



COMMISSION EUROPÉENNE

DG Concurrence

Le Directeur Général adjoint

Concurrence et Libéralisation dans le secteur des transports

Colloque de l'Association française d'études de la concurrence

(AFEC)

à Paris le 3 avril 2001

Jean-François PONS

Directeur général adjoint

INTRODUCTION

La Politique des transports

- Importance de cette politique : il s'agit d'une des trois politiques communes inscrites dès l'origine dans le Traité de Rome.
- Les transports ont cependant bénéficié pendant longtemps d'un statut dérogatoire (jusqu'à l'arrêt « Commission c/ France » de 1974, renforcé par la décision « Nouvelles Frontières » de 1986, qui déclare les règles de concurrence applicables au transport aérien.)
- Les transports restent un secteur spécifique: procédures différentes, notion de service public (art. 73 du Traité CE) et exemples de pratiques anticoncurrentielles acceptées (par exemple, fixation de prix en commun dans le cadre des conférences maritimes.)

La libéralisation : principes fondamentaux

- Les Etats membres peuvent accorder des droits particuliers (y compris de monopole) à certaines entreprises publiques ou privées.
- Ces droits particuliers sont en général la contrepartie de missions de service public confiées à ces entreprises. S'ils vont au-delà de ce qui est nécessaire, ils créent des situations restrictives de concurrence.
- Les monopoles non justifiés par une mission d'intérêt économique général conduisent en général à des prix élevés et à un service de moindre qualité. L'introduction du jeu de la concurrence dans ces secteurs vise à améliorer la qualité du service offert et à réduire le niveau des prix.
- Importance du principe de subsidiarité (Communication sur les services d'intérêt général de septembre 1996, mise à jour en septembre 2000.)

L'importance du secteur des transports

- Quelques chiffres :
 - Ce secteur représente environ 5% du PIB total des membres de l'UE ;
 - Environ 10% de la population active de l'UE travaille dans ce secteur ou dans des secteurs associés ;
 - Ce secteur représente environ 14% des dépenses des ménages;
 - Voir aussi les tableaux en annexe illustrant la dynamique du secteur et de ses sous-secteurs (en particulier, baisse de la part du ferroviaire ; croissance du rôle des aéroports dans les traffics de passager et de fret.)

- Visibilité de l'action communautaire en la matière : il s'agit d'un secteur qui, à l'instar du secteur des télécommunications, a une incidence directe sur la vie quotidienne des citoyens européens.

La présentation s'articulera autour de deux thèmes :

- L'état de la libéralisation dans les différents secteurs concernés, c'est-à-dire les secteurs aériens, maritime et ferroviaire¹. Pour des raisons économiques, historiques ou politiques, différentes approches ont prévalu en la matière. Le degré de libéralisation n'est donc pas le même selon le secteur observé.
- L'application des règles de concurrence comme complément indispensable, et parfois comme élément d'accélération, du processus de libéralisation.

* * *

1. La libéralisation du secteur des transports, situation et perspectives

1.1. Le transport aérien

- La réalisation d'un marché unique aérien

Le marché du transport aérien s'est graduellement ouvert à la concurrence au cours des dix dernières années. Depuis la libéralisation totale du ciel intra-communautaire le 1er avril 1997 (cabotage ou 8e liberté), toutes les compagnies aériennes européennes ont le droit d'offrir leurs services – pour lesquels elles fixent librement les tarifs - sur n'importe quelle liaison entre aéroports européens.

Sur le plan international, par contre, le bilatéralisme reste la règle, ce qui crée des obstacles au fonctionnement du marché unique aérien. Des propositions relatives à la création d'un espace aérien européen unique ont récemment été faites par la Commission. A Stockholm, le Conseil européen a réaffirmé son intention de créer l'espace aérien européen unique, en souhaitant que des progrès supplémentaires soient réalisés sur ce dossier, à temps pour le Conseil européen de Göteborg qui aura lieu en juin.

- Services aéroportuaires

Le marché de l'assistance en escale fait l'objet d'une directive d'octobre 1996 (96/67/CE), qui ouvre graduellement ces services à la concurrence et aboutira à la libéralisation complète du marché d'ici décembre 2003. Ce marché faisait l'objet d'un monopole dans

¹ Le marché du transport routier n'est pas évoqué ici. Il a toujours fait partie du domaine pleinement concurrentiel.

de nombreux aéroports de l'Union et les compagnies aériennes se plaignaient des coûts excessifs qu'elles avaient à supporter.

- **Bilan**

- Le bilan de la libéralisation est nettement positif : les passagers ont bénéficié d'une nette augmentation de l'offre (plus de 50% entre 90 et 98) et de baisses de prix conséquentes sur les liaisons les plus fréquentées (émergence de transporteurs à prix réduits.)
- Les barrières à l'entrée sont cependant importantes. La principale barrière sur le marché du transport aérien est la rareté des créneaux horaires. Le processus de libéralisation a d'ailleurs contribué à la dégradation de cette situation (augmentation de l'offre et de la demande de services aériens et donc de créneaux, organisation des compagnies en « hub & spoke » et concentration du trafic due au développement des alliances.)

Un règlement (95/93) a été adopté en vue de permettre l'exploitation des capacités dans les aéroports saturés de façon non-discriminatoire. Sur base de ce règlement, les compagnies conservent les créneaux qu'elles utilisent réellement, alors que 50% des créneaux inutilisés ou nouvellement créés sont attribués aux nouveaux entrants. Ce règlement préserve les droits acquis et se révèle donc d'une utilité limitée dans les aéroports saturés. A l'occasion du récent sommet de Stockholm (23/24-03), le Conseil a pris acte de l'intention de la Commission de soumettre pour juin 2001 une proposition complète de révision des dispositions régissant l'attribution des créneaux de trafic aéroportuaire.

- en raison des spécificités du secteur aérien, la libéralisation n'a pas provoqué une restructuration du secteur sous forme de concentrations (importance du « pavillon aérien »: en dehors de l'Union, les droits de trafic sont principalement accordés sur base d'accords bilatéraux entre Etats. Une compagnie aérienne européenne qui fusionnerait avec une autre perdrait sa nationalité et donc, certains droits de trafic qui en dépendent.) En revanche, il y a eu un développement des alliances entre compagnies européennes et avec des compagnies non-européennes, qui ont connu des fortunes diverses.

1.2. Le transport maritime

- **Libre prestation de services**

Le processus de libéralisation est pratiquement achevé pour le transport maritime². A l'exception de quelques restrictions (les services de passagers entre les îles grecques, qui ne seront ouverts à la concurrence qu'en 2004), le cabotage maritime - c'est à dire le droit pour un opérateur de relier deux ports dans un même pays autre que celui où il est établi – est libéralisé depuis le 1er janvier 1999 (Règlement (CEE) 3577/92.)

² Il ne s'agit ici que du transport intra-communautaire. Pour mémoire, la Commission a pris de nombreuses décisions en vue de rendre le transport maritime extra communautaire plus concurrentiel (TACA, etc...)

- Problème de l'accès au marché dans les ports
 - Ce marché n'est que partiellement libéralisé. De nombreux opérateurs portuaires (publics ou récemment privatisés) ont conservé des liens privilégiés avec les autorités portuaires. L'intégration verticale entre les marchés en amont (services portuaires) et en aval (transport maritime) est fréquente.
 - Une proposition de Directive relative à l'accès au marché des services portuaires a été faite en février 2001. Elle vise à établir des règles claires et une procédure ouverte et transparente pour l'accès aux services portuaires.

1.3. Le transport ferroviaire

Il s'agit du secteur pour lequel le processus de libéralisation est le moins abouti. Il s'agit également du secteur qui a perdu le plus de terrain, notamment ce qui concerne le transport de marchandises (- 6% de 1990 à 1998), en particulier en raison de son manque de dynamisme commercial pour le transport trans-frontière.

L'objectif principal de la réglementation en vigueur est de permettre aux concurrents de l'opérateur dominant d'avoir accès à l'infrastructure ferroviaire (Directive 91/440).

- Transport international combiné : la directive reconnaît le droit d'accès des entreprises ferroviaires de l'UE à l'infrastructure des autres Etats membres aux fins de l'exploitation de services de transports combinés internationaux de marchandises. Il s'agit cependant d'un marché très limité.
- Transport international de passagers: les droits d'accès sont conférés à des groupements internationaux. Les entreprises de deux Etats membres doivent donc s'associer en vue de fournir un service entre ces deux Etats membres, ce qui limite la portée pratique de cette mesure de libéralisation (exemples de réussites : Thalys, Eurostar).
- Transport international de fret : la nouvelle Directive 91/440 amendée constitue une avancée de taille en la matière (adoption du « paquet ferroviaire » - Directive 2001/12). Elle accorde dès 2003 un droit d'accès à la plupart des lignes regroupées³ dans le « réseau transeuropéen de fret ferroviaire » (RTEFF, défini dans la directive). Dès cette date, l'accès au client et aux terminaux sera également assuré même s'ils ne sont pas directement situés sur le RTEFF. En 2008, ce droit d'accès sera étendu à la totalité des réseaux nationaux.

Sommet de Stockholm : dans ses conclusions, le Conseil a noté l'intention de la Commission de présenter pour décembre 2001 au plus tard un second train de mesures relatives à l'ouverture des marchés nationaux du transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs.

³ 50 000 km de lignes incluant toutes les lignes importantes pour le fret.

2. L'application des règles de concurrence, complément indispensable du processus de libéralisation

L'application des règles de concurrence permet d'assurer que les avantages censés découler de la libéralisation (principalement augmentation de la qualité des services offerts et réduction du niveau des prix) soient effectivement acquis aux consommateurs :

- en empêchant que des pratiques restrictives privées ou publiques ne recréent les situations de quasi-monopole qui prévalaient avant la libéralisation
- en limitant, dans la mesure du possible, les barrières à l'entrée (et donc en contribuant d'une certaine façon à l'ouverture du marché)

L'application des règles de concurrence permet également, dans certains cas, d'approfondir ou d'accélérer le processus de libéralisation.

2.1. les accords de coopération entre compagnies aériennes et les concentrations (Article 81 du traité CE ou règlement concentration)

- La Commission adopte une attitude globalement positive à l'égard des accords de coopération entre compagnies aériennes. Ces accords permettent en effet aux compagnies d'étendre leurs réseaux tout en diminuant leurs coûts. Les consommateurs en retirent en général un bénéfice direct (augmentation de la qualité du service offert et baisse des tarifs).

Encore faut-il qu'il ne s'agisse pas d'un accord de coopération purement défensif, par lequel les entreprises restreignent la concurrence sans qu'il en résulte un quelconque bénéfice pour le marché. Ces accords constituent des restrictions classiques de concurrence et sont appréhendés comme tel (ainsi, la Commission a récemment engagé une procédure formelle à l'égard de SAS et de Maersk, pour partage de marché).

- Même lorsque leur impact global sur le marché est positif, les accords entre compagnies aériennes sont susceptibles d'éliminer ou de restreindre la concurrence sur certaines liaisons, particulièrement les liaisons sur lesquelles les deux opérateurs se faisaient concurrence et pour lesquelles les passagers ne disposent d'aucune autre alternative valable.
- Principe: lier l'autorisation d'un accord entraînant un accroissement de part de marché sur des routes à partir d'aéroports congestionnés à certaines concessions de la part des entreprises concernées, par exemple à des cessions de créneaux horaires
 - KLM/Alitalia (1999) : cette alliance créait une situation de monopole sur les routes Amsterdam-Milan et Amsterdam-Rome. La Commission a approuvé l'opération à condition qu'un certain nombre de mesures soient adoptées en vue de permettre à un autre transporteur d'entrer sur ce marché, notamment l'abandon de créneaux horaires. Les parties ont finalement renoncé à leur projet.
 - British Midland/Lufthansa/SAS : en mars 2000, les parties ont notifié leur accord de co-opération, en vue d'obtenir une exemption sur base de l'article

81.3. Cet accord crée un certain nombre de restrictions de concurrence, principalement sur la « paire de villes » Francfort-Londres. Sur base de discussions préliminaires avec la Commission, les parties ont proposé un certain nombre de remèdes, notamment l'abandon de créneaux horaires à Frankfurt. Une communication détaillant cet accord et les remèdes proposés a récemment été publiée (mars 2001.)

KLM/Martinair : Le projet d'acquisition par KLM de 50% de Martinair, une des principales compagnies charter néerlandaises a suscité des doutes sérieux de la Commission quant à sa compatibilité avec le marché commun. Une seconde phase d'investigation a été ouverte en février 1999. Le principal problème était la fourniture de vols, au départ d'Amsterdam Schiphol, à des voyageurs qui devaient les incorporer dans des voyages à forfait vers des destinations situées sur les bords de la Méditerranée. En mai 1999, KLM a informé la Commission de sa décision de retirer sa notification.

- Alliances extra communautaires : l'approche est sensiblement la même. Pour ces liaisons, les vols indirects concurrencent dans une certaine mesure les vols directs, ce qui permet une plus grande flexibilité dans l'analyse. Cette approche prévaut également en matière de concentrations (cf. la décision récente de la Commission d'autoriser la fusion entre United Airlines et US Airways, contre l'abandon par United d'un certain nombre de créneaux horaires à Francfort et Munich.)

2.2. Cartel – Affaire des transbordeurs grecs (« Greek Ferries ») (Article 81 du Traité CE)

En 1998, la Commission a dénoncé un accord de fixation de prix entre 7 exploitants de transbordeurs opérant entre la Grèce et l'Italie. Lors de son enquête, la Commission avait réuni des preuves claires de collusion entre ces différentes compagnies (réajustement collectif des tarifs pour les passagers et les véhicules.) Des amendes d'un montant total de 9,12 millions d'euros ont été imposées. Il est intéressant de noter que la Commission a agi au départ sur la plainte d'un consommateur.

2.3. Réforme de certaines règles de IATA (Article 81 du Traité CE)

- Depuis des décennies, les compagnies aériennes coopèrent dans un certain nombre de domaines dans le cadre de conférences organisées par IATA (International Air Transport Association.) Ces activités sont couvertes par des exemptions catégorielles dont le renouvellement est en cours d'examen. La question principale, au vu des évolutions du secteur, est de savoir si ces exemptions sont toujours justifiées ou si les mêmes avantages sont susceptibles d'être obtenus par des moyens moins restrictifs.
- Ainsi, la Commission a récemment publié une consultation relative aux conférences tarifaires en matière de transport de passagers. Il s'agit pour la Commission de recueillir les avis des différents acteurs du marché afin de déterminer si les restrictions de concurrence qui résultent de ces conférences tarifaires sont toujours indispensables pour atteindre leurs objectifs (principalement l'interligne.)

- La révision de ces exemptions catégorielles par la Commission pourrait conduire IATA à revoir son mode de fonctionnement, dans un sens plus adapté à l'évolution du secteur aérien.

2.4. Abus de position dominante en matière de distribution – affaire Virgin/BA (Article 82 du Traité CE)

Suite à une plainte de la compagnie Virgin, la Commission s'est penchée sur le système de commissions aux agents de voyage mis en place par BA au Royaume-Uni. La Commission a constaté qu'il avait pour effet de décourager ces agents de voyage à vendre les services d'autres transporteurs. Dans sa décision de 1999, la Commission a imposé une amende de 6,8 millions d'euros à BA et l'a obligée à modifier son système de commissions aux agents de voyage afin de le rendre plus neutre. BA a réagi en dénonçant les pratiques similaires d'autres compagnies sur leur marché national, ce qui a conduit la Commission à revoir les systèmes de commissions aux agences de voyage mis en place par les compagnies aériennes nationales dans la plupart des pays de l'UE.

2.5. Accès aux systèmes informatisés de réservation – Affaire Sabre/Amadeus (Article 82 du Traité CE)

Dans l'affaire Sabre/Amadeus, la Commission a ouvert une procédure formelle à l'égard d'Air France pour avoir défavorisé Sabre, le système informatisé de réservation appartenant à American Airlines, de manière à privilégier le système Amadeus, dont elle était copropriétaire. Cette procédure a été clôturée l'année passée après qu'Air France se soit engagée à offrir à Sabre et aux autres systèmes informatisés de réservation des conditions équivalentes à celles consenties à Amadeus.

2.6. Refus injustifié d'accès aux infrastructures (Article 82, combiné à l'article 86 du Traité CE)

- Infrastructures portuaires :
 - principe général (théorie des infrastructures essentielles) : le détenteur d'une infrastructure commet un abus de position dominante s'il refuse l'accès à cette infrastructure alors que cet accès conditionne l'accès au marché.
 - Décisions : Holyhead (1992), Rodby (1993), Elsingor (1996) Port de Roscoff (1995). C'est dans l'affaire Holyhead que la Commission a posé le principe suivant lequel une compagnie qui est à la fois propriétaire et utilisatrice d'une infrastructure essentielle ne doit pas accorder à ses concurrents des conditions moins favorables que celles dont bénéficient ses propres services.
- Infrastructures ferroviaires: la libéralisation de ce secteur est assez limitée, même si le nouveau « paquet ferroviaire » ouvre de nouvelles perspectives en matière de transport international de fret. La Commission a néanmoins été saisie d'un certain nombre de

plaintes. Il s'agit d'un secteur où la pratique décisionnelle de la Commission pourrait avoir un effet d'ouverture du marché.

2.7. Discrimination dans l'accès aux infrastructures (article 82, combiné à l'article 86 du Traité CE)

Sauf justification objective, tout utilisateur d'infrastructure doit se voir offrir la même qualité de service au même prix d'accès. Dans plusieurs décisions, la Commission a souligné que le non-respect de ce principe par une entreprise dominante constituait un abus.

- discrimination dans la tarification d'utilisation des infrastructures : la Commission s'est penchée sur les redevances d'atterrissage mises en place dans un certain nombre d'aéroports (en 1996, la Commission a obligé l'aéroport de Zaventem à revoir son système de redevances d'atterrissage qui privilégiait la Sabena; d'autres pays ont également vu leur système remis en cause (Finlande, Portugal, Espagne, Italie, ...)). Le TPI a d'ailleurs récemment (le 29/03) confirmé la décision prise par la Commission à l'encontre du Portugal.
- discrimination dans la qualité du service : dans plusieurs affaires, la Commission s'est opposée aux décisions d'Aéroports de Paris (APD) (discriminations en matière de redevances, critères discriminatoires d'affectation des compagnies dans les aérogares). Le 12 décembre 2000, le TPI a rejeté le recours d'ADP contre la décision de la Commission de 1998 lui enjoignant de mettre en place un système de redevances commerciales non discriminatoires. Cet arrêt confirme l'approche suivie par la Commission dans le secteur des infrastructures de transports.

* * *

CONCLUSION

La politique européenne de la concurrence est le complément indispensable du processus de libéralisation des transports, entrepris dans l'Union européenne depuis les années 80. Cette politique permet d'éviter que les entreprises (particulièrement les anciens monopoles, qui restent puissants sur certains marchés) ne contrent le processus de libéralisation en abusant de leur position dominante ou en formant des ententes restrictives de concurrence. Elle s'efforce aussi de faciliter l'accès de tous les concurrents aux infrastructures essentielles de transport, qui demeurent un enjeu essentiel de la libéralisation du secteur.

* * *

