer les différentes périodes soumises à l'enquête.

Caractère interne au groupe SEA de l'assainissement de SEA Handling

- (158) En premier lieu, les autorités milanaïses répètent que SEA n'a jamais dû faire appel à ses actionnaires (municipalité et province de Milan) pour apporter un soutien financier. Au contraire, les autorités publiques en question ont perçu d'importants dividendes du groupe SEA, qui se montent à 550 millions d'EUR pendant la période 2002-2012.
- (159) Selon les autorités milanaïses, il n'est nullement certain — au contraire, cela reste totalement à démontrer — que les pouvoirs publics auraient obtenu un bénéfice financier encore plus élevé si SEA avait décidé de ne pas procéder à l'assainissement de la société d'assistance en escale et de confier ces services à un opérateur indépendant. Cela tient essentiellement à la difficulté d'obtenir de tiers, à des prix intéressants, la prestation de tous les services d'assistance en escale que SEA est tenue, en sa qualité de gestionnaire de l'aéroport, de fournir de manière continue, accessible et complète, à l'ensemble des transporteurs et des passagers, conformément à la réglementation en vigueur, à la difficulté de contrôler la qualité du service (une condition indispensable pour assurer la compétitivité de l'aéroport et récupérer des parts de marché, ce que le modèle commercial retenu par SEA lui a effectivement permis de faire) et au lien intrinsèque entre le modèle commercial retenu et le modèle de l'aéroport-pivot, surtout après l'abandon (*de-hubbing*), par Alitalia, de l'aéroport de Milan Malpensa comme aéroport-pivot et la nécessité de développer un modèle dit de plateforme virtuelle (*self hub* ou *virtual hub*). La municipalité de Milan n'a connaissance d'aucune évaluation effectuée par la Commission (ou, pour son compte, par des experts indépendants) susceptible d'être invoquée pour contester ces affirmations.
- (160) Enfin, les autorités milanaïses estiment qu'il convient de souligner qu'en raison, précisément, de l'absence de flux financiers en provenance des actionnaires publics de SEA et de la conformité du choix d'assainir SEA Handling aux objectifs stratégiques de SEA, il faudrait, pour pouvoir considérer les mesures en cause comme une aide d'État, fournir la preuve de l'imputabilité à l'État de toutes les décisions visant à couvrir les pertes prises sur l'ensemble de la période soumise à enquête et, a fortiori, sur la deuxième partie de cette période (à partir de 2007), à laquelle les considérations formulées dans l'acte portant ouverture de la procédure (et contestées par la municipalité de Milan) ne s'appliquent pas.

Le modèle commercial du groupe SEA

- (161) Les autorités milanaïses insistent davantage sur le modèle choisi, celui de ne pas externaliser les services d'assistance en escale, et répètent que ce modèle privilégie le développement de l'aéroport à long terme. Selon les autorités milanaïses, cette vision prévaut dans une optique de groupe lorsque le système aéroportuaire en question exerce des fonctions d'aéroport-pivot. Selon les autorités milanaïses, la gestion d'un système aéroportuaire fondé sur la présence d'un transporteur opérant depuis un aéroport-pivot (*hub-carrier*) ou sur les fonctions d'aéroport-pivot exige, en raison de la grande complexité du système, la prestation directe, par le gestionnaire, de certains services aéroportuaires, parmi lesquels les services d'assistance en escale, de manière à garantir le bon fonctionnement de l'escale. Les autorités milanaïses donnent à cette fin en exemple les aéroports de Francfort, Vienne et Paris. Ce choix se justifierait pour les raisons suivantes:

- a) l'objectif de SEA est de développer l'aéroport de Milan Malpensa en tant qu'aéroport-pivot, ce qui exige un contrôle, un suivi et une gestion en continu des services d'assistance en escale fournis au transporteur opérant depuis l'aéroport-pivot et cela vaut d'autant plus en cas de «plate-forme virtuelle». Selon les autorités milanaïses, le modèle de la plate-forme virtuelle (*self-hub* ou *virtual hub*) consiste à développer un aéroport selon le modèle de l'aéroport-pivot sans qu'un transporteur n'y soit attaché. En effet, selon ce modèle, c'est le gestionnaire de l'aéroport qui offre directement la possibilité d'utiliser l'aéroport comme pivot et coordonne les vols à l'arrivée et au départ de l'ensemble des transporteurs qui utilisent l'aéroport indépendamment de l'existence d'accords d'interconnexion entre eux;

⁽²⁷⁾ La Commission suppose que les autorités italiennes se réfèrent en réalité à l'accord syndical précité du 4 avril 2002.

- b) les aéroports-pivots les plus importants et les plus performants d'Europe continentale avaient opté pour la même solution;
- c) il était nécessaire pour développer le transport de fret dans les aéroports milanais, secteur qui est soumis à une concurrence de plus en plus forte entre les aéroports européens et dans lequel la capacité d'attirer de nouveaux transporteurs est, entre autres, liée au degré de spécialisation des services d'assistance en escale proposés. Le modèle commercial retenu par SEA a permis le développement constant des activités de transport de fret sur Milan, qui, dans ce secteur, occupe la première place en Italie et la sixième en Europe et concentre le plus grand nombre de compagnies des pays du Moyen-Orient et d'Extrême-Orient transportant uniquement du fret (soit les régions du monde qui affichent la croissance la plus forte);
- d) il était cohérent avec le modèle commercial retenu pour valoriser le capital de la société de gestion aéroportuaire elle-même en prévision d'une éventuelle privatisation ultérieure.

Distinction entre les périodes soumises à enquête aux fins de l'appréciation des mesures

- (162) Les autorités milanaises font référence au plan d'affaires 2003-2007 soumis à la Commission après l'ouverture de la procédure formelle d'examen. Elles estiment que ce plan démontre que les interventions de SEA visant à couvrir les pertes ont été prises en conformité avec le principe de l'investisseur avisé.
- (163) Les autorités milanaises estiment toutefois que l'analyse du plan d'affaires 2003-2007 de SEA Handling devrait, en tout état de cause, démontrer que l'assainissement de ladite société est conforme aux lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (ci-après les «lignes directrices "restructuration" de 2004»⁽²⁸⁾), étant donné que la filiale a largement contribué à son assainissement, que les interventions financières ont été limitées au minimum indispensable pour éviter l'insolvabilité au sens des dispositions applicables du droit des sociétés et que SEA Handling a tout misé sur son assainissement, cédant des parts de marché à ses concurrents et renonçant à certaines activités en dehors de son cœur de métier.
- (164) Les autorités milanaises rappellent que, bien que plusieurs événements extérieurs, associés aux conditions difficiles dans lesquelles la société a débuté ses activités (il ne s'agissait pas d'une entreprise naissante, mais d'une entreprise créée par essaimage à partir d'une branche d'activité préexistante en difficulté) et à la libéralisation totale du marché italien de l'assistance en escale, aient empêché l'actionnaire de réaliser son objectif d'assainissement sur les cinq années prévues, les efforts réalisés au cours de la première période (difficile) ont prouvé que l'assainissement de SEA Handling était concrètement possible. Elles rappellent également qu'à la fin de cette période, la situation économique et la productivité de l'entreprise s'étaient déjà nettement améliorées par rapport à 2002.
- (165) S'agissant de la deuxième phase d'assainissement, les autorités milanaises font référence aux plans stratégiques 2007-2012 et 2009-2016 du groupe SEA. Selon ce dernier, le point d'équilibre devrait être atteint cette année (2012). Si, en dépit de ces éléments de preuve, la Commission était d'un avis contraire, les autorités milanaises estiment qu'elle devrait analyser individuellement chacune des interventions sur le capital de SEA Handling afin de vérifier les conditions d'existence de l'aide et, plus particulièrement, son imputabilité — qu'elle nie fermement — à la municipalité de Milan.

8. APPRÉCIATION DE LA MESURE AU REGARD DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, DU TFUE

- (166) À la suite de la procédure formelle d'examen ouverte sur la base de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE et compte tenu des arguments présentés dans ce contexte par les autorités italiennes et les parties intéressées, la Commission estime que les mesures en cause constituent des aides d'État incompatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et illégales au sens de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (167) En ce qui concerne la période qui fait l'objet de cette décision, la Commission avait déjà invité l'Italie à lui fournir certaines informations jugées nécessaires pour apprécier la compatibilité des mesures évaluées, en explicitant la période retenue au point 2.1 et au titre 5 de la décision d'ouverture. La Commission a ainsi demandé au titre 5 de lui fournir «le plan d'affaires de la société SEA Handling de 2002 et ses modifications successives ou tout autre document concernant la stratégie et le retour à la rentabilité de SEA Handling, les résultats économiques de SEA Handling pour la période entière de 2002 et 2009, les montants et la forme exacte des compensations de pertes et, en particulier, les données couvrant la période de 2005 jusqu'à présent [...]».

⁽²⁸⁾ JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.

- (168) En tout état de cause, les autorités italiennes ont été invitées à présenter leurs commentaires sur toute la durée de la période visée dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen. La Commission a précisé en particulier au point 42 de la décision que «[l]a Commission se doit par conséquent d'examiner la période 2002-2010 pour vérifier si, tout au long de cette période, SEA Handling a reçu des aides d'État illégales sous forme de compensation des pertes.»
- (169) De plus, les autorités italiennes n'ayant pas fourni les informations susmentionnées pour l'ensemble de la période explicitement mentionnée dans la décision d'ouverture, la Commission a reprécisé une nouvelle fois, dans sa lettre du 11 juillet 2011, les documents à lui fournir ainsi que la période examinée.
- (170) À la suite de cette lettre de la Commission, les autorités italiennes ont présenté leurs observations et ont fourni les données jusqu'à l'année 2010, notamment dans leur lettre du 15 septembre 2011.
- (171) En outre, la Commission remarque que les mesures examinées pour la période 2006-2010 sont du même type que celles examinées pour la période antérieure, à savoir des injections de capital pour l'apurement des pertes d'exercice, et elles ont été adoptées par le même sujet au bénéfice de la même entreprise. Elle se devait donc d'examiner toute la période considérée dans le cadre de la présente procédure.
- (172) Pour l'ensemble des raisons mentionnées auparavant, la Commission considère que la période d'examen est la période à partir de la date de la création de la société SEA Handling, en 2002, jusqu'à la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen de la Commission du 23 juin 2010.
- (173) La présente décision porte, à titre préliminaire, sur la question de savoir si SEA Handling peut être qualifiée d'entreprise en difficulté au sens des lignes directrices «restructuration» de 1999⁽²⁹⁾ et de 2004 (voir la section 8.1). La Commission examinera ensuite si les mesures examinées constituent des aides d'État en faveur de SEA Handling au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE (voir la section 8.2) et enfin si une telle aide pourrait être déclarée compatible avec le marché intérieur (voir la section 8.3).

8.1. DIFFICULTES DE SEA HANDLING

Sur la base des lignes directrices «restructuration» de 1999

- (174) Le point 5 des lignes directrices «restructuration» de 1999 précise qu'une entreprise est en principe considérée comme étant en difficulté lorsque plus de la moitié de ses fonds propres a disparu et que plus du quart de ce capital a été perdu au cours des douze derniers mois ou lorsqu'elle remplit selon son droit national les conditions pour être soumise à une procédure collective fondée sur son insolvabilité.
- (175) Le point 6 de ces mêmes lignes directrices dispose par ailleurs que les indices caractéristiques d'une entreprise en difficulté sont le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net.
- (176) Le Tribunal a déjà confirmé que le fait que le point 6 des lignes directrices «restructuration» de 1999 mentionne un niveau croissant des pertes ne saurait empêcher la Commission de tenir compte de la présence continue de pertes sur plusieurs années consécutives en tant que signe de difficultés financières même si ces pertes n'étaient pas en hausse⁽³⁰⁾. La Commission considère que les difficultés financières que SEA Handling connaissait en 2002, c'est-à-dire au moment où la première injection de capital a été décidée, sont évidentes. La situation de l'entreprise ne s'est pas sensiblement améliorée au cours de la période 2003-2004. En effet, elle a enregistré d'importantes pertes qui ont engendré une perte d'exploitation totale de plus de 140 millions d'EUR sur la période de 3 ans.
- (177) Le Tribunal a également jugé⁽³¹⁾ que la réduction significative du capital social était un facteur très grave indiquant qu'une entreprise se trouve en difficulté. La Commission estime que les pertes continues enregistrées par l'entreprise, la forte baisse du capital social qui en a découlé et la décision de SEA de poursuivre les injections de capital sous réserve de la présente évaluation afin de contrer cette baisse montrent clairement que l'entreprise a été confrontée à de graves difficultés financières tout au long de la période examinée. En fait, SEA reconnaît elle-même, dans les documents *Relazione e bilancio al 31 dicembre 2002, 2003 e 2004*, des pertes de SEA Handling équivalant à plus d'un tiers du capital de celle-ci.

⁽²⁹⁾ JO C 288 du 9.10.1999, p. 2.

⁽³⁰⁾ Arrêt du Tribunal (quatrième chambre) du 3 mars 2010 dans les affaires jointes T-102/07, Freistaat Sachsen (Allemagne) et T-120/07, MB Immobilien Verwaltungs GmbH et MB System GmbH & Co. KG/Commission, Rec. 2010, p. II-585.

⁽³¹⁾ Arrêt du Tribunal du 11 septembre 2012 dans l'affaire T-565/08, Corsica Ferries France/Commission, Rec. 2005, p. II-2197, point 105.

- (178) Le Tribunal a aussi considéré ⁽³²⁾ que la liste des facteurs économiques qui sont également susceptibles de démontrer qu'une entreprise est en difficulté, établie par les lignes directrices «restructuration» de 1999, n'était pas exhaustive. En ce qui concerne SEA Handling, la Commission fait remarquer que son endettement a augmenté, passant de 250,3 millions d'EUR en 2002 à 310,6 millions d'EUR en 2003, et n'a que légèrement diminué en 2004, atteignant un niveau de 259,3 millions d'EUR. La valeur de l'actif net de SEA Handling a également diminué, passant de 35,1 millions d'EUR en 2002 à 34,8 millions d'EUR en 2003. Ces indicateurs mettent aussi en évidence les difficultés financières auxquelles était confrontée l'entreprise en 2002 et 2003.
- (179) La Commission fait en outre remarquer que le *Relazione e bilancio al 31 dicembre 2003* évoque les «résultats négatifs de SEA Handling, dont les coûts sont restés trop élevés par rapport à sa part de marché, indépendamment du bénéfice partiel tiré des accords concernant les effectifs. La perspective d'une nouvelle baisse du volume d'activités d'assistance en escale dans les prochaines années ne permettra pas à l'entreprise d'atteindre l'équilibre économique dans les délais fixés». De même, le *Relazione e bilancio al 31 dicembre 2004* précise que «le rétablissement de la viabilité de SEA Handling dans les années à venir reste difficile, également en raison de l'accroissement de la compétitivité du marché dans la perspective de l'arrivée de nouveaux opérateurs». Des affirmations similaires ont été intégrées dans la présentation du *Relazione e bilancio al 31 dicembre 2005*.
- (180) Enfin, la Commission fait remarquer que le fait que l'entreprise était en difficulté au moment de la première injection de capital a aussi été reconnu à plusieurs reprises par les autorités italiennes et SEA ⁽³³⁾, et confirmé par les différents plans d'affaires communiqués à la Commission. Il suffit de constater que le Business Plan Consolidato 2002-2006 prévoyait le retour progressif à la viabilité de l'activité d'assistance en escale à partir de 2003 (page 31). SEA Handling a en outre confirmé elle-même, dans ses observations concernant la décision d'ouverture, qu'elle n'aurait pas été en mesure de couvrir les pertes reportées de 2003-2005. Si ces pertes n'avaient pas été couvertes par SEA, l'entreprise serait devenue insolvable.

Sur la base des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficultés de 2004

- (181) La Commission fait remarquer que la définition d'une entreprise en difficulté est pratiquement restée inchangée dans les lignes directrices «restructuration» de 2004. En particulier, les dispositions des points 5 et 6 des lignes directrices «restructuration» de 1999 sont devenues celles des points 10 et 11 des lignes directrices «restructuration» 2004.
- (182) En outre, le point 11 des lignes directrices «restructuration» de 2004 précise que, même si aucune des conditions énoncées au point 10 n'est remplie, une entreprise peut néanmoins être considérée comme étant en difficulté, en particulier si elle présente les indices habituels d'une entreprise en situation de difficulté, tels que le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net.
- (183) La Commission observe que ni l'endettement de l'entreprise ni la valeur de l'actif net ne se sont sensiblement améliorés au cours de la période 2004-2010. En outre, SEA Handling a régulièrement enregistré des pertes tout au long de la période 2004-2010. La situation s'est aggravée en 2007, lorsque l'entreprise a enregistré une perte d'exploitation de plus de 59 millions d'EUR, suivie d'une perte d'exploitation de 52,4 millions d'EUR en 2008. Le chiffre d'affaires a affiché un déclin général au cours de la période 2004-2010, passant de 177,4 millions d'EUR en 2004 à 125,9 millions d'EUR en 2010. En outre, SEA Handling a bénéficié, pendant la période 2004-2010, d'injections de capital d'un montant de plus de 270 millions d'EUR.
- (184) Certains documents produits par les autorités italiennes confirment que SEA Handling connaissait des difficultés financières même après 2004. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de SEA Handling du 31 mai 2007, par exemple, explique que cette dernière doit subir une profonde réorganisation, ce qui implique que les mesures précédentes n'ont pas suffi pour résoudre les difficultés de l'entreprise. De même, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de SEA Handling du 21 décembre 2006 évoque l'intervention d'un de ses membres, qui a répété que la situation de SEA Handling était très alarmante («*seriamente allarmante*»).
- (185) Les éléments figurant ci-dessus montrent que SEA Handling doit être considérée comme étant en difficulté au sens du point 11 des lignes directrices «restructuration», qui dispose qu'une entreprise peut être considérée comme étant en difficulté «si l'on est en présence des indices habituels [...], tels que le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net».

⁽³²⁾ Voir la note 32.

⁽³³⁾ Par exemple, l'annexe 12 des observations des autorités italiennes du 14 novembre 2011.

- (186) En référence à ce qui précède, la Commission ne doute pas que SEA Handling ait pu être considérée comme une entreprise en difficulté lorsque les mesures ont été décidées. Ceci peut en plus se justifier au vu de la situation déjà déficitaire des activités d'assistance en escale avant même leur transfert vers l'entité juridique SEA Handling en 2002. Les déséquilibres importants et récurrents entre les revenus et les coûts, ainsi que les pertes répétées de SEA Handling, permettent de la caractériser comme étant une entreprise en difficulté pendant toute la période d'investigation ⁽³⁴⁾.

8.2. EXISTENCE D'UNE AIDE D'ÉTAT

- (187) Selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sont «incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (188) La qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État suppose que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) la mesure en question est conférée au moyen de ressources d'État, 2) cet avantage est sélectif et confère un avantage économique, 3) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres ⁽³⁵⁾.
- (189) Il convient d'exposer les raisons permettant à la Commission de considérer que les mesures en cause satisfont à ces conditions cumulatives.

8.2.1. SUR LE TRANSFERT DES RESSOURCES D'ÉTAT ET L'IMPUTABILITÉ DES MESURES À L'ÉTAT

- (190) Il convient, d'une part, de rappeler que la notion de ressources d'État inclut les aides accordées directement par l'État mais aussi par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide. Cette notion «englobe tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État. En conséquence, même si les sommes correspondant à une mesure d'aides d'État sont des ressources financières d'entreprises publiques et ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État» ⁽³⁶⁾.
- (191) Les ressources utilisées pour couvrir les pertes de SEA Handling ont une origine publique puisqu'elles proviennent de SEA, dont 99,12 % du capital a été détenu, pendant la période d'examen, par la municipalité et la province de Milan ⁽³⁷⁾. De ce point de vue, le fait que les transferts ont été réalisés par SEA et non par les collectivités locales précitées ne permet pas d'exclure leur origine publique. Il faut néanmoins déterminer, dans ce cas, si l'action de l'organisme en question peut être considérée comme le résultat d'un comportement imputable à des autorités publiques.
- (192) La Commission confirme son appréciation initiale de l'imputabilité des mesures aux autorités italiennes et plus précisément à la municipalité de Milan. En premier lieu, il convient de souligner que les autorités italiennes ont elles-mêmes reconnu, dans les observations qu'elles ont formulées le 15 septembre 2010, que la municipalité exerçait son contrôle sur SEA en désignant les membres du conseil d'administration (*Consiglio di Amministrazione*) et du conseil de surveillance (*Collegio sindacale*). En deuxième lieu la Commission réaffirme la pertinence des indices d'imputabilité déjà relevés dans sa décision d'ouverture de la procédure. Ces indices sont valables pour l'ensemble de la période examinée et pour toutes les injections de capital considérées dans la présente décision.
- (193) À titre liminaire, la Commission rappelle que, comme la Cour l'a expliqué dans l'affaire Stardust Marine, il «est [...] nécessaire d'examiner si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de ces mesures. À cet égard, il ne saurait être exigé qu'il soit démontré, sur le fondement d'une instruction précise, que les autorités publiques ont incité concrètement l'entreprise publique à prendre les mesures d'aide en cause. En effet, d'une part, eu égard au fait que les relations entre l'État et les entreprises publiques sont étroites, il existe un risque réel que des aides d'État soient octroyées par l'intermédiaire de celles-ci de façon peu transparente et en méconnaissance du régime des aides d'État prévu par le traité» ⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Évidemment, l'amélioration de la situation économique de l'entreprise qui peut résulter de l'éventuel octroi répété d'aides d'État incompatibles ne peut pas être invoqué pour démontrer que l'entreprise a surmonté ses difficultés financières. Ces aides ne devraient en fait être octroyées que si elles sont compatibles avec le traité et dans le respect de la procédure prévue par l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

⁽³⁵⁾ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 10 janvier 2006 dans l'affaire C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze, Rec. 2006, p. I-289, point 129.

⁽³⁶⁾ Arrêt Stardust Marine.

⁽³⁷⁾ En décembre 2011, 29,75 % du capital de la société SEA ont été vendus au fonds privé F2i (*Fondi italiani per le infrastrutture*).

⁽³⁸⁾ Arrêt Stardust Marine, points 52 et 53.

- (194) La Cour a également établi que, pour démontrer l'imputabilité, la Commission peut se fonder sur «tout autre indice indiquant, dans le cas concret, une implication des autorités publiques ou l'improbabilité d'une absence d'implication dans l'adoption d'une mesure» ⁽³⁹⁾.
- (195) Le premier indice, consistant en la teneur de plusieurs documents ⁽⁴⁰⁾, indique que la couverture des pertes de SEA Handling par SEA avait été faite à la demande de la municipalité ou tout au moins avec l'implication active de cette dernière. La Commission confirme son appréciation des documents en question. Ceux-ci démontrent bien l'implication de la municipalité de Milan dans la gestion de SEA Handling à travers SEA, et ceci en particulier afin d'y maintenir l'emploi.
- (196) Ainsi en est-il en particulier du procès-verbal de l'accord syndical conclu entre SEA et les syndicats du 4 avril 2002 qui dispose notamment que «SEA s'est engagée à [...] soutenir [...] la compensation des pertes afin de conserver l'équilibre financier et patrimonial de SEA Handling SpA» et que ces engagements sont garantis «par l'accord souscrit par la municipalité de Milan également en qualité d'actionnaire majoritaire absolu [de SEA] par les ressources financières non sujettes aux limitations légales transférables de SEA SpA à SEA Handling SpA et par la solidité patrimoniale et financière de SEA SpA...» ⁽⁴¹⁾.
- (197) De même, tous les textes mentionnés dans la décision d'ouverture (sections 2.4.2 et 3.1.1.2) ⁽⁴²⁾ démontrent l'ingérence de la municipalité de Milan dans la gestion de SEA Handling via SEA, en particulier afin d'y maintenir les taux d'emploi.
- (198) La Commission estime que l'intervention des autorités italiennes, en particulier lors de la rencontre du 26 mars 2002, a conditionné les décisions de SEA quant à sa filiale SEA Handling. Dans l'accord conclu ce jour-là, la municipalité de Milan a pris des engagements précis ayant un impact direct sur la gestion de SEA Handling et le rôle de SEA par rapport à sa filiale; en outre, la municipalité s'est engagée à suivre l'application dudit accord en évaluant périodiquement les phases de sa mise en œuvre. L'implication de la municipalité de Milan n'est par conséquent pas un élément anodin et sans importance, comme le suggèrent les autorités italiennes et SEA. Il en résulte que SEA ne pouvait pas ignorer les engagements et les exigences posées par l'autorité publique/actionnaire de contrôle dans cet accord, mais elle devait les prendre en compte lors de l'adoption des mesures concernant la gestion de SEA Handling. La Commission considère d'ailleurs que les mesures de couverture des pertes ont été plus que «conditionnées» par l'engagement pris par la municipalité de Milan dans l'accord du 26 mars 2002 et qu'elles constituent en réalité la conséquence de cet engagement.
- (199) La Commission réfute l'affirmation selon laquelle la municipalité de Milan n'aurait assumé aucune fonction en signant l'engagement susmentionné et se serait contentée de simplement confirmer aux syndicats la stratégie de sauvegarde de l'emploi prise par SEA.
- (200) La Commission juge que le fait que la municipalité n'ait pas participé à la signature des accords syndicaux ayant suivi l'accord du 26 mars 2002 ne permet pas d'ignorer le conditionnement significatif de ce dernier par les accords syndicaux qui l'ont suivi. En particulier, les références faites à l'engagement de la municipalité dans les accords syndicaux du 4 avril 2002 et du 9 juin 2003 démontrent suffisamment la portée de l'accord du 26 mars 2002 et son influence sur les accords syndicaux ultérieurs. SEA a d'ailleurs précisé que l'accord syndical du 4 avril 2002 était toujours bien d'application à ce jour et qu'elle doit continuer à en respecter les dispositions. Les autorités italiennes affirment par ailleurs que SEA Handling ne pouvait se soustraire à l'obligation de respecter les accords conclus précédemment avec les organisations syndicales et licencier le personnel, ce qui démontre, selon la Commission, la portée de ces accords et dès lors l'implication des autorités publiques.
- (201) Enfin, la Commission a découvert d'autres éléments indiquant une participation constante de la municipalité de Milan lors de l'adoption, par SEA, de décisions importantes concernant SEA Handling. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de SEA Handling du 31 mai 2007 concernant la présentation, au conseil, du plan d'affaires de SEA (qui, selon les autorités italiennes, devait aussi servir de plan d'affaires pour SEA Handling) indique que ce plan avait été présenté à l'actionnaire majoritaire de SEA, qui avait exprimé son appréciation. En outre, selon le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de SEA Handling du 13 juin 2008, en ce qui concerne la mise en œuvre du plan stratégique de SEA Handling 2009-2016, le président du conseil a souligné que ce plan avait été établi en accord avec la municipalité/l'actionnaire. La Commission considère que ces deux documents donnent à penser que le rôle joué par la municipalité va au-delà de celui d'un actionnaire normal qui devrait être informé et qui devrait évaluer les choix du conseil d'administration en matière de gestion en s'appuyant principalement sur les

⁽³⁹⁾ Arrêt Stardust Marine, point 56.

⁽⁴⁰⁾ En particulier, l'accord conclu le 26 mars 2002 entre l'administration de la municipalité de Milan, SEA et les organisations syndicales, le PV de l'accord syndical conclu entre SEA et les organisations syndicales le 4 avril 2002, ainsi que le PV de l'accord conclu entre SEA, SEA Handling et les organisations syndicales le 9 juin 2003.

⁽⁴¹⁾ Voir le dernier considérant («premesse») du procès-verbal de l'accord syndical conclu entre SEA et les syndicats le 4 avril 2002. L'idée que les engagements pris par SEA par rapport à SEA Handling sont garantis par l'actionnaire majoritaire est répétée également au quatrième considérant et à la fin de la section 2 du même document.

⁽⁴²⁾ Ces sections de la décision d'ouverture doivent être considérées comme faisant partie intégrante de la présente décision.

organes internes et les communications officielles de l'entreprise. L'insistance sur le fait que le plan d'affaires a été convenu au préalable avec l'actionnaire confirme donc le rôle prédominant joué par ce dernier dans les choix stratégiques de SEA. Ce rôle est également illustré par les faits rappelés au point 51 de la décision d'ouverture et au point 35 de la présente décision (un membre du conseil municipal a demandé au président de SEA et au maire de Milan d'expliquer à la commission des transports de la municipalité comment ils comptaient relancer le rôle de SEA Handling), ainsi qu'aux points 69 et 70 de la décision d'ouverture (qui se réfère aux liens étroits existant entre la haute direction de SEA et celle de SEA Handling, dont la nomination est contrôlée par la municipalité).

- (202) La Commission confirme également la pertinence du deuxième indice d'imputabilité relevé, consistant en la relation de dépendance particulière des administrateurs et de la direction de SEA envers la municipalité de Milan.
- (203) À ce sujet, contrairement à ce que soutiennent les autorités italiennes, la Commission n'élève au rang d'indice les affirmations figurant dans des articles de presse que dans la mesure où ceux-ci font état de faits avérés⁽⁴³⁾. La Commission note à ce propos que ni les autorités italiennes ni SEA n'ont contesté les faits en question et n'ont d'ailleurs pas souhaité commenter le fait que le maire de Milan, M^{me} Moratti, ait demandé et obtenu, en 2006, la démission de Monsieur Bencini, président et administrateur délégué de l'époque, deux ans avant l'échéance naturelle de son mandat⁽⁴⁴⁾.
- (204) En tout état de cause, la Commission fait remarquer à ce sujet que l'avocat général dans l'affaire Stardust Marine avait considéré qu'«en raison des difficultés de preuve et du risque évident de contournement des règles», les indices de l'implication de l'État peuvent également être déduits de simples «articles de presse»⁽⁴⁵⁾.
- (205) En ce qui concerne le fait que, d'après SEA, les articles de presse et les faits qui y sont rapportés remontent à 2006 et ne pourraient rien «prouver» quant à l'influence exercée par la municipalité sur SEA, la Commission estime que les indices de dépendance des administrateurs indiquent le contexte général du fonctionnement de SEA et, partant, du contexte dans lequel ont été prises les décisions annuelles de couverture des pertes de SEA Handling. En tout état de cause, l'examen par la Commission porte également sur la période postérieure à 2006.
- (206) Troisièmement, concernant les lettres de démission en blanc remises par les administrateurs de SEA au maire de Milan, la Commission ne partage pas l'affirmation de SEA et des autorités italiennes selon laquelle ces lettres, n'ayant prétendument qu'une valeur morale et non juridique, ne seraient pas de nature à conditionner les actes des membres du conseil d'administration. La Commission estime en effet que cette pratique ne pouvait avoir pour autre but que de renforcer le contrôle de la municipalité de Milan sur les administrateurs de SEA, en renforçant de manière univoque le pouvoir de sanction sur l'action des administrateurs, que la municipalité aurait dû seulement exercer dans les limites de ses droits en tant qu'actionnaire de SEA. Même si ces lettres n'avaient qu'une valeur morale, ce qui ne semble pas être le cas, elles constitueraient quand même une confirmation de l'ingérence des autorités publiques dans la gestion de SEA. Quoi qu'il en soit, la Commission fait observer qu'à la page 37 de leurs observations du 15 septembre 2010, les autorités italiennes ont confirmé qu'au lieu d'avoir une valeur purement morale, de telles lettres empêchent plutôt juridiquement l'administrateur en question, dans la pratique, d'agir en réparation contre la cessation anticipée induite du contrat de travail conformément au code civil italien. Par conséquent, la municipalité, qui contrôle l'assemblée des actionnaires, exerce un contrôle très poussé sur les administrateurs puisque, même s'ils ont agi au mieux des intérêts de la société, ils peuvent être révoqués par l'assemblée et n'auront droit à aucune indemnité pour la résiliation prématurée de leur contrat. En ce qui concerne plus particulièrement l'argument de SEA Handling selon lequel les lettres de démission n'ont en aucune manière influencé le conseil d'administration étant donné que ce dernier n'a pas accédé à la demande de l'actionnaire public de distribuer des dividendes extraordinaires de 250-280 millions d'EUR, la Commission fait remarquer que le procès-verbal de l'assemblée de SEA du 24 février 2006 précisait que la distribution de dividendes extraordinaires d'un montant maximum de 200 millions d'EUR permettrait à l'entreprise de maintenir un taux d'endettement correspondant au taux moyen d'entreprises comparables et de garantir une souplesse financière suffisante. Deuxièmement, la Commission note que le même document précise que le niveau de dividendes de 200 millions d'EUR a été fixé par SEA de manière objective et représentait le niveau maximum de dividendes que l'entreprise pouvait distribuer sur la base d'indicateurs financiers utilisés au moment considéré. Le *Relazione sulla gestione* concernant l'année 2006 confirme en fait la hausse du taux d'endettement (qui avait plus que doublé en 2006 par rapport à 2005), qui s'explique en partie par la baisse des liquidités compte tenu de la distribution de dividendes extraordinaires aux actionnaires. Par conséquent, si SEA avait distribué des dividendes plus élevés, il lui aurait été plus difficile de couvrir les pertes de SEA Handling cette année-là. En outre, le fait qu'un actionnaire puisse parfois demander un montant déterminé de dividendes mais que la direction distribue un montant inférieur est courant dans la vie d'une entreprise et ne contredit pas le fait que cette direction puisse être étroitement contrôlée par cet actionnaire.

⁽⁴³⁾ La Commission renvoie aux articles de presse mentionnés au point 67 de la décision d'ouverture. Voir aussi *La Repubblica*, 25 février 2006, SEA, *nuovo attacco della Provincia*; *L'Unità*, 25 février 2006, SEA, *Penati chiede le dimissioni del consiglio*.

⁽⁴⁴⁾ Voir http://archiviostorico.corriere.it/2006/novembre/17/articoli_del_17_novembre_2006.html

⁽⁴⁵⁾ Conclusions dans l'affaire Stardust Marine, point 68.

- (207) La Commission estime en effet que cette pratique constitue le reflet objectif d'une situation de dépendance. La Commission, sans pouvoir juger de l'influence effective a posteriori que cette pratique a pu avoir, estime que ces lettres étaient certainement à même de conditionner, par leur simple existence (a priori), l'action des membres du conseil d'administration nommés par la municipalité de Milan. Les autorités publiques n'avaient même pas besoin de se référer à ces lettres pour exercer cette influence, car il est évident que leur existence met déjà les administrateurs dans une position de soumission par rapport au maire de Milan.
- (208) Au sujet des précisions apportées par les autorités italiennes à propos de la désignation des membres du conseil d'administration, la Commission réaffirme que la municipalité, dans les faits, «nomme les membres du conseil d'administration». Ceci résulte bien du fait que, comme exposé par les autorités italiennes, la municipalité désigne les administrateurs, qui sont ensuite nommés par l'assemblée générale où la municipalité siège en tant qu'actionnaire majoritaire. Ce critère organique du contrôle de la municipalité sur SEA n'est pas suffisant à lui seul pour démontrer l'exercice effectif du contrôle de la municipalité sur SEA dans le cas d'espèce, mais contribue à une telle démonstration.
- (209) Quant aux «contre-indices» évoqués par les autorités italiennes, à savoir le fait que des membres du conseil municipal se soient vu refuser à plusieurs reprises l'accès à des documents internes à SEA, et qui tendraient à démontrer la non-imputabilité des mesures à l'État, la Commission les juge peu probants dans la mesure où le simple respect des règles formelles, prévues dans le code civil italien, de non-divulgaration des données internes d'une entreprise, telles que le procès-verbal du conseil d'administration, n'exclut pas l'influence effective de la municipalité sur SEA, tant en général que dans le cas d'espèce. La Commission fait par ailleurs remarquer que les différents membres du conseil municipal s'étant vu refuser l'accès à certains documents faisaient partie de l'opposition et ne participaient pas à l'organe exécutif de la municipalité. Or, par l'affirmation que la municipalité de Milan entretient une dépendance de SEA envers elle-même, la Commission vise plus particulièrement les autorités qui exercent les pouvoirs décisionnels de la municipalité, capables d'influencer la gestion de l'entreprise.
- (210) Quatrièmement, de manière générale, vu l'importance des opérations des aéroports de Malpensa et Linate dans le contexte socio-économique local et leur rôle fondamental dans les différentes politiques, qu'il s'agisse de la politique des transports, du développement régional ou encore de l'aménagement du territoire, les autorités publiques locales ne sont généralement pas «absentes» lorsque l'opérateur de l'aéroport prend des décisions importantes pour le fonctionnement et le développement à long terme d'une telle infrastructure et cela a fortiori quand l'autorité est également l'actionnaire de contrôle de l'opérateur aéroportuaire. La Commission note que les autorités italiennes confirment, dans leurs observations, la portée politique des mesures en question. Dans le cas d'espèce, la Commission note également que les mesures de couverture des pertes de SEA Handling faisaient à tout le moins partie intégrante de la stratégie du groupe SEA, comme l'ont expliqué les autorités italiennes dans leurs observations.
- (211) Cinquièmement, la Commission juge que les mesures d'apurement des pertes sous forme d'augmentations du capital de SEA Handling ne constituaient pas des mesures de gestion courante, mais bien des mesures exceptionnelles. Le caractère exceptionnel des mesures se reflète tant du point de vue économique, vu l'importance des montants concernés (en effet, chaque apurement des pertes a été compensé par une augmentation de capital de plusieurs millions d'euros), mais également du point de vue politique, vu l'effet attendu des mesures sur la sauvegarde de l'emploi.
- (212) Vu leur caractère exceptionnel, les mesures n'ont, par conséquent, pas été prises de manière autonome par le conseil d'administration de SEA, mais ont fait l'objet d'une validation explicite par l'assemblée générale, au sein de laquelle la municipalité est l'actionnaire majoritaire, et ce en accord avec les statuts de SEA et les principes fixés en la matière par le code civil. Il ne fait donc aucun doute que la municipalité était pleinement informée des mesures et qu'elle les approuvées, ainsi qu'en témoignent les procès-verbaux des assemblées générales. Elle était non seulement à l'origine des mesures par sa participation à l'accord du 26 mars 2002 mais a également été informée de chaque mesure d'apurement des pertes de SEA Handling et a systématiquement donné son aval. Ces mesures exceptionnelles étaient donc nécessairement imputables à l'État.
- (213) La Commission rappelle que la Cour a affirmé, dans l'arrêt Stardust Marine, que pouvait servir d'indice de l'imputabilité, «tout indice indiquant, dans le cas concret, une implication des autorités publiques ou l'improbabilité d'une absence d'implication dans l'adoption de la mesure, eu égard également à l'ampleur de celle-ci, à son contenu ou aux conditions qu'elle comporte»⁽⁴⁶⁾.
- (214) Enfin, comme il est démontré au chapitre 8.2.3, le fait que SEA n'a pas agi en conformité avec le critère de l'investisseur privé confirme aussi l'implication des autorités publiques dans les mesures en cause⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Arrêt Stardust Marine, point 56.

⁽⁴⁷⁾ Conclusions de l'avocat général F.G. Jacobs, présentées le 13 décembre 2001 dans l'affaire Stardust Marine, point 67.

- (215) Dans le cas concret, vu donc l'importance des mesures en cause et les autres éléments relevés dans la présente décision ainsi que dans la décision d'ouverture, la Commission estime avoir suffisamment d'indices démontrant l'imputabilité des mesures en question à l'État Italien, en raison de l'implication de la municipalité de Milan dans les mesures de couverture des pertes de SEA Handling ou de l'improbabilité d'une absence d'implication des autorités publiques dans l'adoption de ces mesures.
- (216) Il s'ensuit que la Commission doit réfuter l'affirmation des autorités italiennes selon laquelle la Commission devrait analyser individuellement chacune des interventions sur le capital de SEA Handling afin de vérifier les conditions d'existence de l'aide et, plus particulièrement, son imputabilité à la municipalité de Milan. La Commission considère en effet que l'ensemble des éléments exposés aux considérants 174 à 186 (ainsi que l'analyse des mesures sous l'angle de l'investisseur avisé) est suffisamment probant et démontre que la couverture des pertes par les injections de capital n'a pu résulter que d'une seule stratégie et d'une implication des autorités publiques tout au long de la période d'examen. En effet, les autorités italiennes ont affirmé elles-mêmes que si les décisions de couverture des pertes avaient été formellement prises annuellement, il y avait une stratégie pluriannuelle de couverture des pertes pendant la période nécessaire à la restructuration (voir considérants 225 à 232).
- (217) La Commission conclut donc que les mesures en question doivent être considérées comme imputables à l'État.

8.2.2. SUR LE CARACTÈRE SÉLECTIF DES MESURES

- (218) Dans le cas d'espèce, la mesure est sélective car elle concerne uniquement la société SEA Handling.

8.2.3. SUR L'APPLICATION DU PRINCIPE DE L'INVESTISSEUR PRIVÉ EN ÉCONOMIE DE MARCHÉ ET LA PRÉSENCE D'UN AVANTAGE ÉCONOMIQUE

- (219) S'agissant de l'existence d'un avantage économique, il y a lieu d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé aurait pu être amené à procéder à la couverture de pertes telles que celles en l'espèce. À cet égard, la Cour de justice a précisé que, si le comportement de l'investisseur privé, auquel doit être comparé l'intervention de l'investisseur public poursuivant des objectifs de politique économique, n'est pas nécessairement celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme, il doit, au moins, être celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme ⁽⁴⁸⁾.
- (220) La Cour a également jugé qu'un associé privé peut raisonnablement apporter le capital nécessaire pour assurer la survie d'une entreprise qui connaît des difficultés passagères, mais qui, le cas échéant, après une restructuration, serait en mesure de retrouver sa rentabilité. Toutefois, lorsque les apports de capitaux d'un investisseur public font abstraction de toute perspective de rentabilité, même à long terme, de tels apports doivent être considérés comme des aides au sens de l'article 107 du TFUE ⁽⁴⁹⁾.
- (221) Il convient également de rappeler que, «pour rechercher si l'État a adopté ou non le comportement d'un investisseur avisé dans une économie de marché, il y a lieu de se replacer dans le contexte de l'époque au cours de laquelle les mesures de soutien financier ont été prises pour évaluer la rationalité économique du comportement de l'État et donc de s'abstenir de toute appréciation fondée sur une situation postérieure» ⁽⁵⁰⁾. Ainsi, «des évaluations économiques établies après l'octroi dudit avantage, le constat rétrospectif de la rentabilité effective de l'investissement réalisé par l'État membre concerné ou des justifications ultérieures du choix du procédé effectivement retenu ne sauraient suffire à établir que cet État membre a pris, préalablement ou simultanément à cet octroi, une telle décision en sa qualité d'actionnaire». Il en résulte que la Commission «peut refuser d'examiner ... les éléments de preuve [qui] ont été établis postérieurement à l'adoption de la décision d'effectuer l'investissement en question» ⁽⁵¹⁾.

Stratégie pluriannuelle de couverture des pertes

- (222) Les autorités italiennes et SEA ont argumenté, dans leurs observations, que, bien que les décisions de couverture des pertes aient été formellement prises annuellement, la stratégie pluriannuelle de couverture des pertes adoptée pendant la période nécessaire à la restructuration ne pouvait être remise en question chaque année et que les résultats ne pouvaient s'apprécier que sur une période pluriannuelle. La Commission fait toutefois remarquer que cinq plans d'affaires, dont certains couvrent des périodes qui se superposent et dont la durée est de cinq ans maximum, lui ont été communiqués. La stratégie d'une entreprise étant en général évaluée, lors de l'élaboration d'un nouveau plan

⁽⁴⁸⁾ Voir, notamment, l'arrêt de la Cour du 14 septembre 1994 dans les affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Espagne/Commission, Rec. 1994, p. I-4103, points 20-22.

⁽⁴⁹⁾ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-1433, points 21 et 22.

⁽⁵⁰⁾ Arrêt Stardust Marine, point 71.

⁽⁵¹⁾ Arrêt de la Cour du 5 juin 2012 dans l'affaire C-124/10 P, Commission/EDF, non encore publié au Recueil, points 85 et 104.

d'affaires, pour décider s'il y a lieu de la poursuivre ou de la modifier, la Commission considère que la stratégie adoptée en ce qui concerne SEA Handling aurait en fait pu être revue à tout moment avant l'adoption d'un nouveau plan afin de tenir compte de l'évolution du marché.

- (223) Les autorités italiennes et SEA ont dès lors argumenté que la décision de couverture des pertes futures a été prise initialement en 2002, puis une deuxième fois en 2007, lorsque, les résultats attendus n'ayant pas été obtenus, la stratégie initiale impliquant la couverture des pertes a été reconsidérée, pour être finalement poursuivie. En substance, elles semblent présenter les mesures en question comme deux apports en capital décidés en 2002 et 2007 à effectuer en versement annuels.
- (224) Les autorités italiennes ont en fait précisé, par leur lettre du 14 septembre, que l'abandon, par Alitalia, de l'aéroport concerné comme aéroport-pivot (*de-hubbing*) en 2007 avait eu une forte incidence sur l'activité de SEA Handling. Cet impact négatif sur les performances économiques de l'entreprise a été aggravé par le ralentissement de l'activité économique et a conduit à une réflexion générale, de la part de SEA, sur la question de savoir si le modèle d'aéroport-pivot serait ou non réalisable ou s'il fallait au contraire envisager un modèle d'entreprise différent. Selon les autorités italiennes, SEA a finalement décidé, plutôt que d'externaliser l'activité d'assistance en escale, de créer un nouveau modèle d'entreprise, à savoir le *self-hub* ou *virtual hub*, qui n'est toutefois rien d'autre qu'un développement du modèle précédent. Ce modèle d'entreprise requiert vraisemblablement un contrôle strict des activités d'assistance en escale. Selon les autorités italiennes, cela montre la rationalité de la décision de SEA de continuer à couvrir les pertes d'exploitation de sa filiale SEA Handling dans le but de rétablir la viabilité de l'activité d'assistance en escale. Les autorités italiennes affirment donc que le réexamen de la stratégie de SEA à l'égard de sa filiale était pleinement justifié par des circonstances extérieures imprévues et ne préjuge en aucun cas de l'objectif de SEA de rendre l'activité d'assistance en escale viable à long terme.
- (225) Tout en reconnaissant l'existence d'une stratégie pluriannuelle de couverture des pertes de la part des autorités italiennes (conformément à l'engagement pris par la municipalité de Milan d'assurer l'équilibre financier de SEA Handling et conformément à la démonstration déjà faite de l'imputabilité de telles décisions à la municipalité), la Commission estime qu'une telle stratégie ne reflète pas le comportement d'un investisseur privé avisé.
- (226) Bien qu'un processus de restructuration puisse nécessiter plusieurs années pour porter ses fruits, un investisseur privé avisé ne prendrait pas un engagement sur plusieurs années à l'aveugle, mais essaierait de prendre sa décision d'injecter de nouveaux fonds dans l'entreprise chaque année en fonction des résultats de la restructuration et des perspectives futures de rentabilité. En l'espèce, un investisseur privé avisé aurait certainement déjà réapprécié la stratégie en 2003 ou 2004, vu qu'il apparaissait alors évident que l'objectif de retour à la rentabilité en 2005 ne serait pas atteint, ou du moins en 2005 lorsque cet objectif n'était effectivement pas atteint. En fait, même s'il s'était engagé dans une stratégie de couverture des pertes à long terme, pour autant qu'il ne fût pas lié par des engagements juridiques contraignants, un investisseur privé aurait revu cette stratégie à chaque occasion où il était appelé à fournir des fonds pour gommer les pertes de SEA Handling ⁽⁵²⁾.
- (227) En particulier, comme SEA l'a précisé dans ses observations, l'échec des négociations menées avec [...] en 2002 avait compromis significativement la possibilité d'atteindre l'objectif du retour à la rentabilité de SEA Handling pour 2005. Or, suite au rejet de l'offre par le conseil d'administration de SEA, le 10 septembre 2002, soit quelques mois seulement après la constitution de SEA Handling, aucune inflexion de la stratégie de couverture des pertes n'a été envisagée.
- (228) Deuxièmement, il y a lieu de considérer qu'une décision aussi importante qu'un apport de capital soumis à l'approbation de l'assemblée générale ne peut être considéré comme une simple mesure d'exécution d'une décision plus générale de couverture des pertes futures.
- (229) Troisièmement, les décisions de couverture des pertes sur plusieurs années ne sont évoquées ni dans les plans d'affaires stratégiques de SEA Handling ni dans les plans d'affaires de SEA. Aucun engagement formel et contraignant basé sur un plan d'affaires prévoyant des injections pour des montants déterminés de la part de SEA sur un nombre d'années déterminées n'a été pris par les organes de SEA ⁽⁵³⁾. Par conséquent, les décisions de 2002 et de 2007 ont tout au plus porté sur le volet de la restructuration de SEA Handling et non sur les couvertures des pertes sur plusieurs années. En tout état de cause, un investisseur privé n'aurait pas pris un engagement de couvrir les pertes pendant plusieurs années sans disposer au moins d'une estimation préalable de leur montant.

⁽⁵²⁾ Arrêt du Tribunal de première instance du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission, Rec. 1996, p. II-02109, point 79.

⁽⁵³⁾ Le seul engagement qui pourrait être interprété en ce sens est celui passé avec la municipalité dans l'accord du 26 mars 2002, par lequel la municipalité a confirmé «que l'équilibre coûts/bénéfices et le cadre économique général seront maintenus par SEA [...]». Un tel engagement ne se réfère pas à des montants précis prévus par un plan d'affaires donné et les autorités italiennes ont argué qu'il n'est pas juridiquement contraignant.

- (230) Il s'ensuit que les moments d'octroi des aides sont chacune des années de la période considérée, et notamment les dates auxquelles SEA a décidé de procéder à une augmentation de capital en faveur de SEA Handling essentiellement dans le but de couvrir des pertes encourues, en prenant des engagements juridiquement contraignants en ce sens ⁽⁵⁴⁾.
- (231) Cependant, la Commission ne peut pas faire abstraction, dans l'analyse des injections de capital, des injections effectuées auparavant. En effet, ces mesures sont strictement liées l'une à l'autre. D'après les autorités italiennes, elles font partie d'une même stratégie. Elles visent à répondre au même but, à savoir pallier les pertes de SEA Handling pour permettre la survie de la société et son retour à la viabilité. Même du point de vue chronologique, elles constituent un processus continu dans le sens où elles ont été adoptées chaque année, l'une après l'autre, pour répondre aux difficultés constantes du bénéficiaire ⁽⁵⁵⁾.
- (232) Étant donné la situation difficile de SEA Handling dès sa création, la Commission estime qu'un investisseur privé avisé aurait évalué le risque que, à partir de la première injection de capital, ces mesures puissent constituer des aides d'État illégales et éventuellement incompatibles et par conséquent, il aurait étudié l'impact d'une possible récupération de ces aides sur la rentabilité de son investissement. Les autorités italiennes n'ont jamais fourni d'élément démontrant qu'une telle appréciation a été effectuée.

Les apports en capital de 2002

- (233) Il n'est pas contesté qu'au moment de la première injection de capital, SEA Handling était une entreprise en difficulté au sens des lignes directrices «restructuration» de 1999.
- (234) Les points 16 et 17 de ces lignes directrices disposent que, lorsque des autorités publiques procèdent à des injections de capital dans des entreprises rencontrant des difficultés financières, il est probable que le financement en question contienne des éléments d'aide d'État (étant donné qu'il sera très difficile, pour un tel investissement, de produire un rendement acceptable pour un investisseur privé rationnel dans une économie de marché, compte tenu du risque qu'il contient). De telles injections doivent dès lors être notifiées au préalable à la Commission pour autorisation au regard des règles en matière d'aides d'État.
- (235) En 2002, toutefois, les autorités italiennes n'ont pas tenu compte des indications contenues dans les lignes directrices «restructuration» de 1999 (ainsi qu'elles l'ont fait pour toutes les autres injections) et ont procédé aux injections de capital, même s'il n'apparaît pas qu'elles fondaient leur décision sur un plan d'affaires détaillé démontrant que SEA Handling aurait été capable de redresser sa situation et de retrouver le chemin de la rentabilité dans un délai raisonnable ⁽⁵⁶⁾.
- (236) La Commission considère qu'un investisseur avisé n'aurait pas procédé aux injections de capital de 2002 en l'absence d'un plan d'affaires suffisamment détaillé et fondé sur des hypothèses sérieuses et fiables, décrivant de manière détaillée les mesures nécessaires au rétablissement de la viabilité de l'entreprise, analysant les différents scénarios possibles et démontrant que l'investissement aurait donné un rendement satisfaisant pour l'investisseur (compte tenu du risque inhérent), en termes de dividendes et d'accroissement de la valeur de sa participation ou d'autres avantages.
- (237) Par conséquent, les premières injections de 2002 ne semblent déjà pas conformes au test de l'investisseur privé et confèrent à SEA Handling un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans des conditions normales de marché.

Contexte au moment des décisions

- (238) En ce qui concerne le contexte dans lequel les aides ont été octroyées et dont la Commission devrait tenir compte aux fins de l'application du principe de l'investisseur privé, la Commission précise son approche en réponse aux arguments avancés par les autorités italiennes et par SEA comme suit.
- (239) Premièrement, en ce qui concerne l'incidence qu'aurait eue sur les choix de SEA le cadre réglementaire spécifique en vigueur en Italie, et la pression concurrentielle particulièrement accrue qui en résulterait, la Commission note qu'elle a la responsabilité de s'assurer que l'objectif de la directive 96/67/CE, à savoir la création d'un marché unique des services d'assistance en escale dans l'Union par le biais de la libéralisation du secteur, ce qui implique une concurrence accrue entre les opérateurs de ce secteur, ne soit pas mis en échec par l'octroi d'aides d'État pouvant fausser cette concurrence. Il s'ensuit que les mesures prises par l'État membre pour exécuter la directive en question ne sauraient en tout état de cause démontrer la conformité avec le critère de l'investisseur privé avisé du soutien

⁽⁵⁴⁾ Arrêts du 14 janvier 2004 dans l'affaire T-109/01, Fleuren Compost BV/Commission, Rec. 2004, p. II-127, point 74, du 2 décembre 2008 dans les affaires jointes T-362/05 et T-363/05 Nuova Agricast e.a./Commission, Rec. 2008, p. II-297, point 80, et 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.

⁽⁵⁵⁾ Arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998 dans l'affaire T-11/95, BP Chemicals/Commission, Rec. 1998, p. II-3235, point 171. À la lumière de ce qui précède dans la présente décision, la Commission appréciera la compatibilité des mesures examinées avec le critère de l'investisseur privé de manière globale, mais se focalisera sur des moments précis quand cela apparaît nécessaire pour analyser les arguments qui lui ont été soumis ou pour d'autres raisons.

⁽⁵⁶⁾ Pour une analyse du *Business Plan Consolidato 2002-2006*, voir les points 269, 270 et 271.

financier octroyé à un opérateur donné pour pallier les effets découlant d'un contexte économique plus concurrentiel. En revanche, le fait que l'Italie ait opté pour une libéralisation totale du marché d'assistance en escale et que l'ENAC ait autorisé 84 fournisseurs à opérer à Malpensa et Linate est pris en compte par la Commission dans la présente décision, et notamment dans l'analyse du comportement qu'aurait adopté un investisseur privé dans une situation telle que celle de SEA.

- (240) La Commission fait d'ailleurs remarquer que plusieurs autres États membres ont opté pour une libéralisation similaire [Danemark (Copenhague), Espagne, Irlande (Dublin), Royaume-Uni (Londres) et France (Paris)].
- (241) La Commission fait encore remarquer qu'en tout état de cause, le contexte réglementaire d'application est le même pour tous les prestataires du secteur en Italie, dont le nombre est, de l'avis de SEA elle-même, élevé avec 84 fournisseurs habilités à opérer.
- (242) Les autorités italiennes n'ont pas fait valoir que ces services constituaient des services d'intérêt économique général que le marché ne serait pas en mesure d'assurer.
- (243) La Commission rappelle de surcroît qu'indépendamment du fait que SEA ait opté pour une séparation juridique (et donc comptable), il y a lieu d'appliquer l'article 4 de la directive 96/67/CE qui requiert une «stricte séparation comptable, selon les pratiques commerciales en vigueur, entre les activités liées à la fourniture des services [d'assistance en escale] et [le]s autres activités» et prohibe les transferts «de flux financiers entre l'activité de l'entité gestionnaire en tant qu'autorité aéroportuaire et son activité d'assistance en escale». Cette séparation comptable et l'imposition de l'interdiction des flux financiers entre la société gestionnaire et l'entité visent à garantir les conditions de développement d'une concurrence effective sur les marchés d'assistance en escale, en assurant que l'activité au sol des opérateurs intégrés verticalement ne reçoive aucun avantage spécifique par rapport aux autres opérateurs.
- (244) La couverture des pertes par l'entité gestionnaire de l'aéroport ayant impliqué des flux financiers entre l'activité de l'entité gestionnaire et l'activité d'assistance en escale va à l'encontre de la directive 96/67/CE et de ses objectifs. Dès lors, le fait que SEA ait opté pour une séparation non seulement comptable mais aussi juridique de ces activités n'est pas en mesure de changer l'appréciation par la Commission de l'octroi d'un avantage indu à SEA Handling.
- (245) En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle l'obligation incombe à SEA de s'assurer que tous les services d'assistance en escale soient fournis, la Commission précise que cette «obligation légale» ne s'entend que dans le sens où, comme l'indiquent les autorités italiennes elles-mêmes, cette responsabilité peut être assurée soit par l'aéroport lui-même, soit par une coordination de l'activité de fournisseurs tiers. Ainsi que la Commission l'a déjà affirmé au point 95 de sa décision d'ouverture, SEA n'est donc nullement obligée de fournir ces services en question elle-même ou via sa filiale SEA Handling. La responsabilité générale du gestionnaire de l'aéroport en cas de dysfonctionnement ne peut donc être invoquée en tant que telle pour justifier l'absence d'alternative à la couverture des pertes de SEA Handling. Deuxièmement, concernant le contexte du marché à proprement parler, la Commission fait remarquer que, même si elle devait admettre la suggestion de SEA que le secteur de l'assistance en escale offre en général des marges faibles et des taux de rentabilité faibles, elle ne peut considérer que cette considération ait pu justifier les injections de capital au regard du critère de l'investisseur privé en économie de marché, et ce en particulier au vu de l'ampleur des pertes encourues par SEA Handling tout au long de la période considérée. Au contraire, il est confirmé à la page 5 du plan stratégique 2007-2012 que les opérateurs aéroportuaires les plus performants au niveau européen ont externalisé l'assistance en escale. C'est également ce que confirme le plan stratégique 2009-2016, à la page 7. Et à la page 28 du même plan, on trouve la confirmation qu'à partir de 2001, la tendance du marché a été à l'externalisation de l'assistance en escale. Ces éléments contredisent les idées selon lesquelles l'intégration verticale entre l'opérateur aéroportuaire et le fournisseur de services d'assistance en escale est essentielle pour garantir la qualité et qu'en raison de la faiblesse des marges de cette activité, il était judicieux de ne pas l'externaliser.
- (246) En particulier, sur un marché offrant des marges aussi faibles, SEA, au lieu d'éponger les pertes de SEA Handling, aurait dû procéder à des mesures beaucoup plus radicales pour augmenter l'efficacité de SEA Handling en diminuant notamment le coût du personnel, qui représente, selon l'avis des autorités italiennes elles-mêmes, une partie importante dans la structure des coûts d'une société dans ce secteur soumis à une forte pression concurrentielle.

Alternatives à la couverture des pertes de SEA Handling

- (247) La Commission estime que l'appréciation par SEA de l'absence d'alternative à la restructuration et à la couverture des pertes de SEA Handling ne reflète pas le comportement d'un investisseur privé en économie de marché. Certaines des alternatives possibles consistaient notamment en l'externalisation complète ou partielle des activités ou en la conclusion d'une alliance stratégique via la cession d'une partie de SEA Handling à un partenaire stratégique. En outre, comme il a été souligné au point qui précède, rien n'aurait empêché SEA de prendre des mesures de restructuration plus radicales visant à augmenter l'efficacité de SEA Handling dans un laps de temps acceptable pour un investisseur privé.

- (248) En ce qui concerne la possibilité de cession, la Commission ne peut pas préjuger des efforts réalisés par SEA afin de conclure une telle alliance, qui lui aurait permis de bénéficier de synergies découlant de l'intégration à un réseau international. Elle note néanmoins que SEA n'a fait état, dans ses commentaires, que de deux procédures de vente partielle, à savoir celle ayant abouti à la négociation avortée avec [...] en 2002 et celle initiée sans plus de résultat en 2007-2008. Cette option semble depuis lors conditionnée à un retour préalable à la rentabilité de SEA Handling par d'autres moyens. La Commission considère que le manque d'intérêt apparent de la part de sociétés privées pour investir dans SEA Handling constitue un indicateur de l'absence de perspectives fiables de rentabilité de la société.
- (249) En ce qui concerne la possibilité d'externalisation d'une partie ou de l'ensemble des activités d'assistance en escale, les autorités italiennes ont tout d'abord fait valoir qu'aucun opérateur n'aurait souhaité reprendre ces activités. À cet égard, la Commission rappelle que la plainte émane de [...] et que [...] a également manifestée son opposition aux mesures en question.
- (250) De surcroît, cette affirmation ainsi que celle plus spécifique selon laquelle les opérateurs tiers potentiels ne seraient intéressés que par certains services les plus rentables («cherry-picking»), ne résultent pas de l'observation concrète d'un désintérêt manifeste, résultant par exemple d'un appel d'offres lancé par SEA, et qui aurait porté sur la fourniture des services en question. En d'autres termes, cette affirmation n'est étayée par aucun élément concret, alors même qu'une pluralité d'opérateurs sont habilités à offrir leurs services en Italie, notamment dans les aéroports de Malpensa et Linate.
- (251) En ce qui concerne la capacité des opérateurs tiers, les autorités italiennes ont également insisté sur le fait qu'aucun opérateur n'était en mesure d'assurer le niveau de qualité nécessaire au modèle d'entreprise de SEA, à savoir celui de l'aéroport pivot («hub» puis «self-hub»). SEA a estimé à ce sujet qu'elle devait disposer d'un fournisseur capable de fournir tous les services d'assistance en escale, ce qui ne serait pas possible vu que les autres opérateurs présents sur le marché ne disposeraient pas des ressources matérielles, économiques et surtout humaines nécessaires pour assurer toute la gamme de services nécessaires.
- (252) Premièrement, la Commission fait remarquer que SEA considère à tort que l'offre disponible pour la fourniture de services d'assistance en escale se limite à l'offre fournie par des tiers présents à un moment donné aux aéroports de Malpensa et Linate, plutôt que l'offre potentielle de l'ensemble des fournisseurs habilités à opérer à Linate et Malpensa. Les considérations plutôt vagues sur la situation économique prétendument négative des autres fournisseurs actifs sur les escales milanaïses ou le niveau de leurs ressources effectivement en activité sur celles-ci n'ont pas d'intérêt. La présence effective et marginale de prestataires sur les escales milanaïses ne constitue qu'un exemple d'offre potentiellement disponible et susceptible d'entrer sur le marché. Le fait que les fournisseurs tiers actuellement actifs sur les escales milanaïses ne couvrent pas tous les services d'assistance ne permet pas non plus de préjuger de leur capacité.
- (253) Deuxièmement, les autorités italiennes et SEA n'ont pas justifié pourquoi cette dernière aurait nécessairement dû céder tous les services d'assistance à un seul opérateur. Si l'on peut admettre que certaines activités peuvent être moins rentables, celles-ci, en étant reprises par un opérateur bénéficiant d'économies d'échelle au niveau international, auraient rationnellement pu être cédées.
- (254) Troisièmement, en ce qui concerne la capacité effective des opérateurs tiers à fournir la totalité des services d'assistance en escale, la Commission réfute l'affirmation selon laquelle aucun opérateur n'aurait disposé des ressources nécessaires. D'après SEA, 84 fournisseurs seraient habilités à desservir Linate et Malpensa. De plus, comme précédemment évoqué, la possibilité existait d'externaliser une partie des activités plutôt que l'ensemble.
- (255) Quatrièmement, SEA n'a pas démontré concrètement qu'un opérateur tiers ne serait pas à même de satisfaire aux exigences de qualité jugées essentielles pour le bon fonctionnement du modèle d'entreprise de SEA. La Commission ne partage pas l'avis que l'exigence de qualité de services invoquée dans la directive 96/67/CE et la législation nationale soit pertinente dans le présent contexte.
- (256) En ce qui concerne la justification d'ordre économique de SEA censée démontrer l'inadéquation d'une externalisation de certains services d'assistance en escale en raison de la responsabilité ultime qui incomberait au gestionnaire de l'aéroport d'assurer les services de garde en cas d'urgence et d'imprévu, la Commission émet des réserves sur plusieurs points.
- (257) Premièrement, SEA a présenté des calculs douteux pour appuyer son argumentation. Le calcul du nombre de membres du personnel équivalent temps plein (ETP) de SEA Handling affectés à des activités de gestion d'urgences et d'imprévus est ainsi très élevé. Pour 2003, SEA estime ce nombre à pas moins de 336 ETP représentant un coût total de 9,9 millions d'EUR et environ 8 % du nombre total d'ETP de SEA Handling. Il est évident que le coût effectif supporté par SEA Handling est bien inférieur, puisque ce personnel est également, voire principalement, affecté à d'autres tâches. Néanmoins, pour calculer le coût total que devrait supporter SEA en tant que gestionnaire d'aéroport en 2003, pour reprendre ces activités, SEA suggère de multiplier le nombre d'ETP affectés à ces activités de garde et de gestion des imprévus précédemment calculé par un facteur 1,7 pour arriver à la conclusion que SEA devrait occuper à temps plein 569 travailleurs, pour un coût total de 20,6 millions d'EUR. SEA en a conclu que la différence entre ces deux montants (20,6 millions d'EUR- 9,9 millions d'EUR) représente le gain réel du non-transfert des

activités de SEA. La Commission estime que le facteur 1,7 est arbitraire car aucune justification n'a été fournie, alors qu'il revenait à SEA de prouver qu'elle avait calculé ce coût hypothétique de manière correcte. En second lieu, la Commission estime que le nombre d'ETP utilisé pour calculer le coût total à supporter par SEA est absolument irréaliste.

- (258) La Commission juge plutôt que le coût effectif, normalement facturé par SEA Handling à SEA, ainsi qu'une estimation plus réaliste du nombre d'ETP de SEA Handling affectés à ces tâches sur base des cas d'urgence, d'imprévu et de garde effectivement supportés en moyenne au cours d'une année, devrait servir d'estimation du coût encouru par SEA Handling.
- (259) Deuxièmement, le calcul fait abstraction du coût important encouru par SEA résultant de la couverture des pertes qui auraient pu être évitées en externalisant certaines activités ou l'ensemble des activités d'assistance en escale à un opérateur plus compétitif. Bien que l'externalisation des services de garde aurait pu induire un coût potentiellement plus élevé pour SEA en raison des synergies possibles de combinaison à d'autres activités en interne, le gain global potentiel résultant d'une externalisation ne permet pas en soit d'affirmer qu'aucune autre solution que la poursuite de la couverture des pertes de SEA Handling n'était possible, ce que SEA affirme dans ses observations.
- (260) Le [...] prévoyait en fait la cession de SEA Handling en 2010 après l'abandon, par Alitalia, de l'aéroport concerné comme aéroport-pivot. Selon [...], SEA avait pour principal objectif de développer Malpensa en tant qu'aéroport-pivot majeur (page [...]) et de trouver un nouveau transporteur aérien dans un délai de 5 ans (page [...]). La cession de SEA Handling est capitale pour la réalisation de cet objectif et constitue une étape importante de la réorganisation de SEA afin d'en faire un des opérateurs aéroportuaires européens les plus rentables (pages [...]). SEA considérait dès lors elle-même qu'il n'était nécessaire de conserver SEA Handling dans le périmètre du groupe ni pour desservir l'aéroport de Malpensa en tant qu'aéroport-pivot ni pour améliorer la situation financière générale de SEA.
- (261) La Commission conclut de ce qui précède que, bien que des efforts aient semblé être fournis par SEA afin de conclure une alliance avec un partenaire stratégique qui aurait pu avoir un impact significatif sur le retour à la rentabilité de SEA Handling, l'externalisation de partie ou de l'ensemble des activités à des opérateurs tiers était une option économiquement viable qu'un investisseur privé aurait nécessairement considérée et, le cas échéant, poursuivie plutôt que de continuer à éponger les pertes d'exploitation sur nombre d'années et pour des montants très importants. Or, aucun document fourni n'atteste de cette éventuelle réflexion sur l'avenir de SEA Handling tout au long de la période considérée.

Sur le choix du modèle commercial du groupe SEA

- (262) À part l'affirmation générale, par les autorités italiennes, que le choix effectué par SEA de maintenir un aéroport-pivot nécessite la prestation directe de ces services par le gestionnaire de l'aéroport, ce choix ne semble pas avoir été justifié par une analyse quelconque chiffrant en quoi il a été économiquement plus avantageux pour SEA de compenser les pertes de l'ordre de 360 millions d'EUR contre les gains potentiels tirés de l'existence de cet aéroport-pivot. À part des affirmations d'ordre général, les autorités italiennes n'ont jamais transmis de document quelconque démontrant qu'une réflexion avait été menée sur ce choix.
- (263) En particulier, en ce qui concerne l'idée que la couverture des pertes de SEA Handling permettrait de supporter le plus efficacement le modèle d'aéroport-pivot choisi par SEA, en raison du caractère complémentaire des activités d'assistance en escale et de gestion de l'aéroport, la Commission, sans préjuger la pertinence des choix du groupe SEA, observe qu'un tel conditionnement de la stratégie de SEA Handling (en plus d'être contredit par l'observation selon laquelle les grands aéroports/hubs européens plus performants ont cédé l'assistance en escale et le plan d'affaires mentionné aux considérants 281 et 282 et 283 à 286 ⁽⁵⁷⁾) ne reposerait au fond que sur une supposition de la qualité insuffisante qu'un opérateur externe aurait été à même de fournir. Aucune précision n'a été apportée par SEA sur le niveau de qualité nécessaire, ni sur l'impact qu'une qualité insuffisante aurait sur le fonctionnement de l'aéroport et ses revenus. Cela est d'autant plus surprenant si l'on considère que SEA a fait valoir qu'une fourniture inappropriée de services d'assistance en escale par des tiers aurait porté préjudice à la réputation de SEA en tant qu'opérateur aéroportuaire, ce qui pouvait facilement être confirmé par une analyse du marché (point 106 de la lettre de SEA Handling du 21 mars 2011). En l'absence d'évaluation claire de l'atteinte potentielle à l'image ou à la réputation de SEA provoquée par l'externalisation de tout ou partie de l'activité d'assistance en escale, la Commission ne saurait admettre que le comportement de SEA consistant à couvrir systématiquement les pertes de SEA Handling était économiquement rationnel puisqu'il était nécessaire pour éviter ces préjudices. En outre, en application de l'article 15 de la directive 96/67/CE, l'État membre (le cas échéant sur demande de l'aéroport) est en droit d'imposer aux sociétés d'assistance en escale des règles de conduite visant à garantir le bon fonctionnement de l'aéroport, y compris lorsque les assistants sont des tiers par rapport à l'aéroport. En tout état de cause, ni SEA ni l'Italie n'ont fourni des éléments concrets démontrant que le modèle d'aéroport-pivot ne pourrait pas être poursuivi en externalisant tout ou partie de l'activité d'assistance en escale.

⁽⁵⁷⁾ Plan stratégique 2007-2012, page 5, et plan stratégique 2009-2016, page 9.

- (264) Le [...] confirme l'intention de SEA de se désinvestir de SEA Handling puisqu'elle la considèrerait comme une participation non stratégique dont l'objectif était de faire en sorte que Malpensa redevienne un aéroport-pivot après l'abandon, par Alitalia, de cet aéroport comme aéroport-pivot.

Sur la restructuration de SEA Handling et les objectifs de SEA

- (265) Les autorités italiennes se sont référées à l'arrêt «ENI-Lanerossi», qui précise que «le fait pour un associé privé d'apporter le capital nécessaire pour assurer la survie d'une entreprise qui connaît des difficultés passagères, mais qui, le cas échéant, après une restructuration, serait en mesure de retrouver sa rentabilité ou pour une société mère de supporter, pendant une période limitée, les pertes d'une de ses filiales afin de permettre la cessation d'activité de cette dernière dans les meilleures conditions. De telles décisions peuvent être motivées non seulement par la probabilité d'en tirer un profit matériel indirect, mais également par d'autres préoccupations, tel le souci de maintenir l'image de marque du groupe ou de réorienter ses activités. Toutefois, lorsque les apports de capitaux d'un investisseur public font abstraction de toute perspective de rentabilité, même à long terme, de tels apports doivent être considérés comme des aides au sens de l'article 92 du traité, et leur compatibilité avec le marché commun doit être appréciée au regard des seuls critères prévus par cette disposition»⁽⁵⁸⁾.
- (266) Les autorités italiennes ont donc en particulier estimé que la Commission devrait juger les décisions de couverture des pertes d'une filiale non seulement par la probabilité d'en tirer un profit immédiat mais également par d'autres considérations pouvant justifier le support des pertes de la filiale qui serait en mesure de retrouver sa rentabilité moyennant une restructuration.
- (267) À cet égard, SEA affirme que la compensation des résultats de SEA Handling pourrait être justifiée valablement, premièrement, par l'existence d'un plan stratégique et d'un programme de restructuration avec de bonnes perspectives de rentabilité à long terme, et deuxièmement, par des considérations autres que la simple rentabilité financière.
- (268) En ce qui concerne la première affirmation, la Commission estime que les plans d'affaires de SEA Handling mis à sa disposition ne sont pas suffisamment détaillés pour justifier une décision en ce sens par un investisseur privé en économie de marché. En particulier, ces plans ne constituent pas des «turnaround plans» tels qu'ils seraient exigés par un investisseur privé avisé avant d'injecter des montants aussi importants dans une entreprise qui avait des difficultés économiques dès sa création. Ils ne sont pas basés sur un audit approfondi des causes de ces difficultés et des mesures nécessaires pour les résoudre. Par ailleurs, ces plans ne sont pas basés sur des prévisions réalistes quant au développement de l'activité de SEA Handling ou du secteur et ils ne contiennent pas non plus d'analyse des scénarios alternatifs qu'un investisseur privé normalement diligent aurait exigée dans pareille situation.

Business Plan Consolidato 2002-2006

- (269) Le Business Plan Consolidato 2002-2006 approuvé en 2001 prévoyait notamment le retour à la rentabilité de SEA Handling en 2005. Il concernait toutefois l'ensemble des activités de SEA et n'incluait pas de description détaillée des mesures à prendre par SEA pour assurer la viabilité de SEA Handling.
- (270) Le plan énumère les mesures à mettre en œuvre pour accroître la productivité de la main d'œuvre de 20 % à l'horizon 2006 (page 17), sans toutefois évaluer l'impact de cet accroissement sur les résultats financiers globaux de l'entreprise. La Commission estime que le plan ne peut être considéré comme étant fondé sur des hypothèses fiables, étant donné qu'il ne prévoyait aucune mesure précise pour s'attaquer aux causes structurelles des pertes chroniques subies dans l'activité d'assistance en escale, à savoir les coûts salariaux excessifs (page 23). Au contraire, le plan prévoyait une augmentation de ces coûts pour les activités d'assistance en escale sur la période concernée (annexe 3, page 13). Il prévoyait en outre une augmentation de 37 % des recettes tirées des activités d'assistance en escale (page 30) sans la justifier par des arguments réalistes, compte tenu, en particulier, de la présence d'autres sociétés d'assistance en escale aux aéroports de Milan et de l'intensification de la concurrence dans le secteur. La Commission fait remarquer, à cet égard, que SEA avait déjà reconnu, dans son *Relazione e bilancio al 31 dicembre 2003*, que la part de marché de SEA Handling s'était contractée au bénéfice de ses concurrents.
- (271) La Commission rappelle également que, comme elle l'a observé aux points 82-85 de la décision d'ouverture, les résultats économiques obtenus par SEA Handling sur la base du Business Plan Consolidato 2002-2006 et du Plan d'affaires 2003-2007 n'ont pas été satisfaisants.

Plan d'affaires 2003-2007

- (272) La décision d'ouverture enjoignait explicitement aux autorités italiennes de «lui fournir [...] le plan d'affaires de SEA Handling de 2002 ainsi que ses modifications successives ou tout autre document concernant la stratégie et le retour à la rentabilité de SEA Handling». Les autorités italiennes n'ont tout d'abord pas réagi dans leurs observations. SEA, en tant que tiers intéressé, a finalement fourni un «plan d'affaires 2003-2007 de SEA Handling». Ce document, à en juger par son titre et sa forme, est plutôt une présentation dudit plan d'affaires, qui fait état des principales

⁽⁵⁸⁾ Arrêt de la Cour du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-1433, points 21 et 22.

hypothèses générales sous-jacentes au retour à la rentabilité prévue dans les prévisions pour 2005. La Commission considère que la présentation reprend pour l'essentiel les lignes d'action élaborées pour SEA Handling au niveau du groupe SEA dans son plan d'affaires consolidé 2002-2006 (Business Plan Consolidato 2002-2006) et ne détaille pas suffisamment les mesures censées assurer la rentabilité qu'un investisseur privé aurait logiquement exigées.

- (273) Même si le Plan d'affaires 2003-2007 dresse une situation très critique pour SEA Handling (coûts de la main d'œuvre trop élevé, déséquilibres substantiels dans l'organisation, innovation technologique insuffisante et manque d'exploitation de sources de revenu potentielles, page 1), qui pourrait se traduire par une perte des parts de marché et dont SEA Handling est consciente (page 15), les mesures portant sur la réduction du coût de la main d'œuvre se limitent essentiellement à la mention d'une politique d'incitation au départ et d'augmentation des embauches sous contrat intérimaire ainsi que d'une diminution du recours aux heures supplémentaires. SEA a estimé qu'une réduction de 3,1 % de ses frais de personnel aurait ainsi lieu entre 2003 et 2007.
- (274) Bien que, d'après les informations fournies par les autorités italiennes, la proportion du coût de la main d'œuvre dans le chiffre d'affaires de SEA Handling fût de 103,7 % en 2002 et de 94,9 % en 2003 (alors que celle des opérateurs indépendants serait en moyenne inférieure à 70 %), SEA Handling ne s'est fixé pour objectif que d'atteindre à peu près 75 % à partir de 2005 et de se maintenir à ce niveau.
- (275) Qui plus est, SEA Handling prévoyait que cette amélioration serait essentiellement induite par la croissance de son chiffre d'affaires de 25 % entre 2003 et 2007 (pages 5 et 6 du plan) et non par la diminution de ses frais de personnel, estimée à seulement - 3,1 % entre 2003 et 2007 (avec une légère augmentation des coûts salariaux sur la période 2004-2007).
- (276) La Commission estime que, vu l'ampleur de la restructuration nécessaire, un investisseur privé aurait focalisé son effort de retour à la viabilité sur des mesures internes sur lesquelles il peut avoir plus de contrôle, portant essentiellement sur la réduction des coûts liés à la main d'œuvre jusque-là supérieurs au chiffre d'affaires, plutôt que d'espérer une croissance des prix et de la demande, sur lesquelles SEA Handling avait nettement moins d'emprise.
- (277) De plus, la Commission constate que le contrat passé avec Alitalia pour la période 2001-2005 prévoyait une augmentation des prix de 7 % en 2004 et en 2005, une augmentation qui s'avèrera excessive et qui conduira à des baisses de prix en 2006 et 2007 dans le contexte de la baisse des prix due à un environnement plus concurrentiel. Étant donné que la libéralisation du secteur devait à terme déboucher sur une diminution des prix, la Commission considère que SEA ne peut raisonnablement prétendre que cette diminution des prix était un «événement négatif imprévisible». Le plan d'affaires 2003-2007 n'était donc pas basé sur des perspectives réalistes. Par ailleurs, la Commission estime qu'un investisseur privé aurait anticipé le changement du contexte concurrentiel induit par la libéralisation du secteur et il ne se serait pas engagé dans une stratégie qui faisait essentiellement dépendre le retour à la viabilité d'une augmentation des revenus.
- (278) La Commission est donc d'avis que l'objectif de retour à la rentabilité pour 2005 était irréaliste vu les seules mesures jugées nécessaires par SEA, telles qu'évoquées dans le Plan d'affaires 2003-2007 et le Business Plan Consolidato 2002-2006.
- (279) De plus, les autorités italiennes, à la suite de la demande de la Commission du 11 juillet 2011, n'ont pas été en mesure de fournir le procès-verbal du conseil d'administration de SEA Handling qui aurait validé les mesures présentées dans le plan d'affaires de SEA Handling. Au lieu de ce document, la Commission a obtenu des autorités italiennes le procès-verbal du conseil d'administration de SEA daté du 23 juillet 2003, au cours duquel a été approuvé un plan d'affaires consolidé du groupe SEA. D'après l'extrait du procès-verbal de cette réunion, le plan d'affaires 2003-2007 de SEA Handling à proprement parler a été simplement présenté et n'a donc pas fait l'objet d'une validation quelconque.
- (280) En ce qui concerne une éventuelle adaptation de ce plan d'affaires initial ou l'établissement d'un autre plan ultérieurement, la Commission constate, sur la base des informations fournies par les autorités italiennes suite au rappel de sa demande envoyée le 11 juillet 2011, que la nécessité d'un nouveau plan de redressement n'a été évoquée par la suite que lors du conseil d'administration du 21 décembre 2006, où il a été décidé que le président se chargerait de concevoir un plan de restructuration approfondi. La Commission note qu'aucun plan de restructuration en cours d'exécution n'était alors évoqué.

Plan stratégique 2007-2012

- (281) Les lignes stratégiques envisageables par SEA ont ensuite été exposées dans un document produit par un consultant externe lors de la réunion du conseil d'administration de SEA Handling du 31 mai 2007. Ce document, intitulé «Executive Summary — Lignes directrices du plan stratégique 2007-2012 du groupe SEA — 11 mai 2007», est une présentation réalisée par un consultant externe portant sur les scénarios de développement envisageables pour le groupe SEA et n'évoque qu'extrêmement brièvement — en deux pages (pages 8 et 12) de présentation — la situation de SEA Handling, en indiquant simplement la nécessité absolue de retour à la rentabilité avant 2012. Aucune mesure

spécifique n'avait été envisagée pour le retour à la viabilité de l'entreprise. La Commission conteste donc l'affirmation des autorités italiennes selon laquelle «ce document décrit la stratégie en trois phases adoptée par le groupe SEA pour la période 2007-2012». La seule mesure stratégique évoquée lors de cette réunion est la réorganisation du modèle de production appuyé par l'évocation sommaire de certaines mesures de réorganisation.

- (282) Ce plan confirme en outre, comme déjà indiqué, que les opérateurs non intégrés verticalement sont économiquement plus performants que les opérateurs aéroportuaires qui ont maintenu un contrôle sur des sociétés d'assistance en escale.

Plan stratégique 2009-2016

- (283) Selon les autorités italiennes, à la suite de la décision prise par Alitalia en 2007 d'abandonner Malpensa comme aéroport-pivot, SEA aurait envisagé dans un premier temps d'abandonner le modèle axé sur l'aéroport-pivot, vu la défection du transporteur sur lequel ce modèle s'appuyait. Un nouveau «plan stratégique 2009-2016» réalisé par un consultant externe a par conséquent été présenté au conseil d'administration de SEA, qui l'a approuvé le 15 juillet 2008. Ce document présente les mêmes caractéristiques que le précédent et ne comporte pas de précisions sur les mesures concernant le redressement envisagé pour SEA Handling, si ce n'est l'évocation succincte d'éléments portant sur la révision contractuelle et l'amélioration de la gestion, ainsi que les mesures d'urgence à prendre, telles que le recours au chômage technique.
- (284) La Commission fait remarquer que, contrairement à ce qu'affirme l'Italie, le principal objectif de SEA, tel que défini par ce plan, est le développement de Malpensa en tant qu'aéroport-pivot majeur en trouvant un nouveau transporteur opérant depuis un aéroport-pivot «dans un délai de 5 ans» (page 5). Selon le plan, la cession de SEA Handling à l'horizon 2010 est capitale pour la réalisation de cet objectif (pages 12, 35 et 37). La Commission note que le plan ne contient aucune référence au modèle de plateforme virtuelle et n'indique pas non plus que la stratégie de développement serait basée sur un nouveau modèle d'entreprise et impliquerait nécessairement une intégration verticale de SEA Handling. Le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de SEA Handling du 13 juin 2008 confirme, lui aussi, que SEA n'avait pas pour objectif, à l'époque, de devenir une plate-forme virtuelle, mais cherchait plutôt à attirer un nouveau transporteur opérant depuis un aéroport-pivot. De même, le procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de SEA du 15 juillet 2008 décrit la cession de SEA Handling à l'horizon 2010 comme un élément clé pour la viabilité du plan à long terme.
- (285) La Commission observe par ailleurs que le document VIA Milano (communiqué par les autorités italiennes le 28 juin 2012) contient une description du modèle de plateforme virtuelle. Ce document donne à penser qu'une telle stratégie a été appliquée par SEA à partir de 2011. Toutefois, même ce document ne contient rien qui donne à penser que le modèle de plateforme virtuelle nécessiterait une intégration verticale entre l'aéroport et les sociétés d'assistance en escale.
- (286) La Commission note par ailleurs que le plan confirme que les opérateurs aéroportuaires européens les plus performants ont progressivement délaissé le marché de l'assistance en escale à partir de 2001, de sorte que de nouvelles sociétés d'assistance en escale autonomes ont fait leur entrée sur le marché (page 28).

Plan d'affaires 2011-2013

- (287) Enfin, SEA affirme que le conseil d'administration de SEA a approuvé, le 27 juin 2011, un «plan d'affaires de SEA 2011-2013» qui mettrait en autres «l'accent sur la nécessité de poursuivre la stratégie d'amélioration des performances des services d'assistance en escale». La Commission observe au contraire que ce document ne fait état que de projections financières et ne mentionne strictement aucune mesure en référence à SEA Handling.
- (288) La Commission constate par ailleurs que le plan montre que les charges de personnel de SEA Handling sont restées pratiquement inchangées depuis 2009 (voir le tableau concernant les frais de personnel).
- (289) La Commission constate par conséquent que les autorités italiennes n'ont pas été en mesure de lui fournir un plan d'affaires suffisamment détaillé concernant SEA Handling ou d'autres documents décrivant la stratégie de restructuration et sa mise en œuvre progressive au cours de la période considérée ou encore moins précisant que cette stratégie aurait prévu, dès le début, la nécessité ou la possibilité de couvrir les pertes d'exercice de SEA Handling sur une période donnée et pour des montants déterminés. La Commission estime dès lors que les autorités italiennes n'ont pas été en mesure de lui apporter les éléments de preuve concrets d'une stratégie de restructuration de SEA Handling qui auraient justifié la couverture temporaire de ses pertes par un investisseur privé avisé en vue de son retour à la rentabilité. Cela est d'autant plus remarquable, en l'espèce, qu'un opérateur privé confronté à une entreprise cumulant des pertes depuis sa création et sur une longue période aurait demandé un audit approfondi et l'adoption de mesures précises avant d'investir ses ressources dans une telle société.

- (290) En outre, la Commission ne saurait accepter l'argument de SEA Handling selon lequel le fait que cette dernière a pratiquement atteint son seuil de rentabilité en 2011/2012 démontrerait la rationalité de la stratégie de SEA consistant à couvrir les pertes de SEA Handling sur l'ensemble de la période considérée et, partant, la conformité des injections de capital au test de l'investisseur privé. La Commission considère que, les pertes d'exploitation de l'entreprise ayant été couvertes de manière constante sur une période de près de dix ans, il n'est pas étonnant que SEA Handling ait fini par atteindre le seuil de viabilité. Toute entreprise bénéficiant de la même assistance financière pourrait rétablir sa viabilité en mettant en œuvre un minimum de mesures de restructuration. Toutefois, un investisseur privé ne se contenterait pas de cette perspective mais exigerait au moins une projection montrant que les revenus escomptés générés par la stratégie de couverture des pertes à moyen/long terme — en termes de dividendes, d'augmentation de la valeur de la participation, de dommages évités en matière d'image de marque, etc. — sont supérieurs aux liquidités injectées pour éponger ces pertes. La Commission observe qu'aucun des plans d'affaires communiqués par l'Italie ne présente des prévisions précises visant à démontrer que la stratégie de couverture des pertes sur une période aussi longue aurait été économiquement plus intéressante pour SEA que la cession de SEA Handling ou que des dispositions visant à raccourcir la période de restructuration pour retrouver le chemin de la rentabilité dans un délai raisonnable et limiter les pertes au minimum.
- (291) De plus, au vu des pertes répétées de SEA Handling pour chacune des années de la période considérée, la Commission considère que SEA Handling est en déficit depuis une période trop longue pour être considérée comme une «période limitée» au sens de l'arrêt de la Cour du 21 mars 1991 ⁽⁵⁹⁾. En effet, SEA Handling est en perte depuis sa création, en 2002, et ne pourrait atteindre au mieux la rentabilité qu'en 2012, d'après les prévisions de SEA établies en 2011. Les décisions de couverture des pertes ont été prises annuellement et la Commission observe que les pertes annuelles répétées n'ont pas eu pour effet un changement de stratégie de SEA ou des mesures de restructuration plus profondes.
- (292) En ce qui concerne la deuxième affirmation, la Commission conteste, pour les raisons déjà exposées précédemment, les «préoccupations» invoquées par SEA au sujet du niveau de qualité jugé insuffisant qu'aurait été en mesure de fournir un fournisseur tiers et qui aurait eu pour conséquence d'influencer négativement le développement et les résultats d'ensemble de SEA, et éventuellement d'engager la responsabilité de SEA en cas de dysfonctionnements.
- (293) Ainsi qu'il a déjà été relevé, la Commission estime que les autorités italiennes et SEA n'ont pas apporté plus de précisions sur la perte d'image que SEA aurait subie ou le préjudice qu'auraient subi les passagers. Elles n'ont pas non plus chiffré cette perte à la suite de la décision d'ouverture de la procédure. Or, la Commission note que SEA a elle-même admis qu'une telle perte pourrait facilement être confirmée au moyen d'une étude de marché. Par conséquent, la Commission estime que l'absence de toute estimation de la perte d'image de SEA ou des risques d'engagement de sa responsabilité ou encore des perspectives de retour indirect à long terme est d'autant plus dommageable à la démonstration de la compatibilité des mesures en cause avec le critère de l'investisseur avisé au vu des montants des injections de capital en question. En effet, un actionnaire avisé aurait effectué une estimation économique de ces risques et perspectives avant d'injecter au total 359,644 millions d'EUR ⁽⁶⁰⁾.
- (294) L'argumentation selon laquelle l'objectif de maximisation des résultats du groupe SEA sur le long terme prime sur la rentabilité financière de SEA Handling fait toujours abstraction du fait que, sans la couverture systématique des pertes de sa filiale, le bénéfice de SEA aurait été largement supérieur à celui qu'il a été. En outre, les autorités italiennes n'ont fourni aucun élément démontrant que, sur le long terme, SEA aurait été plus rentable en poursuivant ladite stratégie de couverture des pertes que si elle avait adopté des mesures de restructuration plus drastiques ou externalisé tout ou partie de l'activité d'assistance en escale.
- (295) En outre, au sens de l'arrêt «ENI-Lanerossi», la Commission estime que SEA Handling ne connaissait pas de «difficultés passagères» mais un problème structurel majeur et que ses pertes n'ont pas été supportées par SEA pendant une «période limitée». Par ailleurs, si les couvertures des pertes ont été réalisées en vue de la «cessation d'activité de cette dernière dans les meilleures conditions», force est de constater que SEA n'a lancé que deux appels d'offres depuis 2001 ou du moins que les conditions jugées optimales n'ont pas été atteintes dans un laps de temps raisonnable. En tout état de cause, un tel objectif ne saurait en lui-même démontrer la compatibilité des mesures en cause avec le critère de l'investisseur privé avisé.
- (296) Finalement, la Commission constate que, dans ce cas, les plans qui lui ont été transmis ne sont pas basés sur des prévisions réalistes quant au développement de l'activité de SEA Handling ou du secteur et ils ne contiennent pas non plus d'analyse des scénarios alternatifs qu'un investisseur privé normalement diligent aurait exigée dans pareille situation.

⁽⁵⁹⁾ Arrêt de la Cour du 21 mars 1991 dans l'affaire C-303/88, Italie/Commission, Rec. 1991, p. I-1433, point 2.

⁽⁶⁰⁾ Voir l'arrêt du Tribunal du 11 septembre 2012 dans l'affaire T-565/08, Corsica Ferries/Commission, points 101 à 108.

Sur les résultats économiques de SEA Handling

- (297) Bien que les résultats économiques de SEA Handling postérieurs à une décision de couverture des pertes pour une année donnée ne permettent pas de juger de leur conformité avec le critère de l'investisseur privé, les résultats antérieurs à la décision, et en particulier leur évolution, précisent le cadre factuel dans lequel une telle décision a été prise. La corrélation entre les mesures de restructuration appliquées à SEA Handling et les résultats en découlant pendant la période considérée aurait à tout le moins nécessairement influencé la décision d'un investisseur privé de poursuivre ou non la couverture des pertes. Il y a donc lieu de les analyser sous cet angle.
- (298) Les autorités italiennes et SEA reconnaissent implicitement ce principe en affirmant que la progression positive des principaux résultats économiques de SEA Handling sur la période 2003-2004 était, d'après elles, encourageante et indiquait que le retour à la rentabilité était possible. Néanmoins, dans la décision d'ouverture, la Commission avait observé qu'entre 2003 et 2005, les pertes étaient restées supérieures à 40 millions d'EUR, la marge brute d'exploitation était restée négative, les coûts par unité de travail avaient augmenté de 7,6 %, les coûts totaux n'ont diminué que de 3 % environ et les revenus ont augmenté de 4,5 % environ.
- (299) Au-delà de l'appréciation négative de la Commission sur le niveau de détail des plans de restructuration présentés par les autorités italiennes, il y a donc lieu d'observer que les indicateurs de performance économique observés sur la période, en particulier ceux essentiellement liés aux mesures internes prises et non basées sur des facteurs externes sur lesquels l'entreprise ne peut guère influencer, permettent d'évaluer directement l'ampleur des mesures de restructuration effectivement mises en place. Tel est par exemple le cas d'une diminution des frais de personnel observée, qui dépendra de l'augmentation de productivité, de la réduction du coût unitaire du travail et de la réduction du nombre d'employés.
- (300) En revanche, la Commission considère que les indicateurs de qualité, notamment l'évolution du temps d'attente pour la récupération des bagages à l'arrivée et de la ponctualité des escales gérées par SEA, même s'ils sont utiles pour évaluer la compétitivité des services offerts, ne permettent pas de juger de l'importance des mesures de restructuration.
- (301) En ce qui concerne les résultats économiques réellement atteints, la Commission renvoie à l'analyse des graphiques et tableaux mentionnés au chapitre 2.4.
- (302) La Commission note que, sur la base des données indiquées dans le tableau 3 susmentionné, on observe une augmentation de 22 % de la productivité entre 2004 et 2010. SEA a fait valoir que cette amélioration serait la conséquence d'une meilleure utilisation des ressources humaines et de l'introduction de plus de flexibilité dans leur utilisation, de l'externalisation des services à faible productivité (par exemple les services de nettoyage en cabine) et d'une plus grande supervision du personnel (par une diminution de l'absentéisme, notamment).
- (303) SEA a fait valoir que les principales raisons pour lesquelles SEA Handling n'avait pas atteint son objectif de rentabilité pour 2005, voire au plus tard pour 2007, tiennent à la perte de revenus, en particulier en raison de la réduction des prix, dont ceux pratiqués par Alitalia à partir de 2006, et à l'augmentation du coût unitaire du travail. Enfin, SEA fait valoir que le niveau de trafic plus faible que prévu aura également eu un certain impact sur les revenus générés entre 2002 et 2007.
- (304) En ce qui concerne le coût du travail, la Commission observe en effet que le coût unitaire du travail a augmenté de près de 10 % entre 2003 et 2010. SEA estime avoir eu une capacité limitée à réduire de manière significative ses coûts opérationnels. Le pouvoir des syndicats dans les négociations portant sur les conventions collectives du travail et leur rôle politique en Italie auraient limité sa marge de manœuvre à court terme. La réduction du personnel, quoique significative, n'a pas été suffisante pour contrebalancer cette augmentation avant 2008 et entamer une réduction significative des coûts liés à la main d'œuvre (-38 % entre 2008 et 2010). À cet égard, la Commission prend note du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 21 décembre 2006, dans lequel un des membres du conseil rappelait que la situation de SEA Handling était encore «très alarmante». Le fait qu'à partir de 2008, SEA Handling a réussi à réduire de manière significative les coûts liés à la main d'œuvre démontre l'existence d'un effort important en ce sens. Cependant, cet élément ne peut pas démontrer, en l'espèce, que les injections de capital en question sont conformes au test de l'investisseur privé. Notamment en ce qui concerne les injections effectuées à partir de 2007, la Commission a déjà souligné qu'elles ne peuvent pas être examinées séparément des apports précédents. De même, la Commission a également souligné qu'elles n'étaient pas basées sur des analyses financières et des plans d'affaires comparables à ceux qu'un investisseur privé aurait demandés.
- (305) En ce qui concerne la réduction des prix imposée par Alitalia, la Commission constate que le contrat passé avec Alitalia pour la période 2001-2005 prévoyait une augmentation des prix de 7 % en 2004 et en 2005, une augmentation qui s'avèrera excessive et qui conduira à des baisses de prix en 2006 et 2007 dans le contexte de la baisse des prix due à un environnement plus concurrentiel. La Commission considère que la libéralisation du secteur, puisqu'elle avait pour objectif de stimuler la concurrence, devait à terme déboucher sur une diminution des prix. SEA ne peut donc raisonnablement prétendre que cette diminution de prix, en grande partie un réajustement à la suite d'une hausse qui se sera avérée excessive et en réaction à l'entrée d'un concurrent en 2006 (Aviapartner), était un «événement négatif imprévisible». La Commission estime qu'un investisseur privé aurait anticipé le changement du

contexte concurrentiel induit par la libéralisation du secteur. Par exemple, il ne se serait pas attendu à une hausse des prix de 9 % entre 2003 et 2007 ⁽⁶¹⁾ et aurait estimé que les parts de marché de SEA Handling, reflétant alors encore essentiellement une situation de monopole, allaient décroître.

- (306) Parmi les autres «événements imprévisibles» qui ont eu un impact négatif sur le retour à la rentabilité de SEA Handling, SEA évoque également la perte de revenus à partir de 2008 à la suite de la décision d'Alitalia de réduire ses activités à Malpensa. La Commission reconnaît l'importance évidente de ce retrait sur les revenus de SEA Handling, mais estime que les efforts de SEA visant à assainir la situation de SEA Handling se sont précisément intensifiés à l'annonce de ce retrait en 2007. En particulier, le nombre d'ETP opérationnels a baissé de près de 41 % entre 2007 et 2010. Sous l'effet de cette baisse, notamment, le coût du travail est reparti à la baisse entre 2007 et 2009 et la hausse de la productivité s'est accélérée. Les autres coûts opérationnels ont également baissé de 40 % entre 2007 et 2010. Globalement, grâce à ces réductions de coûts, à la suite de la réduction des activités d'Alitalia, l'excédent opérationnel brut s'est amélioré, et ce malgré le déclin du chiffre d'affaires. Néanmoins, ces résultats n'ont pas permis à SEA Handling de retrouver une situation d'équilibre économique dans un délai rapide en dépit des aides octroyées auparavant. Par ailleurs, si, d'après les calculs issus d'un scénario contrefactuel partant de l'hypothèse de la poursuite du niveau d'activité d'Alitalia à Malpensa et du maintien des parts de marché de SEA Handling au niveau de 2005 fourni par les autorités italiennes, SEA Handling aurait pu prétendre au retour à la rentabilité en 2009, la Commission considère que l'effort de réduction des coûts sur la période considérée n'aurait en réalité pas eu la même ampleur sans cet événement ⁽⁶²⁾. Quoi qu'il en soit, le Tribunal a déjà confirmé qu'aux fins de l'évaluation du respect du principe de l'investisseur privé dans une économie de marché, «des évaluations économiques établies après l'octroi dudit avantage, le constat rétrospectif de la rentabilité effective de l'investissement réalisé par l'État membre concerné ou des justifications ultérieures du choix du procédé effectivement retenu ne sauraient suffire à établir que [...] lorsqu'il apparaît que le critère de l'investisseur privé pourrait être applicable, il incombe à la Commission de demander à l'État membre concerné de lui fournir toutes les informations pertinentes lui permettant de vérifier si les conditions d'applicabilité et d'application de ce critère sont remplies et elle ne peut refuser d'examiner de telles informations que si les éléments de preuve produits ont été établis postérieurement à l'adoption de la décision d'effectuer l'investissement en question» ⁽⁶³⁾.
- (307) En effet, les autorités italiennes avaient confirmé que c'est la gravité potentielle de la situation après le départ d'Alitalia qui a incité SEA à faire des efforts pour améliorer les coûts.
- (308) Enfin, SEA Handling a également affirmé que des événements imprévisibles ont influencé négativement ses résultats, en se référant notamment aux effets qu'auraient eus sur son chiffre d'affaires le SRAS, les menaces terroristes ayant suivi la déclaration de guerre à l'Iraq en 2003, et à l'impact de l'éruption du volcan Eyjafjallajökull en 2010. La Commission observe que la seule quantification de l'impact de ces événements sur le chiffre d'affaires de SEA Handling a été incluse dans l'étude de RBB Economics, réalisée le 1^{er} juin 2011. Concernant les événements susmentionnés, l'étude se contente de reprendre certaines affirmations de SEA Handling, et notamment que le SRAS et les menaces terroristes ayant suivi la déclaration de guerre à l'Iraq en 2003 avaient conduit à la baisse du chiffre d'affaires de 3 %, et que l'éruption du volcan Eyjafjallajökull avait causé une réduction du chiffre d'affaires de 1,5 million d'EUR. L'analyse contrefactuelle est fondée sur ces hypothèses, sans qu'aucune méthode d'estimation raisonnable des effets des événements en cause ne soit fournie. De plus, la Commission considère que, même si l'on devait considérer que les estimations de SEA sont fiables (malgré l'absence de la moindre justification), les effets d'événements imprévisibles tels qu'établis par l'étude de RBB Economics ne seraient pas de nature à justifier de façon réaliste les augmentations de capital continues de SEA d'un montant total de presque 360 millions d'EUR sur la période 2002-2010. De plus, la Commission considère qu'un investisseur dans des conditions normales de marché aurait probablement réalisé une étude immédiatement après ces événements plutôt que plusieurs années après, afin d'évaluer leur impact et de décider de changer de stratégie, de la maintenir ou d'ajuster le business plan. Au lieu de cela, dans la mesure où l'étude de RBB Economics est postérieure de plusieurs années aux événements en question et même à la décision d'ouverture de la procédure, la Commission considère que cette étude ne reflète pas le comportement d'un investisseur privé avisé mais qu'elle a été rédigée pour le besoin de la présente procédure, c'est-à-dire pour essayer de démontrer ex-post la prétendue rationalité économique du comportement de SEA. Par conséquent, cette étude ne peut pas être prise en compte pour l'application du test de l'investisseur avisé. Enfin, la Commission fait observer que pour s'assurer précisément de la rentabilité de leur investissement même en cas d'événements négatifs, les investisseurs privés demandent des analyses financières qui indiquent le retour sur investissement dans des scénarios dégradés, et notamment dans un secteur tel que celui du transport aérien, qui par sa nature même est exposé à des facteurs de risque qui sortent du champ de compétence et de contrôle des opérateurs. En l'espèce, ni l'Italie ni SEA n'ont jamais démontré qu'une telle analyse avait été effectuée au moment de l'intervention en cause.
- (309) La Commission considère par conséquent que, bien que les efforts de réduction des coûts aient été significatifs à plusieurs égards depuis la création de la société et notamment après 2007, ils étaient insuffisants pour espérer un retour à la rentabilité autrement qu'à très long terme, soit plus d'une dizaine d'années, et en faisant abstraction du

⁽⁶¹⁾ Comme prévu dans le Plan d'affaires 2003-2007 de SEA Handling.

⁽⁶²⁾ Le maintien des parts de marché au niveau de 2005 (soit 76,65 %) jusqu'en 2010 est purement hypothétique.

⁽⁶³⁾ Arrêt du 5 juin 2012 dans l'affaire C-124/10 P, Commission/EDF, points 85 et 104.

risque de restitution d'éventuelles aides incompatibles octroyées par le passé. Si, d'un côté, il n'est pas surprenant qu'après avoir bénéficié d'un soutien public pendant autant d'années, SEA Handling ait amélioré ses résultats, la Commission estime qu'un investisseur privé aurait exigé une restructuration beaucoup plus importante dès 2002, vu la structure de coûts extrêmement lourde de SEA Handling et le contexte de l'ouverture du marché, pour accepter de couvrir les pertes pendant le temps nécessaire à la restructuration et obtenir un retour raisonnable sur son investissement, dans un délai qui soit lui aussi raisonnable.

Sur la comparaison avec les résultats économiques d'autres opérateurs

- (310) La Commission réfute l'idée selon laquelle les résultats économiques d'opérateurs de services d'assistance en escale dont la «nature» différerait (les autorités italiennes citent les gestionnaires d'aéroport en régime de séparation comptable, les gestionnaires d'aéroport en régime de séparation de sociétés, les transporteurs aériens exerçant des activités d'auto-assistance en escale et les prestataires tiers, lesquels peuvent à leur tour être répartis entre prestataires agissant dans le cadre d'un réseau national ou international et petits et moyens prestataires) ou dont le champ d'activité diffère (selon que certains prestataires offrent tous les services d'assistance en escale, tandis que d'autres n'en fournissent que quelques-uns) ne seraient pas comparables.
- (311) La libéralisation du secteur a précisément pour objectif de stimuler la concurrence de sorte que les fournisseurs dont les modèles d'entreprise sont les plus concurrentiels s'imposent et en fassent bénéficier leurs utilisateurs, les compagnies aériennes, et *in fine* les voyageurs. La Commission estime que les opérateurs auxquels les autorités italiennes ne souhaiteraient pas comparer SEA Handling sont néanmoins en concurrence effective ou potentielle avec celle-ci. L'argumentation des autorités italiennes conduit *de facto* à réduire le nombre de concurrents comparables à SEA Handling à zéro, puisqu'aucun opérateur ne fournit exactement la gamme de services actuellement proposée par SEA Handling tout en ayant la même «nature» que cette dernière, c'est-à-dire une société liée à un gestionnaire d'aéroport opérant en régime de séparation de sociétés. Sans compter que SEA juge que la Commission devrait également tenir compte des modalités de transposition de la directive 96/67/CE pour comparer les performances de fournisseurs opérant sur un autre marché que le marché italien.
- (312) La Commission observe que de nombreux opérateurs d'assistance en escale sont structurellement bénéficiaires. En tout état de cause, le fait que d'autres sociétés d'assistance en escale aient pu subir des pertes pendant la même période, ne prouve pas la rationalité du comportement de SEA, mais laisse plutôt entendre le contraire, puisqu'en cas de difficultés économiques, toute entreprise s'efforce de se concentrer sur son activité principale et de céder les activités structurellement déficitaires ou moins rentables. Comme déjà indiqué à plusieurs reprises, deux des plans d'affaires présentés par SEA Handling avaient souligné que la tendance du marché, au cours de la période considérée, était à la cession des activités d'assistance en escale par les opérateurs aéroportuaires et que ceux d'entre eux qui avaient externalisé ces activités affichaient en général une rentabilité supérieure à celle des opérateurs intégrés verticalement.
- (313) Pour des raisons identiques, la Commission doit rejeter l'argument de SEA selon lequel le seul opérateur comparable serait [...] ⁽⁶⁴⁾, qui a vraisemblablement aussi essuyé des pertes en 2004-2006 ⁽⁶⁵⁾ et n'a pas externalisé l'activité d'assistance en escale. Premièrement, [...] est toujours majoritairement contrôlée par des autorités publiques, de sorte que son comportement ne peut être pris comme exemple du comportement typique d'un opérateur privé ⁽⁶⁶⁾. Deuxièmement, la Commission ne dispose d'aucune information permettant de dire si l'activité d'assistance en escale de [...] a bénéficié ou non d'un soutien financier d'un montant et d'une durée comparables à ceux de l'aide accordée à SEA Handling.
- (314) La Commission considère enfin que la comparaison faite par SEA Handling avec [...] et [...] n'est pas pertinente. SEA Handling fait en effet valoir, sans fournir de preuves suffisantes, que ces opérateurs ont subi des pertes dans les activités développées dans ces aéroports ⁽⁶⁷⁾. Deuxièmement, il semblerait que les résultats négatifs enregistrés par ces opérateurs soient au moins partiellement la conséquence des aides reçues par SEA Handling. Si cette dernière n'avait pas bénéficié des injections de capital répétées de SEA, elle aurait déposé le bilan ou se serait restructurée plus en profondeur et plus rapidement que ce qui a été fait concrètement. Par conséquent, la structure du marché aurait changé et les concurrents auraient eu l'opportunité d'accroître leur part de marché et ainsi d'améliorer leurs résultats.

⁽⁶⁴⁾ [...].

⁽⁶⁵⁾ Observations de SEA Handling du 21 mars 2011, points 99 et 100.

⁽⁶⁶⁾ Voir [...].

⁽⁶⁷⁾ Observations de SEA Handling du 21 mars 2011, point 105.

- (315) En conclusion, à la lumière des considérations développées ci-dessus, la Commission considère que toutes les injections de capital en question ne sont pas conformes au test de l'investisseur privé et ont par conséquent conféré à SEA Handling un avantage dont elle n'aurait pas bénéficié dans des conditions normales de marché.

8.2.4. SUR LES CONDITIONS D'AFFECTATION DES ÉCHANGES ENTRE ÉTATS MEMBRES ET DE DISTORSION DE LA CONCURRENCE

- (316) La Commission considère que les mesures en cause affectent les échanges entre États membres et faussent ou risquent de fausser la concurrence à l'intérieur du marché intérieur puisqu'elles ne visent qu'une seule entreprise placée en situation de concurrence avec les autres fournisseurs de services d'assistance en escale sur les aéroports de Malpensa et Linate, et au-delà avec tous les fournisseurs habilités à y opérer, dont de nombreux opérant dans plusieurs États membres, et ce en particulier depuis l'entrée en vigueur de la libéralisation du secteur en 2002.

8.2.5. CONCLUSION

- (317) Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission considère que les mesures de couverture des pertes consenties par SEA à SEA Handling constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.

8.3. COMPATIBILITÉ DE L'AIDE AVEC LE MARCHÉ INTERIEUR

- (318) La Commission, considérant que les mesures en cause constituent des aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, a examiné leur éventuelle compatibilité à la lumière des dérogations prévues aux paragraphes 2 et 3 de cet article.
- (319) Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 107 du TFUE ne sont clairement pas d'application vu la nature des mesures en objet et n'ont pas été invoquées par l'Italie et SEA.
- (320) En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 107 du TFUE, la Commission a déjà exprimé des doutes, dans sa décision d'ouverture formelle d'examen précitée, quant à la compatibilité des mesures à la lumière des lignes directrices aériennes. Ces lignes directrices déterminent dans quelle mesure et sous quelles conditions le financement public des services aéroportuaires sera apprécié par la Commission au regard des règles et des procédures communautaires en matière d'aides d'État.
- (321) En ce qui concerne les subventions pour les services aéroportuaires, les lignes directrices aériennes se réfèrent à la directive 96/67/CE, qui prévoit qu'au-delà de deux millions de passagers, l'activité de prestation de services en escale doit être autosuffisante indépendamment des autres revenus commerciaux de l'aéroport comme des ressources publiques qui lui sont attribuées en tant qu'autorité aéroportuaire ou gestionnaire d'un service d'intérêt économique général..
- (322) Il y a donc lieu de constater que le subventionnement de ces activités par des autorités publiques irait à l'encontre des objectifs fixés par la directive 96/67/CE et pourrait ainsi avoir un effet négatif sur l'ouverture de ce marché à la concurrence.
- (323) À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que les aides ne peuvent pas être déclarées compatibles avec le marché intérieur sur la base des lignes directrices aériennes.
- (324) À titre subsidiaire, les autorités italiennes ont demandé à la Commission de juger la compatibilité des aides conformément à l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE et aux lignes directrices «restructuration» de 2004. Les autorités italiennes n'ont pas invoqué d'autres bases juridiques démontrant la compatibilité des aides en cause avec le marché intérieur sur la base des dispositions de l'article 107, paragraphe 3, ni fourni à la Commission des éléments démontrant une telle compatibilité. En effet, les autorités italiennes ont déclaré que les lignes directrices aériennes ne sont pas applicables en l'espèce pour apprécier la compatibilité des mesures en objet. Par conséquent, la Commission doit analyser les arguments soulevés par les autorités italiennes pour démontrer la compatibilité des aides avec les lignes directrices «restructuration».
- (325) Conformément au point 104 des lignes directrices «restructuration» de 2004:
- La Commission examinera la compatibilité avec le marché commun de toute aide au sauvetage ou à la restructuration octroyée sans son autorisation [...] si l'aide, ou une partie de celle-ci, a été octroyée après leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Dans tous les autres cas elle fera l'examen sur la base des lignes directrices applicables au moment de l'octroi de l'aide.
- (326) Les lignes directrices «restructuration» de 2004 ont été publiées le 1^{er} octobre 2004.

- (327) La Commission considérant que les mesures en question doivent être considérées comme un ensemble de décisions concernant l'injection de capital dans SEA Handling, essentiellement dictées par la nécessité de couvrir ses pertes d'exploitation lorsqu'elles sont apparues, et non comme une ou deux aides à la restructuration à accorder par tranches (ainsi que les autorités italiennes semblent l'affirmer, voir point 84 ci-dessus), la compatibilité de ces mesures doit être analysée au regard des lignes directrices «restructuration» de 1999 ou des lignes directrices «restructuration» de 2004, selon qu'elles ont fait l'objet d'une décision contraignante prise avant ou après le 1^{er} octobre 2004 ⁽⁶⁸⁾.

Admissibilité de l'entreprise

Mesures accordées avant le 1^{er} octobre 2004

- (328) Au vu des motifs exposés aux points 174 à 180 ci-dessus, la Commission estime que SEA Handling pouvait être considérée comme une entreprise en difficulté sur la base des lignes directrices «restructuration» de 1999.
- (329) Conformément aux dispositions du point 7 des lignes directrices «restructuration» de 1999, une entreprise nouvellement créée n'est pas admissible aux aides au sauvetage et à la restructuration. Ces lignes directrices confirment toutefois que la création par une entreprise d'une filiale qui n'est instituée que pour recevoir ses actifs et éventuellement son passif n'est pas considérée comme la création d'une entreprise nouvelle. SEA Handling ayant été créée par séparation de SEA pour la fourniture de services d'assistance en escale, la Commission considère que SEA Handling ne peut être considérée comme une entreprise nouvellement créée au sens de ces lignes directrices.
- (330) En outre, les difficultés financières de SEA Handling ne résultent pas d'une allocation arbitraire des coûts au sein du groupe. Elles ne sont en aucun cas imputables au holding SEA, mais s'expliquent pour l'essentiel par les coûts salariaux excessifs, qui empêchent l'entreprise d'atteindre l'équilibre économique.

Mesures accordées après le 1^{er} octobre 2004

- (331) La Commission observe que la situation financière de l'entreprise ne s'est pas améliorée en 2004 par rapport à 2002. En effet, ainsi qu'il est précisé aux points 181 à 184, l'entreprise était toujours confrontée à des difficultés financières en 2004 et devait être considérée comme une entreprise en difficulté sur la base des lignes directrices «restructuration» de 2004.
- (332) Le point 13 des lignes directrices «restructuration» dispose qu'une entreprise nouvellement créée n'est pas admissible aux aides au sauvetage et à la restructuration. Tel serait le cas lorsqu'une entreprise nouvelle est issue de la liquidation d'une entreprise préexistante ou d'une entreprise qui ne fait que reprendre les actifs de cette dernière. Une entreprise est en principe considérée comme nouvellement créée pendant les trois ans qui suivent son entrée en activité dans le domaine concerné.
- (333) Pour les motifs mentionnés au point 330 ci-dessus, la Commission considère que SEA Handling ne peut être considérée comme une entreprise nouvellement créée. À cet égard, la Commission note aussi que, dans leurs dernières observations, les autorités italiennes ont fait valoir que SEA Handling devait être considérée comme une entreprise nouvellement créée au sens des lignes directrices «restructuration» de 2004 dans la mesure où elle a été créée par séparation de la branche d'activités préexistante de SEA et a donc repris à la fois les actifs et le passif de la société mère liés à la prestation de services d'assistance en escale.
- (334) Les considérations développées au point 331 ci-dessus s'appliquent également.
- (335) La Commission conclut par conséquent que SEA Handling était éligible aux aides à la restructuration en vertu à la fois des lignes directrices «restructuration» de 1999 et de celles de 2004.

Retour à la viabilité à long terme

- (336) En vertu des lignes directrices «restructuration» de 2004, «l'octroi de l'aide doit être subordonné à la mise en œuvre du plan de restructuration, qui doit être validé par la Commission pour toutes les aides individuelles...» (point 34 des lignes directrices «restructuration» de 2004 et point 31 des lignes directrices «restructuration» de 1999). En outre, «l'aide à la restructuration doit donc être liée à un plan de restructuration viable, sur lequel l'État membre concerné s'engage. Ce plan doit être présenté à la Commission avec toutes les précisions nécessaires ...» (point 35 des lignes directrices «restructuration» de 2004 et point 32 des lignes directrices «restructuration» de 1999).

⁽⁶⁸⁾ Il convient de souligner que si l'affirmation des autorités italiennes était fondée, seules les lignes directrices «restructuration» de 2004 seraient applicables, mais l'appréciation de la compatibilité ne changerait pas.

- (337) En premier lieu, les «plans de restructuration» évoqués par les autorités italiennes sont: le Business Plan Consolidato 2002-2006, le Plan d'affaires 2003-2007, le Plan stratégique 2007-2012, le Plan stratégique 2009-2016 et le Plan d'affaires 2011-2013. La Commission considère qu'aucun de ceux-ci ne répond aux critères fixés par les lignes directrices, conformément à son appréciation de ces plans évoquée aux points 269 à 296 de la présente décision.
- (338) En particulier, le point 35 des lignes directrices «restructuration» de 2004 dispose que «Le plan de restructuration, dont la durée doit être la plus courte possible, doit permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes concernant ses conditions d'exploitation futures. L'aide à la restructuration doit donc être liée à un plan de restructuration viable [...] avec toutes les précisions nécessaires, et inclure notamment une étude de marché. L'amélioration de la viabilité doit résulter principalement de mesures internes contenues dans le plan de restructuration; elle ne peut être basée sur des facteurs externes sur lesquels l'entreprise ne peut guère influencer, tels que des variations de prix ou de la demande, mais seulement si les hypothèses avancées sur l'évolution du marché sont généralement acceptées.» Le point 32 des lignes directrices «restructuration» de 1999 contient une disposition comparable.
- (339) La Commission note que tant le Business Plan Consolidato 2002-2006 que les plans évoqués pour la période postérieure à 2007 ⁽⁶⁹⁾ concernent le groupe SEA dans son ensemble (à l'exception du plan 2003-2007) et ils ne contiennent que quelques références à SEA Handling. Par conséquent, ils ne peuvent pas être considérés comme des plans de restructuration de SEA Handling conformément aux lignes directrices. Par ailleurs, ils ne contiennent pas toutes les précisions nécessaires comme requis par les lignes directrices: il n'y a pas de description détaillée des circonstances qui ont entraîné les difficultés de l'entreprise ni d'étude de marché. De plus, ces plans ne contiennent pas de description détaillée des mesures nécessaires pour permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise et, par ailleurs, ils prévoient une amélioration de la viabilité principalement grâce à des mesures externes concernant l'augmentation des revenus (notamment le plan 2003-2007), sans aucun argument démontrant que les hypothèses avancées sur l'évolution du marché sont généralement acceptées.
- (340) Même en considérant les brefs passages évoquant spécifiquement SEA Handling dans ces documents, la Commission note que ceux-ci ne font pas état de calendriers explicitant le délai raisonnable nécessaire au retour à la viabilité à long terme de SEA Handling, ni la durée d'une éventuelle restructuration de SEA Handling. Les mesures de restructuration sont par ailleurs trop peu détaillées pour satisfaire aux exigences des lignes directrices.
- (341) Il en résulte que les aides en question ont été octroyées avant d'être notifiées et en l'absence d'un plan de restructuration satisfaisant aux conditions des lignes directrices «restructuration» Par conséquent, elles ne sont pas subordonnées à la mise en œuvre d'un tel plan de restructuration comme demandé aux points 34 et 35 des lignes directrices «restructuration» de 2004 ou aux points 31 et 32 des lignes directrices «restructuration» de 1999. Cette circonstance suffit à exclure leur compatibilité avec le marché intérieur ⁽⁷⁰⁾.
- (342) En second lieu, il convient de souligner que, vu l'absence de notification des aides et d'un plan de restructuration viable y afférent, la Commission n'a pas eu l'occasion d'imposer les conditions et obligations qu'elle aurait jugé nécessaires à l'autorisation des aides ⁽⁷¹⁾, et n'a pas été en mesure de s'assurer de la bonne mise en œuvre du plan de restructuration au moyen de rapports réguliers détaillés ⁽⁷²⁾.

Prévention de toute distorsion excessive de la concurrence

- (343) Aux termes du point 38 des lignes directrices «restructuration» de 2004, «pour faire en sorte que les effets défavorables sur les conditions des échanges soient réduits au minimum, de manière que les effets positifs recherchés l'emportent sur les conséquences défavorables, des mesures compensatoires doivent être prises. À défaut, l'aide sera considérée comme «contraire à l'intérêt commun» et donc incompatible avec le marché commun». Le point 35 des lignes directrices «restructuration» de 1999 contient une disposition analogue.
- (344) Les autorités italiennes et SEA Handling ont fait valoir que les mesures d'aide n'auraient pas causé de distorsion de la concurrence sur le marché des services d'assistance en escale car elles étaient nécessaires pour satisfaire aux conditions de la libéralisation du marché conformément au décret législatif n° 18/99, en application de la directive 96/67/CE.
- (345) Elles ont ensuite estimé que des mesures appropriées d'accompagnement de l'aide avaient été prises afin d'éviter une éventuelle distorsion de la concurrence.

⁽⁶⁹⁾ Soit le Plan stratégique 2007-2012, le Plan stratégique 2009-2016 et le Plan d'affaires 2011-2013.

⁽⁷⁰⁾ Voir par exemple l'arrêt de la Cour AELE du 8 octobre 2012, Hurtigruten/Autorité de surveillance AELE, points 228 et 234 à 240.

⁽⁷¹⁾ Points 46-48 des lignes directrices.

⁽⁷²⁾ Points 49-51 des lignes directrices.

- (346) D'après les autorités italiennes, la première mesure aurait consisté en une réduction de la capacité de SEA Handling, en particulier en termes de main-d'œuvre, grâce à la réduction progressive du personnel entre 2003 et 2010.
- (347) La seconde mesure aurait consisté en la réduction de la présence de SEA Handling sur le marché moyennant la réduction de son champ d'activité. En particulier, SEA Handling a cessé ses activités de maintenance des avions et de billetterie («*ticketing*») ainsi que certaines activités secondaires telles que le nettoyage des cabines et l'assistance aux mineurs, qui ont été confiées à des opérateurs tiers à partir de 2004. SEA Handling a également cédé, en 2004, ses opérations de dégivrage à SEA.
- (348) La troisième mesure consisterait en des tentatives de vente d'une participation minoritaire dans SEA Handling, qui auraient débouché, si elles avaient abouti, sur l'arrivée d'un nouvel entrant sur le marché.
- (349) Enfin, les autorités italiennes considèrent que le haut degré de libéralisation du marché de l'assistance en escale en Italie aurait nécessité des mesures de compensation des pertes afin d'assurer la continuité et l'assurance de qualité de l'ensemble des services d'assistance et afin de s'adapter graduellement à la nouvelle situation. Globalement, les aides auraient donc permis une transition vers un marché concurrentiel, de manière ordonnée et en évitant ainsi des conséquences négatives pour les passagers.
- (350) La Commission rappelle que «les radiations comptables et la fermeture d'activités déficitaires qui seraient en tout état de cause nécessaires pour rétablir la viabilité ne seront pas considérées comme une réduction de la capacité ou de la présence sur le marché aux fins de l'appréciation des contreparties»⁽⁷³⁾. À ce titre, elle estime que la seconde mesure ne constitue pas une mesure «compensatoire» mais fait partie intégrante, et d'ailleurs essentielle, de la restructuration proprement dite. Ainsi que l'ont avancé les autorités italiennes, ces activités ne font par ailleurs pas partie du «*core business*» de SEA Handling et leur cession ne peut dès lors être considérée comme une contrepartie appropriée assurant une réduction significative de la présence sur le marché considéré⁽⁷⁴⁾.
- (351) De manière similaire, la réduction de capacité, en particulier en termes de main d'œuvre, est un élément essentiel pour rétablir la viabilité de l'entreprise vu le montant très élevé des frais de personnel de SEA Handling, notamment par rapport à son chiffre d'affaires et ne saurait être vue comme une contrepartie de l'aide octroyée.
- (352) En ce qui concerne la volonté de cession d'une part minoritaire, la Commission note que seuls deux appels d'offres ont été effectivement mis en œuvre à ce jour⁽⁷⁵⁾. Par ailleurs, ce projet de cession est aujourd'hui conditionné par le retour à la rentabilité et, partant, n'est pas une contrepartie à la restructuration. En tout état de cause, aucune cession du capital de SEA Handling n'a eu lieu en quelque 10 ans, de sorte que la volonté de cession ne peut pas être considérée comme une contrepartie des aides en question.
- (353) Enfin, s'agissant du fait que les aides auraient assuré la transition vers un marché concurrentiel, la Commission estime que la transposition dans le droit italien de la directive 96/67/CE ne suppose pas que des aides d'État puissent compenser certains opérateurs, en l'occurrence SEA Handling, afin qu'elle s'adapte pendant une période déterminée dont la durée exacte n'a d'ailleurs pas été évoquée par les autorités italiennes.
- (354) Ces circonstances suffisent à exclure la compatibilité des aides avec le marché intérieur.

Limitation de l'aide au minimum

- (355) Le point 43 des lignes directrices «restructuration» de 2004 et le point 40 des lignes directrices «restructuration» de 1999 précisent que, pour limiter le montant de l'aide au strict minimum des coûts de restructuration nécessaire, le bénéficiaire de l'aide doit contribuer de manière importante au plan de restructuration sur ses propres ressources, y compris par la vente d'actifs qui ne sont pas indispensables à la survie de l'entreprise, ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché. Pour les grandes entreprises, la Commission considère normalement que pour être appropriée, la contribution doit être d'au moins 50 % des coûts de restructuration.
- (356) La Commission fait remarquer que les autorités italiennes n'ont pas fourni d'informations au sujet d'une éventuelle contribution propre importante à la restructuration par SEA Handling elle-même. Le fait qu'aucun investisseur privé n'ait contribué financièrement à la restructuration de SEA Handling est un autre élément montrant que le marché ne croyait pas en la faisabilité du retour à la viabilité de l'entreprise (point 43 des lignes directrices «restructuration» de 2004).

⁽⁷³⁾ Lignes directrices «restructuration» de 2004, point 40.

⁽⁷⁴⁾ Arrêt du Tribunal du 4 février 2012 dans les affaires jointes T-115/09 et T-116/09, Electrolux/Commission, points 51 à 58.

⁽⁷⁵⁾ Selon les indications des autorités italiennes, l'un a été lancé en 2001 et l'autre en 2007.

Le principe de l'aide non renouvelable (una tantum)

- (357) Enfin, pour être compatible, toute aide à la restructuration doit respecter le principe de l'aide non renouvelable. Le point 43 des lignes directrices «restructuration» de 1999 et le point 72 des lignes directrices «restructuration» de 2004 disposent qu'une entreprise qui a reçu une aide à la restructuration au cours des dix dernières années n'est pas éligible à une aide supplémentaire à la restructuration. La Commission conclut, sur cette base, que l'aide à la restructuration accordée à SEA Handling après la première injection de capital en 2002 est incompatible avec le marché intérieur également en raison du non-respect du principe de l'aide non renouvelable. Il en irait de même pour les aides accordées à partir de 2007 s'il fallait considérer — ce qui n'est pas le cas — que SEA a pris deux décisions contraignantes pour accorder des aides par tranches échelonnées sur plusieurs années, comme les autorités italiennes semblent l'affirmer (voir le point 223 ci-dessus).

Conclusions

- (358) Il résulte de ce qui précède que les mesures d'aide ne satisfont pas aux conditions établies dans les lignes directrices aériennes et dans les lignes directrices «restructuration» de 1999 et de 2004 pour assurer la compatibilité d'une aide au titre de l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE.
- (359) Par conséquent, les mesures d'aide en cause ne sont pas compatibles avec le marché intérieur.

8.4. RÉCUPÉRATION

- (360) La Commission rappelle qu'en application de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999, toute aide illégale et incompatible avec le marché intérieur doit être récupérée auprès de son bénéficiaire.
- (361) Les mesures en cause ayant été octroyées illégalement à SEA Handling et étant incompatibles avec le marché intérieur, elles doivent être récupérées auprès de cette dernière.
- (362) La Commission rappelle qu'étant donné la situation financière gravement compromise de SEA Handling et l'absence de perspectives de rentabilité des injections en cause, un investisseur privé n'aurait pas effectué les injections de capital en question et SEA Handling n'aurait donc pas reçu les fonds en question sur le marché. Le retour sur investissement en fonds propres dépendant entièrement de la rentabilité du modèle commercial de l'entreprise, un investisseur privé n'effectuera pas l'investissement s'il ne croit pas que le modèle commercial offre une contrepartie suffisante au regard des risques encourus. La Commission considère donc que l'entreprise n'aurait pas été capable d'augmenter son capital sur les marchés des capitaux parce que l'efficacité qui en était attendue n'aurait jamais permis d'offrir un rendement plus élevé à un quelconque investisseur. Une situation alternative dans laquelle l'aide faisant l'objet du recouvrement, qui doit donc être remboursée ou reconstituée, n'aurait pas été perçue, serait donc une situation où les capitaux n'auraient pas été investis du tout ⁽⁷⁶⁾. En effet, la jurisprudence a déjà précisé que «s'agissant d'une participation au capital, la Commission peut considérer que la suppression de l'avantage octroyé implique la restitution de l'apport en capital» ⁽⁷⁷⁾. C'est pourquoi la totalité du montant des augmentations de capital doit être récupérée.
- (363) Aux fins de cette récupération, il doit en outre être tenu compte des intérêts courant à compter de la date à laquelle l'aide en cause a été mise à la disposition de l'entreprise, à savoir la date effective de chaque augmentation de capital, et ce jusqu'à sa récupération effective ⁽⁷⁸⁾.

8.5. CONCLUSION

- (364) La Commission constate que l'Italie a illégalement octroyé des aides consistant en une série d'augmentations de capital consenties par SEA à sa filiale SEA Handling ayant pour objectif principal d'éponger les pertes de la filiale, en violation de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.
- (365) En conséquence, l'Italie doit prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer ces aides d'État incompatibles avec le marché intérieur auprès de leur bénéficiaire, à savoir SEA Handling,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

⁽⁷⁶⁾ Décision 2012/252/UE de la Commission du 13 juillet 2011 relative à l'aide d'État C 6/08 (ex NN 69/07) accordée par la Finlande à Ålands Industrihus Ab (JO L 125 du 12.5.2012, p. 33).

⁽⁷⁷⁾ Arrêt du Tribunal du 30 avril 1998 dans l'affaire T-16/96, Cityflyer/Commission, page II-757, point 56.

⁽⁷⁸⁾ Voir article 14, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 (précité).

Article premier

Les augmentations de capital effectuées par SEA en faveur de sa filiale SEA Handling pour chacun des exercices de la période 2002-2010 (pour un montant cumulé estimé à 359,644 millions d'EUR, hors intérêts de récupération) constituent des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE.

Article 2

Ces aides d'État, octroyées en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE sont incompatibles avec le marché intérieur.

Article 3

1. L'Italie est tenue de se faire rembourser les aides visées à l'article 1^{er} par le bénéficiaire.
2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts, qui courent à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'à leur récupération effective.
3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission ⁽⁷⁹⁾.

Article 4

1. La récupération de l'aide visée à l'article 1^{er} est immédiate et effective.
2. L'Italie veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 5

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, l'Italie communique les informations suivantes à la Commission:
 - a) le montant global (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
 - b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - c) les documents démontrant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.
2. L'Italie informe la Commission de l'avancement des mesures nationales prises adoptées en vue de l'exécution de la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1^{er}. Elle communique sans délai, sur simple demande de la Commission, toute information concernant les mesures prises et envisagées pour se conformer aux exigences de la présente décision. Elle fournit en outre des informations détaillées concernant les montants d'aide et d'intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 6

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 19 décembre 2012.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA

Vice-président

⁽⁷⁹⁾ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).