

Bruxelles, le 3 février 2004

Avec la décision sur l'aéroport de Charleroi, la Commission promeut l'activité des compagnies à bas coûts et le développement régional

La Commission européenne a pris aujourd'hui une décision majeure pour l'avenir du transport aérien en garantissant une pleine concurrence entre les compagnies opérant depuis des aéroports régionaux. En effet, elle autorise certaines aides qui permettent le véritable développement de lignes nouvelles, dans des conditions clairement établies. En revanche, d'autres aides, accordées directement par la Région wallonne et partiellement par BSCA, sont incompatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur et devront être remboursées. Ainsi, la Commission s'engage résolument en faveur d'une concurrence accrue qui permettra aux compagnies à bas prix de s'établir dans toute l'UE, dans le respect de règles égales de concurrence entre compagnies et au plus grand bénéfice des consommateurs. « Cette décision juridique est équilibrée : elle permet l'instauration d'une plus grande transparence dans les relations contractuelles entre les compagnies aériennes et les aéroports, particulièrement régionaux. » a souligné Loyola De Palacio, Vice-Présidente en charge de l'Energie et des Transports. « Elle contribue également à développer les activités des compagnies à bas coûts (« low cost »), qui répondent à une attente évidente des consommateurs, tout en assurant des conditions de concurrence équitables pour toutes les compagnies aériennes. Car sur le même terrain, tout le monde doit pouvoir jouer avec les mêmes règles. : Toutes les compagnies doivent connaître les possibilités offertes et seule une véritable concurrence garantit les droits des consommateurs » a-t-elle expliqué.

La décision d'aujourd'hui favorise le développement régional et conduira à un développement accru de compagnies à bas coûts dans toute l'Union européenne, au plus grand bénéfice des consommateurs. Ainsi, l'ensemble des acteurs du transport aérien sera en égalité de conditions pour assurer une concurrence équitable.

Le cas de Charleroi :

La Commission devait se prononcer sur une plainte introduite en 2001 portant sur les avantages octroyés à Ryanair sur l'aéroport de Charleroi par **Brussels South Charleroi Airport (BSCA)**, l'entité gestionnaire de l'aéroport, et la Région wallonne (Belgique). En considérant ce cas, la Commission a parfaitement tenu compte des axes majeurs de la politique et du droit européen dans le cadre du marché unique du transport aérien.

La Commission a dû déterminer si les **mesures prises en faveur de Ryanair** par la Région wallonne et par BSCA, entreprise publique contrôlée par cette dernière, **sont conformes ou non au principe de l'investisseur privé en économie de marché.**

Dans le cas de Charleroi, la Commission a conclu qu'aucun opérateur privé, placé dans les mêmes conditions que BSCA, n'aurait concédé les mêmes avantages. **Le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'ayant donc pas été respecté dans le cas présent, les avantages concédés à Ryanair constituent des aides d'Etat**¹ susceptibles de fausser la concurrence en faveur de Ryanair.

La compatibilité des aides accordées :

La Commission a cependant considéré que les aides octroyées à Ryanair à Charleroi peuvent être compatibles avec le marché commun sur la base de la politique des transports², dans la mesure où elles permettent de développer et d'assurer une meilleure exploitation des infrastructures aéroportuaires secondaires qui sont actuellement sous-utilisées et qui représentent un coût pour la collectivité³.

Ainsi, **la décision d'aujourd'hui devrait permettre à Ryanair de conserver en partie les aides déjà octroyées**. Ces aides visent au lancement de nouvelles liaisons aériennes (marketing et publicité), auxquelles peuvent s'ajouter les incitations one-shots, à condition que les autorités belges se conforment aux conditions posées par la Commission.

En revanche, **certaines aides ne peuvent pas être autorisées**, notamment les rabais sur les charges aéroportuaires, tels qu'ils ont été octroyés à Charleroi, qui iraient au-delà des rabais officiels déjà prévus dans la législation belge et qui sont d'application de façon transparente et non-discriminatoire, ainsi que les rabais sur les redevances d'assistance en escale qui ne seraient pas compensés par les excédents éventuels de ses autres activités purement commerciales (parking, boutiques...), les incitations one-shots versées à l'ouverture de lignes qui ne correspondraient pas à la prise en compte de coûts effectifs d'une telle ouverture, et les aides versées pour la liaison Dublin-Charleroi, qui n'est pas nouvelle puisque ouverte en 1997.

En règle générale, la Commission entend veiller à ce que les avantages octroyés sur un aéroport ne soient pas discriminatoires et soient beaucoup plus transparents.

¹ Au sens de l'article 87.1 du traité CE

² Soit par référence à l'article 87 3 c) du traité CE: '*Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun*'.

³ Ce développement est bénéfique pour les régions en assurant une meilleure rentabilité des biens publics existants et en facilitant le développement économique régional notamment par le biais des emplois et du tourisme ; il l'est pour l'Etat membre en favorisant l'aménagement du territoire et une meilleure utilisation des aéroports existants par rapport à la construction de nouvelles infrastructures ou à leur extension ; il l'est enfin pour l'Union européenne pour laquelle le besoin de développer les capacités aéroportuaires a été rappelé dans le Livre blanc sur les transports et qui assure une part des financements aéroportuaires par le biais de la politique régionale, des TEN et de la BEI.

Le contenu et l'impact de la décision de la Commission européenne sur l'aéroport de Charleroi.

1. Pourquoi la Commission devait-elle prendre une décision ?

La Commission a reçu une plainte en janvier 2002 sur les avantages octroyés sur l'aéroport de Charleroi. En tant que gardienne des traités, elle a dû vérifier la légalité des accords passés et leur compatibilité avec le droit européen. Une procédure formelle d'examen⁴ des avantages octroyés à Ryanair par la Région wallonne et par l'entreprise gestionnaire de l'aéroport (*Brussels South Charleroi Airport*) a été lancée le 11 décembre 2002. La Commission rend aujourd'hui les conclusions de cette investigation formelle : elle a reçu lors de son examen une douzaine de contributions de compagnies aériennes, dont Ryanair, de gestionnaires d'aéroports et d'autres parties.

2. Quels sont les avantages accordés sur l'aéroport de Charleroi ?

Les avantages octroyés à Ryanair en 2001 peuvent être résumés comme suit :

- la Région wallonne a accordé à Ryanair, par un contrat de droit privé, un tarif préférentiel pour les redevances d'atterrissage à Charleroi, de 1 € par passager embarquant, soit une réduction de 50% environ sur le tarif public, par ailleurs fixé par arrêté publié au Journal Officiel. Aucune autre compagnie n'en bénéficie;
- BSCA a accordé divers types d'avantages à Ryanair:
 - une contribution aux activités promotionnelles de 4 € par passager embarquant, pendant 15 ans et jusqu'à 26 vols quotidiens. Aucune autre compagnie n'en bénéficie ;
 - des incitants initiaux qui comprennent essentiellement 160.000 € par ouverture de ligne pour 12 lignes, soit 1.920.000 € au total ; 768.000 € de remboursements pour la formation des pilotes ; 250.000 € de frais d'hôtel ; Aucune autre compagnie n'en bénéficie ;
 - un tarif préférentiel de 1 € par passager pour l'assistance en escale, les tarifs habituellement concédés aux autres compagnies étant compris entre 8 et 13 €. Aucune autre compagnie n'en bénéficie.

3. Qu'est-ce que le critère de l'investisseur privé avisé ?

La Commission a dû déterminer si les **mesures prises en faveur de Ryanair** par la Région wallonne et par BSCA, entreprise publique contrôlée par cette dernière, **sont conformes ou non au principe de l'investisseur privé en économie de marché.**

Selon ce principe, validé par la Cour de Justice à maintes reprises, ne sont pas considérées comme des aides les investissements ou les avantages octroyés si, au moment de l'examen d'un investissement ou d'un contrat commercial, l'entreprise publique s'est placée dans la situation d'une entreprise privée comparable, guidée par une même perspective de rentabilité à long terme. Ce principe permet d'assurer l'équité entre les entreprises à capitaux publics, comme BSCA, et les entreprises privées.

⁴ Voir JO C18 du 25 janvier 2003.

Il est ainsi nécessaire de vérifier :

- si la rentabilité attendue au moment de l'octroi de cet avantage est conforme à l'attente de toute entreprise privée. Pour ce faire, doivent être analysés le risque associé au marché concerné, le coût du capital, les données en la possession de l'entreprise lorsqu'elle a pris sa décision et les aléas de l'opération;
- l'entreprise ne peut se prévaloir de certains avantages que lui confèrent son statut public, comme un financement d'accès plus facile ou l'absence de risque de faillite ;
- l'entreprise publique ne peut pas non plus décider de s'appuyer sur des effets positifs indirects, comme le développement de l'économie régionale ou les emplois créés, pour étayer son analyse. En effet un investisseur privé ne les aurait pas pris en compte dans ses critères de décision.

4. BSCA a-t-il suivi la logique d'un investisseur privé avisé ?

Dans le cas de Charleroi, la Commission a conclu qu'aucun opérateur privé, placé dans les mêmes conditions que BSCA, n'aurait concédé les mêmes avantages.

En effet, l'investigation a démontré que, lors de la signature du contrat avec Ryanair, BSCA s'exposait à des aléas négatifs supérieurs au résultat courant cumulé de l'entreprise sur 10 ans, estimé à environ 35 millions €, lesquels auraient réduit à néant tout espoir d'un juste retour sur investissement sur la période de référence.

En outre, BSCA a signé les accords avec Ryanair sur la base d'un business plan que la Commission ne considère pas conforme au critère de l'investisseur privé qui se serait trouvé dans la même situation que BSCA. En effet, l'entreprise y a inclus d'importantes recettes futures en provenance d'hypothétiques compagnies régulières et non du contrat signé avec Ryanair, ce à hauteur de près de 27 millions €. Elle a également omis de prendre en compte la contribution marketing due pour l'ensemble des 26 vols potentiels convenus avec Ryanair, ce pour une somme de plus de 6 millions €. La prise en compte de ces deux éléments suffisait déjà à réduire quasiment à zéro le résultat attendu sur la période.

Enfin, BSCA a de plus tiré partie de ses liens privilégiés avec la Région wallonne et des avantages que celle-ci lui concède, pour bonifier ses espérances de gain ; c'est particulièrement le cas de la subvention pour les coûts d'entretien et d'incendie, devenue sans base juridique à l'époque de la signature du contrat, et dont BSCA a pris en compte non seulement le maintien mais la hausse pour l'avenir, soit un avantage de près de 14 millions € sur les dix années du business plan. Il en est de même pour le reversement de 35% des redevances aéronautiques au fonds environnement, cette charge ayant été considérée comme plafonnée alors que l'acte juridique officialisant ce fait n'a été adopté par les autorités wallonnes que six mois après la signature du contrat, soit un aléa de 9 millions €. La Commission considère que ces deux derniers points, soumis à l'aléa politique de la Région, n'auraient pas été retenus par un investisseur privé, faute d'une clarification formelle de leur situation juridique.

Le principe de l'investisseur privé en économie de marché n'ayant donc pas été respecté dans le cas présent, les avantages concédés à Ryanair constituent des aides d'Etat⁵ susceptibles de fausser la concurrence en faveur de Ryanair.

⁵ Au sens de l'article 87.1 du traité CE

Il est à noter que ces aides ne correspondent d'ailleurs pas à des investissements, par exemple dans des infrastructures aéroportuaires, et ne sont donc pas susceptibles d'être jugées compatibles grâce aux instruments classiques du droit communautaire comme les aides au développement régional. Il s'agit en revanche d'aides au fonctionnement.

5. Quelles sont les aides compatibles avec le marché commun à Charleroi ?

Néanmoins, **la Commission a considéré que les aides octroyées à Ryanair peuvent être compatibles avec le marché commun sur la base de la politique des transports⁶**, dans la mesure où elles permettent de développer et d'assurer une meilleure exploitation des infrastructures aéroportuaires secondaires qui sont actuellement sous-utilisées et qui représentent un coût pour la collectivité⁷.

Ainsi, **la décision d'aujourd'hui devrait permettre à Ryanair de conserver une partie importante des aides déjà octroyées, et net des récupérations à effectuer.** Ces aides sont, entre autres, la contribution de BSCA au financement d'une société de promotion et de publicité conjointe avec Ryanair. Elle pourrait être considérée comme aide au démarrage de nouvelles liaisons aériennes. Elle favorise une meilleure utilisation des aéroports régionaux, conformément à l'objectif communautaire en matière de transport aérien. Aux sommes obtenues de 2001 à 2003 par Ryanair pourraient s'ajouter une partie des incitations one-shots mentionnées ci-dessus, à condition que les autorités belges se conforment aux conditions posées par la Commission.

Pour que soient autorisées ces aides, les autorités belges doivent respecter les conditions suivantes :

- Elles doivent être **nécessaires pour l'ouverture de nouvelles lignes**, avoir un caractère incitatif, être proportionnelles à l'objectif visé, accordées dans le respect des principes de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination des opérateurs, accompagnées d'un mécanisme de sanction en cas de non-respect des engagements du transporteur, et ne pas être cumulables avec des aides à caractère social ou des compensations de service public.
- Elles doivent être **limitées dans le temps** (5 ans au cas d'espèce pour des liaisons européennes point à point et non pas 15 ans), correspondre à une intensité maximale de 50% des coûts nets de démarrage engagés, l'aéroport doit avoir un contrôle sur ces coûts et elles doivent être disponibles à l'avenir pour toute compagnie s'installant à Charleroi.

⁶ Soit par référence à l'article 87 3 c) du traité CE: '*Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun*'.

⁷ Ce développement est bénéfique pour les régions en assurant une meilleure rentabilité des biens publics existants et en facilitant le développement économique régional notamment par le biais des emplois et du tourisme ; il l'est pour l'Etat membre en favorisant l'aménagement du territoire et une meilleure utilisation des aéroports existants par rapport à la construction de nouvelles infrastructures ou à leur extension ; il l'est enfin pour l'Union européenne pour laquelle le besoin de développer les capacités aéroportuaires a été rappelé dans le Livre blanc sur les transports et qui assure une part des financements aéroportuaires par le biais de la politique régionale, des TEN et de la BEI.

A ce titre, Ryanair pourrait également bénéficier d'aides similaires dans le futur, toujours limitées à 5 ans, pour les ouvertures de nouvelles lignes, ce sous déduction des lignes qui viendraient à remplacer d'autres précédemment exploitées.

6. Quelles sont les aides incompatibles ?

En revanche, la Commission se voit dans l'obligation de demander aujourd'hui la **récupération** d'autres aides qui faussent la concurrence dans le marché commun :

- **Rabais sur les charges aéroportuaires.** Des rabais ne sont possibles que s'ils sont octroyés de manière non-discriminatoire à tous les usagers et pour une durée limitée. Dans cette hypothèse, ce ne sont pas des aides d'Etat (jurisprudence 'Manchester'). Ce n'est pas le cas ici où seul Ryanair en bénéficie et pour une durée de 15 ans. En octroyant des avantages exclusifs à Ryanair, notamment une réduction de la taxe d'atterrissage par rapport au tarif ordinaire, dans une convention bilatérale qui n'a reçu aucune publicité, la Région wallonne a agi dans le cadre de ses pouvoirs réglementaires, et non en tant qu'entreprise. Ces aides doivent être récupérées auprès de leur bénéficiaire, sauf pour la partie des rabais correspondant aux rabais officiels déjà prévus dans la législation wallonne. Les garanties données à ce titre à Ryanair pour l'avenir doivent être abrogées.
- **Pour l'avenir, la Région wallonne garde bien évidemment la possibilité d'adopter un nouveau tarif public plus incitatif, mais applicable de manière transparente à toutes les compagnies aériennes.**
- **Rabais sur les redevances d'assistance en escale.** Des rabais sont possibles si un aéroport peut justifier que les pertes éventuelles sur ce service, rendu dans un secteur concurrentiel, ne sont pas compensées par des recettes liées aux missions d'autorité aéroportuaire ou de services d'intérêt économique général de l'aéroport, ce qui implique une séparation comptable..
- Les rabais accordés à Ryanair par BSCA, au titre d'un tarif préférentiel d'assistance en escale, et qui ne permettraient pas à l'aéroport de couvrir ses coûts pour cette activité, doivent donc être récupérés. Ce montant pourrait atteindre au moins 4 millions € sur la même période 2001-2003. Cependant, aussi longtemps que le seuil de 2 millions de passagers annuels fixé par la directive 96/67 libéralisant l'assistance en escale n'est pas atteint, BSCA pourrait également utiliser les excédents éventuels de ses autres activités purement commerciales (parking, boutiques...) pour couvrir son déficit sur l'assistance en escale..
- **Incitations one-shots versées à l'ouverture de lignes.** Celles qui ne correspondraient pas à la prise en compte de coûts effectifs d'une telle ouverture ne sont pas justifiées. Des contributions de ce type ont été versées à Ryanair pour les frais de recrutement, d'entraînement et d'hébergement de son personnel, l'ouverture de nouvelles routes et la mise à disposition de locaux. Sur le principe, leur nature ne les empêcheraient pas de ressortir de la même logique de frais de démarrage que celle exposée ci-après mais, au cas présent, leur caractère forfaitaire et indépendant de tout objectif pourrait, le cas échéant, imposer leur récupération.
- **Aides versées pour la liaison Dublin-Charleroi.** Cette liaison n'est pas « nouvelle » au sens des aides au démarrage (ouverture en 1997) ; les aides correspondantes doivent donc être récupérées.

7. Quel impact pour les compagnies à bas coûts (« low-cost ») ?

Par sa décision, la Commission donne un signal clair en faveur de l'extension du modèle des compagnies à bas coûts, un des bénéfices majeurs de la l'ouverture du marché aérien à la concurrence qu'elle a toujours encouragée, avec tous les moyens politiques, juridiques et législatifs à sa disposition, et a réalisée dès 1992. En effet, c'est grâce à cette libéralisation que la concurrence s'est développée dans l'Union européenne, permettant le développement de nouvelles compagnies à bas coûts, notamment l'expansion de Ryanair. Cette offre plus vaste et plus abordable bénéficie aux consommateurs européens : **l'existence des compagnies à bas coûts est la démonstration de la réussite de cette politique voulue par la Commission européenne.** La Commission entend poursuivre dans cette voie et **continuera donc d'assurer des conditions de concurrence équitables pour tous** dans le marché unique du transport aérien.

8. La décision favorisera-t-elle le développement régional ?

La décision de la Commission ne s'oppose pas aux accords entre aéroports régionaux et compagnies à bas prix. Bien au contraire, **la Commission encourage toutes les initiatives qui permettent une meilleure utilisation des infrastructures aéroportuaires** sous-utilisées et se félicite de toute formule permettant de mettre fin aux problèmes de congestion du transport aérien et d'accroître les possibilités de vol pour les citoyens européens. A cet égard, les aéroports secondaires sont extrêmement bien placés pour jouer un rôle déterminant. Ils sont en outre un facteur de développement économique régional très important. **La décision prise aujourd'hui par la Commission contribue à clarifier l'encadrement** dans lequel les deux parties peuvent fixer leur collaboration, ce qui devrait **faciliter la conclusion de nombreux autres accords dans toute l'Union européenne.**

9. Cette décision aura-t-elle un impact sur le prix payé par les passagers ?

Non. Une compagnie à bas prix, avec une situation financière saine, doit pouvoir offrir des tarifs avantageux sans le recours aux aides d'état. La Commission est convaincue que Ryanair est, et qu'elle continuera d'être, très capable d'offrir ses services à un bas prix après cette décision, comme les autres compagnies à bas coûts le font et continueront à le faire. Les possibilités ouvertes par la décision d'aujourd'hui n'influent pas sur les possibilités d'offres commerciales et de prix réduits. En autorisant les aides au lancement, sous certaines conditions, la Commission permet le développement d'accords qui rendent viables les lignes nouvelles sur les aéroports régionaux.

Elle permet surtout à terme la mise en place d'une **concurrence accrue qui devrait conduire au développement de compagnies « low-cost » à travers l'UE, notamment sur des aéroports régionaux, au plus grand bénéfice des consommateurs.**