

Compte rendu du déjeuner

Avec Jean Louis Colson,

Chef d'unité à la DG TREN

9 juin 2009

Athenora  Consulting

La DG concurrence (DG COMP) est compétente pour tous les domaines des règles antitrust mais pour les aides d'Etat c'est une approche sectorielle qui a été choisie notamment pour la pêche, l'agriculture, les transports et le charbon où se sont les directions générales en charge de ces domaines qui sont chef de file, en coordination avec la DG COMP.

VOLET TRANSPORTS

Le premier point de l'intervention de M. Colson a traité de la problématique des concentrations dans le transport aérien notamment dans le contexte de crise. La Commission européenne reconnaît que dans le transport communautaire, il y a une nécessité de consolidation et qu'il n'y a pas forcément de place pour les petites compagnies en dehors de niches spécifiques. Elle a donc adopté une posture différente que dans les autres secteurs économiques. Ce phénomène de concentration a été amplifié par la crise et le mouvement devrait se poursuivre.

La Commission dans son ensemble a conscience du besoin de consolidation des compagnies mais celle-ci ne doit pas intervenir à l'encontre de la concurrence dans le marché intérieur. Sur le volet international, la DG COMP est assez peu ouverte sur le volet de la défense commerciale dans un environnement international mais la DG TREN est tout à fait consciente des enjeux.

Depuis le début, les règles en la matière ont assez peu changé, avec une approche route par route, avec une segmentation notamment de la clientèle afin d'évaluer si une compagnie était en situation de position dominante. Dans ce cas, le remède proposé était de laisser l'opportunité à des nouveaux entrants d'arriver sur le marché, notamment en laissant des créneaux ouverts. Dans les dernières opérations de concentration, la Commission européenne est allée plus loin et ne se limite plus à laisser l'opportunité pour les nouveaux entrants parce que cette opportunité n'a pas été saisie. Maintenant la Commission place de plus grandes contraintes et cherche une probabilité forte. De nombreux cas sont examinés en ce moment avec ce nouvel esprit ([Lufthansa/ Midlands](#)) et le volet aides d'Etat avec le cas Lufthansa / Austrian Airlines.

Pour ce qui concerne les questions d'antitrust, la Commission examine un cartel dans le fret en cherchant à développer une vision pouvant dans une certaine mesure justifier l'infraction. De plus, elle révisé les alliances autorisées dans le passé pour savoir si elles ont apporté des bénéfices aux consommateurs.

L'approche suivie par la Commission est que face à des entreprises en difficulté comme dans le dossier Alitalia par exemple, le besoin de restructuration interne est important, il faut que la partie saine de l'entreprise puisse être reprise par d'autres compagnies. La Commission tente de développer une politique de la concurrence qu'elle a mis en ligne, qui colle à la réalité industrielle qui est celle d'une consolidation du transport aérien. Elle cherche à marier une politique de rigueur de la DG COMP avec la réalité des secteurs notamment dans le transport.

La Commission est consciente de la crise multiforme (fret, comportements des usagers) à laquelle doit faire face le transport aérien, et cela notamment par des restructurations parfois doublée d'aides d'Etat. Sur le volet du fret, la Commission a conscience que le secteur est en perte et que le redressement du secteur n'est pas lié qu'à une problématique de productivité.

Les low cost avec les avantages octroyés par les aéroports à certaines compagnies et les conséquences de l'arrêt Charleroi en la matière dans lequel la Commission a perdu. C'est un sujet techniquement délicat et la charge de la preuve incombe à la Commission, qui a donc besoin de rentrer dans des problématiques de comptabilité très complexes. Environ 10 procédures ont été ouvertes en France, Allemagne, Italie, Suède et dans les nouveaux Etats membres. Peu de progrès ont été réalisés en raison de la complexité des dossiers. La Commission a fait appel à des consultants extérieurs pour rassembler les informations nécessaires et l'assister dans le traitement de ces dossiers et regarder de près la comptabilité analytique. Une première série de décision pourrait intervenir avant l'été, les autres seront rendues à l'automne. La Commission est très vigilante surtout depuis le cas Chronopost sur ces avis, d'où un traitement long des procédures.

Il n'est pas sain de laisser des entreprises d'une manière non transparente faire leur marché sur des aéroports régionaux, indépendamment de la question de la concurrence et de l'apport des low cost.

La Commission travaille sur la base de plaintes mais elle réfléchit à de nouvelles façons de travailler avec une approche plus globale et moins ponctuelle.

La commission est consciente qu'il faut conserver face au low cost les conditions équitables de concurrence pour éviter que les opérateurs historiques ne conservent que des lignes non rentables. Elle entend l'appel de ces acteurs qui veulent des lignes commercialement rentables. Mais la commission souligne aussi que les low cost ont su créer de la demande et de l'offre sur des lignes nouvelles.

Deux leçons sont à tirer de l'arrêt Charleroi :

- ce n'est pas parce qu'un aéroport propose une réduction de charges, quand bien même la charge est définie par les autorités publiques, que c'est une aide. Il faut évaluer au regard du travail de l'investisseur privé et voir si cette réduction de prix a un sens
- quand un aéroport prend des mesures vis-à-vis des compagnies aériennes, il faut également faire le test de l'investisseur privé en économie de marché à la fois pour la collectivité dans laquelle se trouve l'aéroport et pour l'aéroport lui-même.

Pour faire ces analyses financières, comptables, le calcul des coûts, la Commission n'est pas toujours bien armé, les procédures prennent un temps inouï.

Pour les aides aux aéroports, l'arrêt ADP a souligné que la gestion d'un aéroport est une activité économique. La Commission reçoit beaucoup de notifications mais les critères sont peu exigeants et les aides sont le plus souvent accordées avec l'idée que les infrastructures aéroportuaires sont insuffisantes donc les aides doivent être acceptées.

La question que se pose la Commission, notamment pour la rédaction de ses guidelines, est celle de savoir s'il est possible de faire la distinction entre gestionnaire de l'infrastructure et la possession de cette infrastructure. Le plus souvent c'est la même entité. Une autre réflexion concerne la sécurité pour savoir s'il faut distinguer les infrastructures qui font partie de la sécurité et dont le financement ne serait pas une aide. Mais certaines personnes s'opposent à cette décision notamment parce qu'elle pourrait créer des précédent par exemple dans les raffineries pétrolières.

La Commission va réviser les guidelines en matière aérienne et appelle à la contribution des acteurs.

La question des SIEG dans le transport également été évoquée avec le règlement OSP qui doit entrer en vigueur en fin d'année. Deux dossiers sont à suivre en la matière, les procédures ouvertes en matière de compensation des OSP dans le chemin de fer en Allemagne et au Danemark. Pour ce dernier cas, c'est la question de l'erreur manifeste d'appréciation qui est au cœur du débat, c'est la première fois qu'un sujet de ce type intervient. Sur le volet maritime, la Commission qui avait accepté en son temps des taxes spéciales sectorielles continue à avoir une attitude positive sur ces aides qui d'un point de vue social seraient difficile à arrêter.

La révision du paquet monti Kroes n'interviendra certainement pas avant la mise en place du nouveau collège des Commissaires. Une question à suivre sera de voir dans quelle mesure le tribunal va revenir sur la notion de SIEG dans le cas danois. Une autre question sera de voir s'il est concevable d'envisager une OSP en matière de fret, pour la Commission la réponse est plutôt négative.

Dans ses réflexions, la Commission réfléchit si dans ses guidelines il pourrait y avoir la même vision pour les ports et les aéroports. Elle reconnaît cependant que les ports nécessitent des investissements bien plus importants et qu'il y a souvent une séparation entre le gestionnaire et le détenteur de l'infrastructure. La Commission mène ces réflexions parce qu'elle est soumise à de plus en plus de plaintes.

Dans tous les cas, la Commission maintient sa position favorable au transport multimodal. En revanche elle n'était pas favorable à des aides sectorielles dans les transports tout en soulignant que le secteur des transports n'est pas exclu des règles mises en place et même le transport routier qui normalement ne bénéficie pas d'une approche très favorable.

La Commission a également une vision plutôt positive du transport ferroviaire, pendant longtemps elle n'a pas vraiment regardé en profondeur les aides octroyées au transport ferroviaire. Elle a quand même développé il y a un an des lignes directrices spécifiques au ferroviaire signant la fin d'une tolérance systématique. Elle a reçu de plus en plus de plaintes d'opérateurs privés de fret ferroviaire à l'encontre des opérateurs historiques traditionnels. C'est donc un secteur que la Commission continue de surveiller de près. Elle est consciente du risque d'écroulement sur certaines lignes notamment avec l'ouverture à la concurrence en 2012. Mais le règlement OSP est justement là pour traiter de ces questions.

M. Colson a très brièvement évoqué les mouvements au sein de la DG TREN après le rapport de la task force rendu fin mai sur la scission entre les transports et l'énergie. Cette séparation ne devra pas intervenir avant la mise en place du nouveau collège des Commissaires.

Enfin, M. Colson a évoqué la communication prévue le 17 juin qui sera très prospective sur la politique des transports à horizon 2030 – 2050.

VOLET ENERGIE

Sur les questions d'antitrust l'actualité concerne le suivi de l'enquête sectorielle dont les questions d'unbundling. La proposition de la commission n'a pas été reprise dans le paquet énergie mais elle accepte des engagements unilatéraux de compagnies par exemple en Allemagne.

La question de l'utilisation des facilités essentielles en matière de gaz a été brièvement évoquée avec les problèmes d'investissement dans les infrastructures et de capacité.

Sur le volet des concentrations, il y a peu de nouveautés et moins de concentrations, la dernière étant EDF/ british energy ou ENDESA/ ENEL.

Pour les aides, la Commission avait accepté la problématique des coûts échoués en matière d'énergie en disant que l'électricité est un domaine particulier. Par conséquent, le passage à ne politique de libéralisation complète peut passer par l'octroi d'aides dans la situation post

libéralisation. Des cas ont été demandés pas en France mais dans les nouveaux Etats membres, au pays Bas, en Espagne et Italie.

La position de la Commission reste très favorable aux renouvelables et peut aider avec des investissements au fonctionnement à travers une politique d'aide très favorable allant même jusqu'à des exemptions pour certains cas.

La Commission se montre en revanche prudente sur les mécanismes mis en place par les Etats membres dont la France à destination des entreprises électro-intensives, elle se méfie des baisses de taxes énergétiques en dessous du minimum communautaire.

Une autre question est celle des aides au charbon avec l'expiration fin 2010 du règlement sectoriel. Deux Etats membres ont une production non négligeable mais pas rentable, l'Allemagne et l'Espagne. Se pose donc la question de la reconduction de ce règlement mais la Commission est de moins en moins ouverte à ces règlements sectoriels.

M. Colson n'a pas pu donner de détails sur la note interprétative que devrait faire la Commission suite au vote du 3^{ème} paquet énergie. Elle a deux solutions, soit faire une déclaration au Conseil mais souvent ses recommandations sont ensuite oubliées, soit faire une communication.