

N° 737

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 février 1998

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur le transport aérien à l'heure européenne,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. BERNARD DEROSIER,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Transports aériens.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; M. Jean-Louis Bianco, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, François d'Aubert, André Billardon, Jean-Marie Bockel, Didier Boulaud, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Yves Fromion, Gérard Fuchs, François Guillaume, Jean-Louis Idiart, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Mme Nicole Péry, M. Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORT	7
SUMMARY	11
INTRODUCTION.....	15
PREMIERE PARTIE : LA LIBERALISATION COMMUNAUTAIRE N'EST PAS COMPARABLE AVEC LA DEREGLEMENTATION AMERICAINE	17
I. LA DEREGLEMENTATION AMERICAINE.....	17
A. Une évolution rapide par phases successives	17
B. L'impact de la déréglementation aux Etats-Unis	22
1) L'impact sur les tarifs	22
2) L'impact sur les services offerts.....	23
3) L'impact social	23
4) La sécurité	24
5) Les limites à l'application du principe de libre concurrence	26
a) L'accès aux aéroports	26
(1) Les créneaux horaires et la règle dite du périmètre	26
(2) Les autres restrictions à l'accès aux aéroports	32
b) Les autres atteintes au principe de libre concurrence	33
(1) Les alliances.....	33
(2) Les autres formes d'accords entre compagnies aériennes de nature à réduire la concurrence	35
(3) Les pratiques « <i>prédatrices</i> »	36

C. Des rapports pacifiés entre civils et militaires.....	36
D. Le financement des infrastructures et de la FAA.....	39
1) Le financement de l'administration	39
2) Les aéroports	40
II. LA LIBERALISATION DANS L'UNION EUROPEENNE.....	42
A. Un processus moins brutal qu'aux Etats-Unis	42
B. Vers une Europe du moins-disant social ?	47
C. Une adaptation inégale selon les pays	49
1) La France a éprouvé une exceptionnelle difficulté à s'adapter	50
2) Le redressement d'Air France est bien engagé	52
3) La poursuite des efforts d'adaptation s'impose néanmoins.....	53
4) La privatisation n'est ni souhaitable ni indispensable.....	55
5) La libéralisation n'exonère pas l'Etat de ses responsabilités.	57
DEUXIEME PARTIE : LA LIBERALISATION DOIT ETRE COMPLETEE PAR UN VOLET EXTERNE PLUS CONSEQUENT	59
I. LES LIMITES D'UNE APPROCHE BILATERALE	61
II. L'EXTREME DIFFICULTE D'UNE APPROCHE EUROPEENNE.....	65
III. DANS CE CONTEXTE, TOUTE EXTENSION DES COMPETENCES EXTERNES DE LA COMMUNAUTE SE HEURTE A DE FORTES RETICENCES.....	68
A. Les relations avec les Etats-Unis.....	68
B. L'application du droit communautaire de la concurrence aux liaisons aériennes avec des pays tiers à l'Union européenne	74
1) Le contexte juridique.....	74
2) Les propositions de la Commission	75
3) Les propositions de la Commission sont globalement fondées.....	76
4) Pour autant, les propositions de la Commission n'appellent pas une approbation sans réserve	77

TROISIEME PARTIE : INACHEVE, LE MARCHE INTERIEUR DOIT ETRE COMPLETE SUR PLUSIEURS POINTS IMPORTANTS.....	81
I. LA POLITIQUE SOCIALE DE L'UNION EUROPEENNE.....	81
A. La proposition de directive relative aux exigences de sécurité et à l'attestation de compétences professionnelles pour le personnel de cabine.....	82
B. Une politique à approfondir	84
II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LES REDEVANCES AEROPORTUAIRES.....	88
III. LA COMMISSION PREPARE UNE PROPOSITION DE REGLEMENT SUR LES CRENEAUX HORAIRES	91
IV. LE DEVENIR DU CONTROLE DE LA NAVIGATION AERIENNE EN EUROPE ET EN FRANCE	94
A. L'adhésion de la Commission européenne à Eurocontrol.....	95
B. Les rapports entre civils et militaires.....	98
V. L'UNION EUROPEENNE ET LA SECURITE DU TRANSPORT AERIEN.....	99
A. La communication de la Commission sur le renforcement de la sécurité aérienne.....	99
B. Des avancées sont intervenues dans le cadre de l'OACI.....	101
C. La Commission propose la création d'une organisation européenne pour la sécurité de l'aviation civile	101
D. Une proposition de directive sur l'évaluation des avions des pays tiers complète ce dispositif.....	103
VI. LA PROPOSITION DE REGLEMENT SUR LES SYSTEMES INFORMATISES DE RESERVATION.....	106
A. L'introduction des transports ferroviaires dans les systèmes informatisés de réservation (SIR)	106
B. La politique tarifaire des SIR.....	107
C. La Commission propose d'appliquer le code aux abonnés	107

VII. FAUT-IL REVENIR SUR L'ABOLITION, AU 30 JUIN 1999, DU COMMERCE HORS TAXES POUR LES PASSAGERS INTRA-COMMUNAUTAIRES ?	109
CONCLUSION.....	111
TRAVAUX DE LA DELEGATION	113
Réunion du jeudi 12 février 1998.....	113
Réunion du jeudi 26 février 1998.....	122
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	123
ANNEXES.....	129
Annexe 1 : Liste des personnalités entendues	131
Annexe 2 : Eléments d'information sur les conditions de travail des personnels navigants en Allemagne, en France et aux Pays-Bas.....	135

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORT

I. Principaux enseignements susceptibles d'être retirés de l'expérience américaine

λ le droit de la concurrence n'est pas une fin en soi aux Etats-Unis, mais un instrument de la politique aérienne de ce pays. Il sert, par exemple, à faire pression sur les Etats étrangers pour les amener à signer des accords d'« open skies » ;

λ la déréglementation tend spontanément à une certaine reconcentration, en particulier lorsqu'existent des difficultés d'accès aux infrastructures, comme dans l'est des Etats-Unis ; ce phénomène est renforcé par des instruments commerciaux comme les programmes de fidélisation, les systèmes informatisés de réservation ou les accords de « partage de code » ;

λ la concurrence existe aujourd'hui entre des réseaux solidement établis dans leurs « hubs » (système tendant à optimiser les correspondances à partir d'une base centrale). Les compagnies à bas coûts, à l'exception de Southwest, connaissent des temps plus difficiles que par le passé, en particulier pour les nouveaux entrants. Pour autant, certaines se développent avec succès, au prix, souvent, d'une stratégie plus sophistiquée que dans les années quatre-vingts, en s'associant, par exemple, au système de réservation d'une grande compagnie. En outre, tout jugement global est difficile en raison de l'importante différence de situation entre l'est et l'ouest des Etats-Unis ;

λ la cessibilité des créneaux horaires ne constitue pas une solution aux problèmes de congestion des aéroports ;

λ l'exemple des Etats-Unis confirme l'analyse effectuée en Europe par M. Charles Josselin dans son rapport sur le contrôle de la navigation aérienne : hors de notre pays, les relations entre civils et militaires sont tout à fait « pacifiées ». Je développe, dans ce rapport, quelques idées susceptibles d'être reprises en France, ainsi l'idée d'un espace aérien unifié sous l'autorité d'une seule organisation, d'une formation commune des contrôleurs ou d'une enquête publique préalable à la création d'une zone affectée aux militaires ;

λ la déréglementation a entraîné, globalement, une baisse des tarifs, la charge en ayant été très largement supportée par les personnels ;

même si au bout de vingt ans, le bilan est positif en termes d'emplois, la déréglementation s'est néanmoins traduite par une dégradation ou, en tout cas, par une fragilisation des statuts des personnels ;

λ les relations sociales en ont été profondément modifiées. Dans un certain nombre de cas, les personnels, en particulier les pilotes, ont été associés à la gestion des compagnies aériennes, notamment par la distribution d'actions en contrepartie de l'abandon de certains avantages. Au vu d'un entretien avec le principal syndicat de pilotes américains et des informations que j'ai, par ailleurs, pu recueillir sur ce sujet, cette mesure semble être considérée comme un succès. Actuellement, les syndicats essaient de récupérer les avantages perdus par le passé, compte tenu d'une conjoncture économique exceptionnellement favorable ;

λ les Etats-Unis n'ont pas renoncé à l'application extraterritoriale de leur législation. On assiste actuellement, par exemple, à une tentative d'appliquer la loi américaine aux pilotes américains travaillant à l'étranger ;

λ manifestement, les compagnies américaines cherchent à se développer à l'étranger, ce qui leur est d'autant plus facile qu'elles disposent d'un marché intérieur extrêmement important, et plutôt bien protégé, et qu'elles sont très performantes après vingt ans de déréglementation. Cette volonté explique la politique du Gouvernement américain en faveur de la signature d'accords d'« open skies ».

λ les aéroports conservent un statut public. L'aéroport de Chicago O'Hare est ainsi géré par la ville. La privatisation n'est donc pas le remède universel parfois préconisé.

II. La libéralisation en Europe

λ le processus a été moins brutal qu'aux Etats-Unis. Les effets, positifs et négatifs, ont donc été moins accentués. L'aspect le plus négatif se situe dans le domaine social, à l'égard duquel on ne peut que regretter l'indifférence de la Commission. Cinq ans après l'entrée en vigueur du troisième paquet de libéralisation, le rapport sur son impact social n'est toujours pas paru.

λ la France a éprouvé une difficulté exceptionnelle à s'adapter à la nouvelle donne ;

λ Air France s'est redressée, sans être encore au même niveau que ses principaux concurrents, Lufthansa, British Airways ou KLM., tant au niveau de ses résultats que de ses alliances. L'effort devra donc être

poursuivi sans que, pour autant, une privatisation soit souhaitable ou nécessaire ;

λ l'Etat doit prendre ses responsabilités, qu'il s'agisse des rapport entre les contrôles civils et militaires ou entre Air France et Aéroports de Paris ;

λ le rapport prend parti pour l'octroi rapide à la Commission européenne d'un mandat de négociation avec les Etats-Unis, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions (Cf. pages 68 à 73). Le refus d'un tel mandat a, en effet, conduit à une situation désastreuse dans laquelle les Etats-Unis obtiennent progressivement de tous les Etats membres un accord bilatéral de libéralisation du trafic, sans concession sur l'accès à leur territoire ou l'établissement de conditions de concurrence équitables entre les deux continents ;

λ il conviendrait également d'adopter les propositions de règlement de la Commission tendant à élargir ses compétences en matière de concurrence aux relations externes entre l'Union européenne et les Etats tiers à celle-ci. Au minimum, cette adoption devrait intervenir dès lors qu'un accord aura été conclu entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Ces règlements seraient d'une grande utilité à une époque où se multiplient les alliances entre compagnies aériennes américaines et européennes ;

λ de manière générale, l'absence d'un interlocuteur unique européen face aux Etats-Unis en matière de droits de trafic, de concurrence et de sécurité ne fait que renforcer la position américaine.

III. Le marché intérieur doit être complété sur un certain nombre de points

λ sous réserve des observations et des propositions de modifications présentées dans ce rapport⁽¹⁾, le Rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des actions et des textes suivants :

- proposition de directive relative aux personnels de cabine ;*
- proposition de directive sur les redevances aéroportuaires ;*
- adhésion de la Communauté à Eurocontrol ;*
- création d'une organisation européenne de la sécurité aérienne et renforcement des contrôles de sécurité à l'égard des aéronefs des pays tiers ;*

⁽¹⁾ Les observations sont détaillées dans ce rapport ainsi que dans les conclusions adoptées par la Délégation sur proposition du Rapporteur.

- proposition de règlement sur les systèmes informatisés de réservation.

Il estime, en revanche, non souhaitable la modification du règlement sur les créneaux horaires, si ce n'est à la marge, et approuve la suppression des commerces hors taxes dans les aéroports pour les liaisons intra-communautaires.

SUMMARY

I. Main lessons that can be drawn from American experience

- *competition law is not a goal in itself in the United States but an instrument of that country's air policy. It serves, for example, to pressurize foreign States into signing open skies agreements ;*
- *deregulation tends spontaneously to lead to a degree of further concentration, particularly when there are difficulties of access to infrastructures, as in the east of the United States; this phenomenon is strengthened by trade instruments such as frequent flyer programmes, computerized reservation systems or codesharing agreements ;*
- *competition is rife today between networks solidly established in their hubs (system aimed at optimizing connecting flights from a central base). Airlines with low costs, except for Southwest, are experiencing more difficult times than in the past, particularly new entrants. Yet some are developing successfully, often after introducing a more sophisticated strategy than in the 1980s, for example by linking up their computers to a large airline's reservation system. Any global assessment is difficult owing to the great difference in the situation between the east and the west of the United States ;*
- *the transferability of slots does not form a solution to airport congestion problems ;*
- *the US example confirms the analysis made in Europe by Mr Charles Josselin in his air traffic control report : outside France, civilian airlines and the military have managed to come to an understanding. In this report, I develop a few ideas that could be adopted in France, such as that of a unified airspace under the authority of a single organization, common training for air traffic controllers, or a public inquiry prior to the creation of a zone assigned to the military ;*
- *deregulation has led globally to a fall in tariffs, the cost having been borne to a very large extent by airline personnel; even if, after twenty years, the results are positive in employment terms, deregulation has nevertheless led to staff regulations worsening or in any case becoming easily challengeable ;*
- *social relations have been greatly affected by it. In a certain number of cases, personnel, particularly pilots, have been associated in the management of airlines, for example by distributing shares to them in exchange for their abandoning certain advantages. This measure appears*

to be considered a success as far as I can gather from an interview with the main union of American pilots and other information I have gleaned on this subject. Given the exceptionally favourable economic conditions, the unions are currently trying to win back advantages lost in the past ;

- *the United States has not renounced extra-territorial application of its legislation. We are currently witnessing, for example, an attempt to apply American law to American pilots working abroad ;*

- *American airlines are obviously seeking to develop abroad, which is all the easier for them because they have an extremely large domestic market that is rather well protected, and because they are very efficient after twenty years of deregulation. This determination explains the American Government's policy to sign open skies agreements ;*

- *the airports are still owned by public bodies, for example Chicago O'Hare airport is managed by the city of Chicago. Privatization is not therefore a panacea, as sometimes recommended.*

II. Liberalization in Europe

- *the process has been less harsh than in the United States. The positive and negative effects have therefore been less pronounced. The most negative aspect is to be seen in the social field where we cannot but regret the Commission's indifference. Five years after the entry into force of the third liberalization package, the report on its social impact has still not appeared ;*

- *France has experienced extreme difficulty in adapting to the new situation ;*

- *Air France has recovered, without yet having reached the same level as its main competitors, Lufthansa, British Airways or KLM, concerning its results and its alliances. Efforts will therefore have to be pursued, yet without privatization being either desirable or necessary ;*

- *the State must assume its responsibilities, whether it be a matter of relations between civilian and military air traffic control organizations or between Air France and Aéroports de Paris (the company running the Paris airports) ;*

- *the report is in favour of the European Commission being rapidly granted a negotiating brief with the United States, subject to respect for a certain number of conditions (Cf. pages 68 to 73). The refusal of such a brief has led to a disastrous situation in which the United States is progressively obtaining from all the Member States a bilateral traffic liberalization agreement, without any concession relative to access to its territory or the establishment of fair competition conditions between the two continents ;*

- *the Commission's proposals for regulations also ought to be adopted that are designed to extend its powers in competition matters to external relations between the European Union and third States. At the very least, they should be adopted as soon as an agreement has been signed between the European Union and the United States. These regulations would be extremely useful in our times when alliances between American and European airlines are growing in number ;*

- *generally speaking, the absence of a single European talking partner with the United States with respect to traffic rights, competition and safety, merely strengthens the American position.*

III. The internal market must be completed regarding a certain number of points

- *subject to the remarks and proposals for amendments presented in this report^(*), the Rapporteur gives a favourable opinion for the adoption of the following actions and texts :*

- *proposal for a directive relative to cabin attendants ;*

- *proposal for a directive on airport taxes ;*

- *the Community's membership of Eurocontrol ;*

- *the creation of a European air safety organization and the strengthening of safety inspections with respect to planes from third countries ;*

- *proposal for a regulation on computerized reservation systems.*

On the other hand, he does not believe it is desirable to amend the regulation on slots, except for a limited number of points, and he approves the suppression of duty-free shops in airports for flights within the Community.

^(*) The remarks are detailed in this report as well as in the conclusions adopted by the Delegation on a proposal from the Rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

La libéralisation du transport aérien est maintenant un fait acquis. A bien des égards, la date du 1er avril 1997, qui est celle de l'ouverture totale à la concurrence du cabotage et donc de la dernière étape du processus engagé en 1987, a représenté plus un symbole qu'une réelle novation.

Si la libéralisation est désormais achevée, beaucoup reste à faire pour mettre en place un cadre juridique économique et social cohérent avec cette nouvelle donne économique.

Une attention particulière doit être ainsi portée à la sécurité. En effet, le maintien à son niveau actuel de la sécurité s'accompagnerait d'une forte progression du nombre d'accidents s'il y a, comme on le prévoit, un doublement de l'activité d'ici 2011. En moyenne, il y aurait alors un accident très grave tous les mois⁽²⁾. En outre, même si cela n'a pas été vraiment le cas jusqu'à présent, la pression sur les coûts induite par la déréglementation risque toujours d'entrer en conflit avec la recherche de la sécurité maximale.

La quasi-absence de « *volet social* » dans les trois « *paquets* » de libéralisation constitue une autre lacune, même si toute harmonisation paraît très difficile, compte tenu des différences de traditions entre les Etats membres. La tâche serait plus aisée si libéralisation et harmonisation sociale avaient été menées de pair. Le volet social est pourtant essentiel dès lors que la libéralisation s'opère généralement au détriment des statuts des personnels, comme aux Etats-Unis, et, cas de l'Europe, de l'emploi.

A terme, la libéralisation devra également être complétée par un volet externe plus conséquent, qu'il s'agisse des droits de trafic, en particulier avec les Etats-Unis, la Suisse et les pays d'Europe centrale et orientale, ou de l'application du droit communautaire de la concurrence aux relations avec les pays tiers à l'Union européenne.

⁽²⁾ *Airline Business* ; septembre 1997.

Il s'agit également, pour les compagnies européennes, et en particulier Air France, d'achever leur adaptation à la nouvelle donne mondiale du transport aérien.

Enfin, toute une série de règles doivent être revues à la lumière de l'expérience acquise ces dernières années, ainsi les créneaux horaires.

Nombre de ces dossiers soulèvent la question du rôle que sera appelée à jouer la Commission européenne. C'est, en particulier, le cas des relations externes de l'Union européenne, du contrôle de la navigation aérienne ou de la sécurité.

Le devenir du transport aérien se joue, en effet, dans un cadre européen. Il s'agit d'une obligation juridique, conformément aux traités signés par la France, mais également économique. Le rapport de forces entre les Etats-Unis et l'Europe est déjà très défavorable pour notre continent. La désunion des Etats membres de l'Union européenne ne fait qu'affaiblir un peu plus nos capacités de négociation.

Le rapport comportera tout d'abord une comparaison de la déréglementation américaine et de la libéralisation européenne. Il s'efforcera ensuite d'apporter des éléments d'appréciation sur les réponses qu'il convient d'apporter aux défis que cette industrie doit relever, s'agissant, en particulier, des relations externes de l'Union européenne.

*
* *

PREMIERE PARTIE : LA LIBERALISATION COMMUNAUTAIRE N'EST PAS COMPARABLE AVEC LA DEREGLEMENTATION AMERICAINE

La principale différence tient probablement au caractère plus progressif de la libéralisation européenne. En conséquence, notre continent n'a connu ni les féroces guerres de prix des Etats-Unis, ni leurs faillites retentissantes, ni l'émergence massive de nouveaux entrants.

La déréglementation américaine remontant à 1978, j'analyserai donc, tout d'abord, la situation du transport aérien dans ce pays avant de dresser un premier bilan de la libéralisation en Europe.

I. LA DEREGLEMENTATION AMERICAINE

A. Une évolution rapide par phases successives

Décidée en 1978, celle-ci s'est très rapidement caractérisée par un réaménagement complet du paysage aérien américain, avec la disparition ou la marginalisation de compagnies prestigieuses comme *Pan Am* ou *TWA*, victimes de l'absence de marché intérieur et d'une totale inadaptation aux nouvelles règles du jeu.

Dans le milieu des années quatre-vingts est intervenue ce que l'un de mes interlocuteurs américains a appelé la « *bataille des hubs* ».

Né aux Etats-Unis sous le nom de « *hub and spokes* » (moyeu et rayons), ce concept traduit tout d'abord le passage d'une organisation fondée sur des liaisons de point à point à un système fondé sur des correspondances. En d'autres termes, il s'agit, via une base centrale, le « *hub* », d'organiser des liaisons entre différentes villes au moyen de correspondances. L'intérêt est de multiplier les liaisons entre différents points alors que, sauf exceptions, les liaisons de point à point sont forcément limitées, et d'optimiser ainsi le remplissage des avions. Un tel système suppose une logistique très performante, les temps de

correspondances devant être réduits au minimum et respectés. Air France s'est inspirée, avec succès, de cette logique à Roissy.

La logique implicite du « *hub* », en tout cas aux Etats-Unis, est aussi de « *verrouiller* » le marché grâce au contrôle exercé sur un marché donné.

Sur le plan économique, la finalité ultime de cette stratégie était d'obtenir une part maximale de marché tout en éliminant ses concurrents. Ce fut l'époque des faillites répétées et de la redistribution des cartes entre les compagnies. Au début des années quatre-vingt-dix, les compagnies aériennes enregistrèrent des pertes colossales.

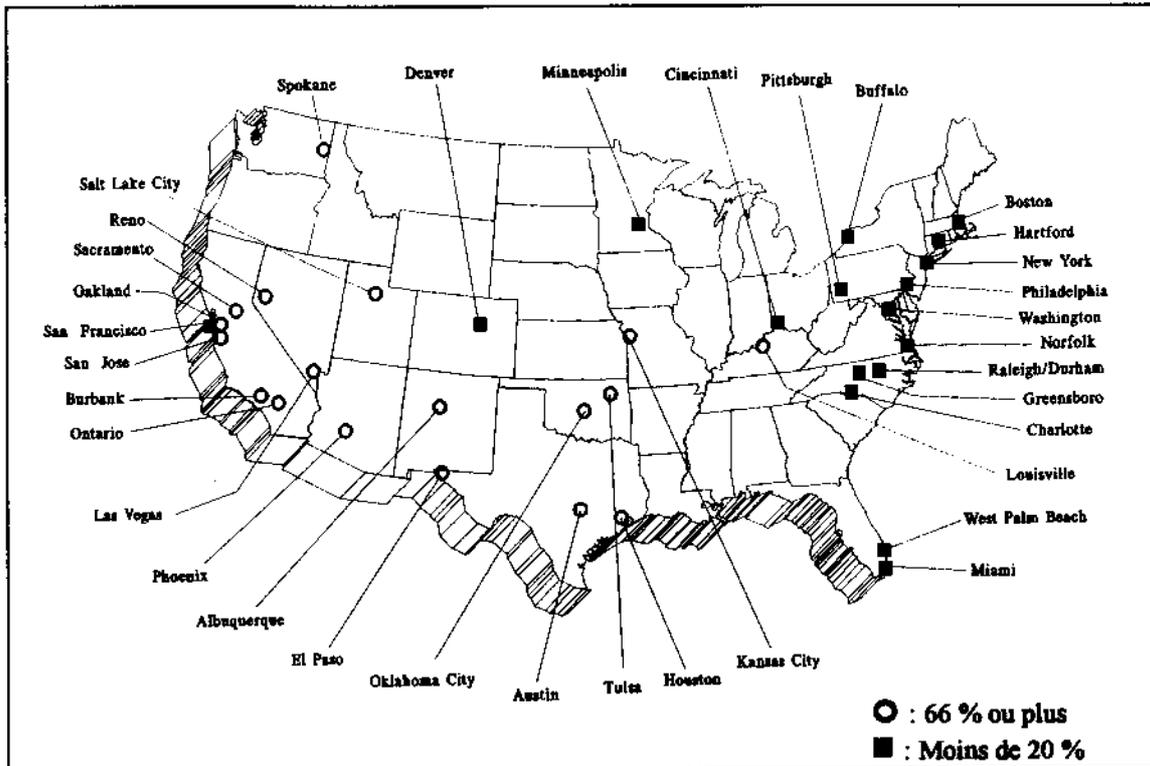
La déréglementation a également entraîné un bouleversement complet des relations sociales, en provoquant une remise en cause du statut des personnels des compagnies aériennes.

Le transport aérien américain semble aujourd'hui entré dans une phase de consolidation. L'objectif est, désormais, de réduire les coûts tout en maximisant les profits, sans nécessairement entrer, sur le marché américain, dans des guerres « *fratricides* » entre concurrents. La concurrence est une concurrence entre réseaux, souvent fondés sur des alliances globales. Le développement à l'international, grâce à des accords d'« *open skies* », constitue, en revanche, une priorité.

Le système pourrait connaître une nouvelle étape dans quelques années, avec une phase de concentration dont ne ressortiraient que trois ou quatre grandes compagnies. Cette évolution pourrait être accélérée par le retournement du cycle très favorable dont profitent actuellement les compagnies aériennes.

La phase présente de stabilisation est facilitée par l'impact négatif sur les « *nouveaux entrants* » de l'accident survenu à un appareil de *Valujet*, compagnie à très bas coûts : l'accent mis sur la sécurité a, semble-t-il, ralenti le processus de création de nouvelles entreprises de ce type. Certaines compagnies à bas coûts, la plus célèbre étant *Southwest*, continuent cependant de prospérer. Il serait, cependant, peut-être abusif d'en déduire que le système est figé sur le long terme. Il convient notamment de noter que les problèmes de congestion des aéroports ne se rencontrent que sur un nombre limité d'entre eux, essentiellement dans l'est des Etats-Unis, qu'il existait plus de 18 000 aéroports dans ce pays en 1996, dont 671 « *certified* » (c'est-à-dire pouvant accueillir des avions de plus de 30 passagers), et qu'avec ce système de correspondances, il existe souvent plusieurs moyens d'aller d'un point A à un point B. Il est intéressant de relever que le pourcentage total de passagers sur des

marchés avec des services à bas coûts est exceptionnellement faible dans l'est des Etats-Unis, comme le montre la carte ci-après.



Source : Ministère américain des transports.

En outre, si le processus de création de nouvelles compagnies est ralenti, il n'est pas arrêté.

Il est intéressant de relever qu'une entreprise comme *Reno Air* s'est développée en s'associant à un programme de fidélisation d'une grande compagnie (*American*). Il semble que beaucoup des petites compagnies se développent à partir de « *petits* » aéroports, non contrôlés par les « *majors* ». Plus généralement, ils porteraient une bien plus grande attention à la définition d'une stratégie, ne se limitant pas à l'offre de très bas tarifs plus ou moins rentable.

Le bilan dressé aux Etats-Unis de la déréglementation vingt ans après est plutôt positif, ou, plus exactement, il est généralement estimé que les avantages l'emportent sur les inconvénients. Ce sont ces zones d'ombre et de lumière que je vais essayer de faire ressortir dans une description plus approfondie, ci-après, de la situation du transport aérien aux Etats-Unis.

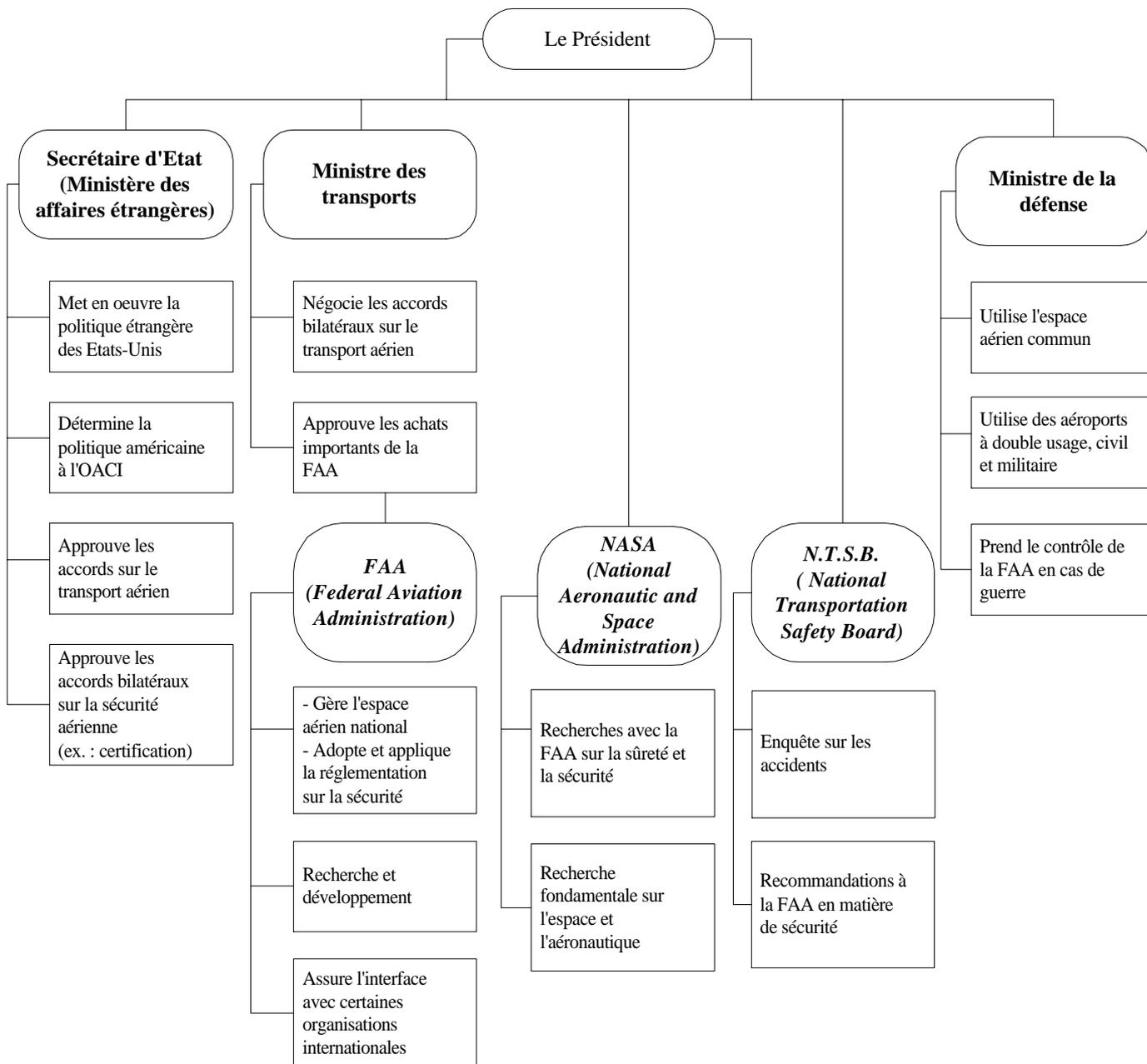
J'insisterai plus particulièrement sur certains problèmes, comme la gestion des créneaux horaires, qui peuvent n'avoir qu'une portée limitée aux Etats-Unis mais qui peuvent être riches d'enseignements pour l'Europe.

Au préalable, je noterai que les prochaines années s'inscrivent dans un contexte de forte croissance. Il est ainsi prévu⁽³⁾ que le nombre de passagers domestiques double aux Etats-Unis d'ici 2016 et triple pour le trafic régional.

Avant d'analyser plus précisément l'impact de la déréglementation, il me paraît utile d'apporter quelques précisions sur l'organisation administrative en charge du transport aérien aux Etats-Unis car elle présente d'importantes différences par rapport à la nôtre.

⁽³⁾ *Source : Air traffic services performance plan for fiscal years 1997-1999.*

L'organisation administrative du transport aérien aux Etats-Unis



Source : FAA (schéma simplifié)

B. L'impact de la déréglementation aux Etats-Unis

1) L'impact sur les tarifs

L'impact sur les tarifs a été certain. Une étude, de 1996, du GAO⁽⁴⁾ (*General Accounting Office*) fait apparaître qu'entre 1979 et 1994, les tarifs, corrigés de l'inflation, en mile par passager, ont accusé une baisse de 9 % pour les petits aéroports, de 11 % pour les aéroports moyens et de 8 % pour les grands aéroports. Les tarifs tendent cependant à rester moins élevés pour les grands aéroports, en raison, essentiellement, d'économies d'échelle.

Le GAO attribue cette évolution à la concurrence et à l'arrivée de nouveaux entrants. Il estime ainsi que des compagnies comme *America West* et *Southwest* ont contribué à faire baisser les prix dans l'ouest et le sud-ouest des Etats-Unis. Certains aéroports ont cependant vu une hausse des tarifs des compagnies les desservant, en particulier lorsqu'il existe un monopole d'une seule compagnie.

Une étude du ministère américain des transports procédant à une comparaison des tarifs entre les marchés avec et sans services à bas coûts, sans « *hub dominé* » par un réseau, fait apparaître une économie de 46 dollars par passager. Lorsqu'il y a un « *hub dominé* », l'économie serait de 70 dollars.

On note, en revanche, une tendance à la hausse des billets d'affaires, c'est-à-dire comportant une grande flexibilité dans les conditions de leur usage. Selon une étude récente d'*American Express Travel*, ces billets auraient augmenté d'environ 40 % au cours de ces dernières années. Par exemple, un billet Boston-Los Angeles, sans restrictions, acheté le jour même, coûte 2 004 dollars, alors qu'un passager voyageant dans des conditions identiques, avec un billet non remboursable, peut ne payer que 238 dollars. Les critiques sont très vives à l'encontre des compagnies aériennes. Celles-ci font valoir, pour leur défense, que la rentabilité de cette industrie est plus faible que la moyenne, que ces bénéfices font suite à des années de pertes et que les gens voyageant pour affaires ont des exigences croissantes en matière de nombre de vols, de possibilités d'embarquer au dernier moment et, plus généralement, de service.

⁽⁴⁾ Equivalent, toutes choses égales par ailleurs, de la Cour des comptes, mais rattaché au Congrès. L'étude visée s'intitule : « *Domestic aviation : changes in airfares, service and safety since airline deregulation* » (transport aérien intérieur : les changements dans les tarifs aériens, le service et la sécurité depuis la déréglementation). Il est intéressant de noter que certaines enquêtes font suite à une initiative de la « *minorité* » et que la décision d'ouvrir une investigation n'est pas le monopole de tel ou tel organe au sein du Congrès ...

2) *L'impact sur les services offerts*

L'étude précitée du GAO fait ressortir un accroissement du nombre de fréquences et du nombre de sièges offerts dans les aéroports de moindre importance, l'augmentation du nombre de sièges ayant été cependant moins significative que celle des fréquences, en raison de la substitution de plus petits avions à hélices à des avions à réaction. Ces petits avions relient les communautés concernées aux « *hubs* ». Il m'a été indiqué que le recours à des avions à hélices n'était pas toujours très populaire chez le consommateur américain. A l'extrême, l'aéroport de *Bismarck*, Dakota du Nord, a connu une diminution de 23% du nombre de sièges, même si le nombre de départs a augmenté de 54 %.

3) *L'impact social*

La déréglementation s'est traduite, après une première période très négative, par un accroissement du nombre de personnes employées (566 000 personnes employées dans le transport aérien en 1986 contre 1 122 000 en 1996) mais par une dégradation de leur statut. Si l'on prend le cas des pilotes, leur nombre est passé de 50 476 à 55 981 entre 1988 et 1992, pour les grandes compagnies, et de 13 472 à 15 680 pour les compagnies régionales. En 2004, il est prévu que ces chiffres soient respectivement de 66 377 et 19 048. Le principal syndicat des pilotes américains, l'ALPA, m'a indiqué, par exemple, qu'un pilote licencié pouvait retrouver du travail, mais qu'il y perdait son ancienneté. Plus généralement, les personnels ont, en période de difficulté économique, accepté de faire d'importantes concessions avec, parfois, comme contrepartie, des actions et le pouvoir correspondant au sein de l'entreprise. Ils tentent aujourd'hui, en période de forte expansion, de récupérer les avantages perdus. L'ALPA m'a également fait valoir que la déréglementation était finalement inévitable, même si on eût pu souhaiter qu'elle se déroule de manière plus progressive.

J'ajouterai qu'aujourd'hui les syndicats américains, tous secteurs confondus, tendent à reprendre du pouvoir. C'est particulièrement vrai dans le domaine du transport aérien où les trois-quarts des personnels sont syndiqués.

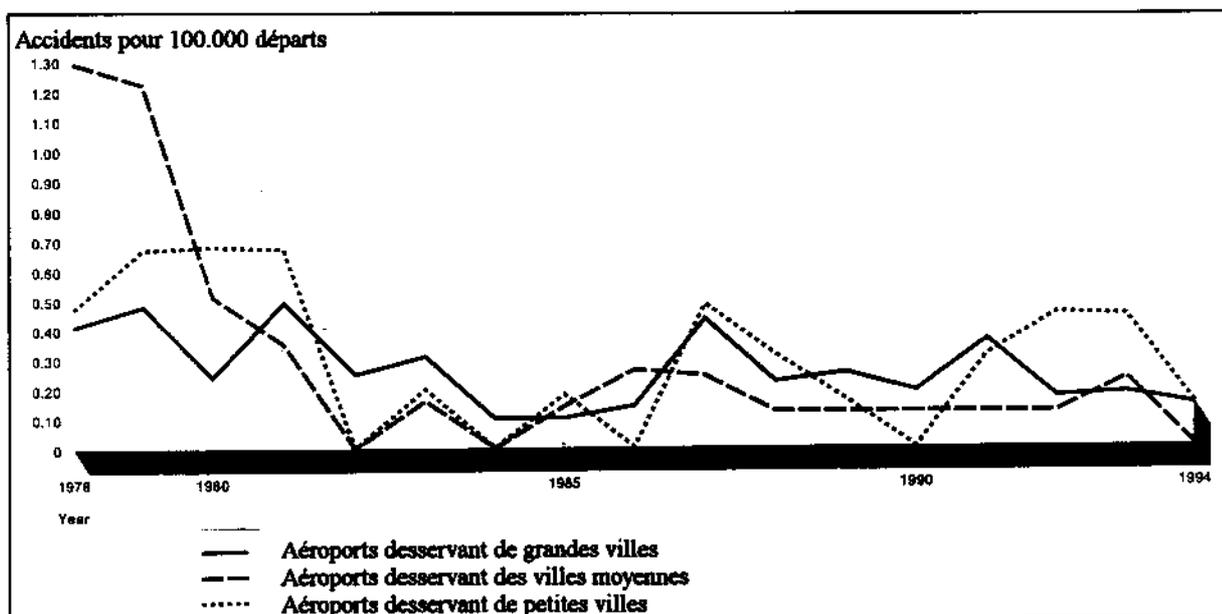
Le Congrès et le Président des Etats-Unis offrent une excellente « *caisse de résonance* » à leurs préoccupations. Une proposition de loi tendrait ainsi, si elle était adoptée, à appliquer le droit américain aux pilotes américains des compagnies aériennes à l'étranger.

Il convient enfin de noter que la situation varie très substantiellement d'une compagnie à l'autre.

4) La sécurité

En dépit des idées reçues, les données disponibles ne font pas apparaître de lien entre la déréglementation et le niveau des accidents (cf. graphique ci-après).

TAUX D'ACCIDENT DANS LES AEROPORTS DE 1978 A 1994



Source : Rapport du GAO : *Changes in airfares, service and safety since airline deregulation* ; 25 avril 1996.

De l'avis de tous mes interlocuteurs aux Etats-Unis, la déréglementation n'a pas entraîné de dégradation de la sécurité. Certains estiment même que quelques accidents récents, en particulier celui survenu à *Valujet*, ont été montés en épingle.

Est-ce à dire que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles ?

Des problèmes existent naturellement. En premier lieu, des interrogations existent sur l'opportunité d'une révision du système actuel de contrôle du transport aérien, alors même que l'organisation de cette industrie s'est radicalement modifiée depuis la déréglementation.

Ainsi, les compagnies aériennes américaines, tant pour le transport de voyageurs que de fret, exploitent actuellement plus de 6 700 avions, 1 000 de plus qu'en 1990.

La qualité de la maintenance fait aujourd'hui l'objet d'un débat aux Etats-Unis⁽⁵⁾. Près de la moitié du travail de maintenance est effectuée par environ 2800 entreprises indépendantes (« *repair stations* ») plutôt que par les compagnies aériennes elles-mêmes⁽⁶⁾. En particulier, les nouvelles compagnies ont trouvé plus économique de sous-traiter la maintenance plutôt que de la faire elles-mêmes. C'est un sujet de grande importance si l'on considère que le N.T.S.B. (*National Transportation Safety Board*) a estimé que la cause probable de l'accident survenu à *Valujet* tenait à une erreur d'une entreprise de maintenance. En 1995 et 1996, quatre accidents seraient imputables à un problème de maintenance sous-traitée.

C'est un problème relativement nouveau, directement lié à l'introduction de la déréglementation et à la recherche des coûts les plus bas. C'est également lié à la petite taille des nouveaux entrants dont le volume d'activité ne justifierait pas la création d'ateliers de maintenance liés à la compagnie. **Ce recours à des sous-traitants, à l'externalisation, n'est d'ailleurs pas propre à l'industrie du transport aérien.**

Le rôle du N.T.S.B.

Cette agence fédérale **indépendante** enquête sur tous les accidents d'avion et conduit par ailleurs des études sur la sécurité. Il émet d'ailleurs des « *recommendations* », non obligatoires mais assez souvent suivies d'effet. A la différence de la France, la justice n'intervient, le cas échéant, qu'après la conclusion de l'enquête menée par le N.T.S.B. Le F.B.I. est cependant généralement présent au début de chaque enquête pour vérifier que l'accident ne présente aucun caractère criminel.

Des divergences d'appréciation peuvent exister entre le N.T.S.B. et la FAA. Ainsi, dans un rapport du 11 mai 1996 sur l'accident d'un appareil de *Valujet* dans les Everglades, le N.T.S.B. estimait qu'avait contribué à l'accident l'incapacité de la FAA à contrôler, de manière pertinente, le programme de maintenance de *Valujet* et, en particulier, la surveillance de ses sous-traitants. Pour autant, mes interlocuteurs américains ont tendu à minimiser ces divergences, en soulignant, d'une part, que les recommandations du N.T.S.B. étaient généralement mises en oeuvre et, d'autre part, que le N.T.S.B. était naturellement porté à une position plus dure, car dégagée des contraintes de la gestion quotidienne.

Faut-il renforcer les contrôles administratifs ? Faut-il, comme me l'ont fait valoir certains de mes interlocuteurs américains, confier ce soin

⁽⁵⁾ Cf., en particulier, le rapport d'octobre 1997 du GAO sur ce sujet : « *FAA oversight of repair stations needs improvement* » (la surveillance des entreprises de maintenance effectuée par la FAA doit être améliorée).

⁽⁶⁾ 46 % en 1996 contre 37 % en 1990.

aux compagnies aériennes elles-mêmes, quitte à les rendre civilement et pénalement responsables du choix de leurs sous-traitants ? En tout état de cause, une surveillance minimale de l'administration est indispensable. Actuellement, la FAA exerce deux types de contrôles en matière de maintenance : la certification d'une entreprise de maintenance et sa surveillance.

Le même type de problématique se retrouve pour le contrôle de l'ensemble des activités d'une compagnie aérienne. Comment adapter le contrôle de l'Etat à une activité déréglementée ?

5) *Les limites à l'application du principe de libre concurrence*

a) *L'accès aux aéroports*

Les restrictions sont limitées. Elles tiennent, avant tout, aux créneaux horaires et à la règle dite du périmètre. Certaines restrictions sont, cependant, de nature plus économique que juridique.

(1) **Les créneaux horaires et la règle dite du périmètre**

La règle du périmètre est déjà ancienne à Washington. Elle signifie que l'aéroport concerné ne peut recevoir des avions desservant des villes éloignées de plus de 1250 miles. A l'origine, il s'agissait de permettre la pleine utilisation du nouvel aéroport de *Dulles* (Washington D.C.), créé en 1962, et nettement sous-utilisé à l'époque.

A *La Guardia* (New York), le « *périmètre* » pouvant être desservi est de 1500 miles. Dans ces deux aéroports s'ajoutent des limitations quant à la taille des avions.

Dans d'autres aéroports, ainsi *Dallas Love Field*, les Etats pouvant être desservis à partir de cet aéroport sont limitativement énumérés.

Il est intéressant de noter que les Etats-Unis n'ignorent donc pas l'idée de spécialiser les aéroports en fonction des villes desservies. Il n'y aurait donc rien de choquant, dans le principe, à réserver Orly aux vols intra-communautaires, en transférant tous les vols intercontinentaux à Roissy. Cela serait logique et faciliterait la mise en oeuvre des accords de Schengen. Cela supposerait naturellement que cela soit fait sans aucune discrimination, en ne tenant donc aucun compte de la nationalité ou de l'identité du transporteur et, si

possible, dans le cadre d'un accord négocié qui serait progressivement mis en place.

Ce transfert ne pourrait, d'ailleurs, que s'effectuer progressivement.

Les contraintes sont, en effet, importantes. L'engagement de limiter le bruit à Roissy conduit à rendre difficile un accroissement significatif du trafic à court terme. Il est nécessaire d'attendre que les avions les plus bruyants, de génération ancienne, soient remplacés par des avions plus discrets, ce qui devrait intervenir entre 2000 et 2002. Une marge de manoeuvre sera, en effet, ainsi dégagée. Il serait également souhaitable d'attendre l'ouverture des troisième et quatrième pistes, qui désengorgerait un aéroport actuellement saturé, en augmentant d'environ 50 % sa capacité, à peu près vers le même horizon, 2000-2002.

La France est en train, par ailleurs, de mettre en place un dispositif particulièrement sévère de lutte contre le bruit (taxe « *bruit* » très élevée pour les avions bruyants, modulation de la redevance d'atterrissage en fonction du bruit et mise en place de sanctions dissuasives).

Sous réserve de cette question de calendrier, ce transfert paraît donc possible et souhaitable, même si cela suppose des travaux d'extension, ou en tout cas leur accélération, des aérogares de Roissy. Le cas échéant, ce serait un point à négocier entre Aéroports de Paris et les compagnies aériennes.

Il faut, enfin, tenir compte de la diminution du nombre de passagers à Orly, à nombre de mouvements égal, diminution liée à celle de la taille des avions du fait de la substitution croissante de liaisons intra-européennes à des liaisons intercontinentales. Néanmoins, il me paraît important, pour l'aménagement du territoire, qu'un maximum de liaisons de ce type puisse atterrir dans l'aéroport le plus facile d'accès, avec les temps de trajets les plus courts. Or, aujourd'hui, des problèmes se posent du fait de la saturation d'Orly.

La réglementation des créneaux horaires⁽⁷⁾ s'applique à Chicago *O'Hare*, à New York *La Guardia* et *Kennedy* et à Washington *National*. Elle remonte à 1968, en vue de lutter contre la congestion sur les aéroports à « *haute densité* » de trafic. Cela signifie qu'un avion ne peut décoller ou atterrir que s'il dispose d'un créneau horaire. **Depuis 1994, le ministre des transports peut cependant accorder des « exemptions » à cette règle, c'est-à-dire accorder des créneaux horaires hors des quotas existants.** A partir de 1985, le ministère des transports a autorisé

⁽⁷⁾ Ces créneaux sont, en quelque sorte, « *spécialisés* » en fonction de la destination (créneaux de proximité, « *commuters slots* », autres catégories, charters).

la vente et l'achat des créneaux avec l'objectif d'en permettre une meilleure utilisation.

Les droits existants en décembre 1985, en matière de créneaux horaires, furent considérés comme acquis. En d'autres termes, les droits d'antériorité, que l'on appelle « *droits du grand-père* » en anglais, étaient reconnus.

Pour compenser l'effet anticoncurrentiel d'une telle mesure, le ministère des transports (le « *DOT* ») souligna qu'il conservait la propriété de ces créneaux et qu'il se réservait le droit de les redistribuer. La réglementation fédérale précise que « *les créneaux horaires ne représentent pas un droit de propriété, mais un privilège d'exploitation soumis à un contrôle absolu de la FAA. Ils peuvent être retirés à tout instant pour satisfaire aux besoins du ministère, tels que la fourniture des créneaux pour les services internationaux ou des services essentiels ...* » (par exemple, pour permettre à une ville d'avoir un accès à un aéroport). Cette question est l'une de celle qui devra être tranchée au plan communautaire. Plus concrètement, le DOT reprit alors 5 % des créneaux à *O'Hare* (Chicago), *National* (Washington D.C.) et *La Guardia* (New York) et les distribua dans une loterie aux compagnies ayant peu ou pas de créneaux. En outre, les créneaux non utilisés (au moins à 80 % du temps pendant deux mois) peuvent être retirés.

Le bilan dressé aux Etats-Unis de cet ensemble de mesures est plutôt négatif, ce qui est d'une particulière importance lorsque l'on sait que certains éléments de la Commission européenne songeraient à s'inspirer de telles règles.

Dans une étude d'octobre 1996⁽⁸⁾, le GAO dressait un bilan plutôt négatif.

Il rappelle qu'au début des années 1990, il avait déjà estimé que cette règle « *buy and sell* » avait permis à quelques transporteurs d'augmenter leur contrôle des créneaux horaires à un point tel qu'ils pouvaient limiter l'accès aux routes finissant ou commençant dans les aéroports concernés. A titre d'exemple, *United* et *American* disposent d'environ 90 % des créneaux sur Chicago *O'Hare*⁽⁹⁾. Encore s'agit-il d'un aéroport relativement « *ouvert* », beaucoup d'aéroports étant dominés par une seule compagnie. L'effet de la loterie a été fort réduit car beaucoup de gagnants firent faillite ou fusionnèrent avec une compagnie importante.

⁽⁸⁾ *Barriers to entry continue to limit competition in several key domestic markets* (Les obstacles à l'entrée continuent de limiter la concurrence dans plusieurs importants marchés domestiques).

⁽⁹⁾ *Chicago Tribune* ; 6 novembre 1997.

Le tableau ci-après souligne cette domination des « *compagnies établies* »⁽¹⁰⁾ :

**POURCENTAGE DES CRENEAUX HORAIRES « DOMESTIQUES » DETENUS
PAR DES GROUPES SELECTIONNES EN 1986, 1991 et 1996**

Aéroport / Entité détenant les créneaux	Pourcentage détenu		
	1/1/86	1/1/91	17/6/96
<i>O'Hare</i>			
<i>American et United</i>	66	83	87
Autres compagnies « <i>établies</i> »	28	13	9
Institutions financières	0	3	2
Compagnies « <i>post-déréglementation</i> »	6	1	1
<i>Kennedy</i>			
<i>Shawmut Bank, American, et Delta</i>	43	60	75
Autres compagnies « <i>établies</i> »	49	18	13
Autres institutions financières	0	19	6
Compagnies « <i>post-déréglementation</i> »	9	3	7
<i>La Guardia</i>			
<i>American, Delta et US Airways</i>	27	43	64
Autres compagnies « <i>établies</i> »	58	39	14
Institutions financières	0	7	20
Compagnies « <i>post-déréglementation</i> »	15	12	2
<i>National</i>			
<i>American, Delta et US Airways</i>	25	43	59
Autres compagnies « <i>établies</i> »	58	42	20
Institutions financières	0	7	19
Compagnies « <i>post-déréglementation</i> »	17	8	3

N.B. - Les chiffres des pourcentages ayant été arrondis, leur total ne peut être égal à 100.

- Plusieurs compagnies ont fait faillite, d'où la détention, par des institutions financières, de créneaux à la suite des procédures de règlement de la faillite. A *Kennedy*, la banque *Shawmut* détient ainsi les anciens créneaux de *TWA*.

Source : GAO.

De cette situation est né un marché de « *vendeurs* » conduisant à une forte majoration des tarifs. En 1996, on estimait, selon le GAO, le prix d'un créneau à deux millions de dollars (12,12 millions de francs, sur la base d'un dollar à 6,06 francs) pour une période de pointe et 500 000 dollars (3,03 millions de francs) hors de cette période. Mes interlocuteurs, à la FAA, ont même évoqué des prix allant jusqu'à cinq millions de dollars (30,3 millions de francs) ! Les prix tendraient d'ailleurs à augmenter.

⁽¹⁰⁾ « *Etablies* » s'oppose ici aux compagnies nées après la déréglementation. On pourrait, par analogie avec d'autres industries de réseau, parler d'« *opérateurs historiques* ».

Le GAO fait également valoir que pour monter un service attractif, une compagnie a besoin d'au moins six créneaux, dont au moins trois durant les heures de pointes.

En 1990, le GAO proposa un certain nombre de mesures susceptibles d'introduire plus de concurrence dans ce marché. Il s'agissait, soit de remplacer le système actuel par une location de créneaux horaires aux compagnies aériennes, soit de le conserver, tout en procédant à des retraits périodiques de créneaux en les réaffectant par une loterie.

Ces préoccupations sont relayées au niveau politique. Une proposition de loi (S.1331) de M. MacCain, Président de la commission des transports aux Etats-Unis, propose une réforme assez radicale du système.

Il s'appuie sur le constat suivant :

- moins de 45 créneaux sont détenus par les quatre aéroports concernés, par les compagnies aériennes créées après la déréglementation ;

- les transporteurs étrangers détiennent environ deux fois plus de créneaux que les compagnies créées après la déréglementation⁽¹¹⁾ ;

- en 1985, les compagnies aériennes ont obtenu gratuitement leurs créneaux ;

- l'accès à ces aéroports régulés est pourtant essentiel pour les nouveaux entrants ;

- le DOT ne pourrait accorder assez d'exemptions à ces règles.

En conséquence, il propose les mesures suivantes :

- Le DOT devrait créer de nouveaux créneaux et les attribuer, par vente aux enchères⁽¹²⁾, aux nouveaux entrants ou aux compagnies ayant peu de créneaux. S'il n'est pas possible de créer de nouveaux créneaux, il serait possible d'en reprendre à ceux qui en disposent au titre de leurs droits d'antériorité.

- Certaines exemptions pourraient être accordées à la règle du périmètre.

⁽¹¹⁾ Le protectionnisme n'est jamais très loin ... ; pour autant, la plupart de mes interlocuteurs m'ont souligné que les autorités américaines faisaient ce qu'elles pouvaient pour dégager les créneaux pour les compagnies étrangères afin de justifier leur politique d'« *open skies* ».

⁽¹²⁾ Le système actuel est sans aucune transparence au sens où il s'agit de transactions privées, de gré à gré, entre compagnies. Il y aurait transparence si ces ventes étaient publiques.

→ Le DOT aurait 90 jours pour répondre à une plainte mettant en cause un transporteur important.

Les compagnies aériennes américaines me semblent plutôt favorables à l'abandon du système des créneaux horaires, estimant qu'il a perdu sa signification originelle pour répondre maintenant à des préoccupations d'une toute autre nature, notamment d'ordre environnemental. **En effet, l'application de la règle dite « de haute densité » (créneaux) revient à limiter la capacité d'un aéroport et donc à maîtriser les nuisances pour les riverains.** Elles jugent possible un abandon du système, même si, dans un premier temps, cela se traduisait par un certain désordre. Il est à noter que la FAA n'a jamais étendu l'application de ces règles à des aéroports où le trafic est très dense et où des retards existent, ainsi Los Angeles ou Atlanta. Les représentants de l'aéroport de Chicago m'ont précisé qu'ils partageaient ce point de vue. L'Administration n'y semble pas opposée. Toutes les parties expriment d'ailleurs une grande confiance dans les progrès de la technologie. Lors d'une audition devant le sous-comité des transports de la commission du budget du Sénat, le 21 octobre 1997, M. Patrick Murphy, *deputy assistant secretary for aviation and international affairs*, a déclaré que l'Administration était d'avis qu'il appartenait au Congrès et aux autorités locales de décider de modifier ces systèmes, tout en reconnaissant que la déréglementation du transport aérien est fondée sur le concept de concurrence libre et l'élimination des restrictions, d'autant que plusieurs études ont montré que les créneaux horaires conduisaient à des tarifs plus élevés et à une moindre concurrence.

Les deux règles, périmètre et densité, sont étroitement liées. Si l'on prend l'exemple de Washington *National*, beaucoup de villes éloignées de plus de 1 250 miles, comme Los Angeles ou San Francisco, sont actuellement desservies par des vols avec correspondance, ou par des vols directs à partir d'un autre aéroport, *Dulles*. Il serait possible de les desservir à partir de *National* par des vols directs en modifiant la règle du périmètre, mais compte tenu de la règle de haute densité qui limite la capacité disponible, cela exigerait de supprimer des vols existants à due concurrence, ce qui impliquerait une dégradation du service offert aux villes actuellement desservies à partir de *National*. En d'autres termes, tout allègement de l'une des deux règles créerait vraisemblablement une forte pression pour agir de même sur l'autre, c'est-à-dire accroître le nombre de créneaux.

Il est intéressant de relever que, devant le Sénat des Etats-Unis, le Président de l'« *Airline Pilots Association* », qui représente 47 000 pilotes américains et canadiens, s'est élevé contre l'idée de retirer des créneaux aux compagnies existantes.

Il faisait notamment valoir que :

- cela entraînerait des pertes d'emplois, en fonction du nombre de créneaux retirés et donc du nombre de lignes supprimées ;

- cela reviendrait à privilégier les compagnies où les employés sont les plus mal traités, c'est-à-dire les compagnies à bas coût, alors même que le poids essentiel de la déréglementation a été supporté par les employés des compagnies aériennes.

Ces deux arguments sont clairement à prendre en considération dans le cas de l'Union européenne.

(2) Les autres restrictions à l'accès aux aéroports

Ces restrictions tiennent au mode de gestion des aéroports. Dans de nombreux aéroports, les terminaux sont loués sur la base de contrats exclusifs de longue durée, une vingtaine d'année, à des compagnies aériennes « établies ». La difficulté est renforcée par le fait qu'une seule compagnie aérienne est souvent largement dominante dans un aéroport donné.

Le tableau ci-après explicite ce point dans des cas particulièrement critiques :

Aéroports	Nombre total de « portes » pour les avions	Portes louées sous contrats d'exclusivité	Principaux locataires et dates d'expiration des contrats
Charlotte	48	43	34 portes louées à <i>US Airways</i> jusqu'en 2007.
Cincinnati	67	67	50 portes louées à <i>Delta</i> , avec 9 portes dont le contrat expire en 2015 et 41 en 2023.
Detroit	86	76	64 portes louées à <i>Northwest</i> jusqu'à la fin 2008, 54 l'étant sur une base exclusive.
Minneapolis	65	65	49 portes louées à <i>Northwest</i> avec 16 portes dont les contrats sont déjà arrivés à leur terme et qui sont dorénavant renégociés chaque mois, les autres arrivant à échéance entre la fin 1997 et 2015.
Newark	94	79	43 portes louées à <i>Continental</i> jusqu'en 2013, 36 portes louées aux autres compagnies « établies » jusqu'en 2018 et 15 portes réservées en priorité à l'international.
Pittsburgh	75	66	50 portes louées à <i>US Airways</i> jusqu'en 2018.

Source : GAO, octobre 1996.

Lorsqu'une seule compagnie est dominante, le risque existe de la voir s'opposer à des travaux d'extension de l'aéroport... ! Et la « *sous-location* » d'une porte n'est pas une situation idéale. Ce propos doit, naturellement, être nuancé par l'extrême diversité des situations aux Etats-Unis. La situation est, par exemple, plus satisfaisante à Chicago *O'Hare* où l'aéroport a la chance de faire face à **deux** compagnies puissantes, *American* et *United*, ce qui lui laisse une marge de manoeuvre. A l'inverse, ces contrats de longue durée se justifient par la participation des compagnies aériennes au financement des investissements aéroportuaires.

b) *Les autres atteintes au principe de libre concurrence*

Sans contredire ouvertement ce principe, certaines pratiques peuvent, malgré tout, conduire à rendre plus difficile l'arrivée de nouveaux entrants. Il s'agit notamment des alliances, des programmes de fidélisation, des commissions aux agents de voyage, de l'utilisation des systèmes informatisés de réservation et de ce que l'on appelle des « *prix prédateurs* ».

(1) **Les alliances**

Au cours de ces dernières années, les alliances sont devenues l'un des principaux instruments de développement des compagnies aériennes et un enjeu majeur de politique aérienne. Aujourd'hui, quatre alliances représentent la moitié du trafic mondial en termes de passagers. Les compagnies aériennes américaines ont été particulièrement sollicitées, car s'allier avec elles constitue un moyen d'accéder au très important marché américain, notamment par l'intermédiaire des accords dits de partages de codes (« *code sharing* »). Cela désigne la pratique par laquelle une compagnie aérienne place son numéro de code sur un vol effectué par un avion d'une autre compagnie.

L'intérêt est double. Cela permet, tout d'abord, aux compagnies européennes d'accéder à un marché américain très protégé (interdiction du cabotage pour les compagnies étrangères, interdiction de racheter plus de 49 % du capital d'une compagnie américaine et limitation des droits de vote à 25 %, et, au-delà des contraintes juridiques, il y aurait une extrême difficulté économique pour une compagnie étrangère de s'implanter sur le marché domestique américain).

Plus généralement, cela permet de compléter un réseau à moindre coût, sans augmentation de capacités. L'avantage est parfois moins évident pour le passager qui n'est pas toujours informé de la compagnie sur laquelle il va réellement voyager.

Les franchises (« *franchising* ») constituent une variante extrême de ce type d'accords dans le sens où une compagnie « B » assure un service sous la marque de la compagnie « A ». Cela permet à des compagnies importantes de faire appel à de petits transporteurs pour assurer certaines liaisons, généralement à moindre coût. Entre autres, *British Airways* a particulièrement développé ce système au Royaume-Uni. Le franchisé bénéficie du trafic qui lui est apporté par le « *franchiseur* » et, de manière plus générale, d'un appui « *logistique* », en particulier l'accès aux systèmes de réservation et de fidélisation de la « *compagnie mère* ». En contrepartie, le franchisé doit accomplir certains efforts pour se mettre au niveau de celle-ci en termes de qualité de service.

Il est évident que de tels accords sont de nature à réduire la concurrence en renforçant le poids d'un transporteur déjà dominant. Ce type d'accords peut être plus nuisible en Europe qu'aux Etats-Unis, où il existe malgré tout, sur une même destination, au moins une concurrence indirecte entre « *hubs* ». Or, du fait de la géographie, ce type de concurrence vaut surtout pour les vols long-courriers. Du fait des distances plus courtes, une liaison avec correspondance, via un « *hub* », entre les principales villes européennes, n'est guère attrayante.

Ces alliances sont devenues un enjeu économique considérable. Quelques exemples aideront à mieux le comprendre.

Le cumul des vols d'*Air France*, de *Delta* et de *Continental*, dont l'alliance doit être encore approuvée par les autorités américaines, représenterait 49 % du total des vols proposés entre la France et les Etats-Unis, avec 116 vols par semaine, avec, par ailleurs, la possibilité, par des correspondances, de desservir différentes villes en France et aux Etats-Unis⁽¹³⁾.

Ainsi, si l'on prend l'alliance entre *Lufthansa* et *United*, elle représente, pour l'été 1997, 52,6 % des sièges entre l'Allemagne et les Etats-Unis. L'alliance entre *Delta*, *Swissair* et *Austrian* représente 87,4 % des sièges pour les liaisons Etats-Unis/Suisse alors que l'alliance *Delta/Austrian* représente 100 % des sièges entre les Etats-Unis et l'Autriche⁽¹⁴⁾.

De telles alliances doivent être autorisées ; leur approbation constitue un instrument de pression très utile à la disposition des Etats-Unis pour contraindre les Européens à signer des accords de libéralisation (cf. deuxième partie du présent rapport).

⁽¹³⁾ Source : *Air et Cosmos* ; 19 décembre 1997.

⁽¹⁴⁾ Source : *Airline Business* ; septembre 1997.

(2) Les autres formes d'accords entre compagnies aériennes de nature à réduire la concurrence

Il s'agit tout d'abord des programmes de fidélisation (« *frequent flier plans* » : un voyage gratuit pour X miles parcourus sur une compagnie appartenant à ce programme). L'objectif est naturellement de s'attacher la loyauté des passagers. Certains de ces programmes sont en outre associés à d'autres partenaires, ainsi des cartes de crédit, des chaînes d'hôtels, des compagnies de location de véhicules, de télécommunications et de restaurants. Cela élargit pour les compagnies aériennes la possibilité de vendre des « *miles* » supplémentaires, par l'intermédiaire de ses partenaires.

Il est évident que ce type de programme est d'autant plus attractif que la compagnie est grande. Il vaut, en effet, mieux gagner des voyages gratuits sur une compagnie disposant d'un réseau mondial que sur une petite compagnie régionale ne desservant que quelques villes, sauf à vouloir faire éternellement le même trajet.

Parfaitement légaux et légitimes, ces programmes rendent plus difficile l'arrivée de nouveaux entrants, surtout si cela se cumule avec un système de primes spéciales pour les agents de voyage en fonction du chiffre d'affaires réalisé avec une compagnie donnée. Dans son rapport précité d'octobre 1996, le GAO notait que les voyageurs pour raison professionnelle exigeaient souvent de voyager sur la compagnie avec laquelle ils avaient un programme de fidélisation, que les agents de voyage faisaient en sorte que les contrats de voyage (« *the travel contracts* »), que des entreprises peuvent avoir avec une compagnie aérienne, prennent en compte le désir des employés de ces compagnies d'accumuler des « *points de fidélité* » (« *miles* ») sur une grande compagnie tout en garantissant la rémunération des agents de voyage.

Il est important de noter que 90 % des voyages d'affaires sont réalisés à travers une agence de voyage. Les grandes compagnies aériennes peuvent d'ailleurs contrôler l'action des agences de voyage à travers les **systèmes informatisés de réservation (SIR)**, qu'elles possèdent d'ailleurs bien souvent. En août 1996, *American* possédait 100 % de la plus grande (« *Sabre* »), *US Airways* et *United* 98 % de la seconde (« *Apollo* »), *Delta*, *Northwest* et *TWA* détenant 95 % du troisième (« *Worldspan* »). Il est vrai que, moyennant rémunération, toute compagnie aérienne peut accéder à ces données. Mais, d'une part, il faut avoir les moyens de les payer et de les analyser et, d'autre part, les agences de voyage tendent à privilégier la compagnie propriétaire du SIR.

(3) Les pratiques « prédatrices »

Cette question fait aujourd'hui l'objet d'un débat assez vif aux Etats-Unis.

Sont visées sous cette rubrique les pratiques des compagnies dominantes tendant à éliminer de nouveaux entrants susceptibles de les concurrencer. Par exemple, si un nouvel entrant met en place une liaison point à point à tarifs très bas concurrençant une liaison avec correspondance d'une compagnie établie, celle-ci peut baisser tellement ses tarifs qu'elle élimine la concurrence. Il n'est pas aisé d'apporter la preuve de tels comportements, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté de déterminer les coûts d'une compagnie aérienne sur une liaison donnée.

Comme le reconnaît l'O.C.D.E.⁽¹⁵⁾, forum libéral s'il en est, il n'est pas aisé de distinguer un comportement d'éviction « *d'un comportement concurrentiel normal de baisse des prix ou d'amélioration de la qualité du service* ». En outre, « *comme il est important d'éviter d'affaiblir la concurrence sous le prétexte d'une protection contre des pratiques (mal définies) d'éviction, le Comité du droit et de la politique de concurrence de l'O.C.D.E. a recommandé que les accusations de pratiques d'éviction fassent en règle générale l'objet d'une analyse qui devrait, en pratique, écarter la plupart d'entre elles* ». De telles accusations resurgissent cependant périodiquement de la part des nouveaux entrants.

En Europe, *EasyJet* s'est ainsi plainte à la Commission de la tarification pratiquée par *KLM* (sur Amsterdam-Londres). L'objectif était d'obliger la compagnie néerlandaise à revenir aux tarifs pratiqués avant les baisses massives contestées par *EasyJet*⁽¹⁶⁾. La D.G. IV (concurrence) de la Commission m'a précisé que la plainte avait été retirée et confirmé qu'il était extrêmement difficile de démontrer de telles pratiques, ce qui explique l'absence de précédents, tant aux Etats-Unis qu'au plan communautaire.

C. Des rapports pacifiés entre civils et militaires

Dans son rapport sur le contrôle de la navigation aérienne⁽¹⁷⁾, M. Charles Josselin mettait en lumière les mauvaises relations entre les contrôles civils et militaires en France, à la différence de nombre de nos partenaires, en particulier l'Allemagne et le Royaume-Uni. L'exemple des Etats-Unis ne fait que renforcer le caractère exceptionnel de la situation

⁽¹⁵⁾ *L'avenir du transport aérien international*, O.C.D.E., 1997, pages 96 et 97.

⁽¹⁶⁾ *Airline Business* ; décembre 1997.

⁽¹⁷⁾ Rapport d'information (n° 2953) du 9 juillet 1996.

française. Aux Etats-Unis, la FAA est le seul gestionnaire (« *singlemanager* ») de l'espace aérien national dans le cadre du « *National Airspace System* » (système national de l'espace aérien).

Il a pour objectif, conformément à une loi de 1958, de :

– développer et exploiter un système commun du contrôle de la navigation aérienne pour les avions civils **et** militaires ;

– contrôler l'utilisation de cet espace par les militaires et les civils dans l'intérêt de l'efficacité et de la sécurité de tous.

Dans l'exercice de ses missions, la FAA doit, notamment, prendre en compte les exigences propres aux militaires. Concrètement, un élément clé du système tient à l'existence de procédures de contrôle de la navigation aérienne communes aux militaires et aux civils :

- Les vols militaires de routine sont conduits au sein de l'espace aérien national, sous l'autorité de la FAA. Dans le cadre de ce système commun, en fonction de la zone géographique considérée, le contrôle est fourni par des civils **ou** des militaires.

- Cela n'est possible que parce que **les contrôleurs militaires sont formés et reçoivent une qualification (« certified ») sur la base des normes de la FAA, en utilisant les procédures A.T.C. (« Air Traffic Control » : contrôle de la navigation aérienne) de la FAA et sont autorisés à fournir un service A.T.C. aux avions civils et militaires.**

- La mise en commun des équipements civils et militaires renforce la capacité globale du système.

- Il existe des zones réservées aux militaires (« *special use airspace* ») pour l'entraînement et les essais. **Elles sont affectées aux militaires par la FAA, après enquête publique.** Elles ne sont pas nécessairement réservées en permanence aux militaires.

- Certaines zones, de moindre importance (« *low level* »), sont soumises à une procédure formelle et font l'objet d'un accord direct avec les bureaux régionaux de la FAA.

La coordination entre les civils et les militaires est tout d'abord assurée par la présence de détachements militaires auprès de la FAA, au niveau fédéral et régional. Des personnels du ministère de la défense (DOD) sont également détachés auprès de la FAA. Ils ne sont plus

supposés représenter le DOD, qui se voit d'ailleurs rembourser leur rémunération par la FAA (« *military reimbursables* »). A l'inverse, des représentants de la FAA (« *air traffic representatives* ») sont en poste dans des centres militaires de contrôle et des grands centres de commandement de l'armée de l'air.

Un service spécial, géré par la FAA (« *Central Altitude Reservation Function* »), est chargé de la coordination des déploiements à grande échelle d'avions militaires, tant aux Etats-Unis qu'à l'étranger. Cela vaut pour les exercices et pour les opérations réelles, comme la guerre du golfe.

La spécificité des Etats-Unis est réelle. La principale tient évidemment à la taille du pays. Il est plus facile de concilier les besoins de tous les utilisateurs lorsque l'espace est, globalement, largement disponible, en particulier dans des régions peu peuplées comme l'Arizona ou le Nevada.

Pour autant, certains aspects du système américain me paraissent transposables chez nous. Je pense plus particulièrement aux points suivants :

– l'idée d'un espace aérien national unique, commun aux militaires et aux civils, géré sous l'autorité de l'administration civile ;

– l'idée d'une formation commune aux contrôleurs civils et militaires ;

– l'attribution de zones affectées aux militaires, après enquête publique, par l'administration civile.

En ce qui concerne l'avenir, les Etats-Unis ont fait le choix du « *free flight* » (textuellement « *vol libre* ») et du « *global navigation satellite system* ».

Par le passé, la FAA a éprouvé des difficultés à moderniser son système. L'évolution de la technologie lui paraît permettre de procéder à des changements radicaux.

Le concept de « *free flight* » consiste à permettre aux pilotes de choisir leur propre route et de déposer un plan de vol choisissant la route la plus économique et la plus efficace. Cette liberté pourrait être restreinte à l'approche des aéroports encombrés, lorsque l'espace aérien est congestionné, etc.

En schématisant, cette évolution serait rendue possible par l'évolution des technologies. Les satellites (« *global positioning system* » : G.P.S.) permettent de définir précisément une position. Les échanges **automatiques** de données entre les satellites, les installations au sol autoriseront une large automatisation du système.

Le système comporte deux zones, une zone protégée, la plus proche de l'avion, dans laquelle aucun avion ne doit pénétrer, et une zone d'alerte, plus éloignée, destinée à permettre des corrections en temps utile. Des interrogations subsistent encore. Les interrogations techniques sont liées à l'intégrité du système, à sa précision, aux capacités de traitement nécessaires de la part des ordinateurs, etc.⁽¹⁸⁾. Sur le plan économique, la question fondamentale est celle de la date à laquelle le système terrestre pourrait être arrêté (« *decommissioning* »), le nouveau système s'y substituant. Cela dépend aussi de la volonté des compagnies aériennes de s'équiper du système en question (avionique), la date de mise en service étant actuellement 2001.

Le coût d'un récepteur pour des avions commerciaux s'étalerait de 20 000 (121 200 francs) à 50 000 dollars (303 000 francs). Il faut y ajouter une mise à jour mensuelle des bases de données.

En d'autres termes, si les compagnies aériennes tendent à s'équiper, la FAA devra retarder la fermeture des installations actuelles. Globalement, le système resterait cependant financièrement positif, selon le GAO.

Si ce système devait se révéler techniquement et économiquement fiable, il ne manquerait pas d'avoir un impact sur les compagnies aériennes non américaines dès lors qu'elles voudraient se poser sur le sol des Etats-Unis.

D. Le financement des infrastructures et de la FAA

1) Le financement de l'administration

La FAA étant notamment responsable du contrôle de la navigation aérienne, il est intéressant de préciser la structure de son budget :

⁽¹⁸⁾ Pour une analyse plus précise, on peut se reporter à une étude du GAO du 1er octobre 1997 : « *Observations on the wide area augmentation system* ».

- A hauteur de 75 %, son budget provient des taxes payées par les usagers, qui se décomposent ainsi :

- . taxes sur les billets domestiques,
- . taxes sur le fret,
- . taxes sur les carburants,
- . taxes sur les départs internationaux.

- A hauteur de 25 %, ces ressources proviennent du budget général.

La structure de financement est donc très différente de la nôtre, dans laquelle les compagnies aériennes assument *directement* une part très importante des charges totales. Toutes comparaisons, comme celles dressées par la Commission européenne, s'en trouvent donc faussées.

2) *Les aéroports*

En vue d'une comparaison entre l'Europe et les Etats-Unis, je soulignerai plusieurs points. En premier lieu, contrairement à ce que l'on pourrait être tenté de croire, **les aéroports ne sont pas privatisés**, même si le secteur privé peut participer à leur gestion. Ce sont généralement des aéroports municipaux. Celui de Chicago (*O'Hare*) est ainsi géré par la ville. La législation actuelle rend d'ailleurs quasi impossible la privatisation. En effet, l'acceptation des fonds fédéraux interdit :

- la fermeture ou la vente d'aéroports sans l'approbation de la FAA ;
- l'utilisation des revenus des aéroports à d'autres fins que les besoins de l'aéroport ;
- d'accorder des droits exclusifs ;
- de taxer les passagers sans l'approbation de la FAA.

Des réflexions sont engagées sur l'opportunité de lever l'interdiction d'affecter des revenus de l'aéroport à des fins ne relevant pas de l'aéroport. Des expérimentations sont en cours. Un changement radical paraît cependant peu probable.

Il existe ensuite un soutien public significatif aux investissements dans les aéroports.

Le tableau ci-après résume les prévisions de financement des aéroports pour les cinq années à venir :

- Marché des capitaux (obligations) ^(*) :	10 à 12,5 milliards de dollars (de 60,6 à 79,7 milliards de francs)
- Revenus des aéroports et réserves :	5 milliards de dollars (30,3 milliards de francs)
- Subventions pour la construction de la FAA :	6 à 8,5 milliards de dollars (de 36,3 à 51,5 milliards de francs)
- « <i>Passenger facility charges</i> » (taxes) :	5 milliards de dollars (30,3 milliards de francs)

Source : FAA.

(*) Des exonérations fiscales existent.

En moyenne, la part des fonds fédéraux représente 90 % du financement pour les petits aéroports contre 15 % pour les grands aéroports.

En schématisant, deux types d'accords existent entre les compagnies aériennes et les aéroports. Soit les compagnies participent au risque et ces revenus sont alors partagés entre eux, soit l'aéroport prend le risque et la compagnie aérienne paie alors le coût des services.

*

Je noterai enfin que les ventes par Internet commencent, semble-t-il, à se développer significativement aux Etats-Unis.

*

* *

II. LA LIBERALISATION DANS L'UNION EUROPEENNE

A. Un processus moins brutal qu'aux Etats-Unis

Le point commun entre les deux expériences tient à la motivation : fournir le produit le moins cher possible au consommateur.

La principale différence tient au caractère progressif du processus en Europe, puisqu'il s'est étalé sur dix ans, en trois phases⁽¹⁹⁾, en 1987, 1990 et 1992, le cabotage au sein de l'Union européenne étant enfin autorisé à compter du 1er avril 1997. Aux Etats-Unis, le changement intervint presque du jour au lendemain.

La libéralisation a été moins brutale en Europe qu'aux Etats-Unis. Cela tient à son caractère progressif, mais également aux restrictions « *physiques* » à l'arrivée de nouveaux entrants. Les grandes plates-formes aéroportuaires européennes sont souvent saturées. En outre, le territoire de l'Union européenne est nettement plus petit que celui des Etats-Unis. La population y est plus concentrée et les distances entre aéroports plus courtes. A l'inverse, les trains à grande vitesse peuvent concurrencer l'avion sur certaines liaisons. En conséquence, les effets, positifs et négatifs, de la libéralisation ont été moins marqués qu'aux Etats-Unis. Il n'y a, en particulier, eu ni disparition de transporteur majeur, ni de guerre tarifaire d'une ampleur comparable à celles que l'on a connues outre-Atlantique.

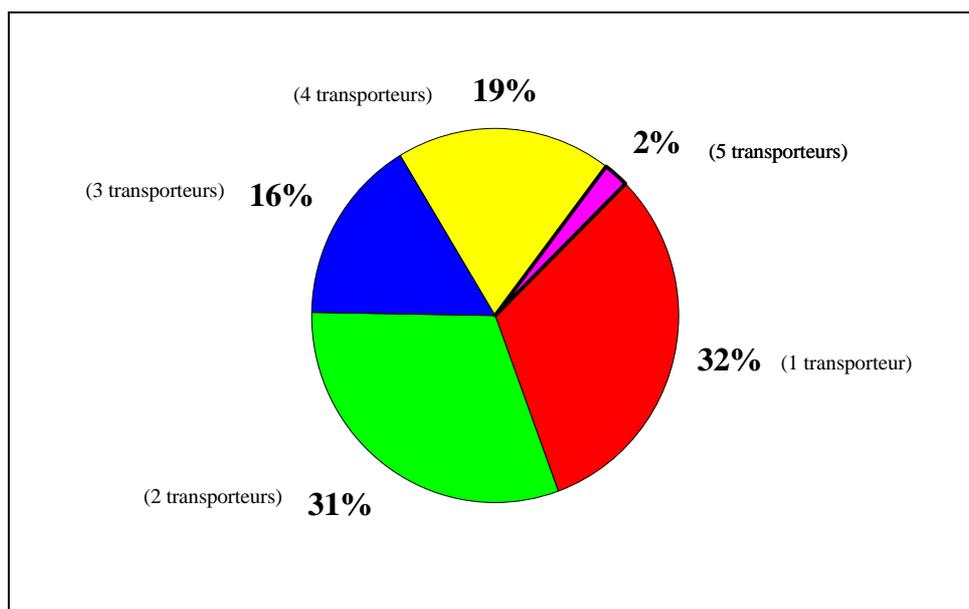
Je peux partager, sur ce point, l'analyse de la Commission européenne⁽²⁰⁾. Ainsi, si au début de la mise en oeuvre du troisième paquet, il existait 490 routes, il en existe à présent environ 520. 30 % des routes

⁽¹⁹⁾ que l'on a appelées « *paquets de libéralisation* ». Le troisième paquet, en 1992, a été le plus déterminant.

⁽²⁰⁾ Communication sur « *L'impact du troisième paquet de mesures de libéralisation du transport aérien* » (COM (96) 514 final du 22 octobre 1996).

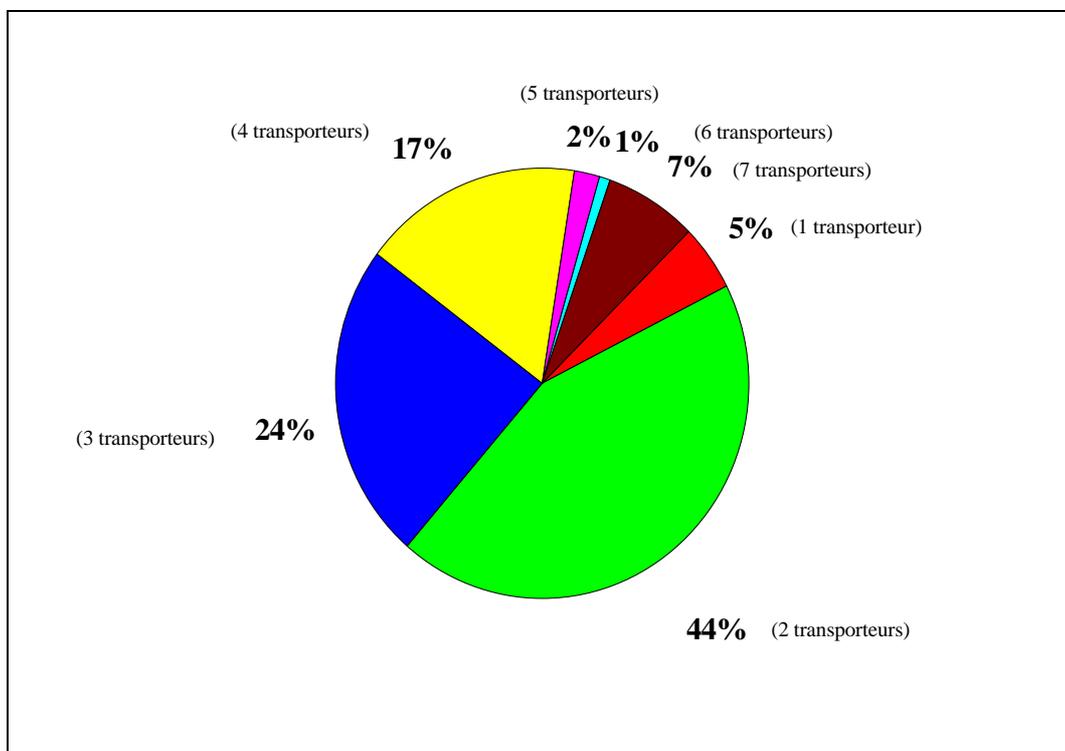
communautaires sont opérées par deux opérateurs et 6 % par trois opérateurs ou plus. Selon la Commission, la concurrence n'a vraiment joué que sur les routes à plus de deux transporteurs. Un des développements les plus intéressants est certainement le fait que le nombre d'opérateurs, sur un nombre significatif de routes domestiques, soit passé de un à deux. Le nombre de routes domestiques exploitées par au moins deux concurrents est passé de 65 en janvier 1993 à 114 en janvier 1996. De plus, la part de marché du transporteur dominant a souvent baissé au profit du deuxième transporteur. Une analyse plus fine, ne prenant en compte que les liaisons sur lesquelles plus de 2 000 sièges par semaine sont disponibles (seules liaisons où la concurrence peut réellement se développer), fait apparaître un impact plus important de la concurrence, comme l'indiquent les graphiques ci-après.

**Europe des Quinze : sièges domestiques disponibles
(routes > 2000 sièges/semaine)**



Source : D.G.VII

Europe des Quinze : sièges à l'international disponibles (routes > 2000 sièges/semaine)



Source : D.G.VII

Les possibilités d'accès au marché ont été utilisées : il existe à présent 30 routes opérées en 5ème liberté contre 14 en janvier 1993. Les obligations de service public, c'est-à-dire les lignes intéressant l'aménagement du territoire, ont été maintenues et utilisées sur une centaine de routes en Irlande, Suède, Royaume-Uni, Portugal, France et Norvège.

La baisse des tarifs a été moins spectaculaire qu'aux Etats-Unis, même s'il est vrai que la part des tarifs promotionnels a sensiblement progressé. La Commission souligne que « *la forte baisse de près de 20 % de la recette unitaire atteste également de cette tendance* ». Tel n'a pas été le cas pour les tarifs les plus flexibles, qui ont même connu une légère augmentation.

Elle ajoute que « *certaines marchés domestiques (l'Italie (sauf Rome-Milan), le Portugal et la Finlande, l'Irlande, l'Autriche, les Pays-Bas et la Grèce) ne connaissent toujours pas de véritable concurrence, soit parce que la concurrence ne joue qu'au niveau de la qualité et du service*

plutôt que des prix, soit parce que les lignes domestiques sont exploitées en monopole. »

Par ailleurs, il y a eu, depuis 1993, environ 80 créations de compagnies pour 60 disparitions.

En résumé, la Commission européenne identifie quatre zones d'ombre :

- les tarifs ;
- les restrictions à la capacité (aéroports, contrôle de la navigation aérienne) ;
- les coûts des services aériens (assistance en escale, contrôle de la navigation aérienne et redevances aéroportuaires). Ils seraient de 40 % supérieurs à ceux pratiqués aux Etats-Unis. Comme je l'ai montré ci-dessus, cet argument est fort discutable ;
- l'accès au marché.

Il est cependant intéressant de relever le développement récent de transporteurs à bas coûts et à bas tarifs, ainsi *Virgin Express*, *Debonair* et *EasyJet*.

Ces compagnies à bas coûts peuvent, notamment, tenter de concurrencer les grandes compagnies fondées sur une organisation complexe, et donc coûteuse, en réseau, avec des liaisons de point à point.

« *Le britannique EasyJet fait partie de ces nouvelles compagnies à bas tarifs qui entendent bien profiter de la libéralisation totale du ciel européen. Comme Ryanair, Virgin Express et Debonair, elle s'épanouit sur le créneau précis des voyages à bas tarifs et sa politique est entièrement basée sur les réductions de coûts. Les dirigeants d'EasyJet étaient leurs choix d'une liste imparable d'arguments :*

- . *sous-traitance au maximum : utiliser les compétences des autres en matière de maintenance, etc. ;*
- . *une seule classe économique ;*
- . *pas de commission versée aux agences : commercialisation propre ;*
- . *simplicité maximale du réseau : dix lignes aller-retour ;*
- . *utilisation d'aéroports secondaires : taxes inférieures ;*
- . *service de bord réduit au minimum : pas de repas servi ;*
- . *frais annexes minimisés : pas de billets, bas salaires ;*
- . *indépendance : réseau de réservation, emprunts bancaires ;*
- . *personnel et organisation réduits. »*

Source : *Air et Cosmos* ; décembre 1997.

On peut également relever que 28 % des passagers d'*EasyJet* voyageaient pour affaires en 1996 alors même que ce n'est pas la cible principale d'une compagnie à bas coûts⁽²¹⁾. Cela s'explique, semble-t-il, par le fait que cette compagnie offre des billets aller simple, à bas tarifs, sans les restrictions imposées habituellement par les compagnies aériennes (par exemple, passer sur place la nuit du samedi), afin de préserver leur clientèle « *affaires* » qui paie très cher cette absence de restrictions.

De manière plus générale, certaines évolutions semblent se dessiner. *British Airways* a annoncé son intention de lancer une compagnie à bas coûts, en riposte d'ailleurs à des compagnies comme *EasyJet* et, en Allemagne, *Lufthansa* étudie la possibilité de lancer un produit à bas tarifs sur les liaisons à courte et moyenne distance qui ne contribuent pas à l'alimentation de ses « *hubs* ».

La Commission fait enfin valoir que « *le marché intérieur reste fragile dans la mesure où il demeure incomplet sur le plan externe, puisqu'il continue à être soumis aux accords bilatéraux entre les Etats membres de la Communauté et les Etats tiers* ». Elle ajoute que « *ces accords contiennent toujours des dispositions incompatibles avec le marché intérieur, telles les clauses de désignation nationale, leur*

⁽²¹⁾ Cf. *Airline Business* ; décembre 1997.

existence est en partie responsable du manque de pression concurrentielle sur le marché communautaire. C'est afin de préserver le marché intérieur de l'aviation et d'être en mesure de maîtriser l'impact que les accords bilatéraux peuvent avoir sur le marché communautaire que la Commission propose des négociations avec les pays tiers» (Cf. la deuxième partie de ce rapport pour une analyse de ses propositions).

Elle entend également exercer un contrôle accru sur les alliances.

Sur ce point, et sur d'autres, la Commission propose une série de réponses que j'examinerai ci-après dans mon rapport.

La quasi-absence d'analyse des conséquences sociales de la libéralisation est d'ailleurs révélatrice de l'importance que la Commission européenne y attache, même si elle indique qu'une étude sur l'impact social de la libéralisation est en cours, ceci en octobre 1996, trois ans après le troisième paquet de libéralisation !

B. Vers une Europe du moins-disant social ?

La crainte est de plus en plus vive de voir le transport aérien connaître le même sort que la marine marchande.

L'O.C.D.E.⁽²²⁾ elle-même admet qu'il s'agit d'une possibilité :

« [...] avec l'assouplissement de ces règles [sur les participations étrangères dans les compagnies aériennes] et la multiplication des accords bilatéraux, il est possible que les compagnies aériennes adoptent des « pavillons de complaisance », comme l'a fait une grande partie de la marine marchande mondiale. En principe, les transporteurs choisiront de s'enregistrer dans les Etats où la fiscalité sera légère et où ils pourront se procurer leur main d'œuvre ainsi que d'autres facteurs de production au meilleur coût. L'apparition de marchés de la location d'aéronefs avec équipage donne beaucoup de souplesse aux transporteurs qui veulent utiliser un pavillon de complaisance. Les compagnies aériennes pourraient suivre des stratégies d'enregistrement de complaisance pour limiter leurs coûts au minimum, puisqu'il est démontré que les coûts des navires battant pavillon de complaisance sont plus faibles que ceux des navires enregistrés dans d'autres pays ».

⁽²²⁾ *L'avenir du transport aérien international. Quelle politique face aux mutations mondiales ?*, 1997, pages 138 et 139.

L'O.C.D.E. reconnaît que cela pourrait « *poser des problèmes sur le plan de la sécurité ainsi qu'au niveau environnemental et social* ». La réponse apportée par l'O.C.D.E. n'est cependant guère satisfaisante :

« Le défi institutionnel qui se pose dans le secteur de l'aviation internationale est de trouver des moyens de tirer parti de la mobilité internationale du capital mais en même temps d'éviter les problèmes liés aux pavillons de complaisance. En ce qui concerne la sécurité et l'environnement, toutefois, un cadre plus libéral ne signifie pas que les pays renoncent à la possibilité de veiller au respect de normes appropriées. Ils ont la souveraineté sur leur espace aérien et peuvent utiliser cette souveraineté pour faire appliquer les normes internationales élaborées par l'OACI. Par ailleurs, le problème des paradis fiscaux n'est pas propre à l'aviation internationale mais concerne un large éventail de secteurs de services (par exemple, le secteur financier international) et peut être traité dans le cadre d'une structure institutionnelle plus large ».

Le problème est, cependant, assez largement théorique aujourd'hui, compte tenu, notamment, des contraintes en matière de nationalité posées par les accords bilatéraux de droits de trafic. Les délocalisations hors de l'Union européenne ne peuvent être que partielles, ainsi le traitement en Asie de la comptabilité.

Le risque de délocalisation « *intra-communautaire* » est en revanche très réel du fait de l'existence d'un marché unique et de la libre circulation en son sein. Il sera de plus en plus tentant pour une compagnie aérienne d'installer son siège au Royaume-Uni ou en Irlande⁽²³⁾, où les salaires sont plus bas, la législation sociale moins favorable, etc. Le risque est accru du fait des disparités existantes sur ces différents points au sein de l'Union européenne. La dégradation des conditions de travail n'est cependant pas uniquement, ni même principalement, liée à la délocalisation. La pression à la baisse des coûts induite par la déréglementation y suffit.

L'externalisation, c'est-à-dire la sous-traitance, s'est également très largement répandue, ce qui constitue plutôt un facteur de précarisation, sans que l'on en soit encore au stade de la « *compagnie virtuelle* » qui aurait externalisé la quasi-totalité de ses fonctions.

L'Europe a jusqu'à présent très largement ignoré le volet social de la libéralisation. Les raisons en sont multiples : indifférence de la Commission, primauté absolue de l'idéologie libérale sur toute autre considérable, mais également extrême complexité du sujet ; les systèmes de

⁽²³⁾ Des services de réservation y ont ainsi été délocalisés.

formation et de qualification ainsi que les conditions de travail⁽²⁴⁾ varient très sensiblement d'un pays à l'autre. Depuis des années, la Communauté s'efforce ainsi sans succès d'élaborer un texte sur la limitation des temps de vol. Le débat porte notamment sur la durée du repos préalable à un vol. Il est, par exemple, de douze heures au Royaume-Uni alors que dans le système français, si les vols ont une durée inférieure à six heures, ce temps de repos préalable peut être ramené à dix heures. L'incidence économique de ce type de décisions est importante car toute l'organisation des réseaux est fondée sur la réglementation existante. De même, le système français de formation des pilotes se caractérise par une très longue formation initiale alors que beaucoup d'autres pays privilégient la formation continue. On rejoint là une défaillance plus fondamentale du processus de décision européen. La Communauté a libéralisé sans harmonisation préalable au même établissement d'un minimum acceptable de règles sociales, de « *garde-fous* ». Or, il est plus facile de déréglementer que d'harmoniser et lorsque l'on a abrogé les entraves à la libre concurrence, il n'existe plus d'incitation poussant nos partenaires, souvent plus libéraux, à faire des concessions en ce domaine. Pour autant, il ne faut pas renoncer et je ferai le point, dans une troisième partie, sur l'état de l'avancement des travaux de la Communauté en matière sociale.

La Commission notait, certes, que le bilan est négatif puisque, selon elle, « *les transporteurs de l'AEA*⁽²⁵⁾, [...], *ont ainsi réduit leur personnel de 5 000 unités en 1994, ramenant le niveau total des effectifs occupés à celui de 1986 [...]* ». Mais elle ajoute qu'« *une concurrence plus importante [...] devrait équilibrer dans une certaine mesure la restructuration déjà en cours [...]* ».

Le commissaire Kinnock m'a cependant affirmé que l'on en était aujourd'hui revenu à un solde « *neutre* », du fait des créations d'emplois intervenues dans ce secteur.

C. Une adaptation inégale selon les pays

A l'exception de *British Airways*⁽²⁶⁾, la plupart des compagnies aériennes européennes ont éprouvé de grandes difficultés d'adaptation.

⁽²⁴⁾ Cf. l'annexe 2 pour quelques éléments d'information sur ce sujet.

⁽²⁵⁾ l'AEA (*Association of European Airlines*) réunit les compagnies suivantes : *Adria Airways, Aer Lingus, Air France, Air Malta, Alitalia, Austrian Airlines, Balkan, British Airways, British Midland, Cargolux, CSA, Cyprus Airways, Finnair, Iberia, Icelandair, JAT, K.L.M., Lufthansa, Luxair, Malev, Olympic Airways, Sabena, SAS, Swissair, TAP Air Portugal, Turkish Airlines*.

⁽²⁶⁾ Cette compagnie avait commencé bien plus tôt, en 1986, le processus d'adaptation à la libéralisation du transport aérien.

Seules les aides d'Etat ont empêché la disparition de compagnies comme *Iberia*, *Air France*, *Sabena*, *TAP*, *Aer Lingus*, *Olympic Airways*.

1) *La France a éprouvé une exceptionnelle difficulté à s'adapter*

Bien qu'elle ait accepté les trois paquets de libéralisation, « *nous sommes entrés à reculons dans la libéralisation. Nous n'avons pas cherché à nous y préparer. Nous avons mené des batailles de retardement parfaitement vaines, voire contre-productives. Une attitude purement défensive. [...]. D'autres, avec naïveté, disaient « non à la libéralisation » et refusaient, par conséquent, toute action qui eut pu y préparer parce qu'elle mettait un doigt dans l'engrenage de l'acceptation* »⁽²⁷⁾.

Comme, malgré tout, la libéralisation se mettait en place, et après avoir perdu avec l'Etat diverses batailles d'arrière-garde⁽²⁸⁾, *Air France* se retrouva dans une situation catastrophique que son ancien président résumait ainsi :

« *Elle (Air France) était passée à côté de la transformation en profondeur du secteur, née de la libéralisation. A l'abri d'une économie relativement administrée et protégée, elle avait su développer pendant des décennies un remarquable réseau, un outil industriel moderne, un savoir-faire technique exceptionnel. Mais elle avait loupé la double révolution engendrée par la dérégulation : révolution commerciale et révolution des coûts* ».

⁽²⁷⁾ Entretien avec Christian Blanc, notes de la Fondation Saint-Simon ; décembre 1996.

⁽²⁸⁾ Cf., notamment, les décisions « *Viva Air* » et « *TAT* » de la Commission.

La France a tenté de réglementer l'affectation entre les aéroports parisiens de manière contestable.

Je rappellerai ici l'un des cas les plus connus, celui de TAT⁽²⁹⁾. La France refusa d'autoriser une liaison entre Londres et Orly le 18 août 1993. Le 6 décembre 1993, les règles de répartition du trafic furent publiées; Il en ressortait que seuls les liaisons à destination ou en provenance de France pouvaient partir d'Orly et de C.D.G. Les liaisons intra-communautaires ne pouvaient le faire que de C.D.G. En outre, des dérogations permettaient notamment certains départ d'Orly pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal, ainsi que certains vols charters. Des objectifs à long terme plus libéraux étaient, par ailleurs, annoncés.

L'aéroport d'Orly concentrant l'essentiel du trafic entre Paris et la province, la Commission décida que « *l'arrêté en cause doit être regardé comme introduisant [...] une **discrimination** à l'égard des transporteurs communautaires autres que les transporteurs établis en France et, dans une moindre mesure, que les transporteurs grecs, portugais et espagnols en ce qui concerne l'exploitation des liaisons intérieures françaises aboutissant à Paris* » (dans la perspective de services de cabotage consécutif). En outre, la mesure n'est ni objective, ni constante. Ainsi, l'Italie était exclue des champs des dérogations et 27 destinations, dont sept moyens courriers, situées hors de la Communauté, étaient desservies à partir d'Orly et C.D.G., etc.

Deux observations pour compléter ce jugement.

En premier lieu, au-delà d'Air France, le bilan n'est guère positif pour l'ensemble du transport aérien français. Beaucoup de compagnies privées ont, soit été rachetées, ainsi TAT et Air Liberté par *British Airways*, soit connaissent des difficultés. La concurrence sur notre marché domestique est, aujourd'hui, réduite après une courte guerre tarifaire « *à l'américaine* ». Il y a cependant eu un impact durable sur le niveau moyen des tarifs avec, comme conséquence, une baisse de la recette unitaire. L'impact a, en revanche, été très fort sur l'outre-mer. La différence s'explique par le niveau très élevé des marges et des tarifs sur l'outre-mer, alors qu'Air Inter avait su développer un produit à un tarif beaucoup plus raisonnable. La libéralisation a sensiblement « *démocratisé* » l'accès aux départements et territoires d'outre-mer.

Seules quelques compagnies se sont vraiment développées, mais sur des marchés finalement assez spécifiques. Je pense à Corsair, compagnie « *de* » Nouvelles Frontières, créée par l'un des plus anciens et des plus chauds partisans de la libéralisation, M. Jacques Maillot. La seconde exception, notable, est celle de « *Regional Airlines* » qui, en dépit de son nom, est une compagnie française qui s'est développée à partir d'un « *hub* » situé à ... Clermont-Ferrand et, contre toute attente, prospère sur

⁽²⁹⁾ Pour une analyse complète, voir la décision du 27 avril 1994, *Journal officiel* des Communautés européennes du 19 mai 1994, n° L 127/22.

le marché des lignes régionales en Europe, en passant, par ailleurs, des alliances avec des grandes compagnies pour compléter son réseau.

En second lieu, il est peu probable qu’Air France se soit redressée sans l’aide de la Commission européenne. Ce jugement n’est paradoxal qu’en apparence. Il s’est en effet avéré que seule une instance externe était capable d’obtenir qu’un plan de redressement soit **réellement** mis en œuvre, à la différence de ce qui était advenu par le passé. La libéralisation en plusieurs tranches de l’aide a permis de contrôler le respect des engagements pris lors de l’acceptation de versement de l’aide par la Commission.

La pression a été renforcée par la décision de la Commission de considérer qu’une aide ne peut, sauf circonstances exceptionnelles et imprévisibles, être renouvelée⁽³⁰⁾.

Globalement, l’attitude de la Commission a donc été justifiée.

Aujourd’hui, Air France a accompli d’énormes progrès.

Elle s’est dotée des instruments de gestion modernes, tels que programme de fidélisation, optimisation des réseaux, mise en place d’un « *hub* » à Roissy, redéfinition du réseau en fonction d’objectifs purement commerciaux.

Les relations sociales ont été remises à plat. Cela s’est fait ni sans difficultés, ainsi les plaintes des Etats ou des villes françaises qu’Air France a cessé de desservir, ni sans régressions sociales (réduction des effectifs, remise en cause des situations acquises, etc.). Encore qu’il faille noter qu’un certain accord a pu se faire avec une partie du personnel en vue de sauver l’entreprise. Je pense en particulier aux pilotes, dont l’attitude réaliste est parfois rapprochée de leurs homologues américains.

2) ***Le redressement d’Air France est bien engagé***

Les résultats sont, en effet, là :

- Un an et demi après sa création, le « *hub* » a permis d’accroître le trafic passagers de 40 %.
- Le nombre de passagers en correspondance a augmenté de 50 %.

⁽³⁰⁾ Encore convient-il de noter que pour ne pas se renier, la Commission a dû décider, en 1996, qu’une seconde aide à *Iberia* ne constituait pas une aide d’Etat mais une opération financière normale...

- 1 000 emplois ont été créés par Air France.

• Le profit semestriel d'Air France a triplé d'avril à septembre 1997, par rapport à la période comparable de l'année précédente, pour atteindre 1,8 milliard de francs.

En 1995, la perte était de 2,4 milliards de francs.

J'ai pu personnellement constater la très grande efficacité du « *hub* » d'Air France, organisé autour de six plages horaires de rendez-vous, arrivées et départs ; cela suppose une très grande efficacité des transferts des passagers et des bagages pour assurer des correspondances dans un délai qui peut n'être que de 45 minutes, sans dépasser deux heures.

Cette organisation génère un départ et une arrivée toutes les deux minutes dans les six plages de rendez-vous, ce qui représente 530 mouvements d'avion par jour. J'ai également noté les premiers succès de la mise place d'un « *hub* » secondaire d'Air France à Lyon, dont l'objectif est de relier les grandes villes de France à quatre pays européens : l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne.

Enfin, la nomination de M. Jean-Cyril Spinetta à la tête d'Air France constitue un autre atout pour la compagnie nationale. Outre sa bonne connaissance du transport aérien, il est le mieux à même de transformer la fusion de droit entre Air France et Air Inter en une fusion effective. Il dispose, en outre, d'un sens reconnu du dialogue social.

Pour autant, tout n'est pas résolu.

3) *La poursuite des efforts d'adaptation s'impose néanmoins*

Air France souffre encore de nombreuses faiblesses.

λ Air France n'est pas intégrée dans un réseau mondial d'alliances, à la différence de ses principales concurrentes⁽³¹⁾. *Alitalia* a récemment préféré s'allier à *KLM* plutôt qu'avec Air France qui a, certes, une alliance avec *Delta* et *Continental*, mais celle-ci est subordonnée à l'acceptation des autorités américaines, elle-même conditionnée à la signature d'un traité bilatéral de libéralisation du trafic entre les Etats-Unis et la France.

⁽³¹⁾ La plus grande, sinon la plus solide, « *Star Alliance* », réunit *Lufthansa*, Air Canada, *United Airlines*, *SAS*, *Thai*, *South African Airways*, *ANA* et *Varig*. En juin 1997, *Lufthansa* estimait que cette alliance lui ferait économiser entre 200 et 300 millions de DM cette année là.

Air France se retrouve ainsi très isolée sur la scène mondiale, et même européenne. Les concurrents en Europe ont des alliances avec d'autres compagnies européennes : *KLM* avec *Alitalia* et *Air UK* ; *British Airways* avec *Iberia*, *Finnair*, *Deutsche BA* et sa filiale en France ; etc. Plus inquiétant encore, les concurrents d'Air France ont des alliés, voire des filiales en France : *British Airways* contrôle ainsi TAT et Air Liberté, qu'elle a d'ailleurs fusionnés ; Air Littoral est lié à *Lufthansa* ; ... *Tout cela ne contribuera pas à alimenter le « hub » d'Air France.*

λ Sa rentabilité reste inférieure à celle de ses concurrents directs en Europe, *Lufthansa* et surtout *British Airways*.

Ce point est d'autant plus important que le transport aérien connaît actuellement une conjoncture exceptionnellement favorable et qu'un retournement à court ou moyen terme est inévitable.

λ L'excellent coefficient de remplissage des vols d'Air France, qui contribue à ses bons résultats, traduit évidemment des progrès en termes d'efficacité économique. C'est aussi la résultante d'une flotte insuffisante par rapport à la demande. Cela tient aux exigences posées par la Commission en matière de limitation de l'offre et de la capacité durant le plan de restructuration afin de ne pas fausser la concurrence. Rappelons qu'avant la libéralisation, il n'était guère possible de fausser la concurrence puisque celle-ci n'existait quasiment pas (les parts de marché étaient très largement la résultante d'accords bilatéraux entre Etats). En tout état de cause, l'état des finances d'Air France eût difficilement permis un grand programme d'investissement.

Alors qu'aujourd'hui cette situation s'est assainie et que les contraintes liées au plan de restructuration ne pèsent plus sur elle, Air France a décidé de lancer un programme massif de renouvellement de d'expansion de sa flotte.

Le Président Spinetta a fait part de son intention de lancer un plan d'investissement de 40 milliards de francs d'ici l'an 2002. Il entend en assurer le financement par une réduction de 10 % des coûts d'Air France d'ici l'an 2000. Le renouvellement de la flotte est d'autant plus essentiel qu'Air France doit pouvoir utiliser les nouvelles opportunités générées par les troisième et quatrième pistes de Roissy.

La santé retrouvée d'Air France devrait également permettre de procéder à une ouverture partielle du capital de la compagnie.

Dans ce cadre, les salariés se verraient proposer 20 % du capital sur la base du volontariat, les pilotes se voyant réserver une tranche de 10 %

en échange d'une réduction de salaire uniforme de 15 %. Cela contribuerait également à la liquidité des titres détenus par les personnels depuis 1994 dans le cadre d'une opération d'esprit similaire.

La première réaction du Syndicat national des pilotes de ligne (S.N.P.L.) a été très négative⁽³²⁾. Son Président a émis de très sérieux doutes sur la pertinence d'un tel schéma dans une entreprise privée. Il ajoute que « *le problème de fond, qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux pilotes, est l'absence de confiance des employés dans le futur d'Air France. Celle-ci peut-elle être une entreprise de transport aérien et gagner de l'argent comme British Airways et Lufthansa ? ... Les pilotes sont aujourd'hui confrontés à une exploitation qui ne marche pas. Les strates de décision sont encore trop nombreuses. Les inerties de fonctionnement dues aux hiérarchies et aux méthodes sont trop lourdes ...* ».

λ Air France doit enfin se préparer à l'accentuation de la concurrence liée à un futur accord de libéralisation entre la France et les Etats-Unis.

Rien n'est gagné et les efforts d'adaptation doivent donc être poursuivis. Pour autant, cela n'exige en aucune manière la privatisation de l'entreprise.

4) La privatisation n'est ni souhaitable ni indispensable

L'ouverture partielle du capital permettrait d'associer plus étroitement les personnels à la gestion de l'entreprise tout en autorisant, le cas échéant, des apports extérieurs de capitaux ou des participations d'autres compagnies. Il n'est nul besoin d'aller plus loin.

Ces prises de participation, croisées ou non, ne sont d'ailleurs pas indispensables. Elles n'ont jamais empêché la dissolution d'une alliance, sauf à être majoritaires et à constituer une forme de rachat. La participation de *British Airways* dans le capital d'*US Airways* n'a ainsi pas empêché la remise en cause de l'alliance entre ces deux compagnies. Par le passé, la prise de participation d'Air France dans le capital de *Sabena* n'a pas empêché l'alliance entre ces deux compagnies de se dissoudre. Une enquête du magazine « *Airline Business* », de juin 1997, fait apparaître que 14,9 % des alliances étudiées comportent des participations en capital contre 15,9 % l'année dernière et 21 % en 1993-1994.

⁽³²⁾ *Air et Cosmos* n° 1639 ; vendredi 19 décembre 1997.

De manière plus générale, ces alliances se font et se défont très rapidement en fonction des opportunités, qu'il y ait, ou non, des participations en capital.

La privatisation totale soulèverait même une difficulté. Les droits de trafic sont, en effet, accordés par des accords bilatéraux **en fonction de la nationalité**. Il conviendrait donc de mettre en place des mécanismes complexes, comme en Allemagne, pour garantir que la majorité du capital reste française.

On a même vu un cas où les liens capitalistiques se sont dissous alors que l'alliance commerciale s'est renforcée ; j'évoque, ici, le cas de *Northwest* et *KLM* dans lequel, à la suite d'un désaccord sur le rôle de l'actionnaire minoritaire, *KLM*, *Northwest* a finalement accepté de racheter la participation de l'entreprise néerlandaise dans son capital, mettant ainsi fin au conflit entre les deux compagnies. Parallèlement, l'alliance commerciale entre les deux compagnies a été renforcée.

Il n'existe donc aucun argument économique en faveur de la privatisation. En outre, le peuple français s'est clairement prononcé contre une telle solution lorsqu'il a élu une nouvelle majorité.

Il est cependant vrai que le précédent gouvernement français s'était engagé à privatiser Air France dès que la situation économique et financière de l'entreprise serait rétablie, en échange de l'acceptation de la recapitalisation par la Commission européenne, le 27 juillet 1994.

Un tel engagement pourrait d'ailleurs peut-être contredire l'article 222 du Traité C.E., qui stipule la neutralité de ce traité à l'égard du régime de la propriété des entreprises par les Etats membres.

Et surtout, la Commission n'a, pour sa part, présenté aucune demande en ce sens, relativisant ainsi fortement la portée de cette exigence. Le commissaire Kinnock m'a confirmé qu'il n'entendait pas prendre parti sur le caractère privé ou public du capital d'Air France et que l'essentiel lui paraît être que cette compagnie soit gérée comme une entreprise commerciale normale. Il a cependant souligné le besoin que pourrait avoir Air France de mobiliser des capitaux privés, apports que l'acceptation par le Gouvernement du principe d'une ouverture partielle du capital n'interdirait d'ailleurs pas.

Je rappellerai enfin qu'un certain nombre de recours ont été déposés contre la recapitalisation d'Air France devant les juridictions communautaires et que leur évolution devra naturellement être suivie avec le plus grand soin.

5) La libéralisation n'exonère pas l'Etat de ses responsabilités.

Il doit, certes, s'abstenir d'intervenir à tort et à travers sans véritablement trancher. Concrètement, il ne doit plus, par exemple, essayer de dicter à Air France sa politique d'achats en matière d'avions, au nom de la défense d'Airbus, mais au risque de menacer l'avenir de notre compagnie nationale. Un exemple caricatural fut donné lorsqu'Air France se vit contrainte d'acheter des A 330, un gros porteur, au moment même de la libéralisation, alors que chacun savait que ce type d'évolution s'est toujours traduit par l'utilisation de plus petits avions. On peut légitimement le déplorer, mais c'est ainsi. De même, le réseau d'Air France doit être déterminé en fonction de considérations commerciales et non plus en fonction des exigences de l'aménagement du territoire ou de la diplomatie française. Je me félicite d'ailleurs qu'il en soit désormais bien ainsi. L'aménagement du territoire est, naturellement, une préoccupation essentielle qui doit être traitée **par l'Etat** en subventionnant, si besoin est, les liaisons concernées, grâce au fonds de péréquation du transport aérien.

A l'inverse, l'Etat doit être capable de trancher lorsque cela s'impose. Il lui revient ainsi d'arbitrer les « guerres picrocholines » entre Aéroports de Paris et Air France. Alors que les deux entreprises sont publiques, leurs relations sont plutôt moins bonnes qu'entre entreprises privées à l'étranger. Il doit exister une nécessaire complémentarité entre ces deux acteurs majeurs du transport aérien français.

Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple des relations entre *KLM* et l'aéroport de *Schiphol* (Amsterdam)⁽³³⁾.

Bien que désormais pratiquement totalement privatisée, *KLM* dispose toujours de certains privilèges au sein de l'aéroport de *Schiphol*. Certains peuvent paraître insignifiants, ainsi le fait que les emplacements de *KLM* soient indiqués par les panneaux de l'aéroport et non par la compagnie elle-même, mais ils sont révélateurs de ce que la politique de l'aéroport continue de se confondre avec les intérêts de la principale compagnie néerlandaise. D'autres privilèges sont moins symboliques.

⁽³³⁾ Les développements ci-après ont pour source une étude de l'ambassade de France effectuée, lors de la précédente législature (avril 1997), à la demande du Président Robert Pandraud, que je remercie d'avoir bien voulu m'autoriser à utiliser les éléments d'information ainsi recueillis.

Ainsi, l'aéroport de *Schiphol* applique deux taxes distinctes pour les passagers :

- la taxe de sûreté de 8 florins (23,76 francs)⁽³⁴⁾ pour les passagers embarquant à *Schiphol*, qui ne s'applique pas aux passagers en transit ;

- la redevance passager de 18,65 florins (55,39 francs) pour les passagers embarquant est ramenée à 4,60 florins (13,66 francs) pour les passagers en transit.

Or, l'ensemble *KLM/Northwest* (compagnie américaine alliée à *KLM*) embarque 80 % de ses passagers à *Schiphol* en correspondance.

En revanche, Air France n'embarque que 6 % de passagers en correspondance à *Schiphol*. Il est donc difficile, car plus coûteux, pour la compagnie française d'embarquer des passagers directement à partir du territoire néerlandais. Au total, Air France acquitte environ neuf millions de francs de redevance par an, somme répercutée sur le prix du billet.

A l'inverse, les aéroports ne peuvent et ne doivent pas être au service exclusif de telle ou telle compagnie. Il est, en particulier, exclu de procéder, en permanence, à des transferts entre aéroports ou terminaux, en fonction des alliances fluctuantes que ces compagnies peuvent négocier entre elles.

*
* *

⁽³⁴⁾ 1 florin = 2,97 francs.

DEUXIEME PARTIE :

LA LIBERALISATION DOIT ETRE COMPLETEE PAR UN VOLET EXTERNE PLUS CONSEQUENT

Les relations entre un Etat membre de l'Union européenne et un pays tiers continuent, dans une très large mesure, d'être réglées par des accords bilatéraux. C'est, en particulier, le cas des droits de trafic. Ce système a pour base juridique la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée le 7 décembre 1944, à Chicago, dont l'article 6 dispose qu'« *aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit Etat et conformément aux conditions de cette permission ou autorisation.* »

La pression américaine en faveur des accords d'« *open skies* » et l'existence même de l'Union européenne⁽³⁵⁾ conduisent à un ébranlement des principes posés à Chicago. Il convient cependant de ne pas se tromper sur la portée d'un éventuel changement. Comme l'indique un auteur plutôt favorable au multilatéralisme : « *Dans la pratique, nonobstant les propos grandiloquents que l'on trouvera peut-être dans ces textes, et certaines règles de conduite communes, ce sont les considérations commerciales qui domineront le débat. Les accords inter-régionaux seront des échanges bilatéraux d'un nouveau genre, intermédiaires entre les anciens accords bilatéraux et un traité multilatéral, mais présentant dans l'ensemble les mêmes caractères que les premiers, avec une imprégnation plus grande de liberté commerciale, des facultés opérationnelles relevant de l'opportunité, et la recherche, de part et d'autre, de plus-values économiques (voire politiques ?) d'un ordre quelque peu différent. Le système aboutira « de facto » à la désignation exclusive d'un petit nombre de transporteurs qui feront de leur mieux pour fermer les marchés à leur profit, contrairement à la doctrine officielle de libre concurrence et à la récusation vertueuse de l'ancien régime de désignation par les gouvernements. Les régions auront remplacé les pays (ce qui ne sera même pas le cas des Etats-Unis) »⁽³⁶⁾.*

⁽³⁵⁾ Dans cet espace, chaque transporteur d'un Etat membre peut accéder librement à l'espace aérien d'un autre Etat membre, sous réserve d'obtenir les « *créneaux* » d'atterrissage et de décollage nécessaires.

⁽³⁶⁾ *Liberté de l'air : la grande illusion ?*, par M. Jacques Naveau, édition Bruylant, Bruxelles, 1996.

Dans l'immédiat, il ne se dégage donc pas d'alternative au bilatéralisme, fût-il régional⁽³⁷⁾ ! En Europe, la création de la Communauté et la mise en place du marché unique du transport aérien ont conduit à une sorte de multilatéralisme interne dont la régulation n'est que partiellement transférée au niveau européen, Commission et Cour de justice, les relations externes de l'Union européenne restant largement de la compétence de ses Etats membres. Si le hiatus est perçu par tous, aucune solution ne fait l'objet d'un consensus faute de percevoir la plus-value qui résulterait d'un abandon de compétences de la part des Etats membres. En d'autres termes, le transfert à la Communauté de compétences nouvelles rencontre de fortes oppositions politiques et est prétexte à de fort complexes débats juridiques. Ces oppositions sont d'ailleurs loin d'être toujours infondées ; mais, dans le même temps, la division de l'Europe sur cette question est de nature à renforcer la position, déjà très forte, des Etats-Unis et à rendre de plus en plus difficile une approche européenne.

*
* *

⁽³⁷⁾ Cela n'est d'ailleurs guère souhaitable, sauf à vouloir développer à tout prix une concurrence incontrôlée.

I. LES LIMITES D'UNE APPROCHE BILATERALE

La négociation, au plan national, des droits de trafic, conduit à une certaine incohérence dès lors qu'existe un marché unique du transport aérien.

De manière plus générale, les européens ont agi de manière très divisée face aux Etats-Unis. De nombreux Etats européens ont, aujourd'hui, signé des accords dits d'« *open skies* » (cieux ouverts : dans le principe, accès sans restrictions de chacune des parties au territoire de l'autre) avec les Etats-Unis, qui, dans chaque cas, se sont trouvés dans une position de force. Ce fut d'abord le cas des « *petits Etats* », puis de l'Allemagne.

Une telle situation d'inégalité explique vraisemblablement le maintien de fortes discriminations.

→ Ainsi, grâce aux « *droits de cinquième liberté* » (par exemple, un vol New York-Amsterdam-Rome), les compagnies américaines jouissent de l'équivalent de droits de cabotage en Europe, droits refusés aux compagnies européennes aux Etats-Unis. Air France ne peut, ainsi, assurer une liaison Paris-New York-Los Angeles (Air France ne le souhaite d'ailleurs pas mais cela me semble révélateur d'un déséquilibre structurel dans les relations franco-américaines).

→ La loi américaine limite à 49 % le pourcentage du capital qu'un investisseur étranger peut détenir, mais à 25 % ses droits de vote. Notons, d'ailleurs, que la prise de contrôle d'une compagnie serait, avec les alliances, un moyen coûteux mais réel d'entrer directement sur le marché domestique américain. *British Airways* a été victime, avec *US Airways*, de cette loi protectionniste américaine.

→ Le fait d'avoir un accord avec une compagnie américaine n'en revêt que plus d'importance pour les compagnies européennes. Celles-ci en ont, en effet, besoin pour assurer des correspondances domestiques à leurs vols internationaux. L'inverse est moins vrai, compte tenu des droits de cinquième liberté évoqués ci-dessus et de l'importance du marché intérieur américain et des accords déjà signés d'« *open skies* ».

→ Du fait des accords d'« *open skies* » signés avec huit Etats membres (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Autriche, Finlande, Danemark et Suède), les compagnies américaines ont déjà un très large accès au marché européen. Si l'on prenait l'Europe au sens géographique du mot, le succès de la stratégie américaine serait encore plus éclatant car il faudrait ajouter à cette liste des pays comme la Norvège ou la Suisse.

→ La cohérence totale, par construction, de la politique aérienne américaine lui donne un avantage incontestable. Elle peut ainsi subordonner l'acceptation des accords évoqués ci-dessus, qu'elle contrôle au nom de son droit « *antitrust* » (juridiquement, il s'agit d'ententes), à des conditions « *politiques* », ainsi la signature d'accords d'« *open skies* ». Ce pouvoir est d'ailleurs utilisé contre la France et le Royaume-Uni. Ces deux Etats envisagent, d'ailleurs, de signer des accords de libéralisation, sinon d'« *open skies* », avec les Etats-Unis en vue d'obtenir la validation d'alliances entre leur compagnie nationale et des compagnies américaines. L'Union européenne ne peut riposter efficacement, l'octroi de droits de trafic et l'application du droit de la concurrence relevant d'autorités différentes. Encore faudrait-il d'ailleurs que l'Europe en ait la volonté. On peut parfois en douter. La Commission a ainsi approuvé, le 10 décembre 1997, un investissement d'une entreprise américaine dans « *Télé Danemark* », en justifiant ainsi sa décision⁽³⁸⁾ :

« Ce cas s'inscrit dans un contexte où les conditions dans lesquelles le marché américain sera ouvert aux investisseurs européens sont encore incertaines. La Commission considère néanmoins que de telles questions doivent être traitées autrement que par l'application de la politique de concurrence. La décision adoptée dans cette affaire confirme une fois de plus que la politique de concurrence de la Commission est fondée sur des critères de concurrence et n'est en rien affectée par des considérations exogènes ».

Il faudrait, en réalité, faire exactement l'inverse, sauf à vouloir désespérément lutter à armes inégales avec les Etats-Unis. L'un de mes interlocuteurs américains n'a ainsi pas hésité à me dire que son gouvernement avait « *pris en otage l'accord d'Air France avec Delta et Continental* » afin de faire pression sur la France !

J'ai fait part de ces observations aux services de la Commission. Ils font tout d'abord valoir que les transports constitueraient, en réalité, le seul cas où les Etats-Unis instrumentaliserait ainsi le droit de la concurrence. En second lieu, il m'a été affirmé que la Commission avait

⁽³⁸⁾ Source : Agence Europe.

bien le souci d'assurer une cohérence globale de sa politique aérienne. Les décisions que la Commission sera prochainement appelée à prendre en matière d'alliances avec des compagnies américaines seront, à cet égard, très instructives.

L'accord de partage de codes entre Air France, d'une part, et Delta et Continental, d'autre part, nécessite l'approbation du ministère des transports, qui le subordonne à la signature d'un accord entre la France et les Etats-Unis. Rappelons que notre pays avait dénoncé, en 1992, le précédent accord. L'impact de cette dénonciation a d'ailleurs été très positif puisque la part de marché du pavillon français est passée, sur l'Atlantique, de 30 % en 1993 à 42 % pour l'été dernier.

Des négociations sont en cours. Les points de divergence sont nombreux. Parmi ceux-là :

λ les Etats-Unis veulent un accord d'« *open skies* » alors que le Gouvernement souhaite une libéralisation limitée, excluant notamment les droits de cinquième liberté, dont l'équivalent aux Etats-Unis n'aurait guère de valeur pour les compagnies européennes ;

λ la durée de la période de transition, quatre, cinq ou six ans, fait encore débat. Plus fondamentalement, les américains veulent un accord final précédé d'une période transitoire alors que la France demanderait plutôt la discussion d'un système définitif pendant une période transitoire ;

λ le débat porte également sur l'opportunité d'une harmonisation des conditions de concurrence et sur la mise en place d'un mécanisme de règlement des différends ;

λ les modalités pratiques sont également très importantes. Par exemple, combien de vols supplémentaires américains seraient autorisés chaque semaine ? Etc.

λ il est intéressant de souligner que les Etats-Unis viennent de parvenir à un accord avec le Japon en matière de droit de trafic. Cet accord procéderait, s'il était approuvé par le Congrès, à une assez large libéralisation des relations aériennes entre les deux pays sans pour autant aboutir à un accord d'« *open skies* ». Un tel accord est de bon augure pour la négociation engagée entre la France et les Etats-Unis.

→ La France est dans la situation la plus difficile, sa compagnie nationale étant dans une bien moins bonne situation que *British Airways*.

→ Tout cela n'a rien de théorique alors que se multiplient les alliances entre compagnies aériennes, certains projets, comme celui entre *British Airways* et *American Airlines*, déclenchant des polémiques passionnées en Europe et à Washington.

A ce jour, la Commission a ouvert, le 3 juillet 1996, une procédure, au titre de l'article 89 du Traité (Cf. ci-après), contre les alliances suivantes : *British Airways/American Airlines ; Lufthansa/SAS/United Airlines/Sabena/Austrian Airlines/Delta Airlines ; KLM/Northwest/British Airways/US Airways*. Elle a annoncé son intention d'en ouvrir une sur l'alliance *Air France/Delta et Continental*.

Pour autant, le transfert à la Commission européenne des relations externes de la Communauté dans le domaine des transports aériens ne va pas de soi.

*
* *

II. L'EXTREME DIFFICULTE D'UNE APPROCHE EUROPEENNE

λ Cette difficulté tient tout d'abord aux divergences entre Etats membres et aux différences d'approche quant au rôle de la Commission.

Le Royaume-Uni dispose d'un accord extrêmement favorable avec les Etats-Unis et est, naturellement, réticent à le remettre en cause. Elle ne le ferait, vraisemblablement, qu'en échange de la validation de l'accord entre *British Airways* et *American Airlines*. La France est préoccupée par les conséquences, pour Air France, de l'accroissement de la concurrence qui résulterait d'une totale libéralisation. La majorité des autres Etats membres ont signé des accords d'« *open skies* » avec les Etats-Unis qu'ils n'entendent pas remettre en cause. Les Etats du sud de l'Europe, qui n'ont encore rien signé, seraient plutôt réticents à conférer un tel mandat à la Commission.

S'y ajoutent des réticences de principe à l'encontre de la Commission européenne, celle-ci n'ayant, il est vrai, pas toujours fait preuve d'une très grande habileté.

Dans un rapport remis au Gouvernement le 12 avril 1995 en tant que parlementaire en mission, M. Dominique Bussereau⁽³⁹⁾ lui reprochait son « *dogmatisme* » : « *Trop juridique et maximaliste, elle n'a rien fait pour faciliter l'émergence d'un consensus au niveau européen* ». Revendiquant une compétence exclusive sur la base de l'article 113 du Traité (politique commerciale commune), la Commission heurtait les Etats membres et « *se mettait inmanquablement à dos le Parlement européen, qui est pratiquement privé de tout pouvoir réel en matière de politique commerciale commune* ». M. Bussereau ajoutait que cela résultait du fait qu'à la Commission, « *le droit y est vécu comme un dogme et non comme un outil au service d'une politique* » (Cf. les développements sur ce sujet, ci-dessus, qui illustrent la différence avec les Etats-Unis).

⁽³⁹⁾ *Les relations avec les pays tiers dans le domaine du transport aérien : un vrai défi pour l'Europe.*

λ Ces divergences politiques s'accompagnent de querelles juridiques sur l'étendue de la compétence communautaire.

→ Dans son avis 1/94 du 15 novembre 1994 (sur l'O.M.C.), la Cour de justice des Communautés européennes a décidé (point 53) « *que seules les fournitures transfrontalières entrent dans le champ de l'article 113 du Traité et que les accords internationaux en matière de transport en sont exclus* ».

λ Les autres fondements possibles de la compétence exclusive communautaire semblent relativement incertains.

Il s'agit d'abord de la thèse des **pouvoirs implicites externes**.

L'arrêt A.E.T.R. du 31 mars 1971 (affaire 22/70, Rec. 1971, page 263) dispose qu'à « *chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles* ».

Dans l'avis 1/94 précité, la Cour précisait que « *même en matière de transport, la compétence externe exclusive de la Communauté ne découle pas, ipso facto, de son pouvoir d'édicter des règles sur le plan interne. Comme il a été souligné dans l'arrêt A.E.T.R., les Etats membres, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, ne perdent le droit de contracter des obligations à l'égard de pays tiers qu'au fur et à mesure que sont instaurées des règles communes qui pourraient être affectées par ces obligations. Ce n'est que dans la mesure où des règles communes ont déjà été établies au plan interne que la compétence externe de la Communauté devient exclusive. Or, toutes les questions relatives aux transports n'ont pas d'ores et déjà fait l'objet de règles communes* ».

La Cour évoque ensuite plus précisément le cas des transports aériens :

« *Lors de l'audition, la Commission a fait valoir que la liberté laissée aux Etats membres de mener une politique extérieure d'accords bilatéraux avec les pays tiers produira inmanquablement des distorsions de flux de services et minera progressivement le marché intérieur. Ainsi, a-t-elle exposé, le voyageur ira prendre son avion dans l'aéroport de l'Etat membre qui a conclu avec un pays tiers et sa compagnie aérienne un accord bilatéral de type « open skies » qui permet d'offrir le meilleur rapport qualité-prix en matière de transport. Ainsi encore, par suite de*

l'existence d'un accord germano-polonais dispensant les transporteurs routiers allemands de toute taxe de transit, alors que l'accord similaire entre la Pologne et les Pays-Bas impose aux transporteurs néerlandais une taxe de 650 DM, une distorsion de concurrence entre transporteurs néerlandais et transporteurs allemands serait apparue, en ce qui concerne le trafic vers la Russie, la Biélorussie et les pays baltes.

A cet argument, il suffit de répondre que rien, dans le Traité, n'empêche les institutions d'organiser, dans les règles communes qu'elles arrêtent, des actions concertées à l'égard des pays tiers ni de prescrire les attitudes à prendre par les Etats membres vis-à-vis de l'extérieur. »

La Commission a ainsi obtenu du Conseil un mandat de négociation avec la Suisse et les pays d'Europe centrale et orientale.

La Cour semble rejeter également comme base juridique d'une compétence exclusive les articles 100 A (marché intérieur) et 235 (octroi des pouvoirs nécessaires à la Communauté pour réaliser un de ses objectifs alors que le Traité n'avait pas prévu les pouvoirs nécessaires) du Traité C.E.

λ Au-delà de la question de la compétence communautaire, la Commission a déjà tenté d'étendre ses pouvoirs au sein de la Communauté au détriment du Conseil, ce qui ne renforce pas la confiance à son égard.

Dans un arrêt du 9 août 1994, République française c/ Commission, la Cour de justice des Communautés européennes a ainsi annulé un accord en matière de concurrence entre l'Union européenne et les Etats-Unis par la seule Commission. La Haute Juridiction a notamment souligné que *« même si la Commission est compétente, sur le plan interne, pour prendre des décisions individuelles d'application des règles de la concurrence, domaine couvert par l'accord, cette compétence interne n'est pas de nature à modifier la répartition des compétences entre les institutions communautaires en matière de conclusion d'accords internationaux, répartition qui est fixée par l'article 228 du Traité. »*

III. DANS CE CONTEXTE, TOUTE EXTENSION DES COMPETENCES EXTERNES DE LA COMMUNAUTE SE HEURTE A DE FORTES RETICENCES

J'analyserai ici deux cas exemplaires, les relations avec les Etats-Unis et l'application du droit communautaire de la concurrence aux liaisons aériennes avec des pays tiers à l'Union européenne.

A. Les relations avec les Etats-Unis

La Commission européenne réclame depuis longtemps⁽⁴⁰⁾ au Conseil l'octroi d'un mandat de négociation avec les pays-tiers à l'Union européenne. Le Conseil n'a pas suivi la Commission. Il lui a cependant confié un mandat de négociation avec les Etats-Unis le 17 juin 1996, en vue de fixer les conditions d'une concurrence équitable. En étaient exclus les droits de trafic, qui ne pourraient être abordés que dans une « *deuxième phase* », au vu des résultats de la première.

Cette position s'inspirait de l'idée française de définition d'un « *socle de principes communs* », notamment à l'égard des Etats-Unis.

Pour mémoire, on rappellera les principales propositions formulées, en 1995, par M. Bussereau, car elles illustrent assez bien la philosophie de la politique française dans ce domaine.

⁽⁴⁰⁾ Cf. une proposition de décision du Conseil du 23 février 1990 (COM (90) 17 final) et une communication du 23 octobre 1992 (document E 51), assortie d'une proposition de décision.

Le groupe d'étude présidé par M. Bussereau proposait six mesures :

Au niveau européen

- la France relancera de façon pragmatique et constructive les travaux communautaires, en matière de relations avec les pays tiers. Les actions respectives de la Communauté et de la Commission devront être repositionnées ;

- l'approche médiane articulée autour d'un socle de principes communs et qui a fait l'objet d'une première présentation durant la Présidence française en sera la base. Le refus des délocalisations, notamment dans le domaine social, constituera un de ces principes.

- la France appuiera toute initiative de la Commission visant à préserver le marché intérieur européen, notamment la remise en cause des accords de « ciel ouvert » avec les Etats-Unis paraphés au cours des derniers mois par certains Etats membres.

Au niveau français

- la politique de multidésignation sera encouragée, dès lors qu'elle permet d'augmenter les parts du pavillon français sur les marchés extra-communautaires.

- les pouvoirs publics intégreront mieux la dimension aéroportuaire dans leur politique de transport aérien de manière à valoriser pleinement les atouts de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Une attention particulière devra être portée à la définition de la nouvelle politique européenne de gestion des créneaux horaires ;

- les moyens d'analyse économique de l'Administration de l'Aviation civile seront renforcés.

Il ajoutait cependant que *« toute autre attitude, et notamment celle qui consisterait à se crispier sur le maintien des compétences nationales, serait suicidaire à moyen terme. Lorsque les détournements de trafic sont devenus substantiels et que la compagnie nationale sera encerclée par un réseau dense de plates-formes desservies par les principales compagnies américaines, il sera trop tard pour s'interroger sur l'intérêt pratique du maintien des prérogatives nationales en matière de transport aérien. »*

Des négociations ont été engagées avec les Etats-Unis sur la base de cette voie médiane. La Commission en a rendu compte dans un rapport du Conseil du 2 juin 1997 (sec (97) 1084). **Ces discussions ont été un échec** puisque, selon la Commission, *« la délégation américaine ... a déclaré qu'il ne lui était pas possible d'entrer dans la négociation aussi longtemps que la Commission n'avait pas un mandat de négociation complet »*, et ce, même s'il est vrai que l'exécutif communautaire avait, objectivement, intérêt à un échec qui ne peut que renforcer ses thèses.

Le compte rendu de ces discussions laisse, en fait, transparaître d'assez profondes divergences que l'on pourrait résumer en soulignant que les Etats-Unis semblent assez peu intéressés par une certaine harmonisation, s'agissant, en particulier, du droit de la concurrence, qu'ils sont plutôt hostiles à une remise en cause de leur dispositif protectionniste (unilatéralisme, interdiction du cabotage pour les étrangers, ...) et sont surtout préoccupés, en fait, par la mise en place d'accords d'« *open skies* ».

En conclusion, la Commission demande au Conseil de l'autoriser « à ouvrir les négociations avec les Etats-Unis sur l'ensemble des éléments constituant "la zone d'aviation commune" » entre les Etats-Unis et l'Union européenne, sur la base de sa recommandation de décision du Conseil du 26 avril 1995 (SEC (95) 646 du 26 avril 1995).

Le risque de l'octroi d'un tel mandat à la Commission serait de voir celle-ci négocier un accord d'« *open skies* » sans se préoccuper des autres aspects de la négociation, même s'il est juste de noter le caractère plutôt détaillé du projet de mandat de négociation soumis au Conseil. Il est également certain que la signature d'un accord d'« *open skies* » avec les Etats-Unis se traduirait par une accentuation de la concurrence, déjà très vive sur l'Atlantique-nord.

Mais que reste-t-il à négocier avec les Etats-Unis ? Les droits de trafic avec la France, en particulier les droits de cinquième liberté, ne constitueraient-ils pas l'essentiel de la négociation ? Qu'aurions-nous alors à y gagner ? **Le problème ne se serait pas posé si une telle négociation avait pu être engagé il y a cinq ans.**

La Commission a donc modifié ses propositions initiales pour tenter d'intégrer le fait que certains Etats membres sont engagés dans des négociations bilatérales avec les Etats-Unis et que nombre d'entre eux ont déjà signé de tels accords.

Dans cette nouvelle approche, le Conseil autoriserait la Commission à négocier le contenu d'un futur espace commun Union européenne/Etats-Unis, les Etats membres pouvant signer des accords « *transitoires* », dans l'attente de l'entrée en vigueur du futur accord entre l'Europe et les Etats-Unis. Les droits bilatéraux seraient également conservés pendant la période transitoire. **Les dispositions plus libérales, en matière de droits de trafic, des accords bilatéraux existants resteraient en vigueur après l'éventuelle adoption d'un accord entre les Etats-Unis et la Communauté, sous réserve d'être conformes au droit communautaire.** C'est, évidemment, une faiblesse de la position européenne mais il est, en pratique, difficile de procéder autrement. La liberté des Etats membres serait restreinte pendant la période transitoire.

La bonne marche de ce processus exigerait, en effet, la mise en place d'une étroite coopération entre la Commission et les Etats membres.

Les raisons de se méfier de la Commission sont nombreuses. Malgré tout, l'octroi rapide⁽⁴¹⁾ d'un mandat de négociation global avec les Etats-Unis serait souhaitable, sous réserve du strict respect d'un certain nombre de conditions.

Pourquoi ?

λ *En premier lieu, l'attitude de refus de principe de ces dernières années s'est traduite, globalement, par un bilan plutôt négatif :*

→ multiplication des accords individuels d'« *open skies* » avec les Etats-Unis, dans un cadre bilatéral très favorable aux Etats-Unis ; à moyen terme, tous les Etats y sont contraints. La D.G. IV m'a fait observer que, sur l'Atlantique-nord, les compagnies américaines assurent actuellement 70 % du trafic ;

→ caractère, donc, plutôt inégalitaire de ces accords, les Etats-Unis n'ayant pas à faire de concessions (*Cf.* pages 61 à 63) ;

→ absence, en particulier, d'harmonisation des conditions de concurrence de part et d'autre de l'Atlantique, sur des questions essentielles comme le droit de la concurrence ou la survie des entreprises en faillite (« *Chapitre XI* » de la loi américaine sur les faillites ou aides d'Etat).

En d'autres termes, la signature d'un accord devrait se traduire par un encadrement juridique commun du trafic aérien entre les Etats-Unis et l'Europe.

λ La France occupe une position géographique avantageuse en Europe. Elle peut cependant être contournée.

λ L'argument entendu depuis le début de la libéralisation selon lequel il conviendrait de « *protéger Air France* » pendant encore un certain temps « *pour lui permettre de s'adapter* » a d'évidentes limites. La France suit cette politique depuis le début de la libéralisation. En pratique, cette « *protection* » s'est traduite par d'extrêmes difficultés d'adaptation à la nouvelle donne du transport aérien mondial. Une réelle, mais dernière

⁽⁴¹⁾ Aujourd'hui, comme me l'ont confirmé le commissaire Kinnock et la plupart des acteurs du transport aérien que j'ai pu rencontrer, l'idée, qu'à **terme**, une telle compétence serait transférée à l'exécutif communautaire est généralement admise. En revanche, l'idée de lui confier rapidement un mandat suscite beaucoup de résistances. Or, plus l'on attend, plus la position des Etats-Unis se renforce.

période de transition serait préférable à la défense perpétuelle de je ne sais quelle ligne Maginot.

On peut regretter cette nouvelle donne du transport aérien mondial. Cette attitude serait parfaitement légitime compte tenu des conséquences pour l'instant socialement néfastes de la libéralisation. Le choix ne porte cependant pas sur l'acceptation ou le refus de la libéralisation. Celle-ci est un fait, avec notamment les trois « *paquets de libéralisation* », acceptée par les gouvernements français successifs. **Il faut donc s'y adapter tout en s'efforçant d'en maîtriser les conséquences négatives.**

Et il est, pour l'instant, certain que *British Airways* ou *Lufthansa* se portent mieux qu'Air France.

λ Il est, enfin, plus que probable que les Etats-Unis n'accepteront pas une négociation sur des bases aussi limitées que celles qui leur sont actuellement proposées. L'intérêt de l'Europe est d'obtenir des conditions harmonisées et raisonnables de concurrence, celui des Etats-Unis d'obtenir une ouverture aussi large que possible des marchés extérieurs. **Un accord ne peut se faire que s'il répond aux préoccupations des deux parties.**

Je ne préconise pas pour autant de négocier à tout prix. Un certain nombre de conditions préalables doivent être auparavant remplies.

λ Le mandat de négociation devra clairement faire apparaître les résultats à obtenir pour qu'un accord puisse être conclu ; il s'agit d'éviter un accord déséquilibré qui ne répondrait qu'aux exigences américaines d'ouverture du marché.

λ La Commission devra rendre compte, de manière sincère et complète, aux Etats membres tout au long de la négociation.

λ L'accord devrait, au minimum, comporter les clauses suivantes :

→ une véritable période de transition ; plutôt que de s'arc-bouter sur nos frontières, il vaudrait mieux prévoir une véritable transition, de cinq ou six ans par exemple : il devrait s'agir d'une véritable période de transition, et en aucun cas d'une application anticipée de l'accord d'« *open skies* » final. En d'autres termes, les Etats membres devraient conserver une très large liberté jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord final. Concrètement, il ne serait pas acceptable d'élargir, pendant la période de transition, le bénéfice des accords bilatéraux (par exemple, France/Etats-Unis) à l'ensemble des transporteurs de la Communauté ;

→ devraient également être réglées les questions relatives au droit de propriété et aux droits de vote, aux aides d'Etat et au Chapitre XI de la loi américaine sur les faillites, à l'harmonisation des règles relatives aux systèmes informatisés de réservation, aux modalités de contrôle des tarifs et aux clauses de sauvegarde ainsi qu'à l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends. La multiplication des alliances entre compagnies américaines et européennes rend nécessaire, de part et d'autre de l'Atlantique, l'établissement de règles connues d'avance et, si possible, proches sinon communes. **C'est dans l'intérêt de tous, y compris des compagnies américaines**, comme le montre le débat sur l'alliance entre *American Airlines* et *British Airways* ;

→ la Commission souhaite accorder aux Etats-Unis des droits de cinquième⁽⁴²⁾ et de septième⁽⁴³⁾ liberté. Compte tenu, notamment, des différences géographiques, l'octroi de droits de cinquième liberté n'a pas la même valeur de part et d'autre de l'Atlantique, mais elle constitue probablement une exigence incontournable des américains. On peut, en revanche, s'interroger sur l'octroi de droits de septième liberté, c'est-à-dire faire de l'Union européenne une base pour les compagnies américaines désirant desservir les Etats extra-communautaires, de la Russie au Maghreb en passant par la Norvège, à partir de son territoire ;

→ dans le cadre de la période de transition, la Commission devrait s'engager à ne pas faire un usage abusif des pouvoirs qui sont ou qui pourraient être les siens en matière de concurrence, afin de ne pas entraver à l'excès les alliances de compagnies comme Air France qui ont eu quelque mal à intégrer la nouvelle donne du transport aérien mondial. C'est d'ailleurs la principale interrogation soulevée par les propositions de la Commission tendant à renforcer ses pouvoirs en matière de concurrence.

Un accord sur ces bases serait incontestablement très positif pour toutes les parties.

⁽⁴²⁾ Droit, pour une compagnie aérienne, d'acheminer du trafic entre deux pays tiers, à condition que le point de départ ou d'arrivée du vol soit le pays d'immatriculation. Exemple : un vol *Northwest* partant de New York pour Amsterdam, y prenant des passagers pour les acheminer sur Rome.

⁽⁴³⁾ Droit, pour une compagnie aérienne, d'exploiter des services autonomes entièrement à l'extérieur de son pays d'origine, en vue d'acheminer du trafic entre deux pays tiers. Exemple : une compagnie américaine assurant une liaison Paris-Berlin.

B. L'application du droit communautaire de la concurrence aux liaisons aériennes avec des pays tiers à l'Union européenne

1) Le contexte juridique

L'article 87 du Traité de Rome dispose que le Conseil doit arrêter « *tous règlements utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86* ».

S'agissant du transport aérien, les textes d'application nécessaires ont été pris⁽⁴⁴⁾, **sauf pour les relations entre l'Union européenne et un Etat non-membre.**

Les conséquences sont les suivantes :

→ impossibilité, pour la Commission, d'accorder des « *exemptions par catégories* » en matière d'ententes⁽⁴⁵⁾. La Commission peut, **au sein de la Communauté**, décider, *a priori*, que certaines catégories d'accords sont exemptes des règles prohibant les ententes.

→ la Commission ne dispose pas des mêmes pouvoirs de sanction, en particulier les amendes, qu'en matière interne ;

→ le régime « *provisoire* » des articles 88 et 89 du Traité reste applicable :

λ **article 88** : les articles 85 et 86 du Traité sont appliqués par les Etats membres ;

λ **article 89** : ***parallèlement***, la Commission peut ***constater*** qu'il y a eu infraction et *proposer* d'y mettre fin. S'il n'y est pas mis fin, elle « *constate l'infraction par une décision motivée* » et peut « *autoriser les Etats membres à prendre les mesures nécessaires, dont elle définit les conditions et les modalités pour remédier à la situation* ».

La Cour de justice des Communautés européennes a interprété ainsi ces dispositions :

Dans un arrêt de principe du 6 avril 1962 « *Bosch* », elle a jugé que « *les articles 88 et 89 ne sont pas de nature à assurer une application*

⁽⁴⁴⁾ Cf., pour un exemple d'application interne à la Communauté, la décision du 16 janvier 1996 de la Commission sur l'alliance entre *Lufthansa* et *SAS*.

⁽⁴⁵⁾ Les abus de position dominantes ne peuvent faire l'objet d'une exemption.

complète et intégrale de l'article 85 », puisqu'en particulier il ne peut être accordé d'exemptions par catégorie sur la base de ces deux articles.

La nullité de plein droit des accords contraires à l'article 89 ne joue que s'il y a eu constatation de l'illégalité par les autorités des Etats membres (article 88) ou par la Commission (article 89). En l'absence de l'une de ces deux procédures, « une juridiction nationale ... n'est pas habilitée à constater de son propre chef » l'infraction [Arrêt ASJES du 30/04/1986]. Dans le cas contraire, « les juridictions nationales doivent en tirer toutes les conséquences ».

Dans un arrêt « *Ahmed Saeed* » du 11 avril 1989, la Cour a, en revanche, décidé⁽⁴⁶⁾ que l'« interdiction prévue par l'article 86 du traité s'applique pleinement à l'ensemble du secteur de la navigation aérienne ».

Pour autant, cela ne signifie pas que l'article 86 peut être appliqué avec la même force que dans la « Communauté », en l'absence des dispositifs contraignants prévus pour son application en son sein de la Communauté. **Cela signifie simplement qu'il peut être directement appliqué par les Juridictions nationales en l'absence d'une décision d'un Etat membre ou de la Commission.**

2) *Les propositions de la Commission*

λ la première étendrait le champ d'application du règlement 3975/87, applicable au sein de la Communauté, aux relations externes ;

λ la seconde vise à permettre à la Commission d'accorder des exemptions par catégories.

La Commission justifie ses propositions par les motifs suivants :

λ **lutter contre l'insécurité juridique** : la Commission ne peut délivrer d'attestation de conformité aux règles de l'article 85, faute, notamment, de pouvoir adopter des règlements d'exemption par catégories. L'exécution des décisions de la Commission, si les parties condamnées par elle se refusent à les exécuter, dépend des tribunaux nationaux et/ou des juridictions communautaires. Or, la rapidité est loin d'être leur qualité première et il paraît extrêmement discutable d'imaginer que l'on puisse prendre des référés en la matière.

⁽⁴⁶⁾ Notamment parce qu'il ne peut y avoir d'exceptions à l'application de l'article 86, à la différence de l'article 85 (exemptions de l'article 85-3).

λ **la procédure actuelle est lourde et complexe.** Comme ce fut les cas à l'occasion des alliances passées par *Lufthansa* et par *British Airways* avec des compagnies américaines, des enquêtes identiques ont été ouvertes par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Commission. La procédure est d'autant plus lourde que les autorités antitrust américaines ouvrent par ailleurs une enquête d'inspiration similaire.

λ **la libéralisation du marché interne est maintenant achevée.**

λ **les alliances se multiplient.**

3) *Les propositions de la Commission sont globalement fondées*

Beaucoup des critiques adressées aux propositions de la Commission ne me paraissent pas pertinentes. **Elles appellent, cependant, certaines clarifications préalables de la part de l'exécutif communautaire.**

→ L'adoption de ces propositions nuirait à Air France au moment où cette entreprise essaie de passer des alliances aux Etats-Unis. En effet, selon ce raisonnement, cela permettrait à la Commission d'entraver l'alliance projetée. Le fait que la Commission européenne ait engagé une procédure à l'encontre de l'alliance entre *British Airways* et *American Airlines*, fondée sur l'article 89 du Traité et qu'elle exige l'abandon de 350 créneaux horaires sur l'aéroport d'*Heathrow* (Londres), montre pourtant qu'elle dispose déjà d'une réelle capacité d'empêcher de telles alliances. D'ailleurs les compagnies concernées ont fait savoir qu'elles pourraient renoncer à cette alliance si la Commission persistait dans cette voie. **Il y a d'ailleurs, pour le moment, contradiction entre la position des autorités britanniques de la concurrence, plus favorable, et celles des autorités communautaires.** La Commission a enfin annoncé son intention d'ouvrir une enquête à l'encontre de l'alliance *Air France/Delta* et *Continental*. En d'autres termes, elle réussit déjà à étendre ses pouvoirs.

→ La critique inverse, parfois portée à l'encontre des propositions de la Commission, est que ce système fonctionne très bien actuellement et qu'il n'est nul besoin de changer. S'il est vrai que la Commission arrive, de fait, à faire appliquer ses décisions, c'est au prix d'une procédure complexe, multiple et qui souffre surtout de l'absence d'exemptions par catégorie, qui interdit à la Commission de définir *a priori* sa politique de la concurrence et donc d'influer sur le marché tout en garantissant une certaine sécurité juridique aux compagnies aériennes.

→ Autre critique adressée parfois à la Commission, celle-ci n'aurait pour seule ambition que de renforcer la concurrence. La critique est partiellement fondée, au sens où celle-ci a bel et bien cette ambition. Pour autant, je ne vois pas en quoi l'adoption de ces règlements aboutirait à renforcer significativement la concurrence. Au contraire, l'adoption d'exemptions par catégories introduirait une certaine stabilité. Surtout, on peut ajouter que la Commission dispose, en matière interne, des pouvoirs qu'elle revendique en matière externe, et qu'elle n'en a pas fait un usage excessif.

En outre, l'octroi de ces pouvoirs à la Commission la mettrait en meilleure situation pour discuter avec les autorités comparables américaines.

Enfin, ces règlements constitueraient le complément indispensable d'un éventuel accord Etats-Unis/Union européenne, ne serait-ce que pour que les Etats-Unis aient un interlocuteur d'un poids suffisant pour pouvoir valablement négocier avec eux.

La Délégation, saisie en application de l'article 88-4 de la Constitution de ces textes, avait adopté une proposition de résolution (n° 83), en date du 26 juillet 1997, par laquelle elle approuvait, dans leur principe, ces propositions de règlement.

L'adoption de cette position a suscité certaines réactions, que j'examine ci-après.

4) Pour autant, les propositions de la Commission n'appellent pas une approbation sans réserve

Des interrogations subsistent en effet :

→ L'adoption de ces règlements ne conduirait-elle pas la Commission à étendre son contrôle aux accords bilatéraux, même si les propositions analysées ont pour base juridique l'article 87 du Traité, c'est-à-dire l'application des articles 85 et 86 du Traité, et ne visent donc, en théorie, que les comportements anticoncurrentiels des entreprises et non ceux des Etats ?

Il est vrai que la progression des compétences communautaires ne s'est pas toujours opérée dans le strict respect de la lettre des traités. En outre, devant le refus des Etats membres de lui conférer un mandat de négociation, le commissaire Kinnock a indiqué qu'« *en l'absence d'un engagement clair donné aujourd'hui même par le Conseil, la Commission se verrait dans l'obligation de reconsidérer l'attitude indulgente qu'elle a adoptée au regard de l'application du droit communautaire* »⁽⁴⁷⁾. La menace vise les Etats qui ont déjà conclu des accords bilatéraux avec les Etats-Unis. Sur le plan juridique, cette menace est d'une portée limitée, la Communauté n'ayant pas compétence en la matière. Elle ne pourrait attaquer ces accords qu'en tant qu'ils comportent des clauses contraires au droit communautaire, par exemple pour discrimination.

Mais cette menace traduit surtout la volonté de la Commission d'utiliser tous les moyens en sa possession pour faire céder les Etats membres. Même ainsi présentée, le risque de « *dérapiage* » est limité car ses pouvoirs actuels en matière de concurrence lui permettent déjà d'interférer avec les accords de droits de trafic.

Je prendrai l'exemple d'une décision de la Commission, du 5 octobre 1992, déclarant compatible avec le marché commun la prise de participation d'Air France dans *Sabena*. En échange de cette approbation la Commission a exigé l'ouverture à la concurrence de plusieurs liaisons, notamment par abandon de certaines dessertes par Air France et *Sabena*.

« Des engagements supplémentaires ont été demandés aux gouvernements belge et français dans ce domaine, afin de s'assurer de ce que les mesures étatiques nécessaires pour exploiter les dessertes abandonnées par Air France et Sabena seraient prises en faveur des nouveaux entrants. Ces engagements consistent en l'obligation, pour les deux gouvernements, d'accorder aux nouveaux entrants les droits de trafic ainsi que les créneaux horaires et les facilités aéroportuaires nécessaires et de s'employer, au besoin, à la renégociation des accords bilatéraux avec les Etats africains concernés qui ne prévoient pas, actuellement, la multidésignation ».

→ **En conséquence, il me paraîtrait souhaitable d'adopter ces propositions de règlement et de confirmer ainsi, après une analyse plus approfondie, la position initiale de la Délégation.** De nombreuses alliances sont, aujourd'hui, en cours d'examen, rendant ainsi très opportune l'adoption de ces règlements. Au minimum, il conviendrait,

⁽⁴⁷⁾ *Europe Transports* ; décembre 1997.

mais ce serait bien tardif, d'adopter ces textes dès lors qu'aurait été décidé l'octroi, à la Commission, d'un mandat de négociation avec les Etats-Unis, les deux questions étant intimement liées.

→ La Commission dispose déjà, de toute façon, d'un important pouvoir dans ce domaine, qu'il y ait ou non-adoption de ses propositions. Il serait donc souhaitable que les Etats membres, et notamment la France, la mettent en garde contre une politique de la concurrence ne prenant pas en compte les réalités extérieures, et notamment le fait que les compagnies américaines sont beaucoup plus puissantes que leurs homologues européennes. **En d'autres termes, la Commission ne doit pas renouveler les erreurs commises dans l'aéronautique avec l'affaire De Havilland/Aérospatiale.** Les compagnies américaines sont infiniment plus puissantes que leurs homologues européennes. Il y aurait, dès lors, quelque incohérence à affaiblir les entreprises européennes par une application trop stricte des règles de concurrence communautaire. On peut même se demander si, un jour, une concentration de l'industrie européenne n'est pas inéluctable pour pouvoir faire face aux compagnies aériennes américaines. A l'occasion de l'affaire *Boeing/McDonnell Douglas*, la Commission a d'ailleurs reconnu le caractère erroné de sa politique passée en matière de construction aéronautique.

Sans même parler de la taille des compagnies de part et d'autre de l'Atlantique, le tableau ci-après donne une idée très significative du rapport de force entre les compagnies américaines et européennes.

19 milliards de francs de bénéfices au premier semestre 1997

Compagnies	Résultat net premier semestre (en millions de FF)			
	1997	1996	1995	1994
Amérique du Nord				
<i>Delta Airlines</i>	+ 2 992	- 586	+ 1 210	- 393
<i>American Airlines</i>	+ 2 597	+ 2 293	+ 1 094	+ 843
<i>US Airways</i>	+ 2 002	+ 859	+ 81	- 1 056
<i>United Airlines</i>	+ 1 985	+ 1 182	+ 776	- 242
<i>Continental Airlines</i>	+ 1 156	+ 1 200	+ 363	- 699
<i>Northwest Airlines</i>	+ 1 150	+ 1 306	+ 542	+ 517
<i>Southwest Airlines</i>	+ 829	+ 603	+ 361	+ 583
<i>Air Canada</i>	+ 632	+ 67	- 403	- 21
<i>America West</i>	+ 212	+ 215	+ 131	+ 203
<i>Canadian Airlines</i>	- 301	- 502	- 443	- 280
<i>TWA</i>	- 492	- 60	- 595	- 1 051
Sous-total	+ 12 762	+ 6 577	+ 3 177	- 1 596
Asie				
<i>Cathay Pacific</i>	+ 788	+ 1 087	+ 641	+ 600
<i>Thai Airways</i>	+ 472	+ 255	+ 197	+ 280
<i>Qantas</i>	+ 445	+ 388	+ 191	+ 348
<i>Air New Zealand</i>	+ 290	+ 311	+ 395	+ 341
<i>Philippine Airlines</i>	- 366	- 150	- 174	- 167
Sous-total	+ 1 629	+ 1 891	+ 1 250	+ 1 402
Europe				
<i>British Airways (1)</i>	+ 1 895	+ 545	+ 152	+ 717
<i>Lufthansa (2)</i>	+ 1 340	+ 341	+ 663	+ 473
<i>SAS (2)</i>	+ 834	+ 792	+ 714	+ 451
<i>SAirGroup</i>	+ 431	- 214	- 362	- 103
<i>KLM (1)</i>	+ 279	+ 850	+ 144	- 103
<i>Iberia</i>	+ 205	- 130	- 558	- 1 466
<i>Alitalia</i>	+ 35	- 1 075	- 601	- 794
<i>Austrian Airlines (2)</i>	+ 4	- 152	- 68	- 154
<i>Sabena</i>	- 180	- 332	- 400	- 100
Sous-total	+ 4 843	+ 625	- 316	- 1 079
Total	+ 19 234	+ 9 093	+ 4 051	- 1 273

Classement dans l'ordre décroissant des bénéfices sur chiffres établis après conversion en francs des résultats des compagnies exprimés dans leurs monnaies nationales. (1) Total dernier trimestre exercice 1996-97 et premier trimestre exercice 1997-98 pour *KLM* et *British Airways*. (2) Résultats avant impôts pour *SAS*, *Lufthansa* et *Austrian Airlines*.

Source : *Air et Cosmos* ; 5 septembre 1997.

TROISIEME PARTIE : INACHEVE, LE MARCHÉ INTERIEUR DOIT ETRE COMPLETE SUR PLUSIEURS POINTS IMPORTANTS

De nombreux textes sont actuellement en préparation ou en discussion. J'analyserai ici plus particulièrement le problème de l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol et de l'éventuelle création d'une organisation européenne en matière de sécurité de l'aviation civile, les propositions d'actes communautaires relatives aux redevances aéroportuaires et aux systèmes informatisés de réservation, ainsi que la préparation d'un texte sur les créneaux horaires. Ces futures normes communautaires, auxquelles s'ajouteront un certain nombre de décisions de principe, ainsi celle sur l'alliance entre *American Airlines* et *British Airways*, formeront le cadre juridique du devenir du transport aérien dans l'Union européenne. **A bien des égards, la libéralisation appelle donc la réglementation.**

Je commencerai cette analyse en faisant le point sur la politique sociale communautaire.

I. LA POLITIQUE SOCIALE DE L'UNION EUROPEENNE

Pour les raisons développées dans la première partie du présent rapport, celle-ci n'a connu que de faibles développements.

La Commission a, cependant, récemment présenté une proposition de directive relative aux exigences de sécurité et à l'attestation de compétence professionnelle pour le personnel de cabine de l'aviation civile. J'examinerai ensuite ce qu'il est possible de faire.

A. La proposition de directive relative aux exigences de sécurité et à l'attestation de compétences professionnelles pour le personnel de cabine

Cette proposition de directive s'efforce de concilier deux logiques différentes.

Certains Etats, en particulier la France, délivrent une licence attestant de la compétence des personnels (« *certificat de sécurité sauvetage* » en France). Les syndicats privilégiaient cette approche. D'autres s'en remettent aux compagnies aériennes.

La Commission a finalement décidé de laisser chaque Etat maintenir, pour l'essentiel, son système tout en établissant un minimum de règles applicables à tous.

Pour la France, le changement viendrait de ce que les exigences posées par le texte seraient applicables à tous les personnels concernés, quelle que soit la durée de leur emploi par une compagnie, alors que l'article L 421-3 du Code de l'aviation civile dispense de ces exigences le personnel « *recruté pour une durée inférieure à six mois* ».

Cette proposition a soulevé un certain nombre de critiques au sein de notre Délégation : lors d'un premier examen, le 18 septembre 1997, « *M. Jacques Myard a considéré que l'intervention de l'Union européenne dans le domaine de la compétence des personnels de l'aviation civile n'était pas opportune, les règles définies dans le cadre de l'organisation de l'aviation civile internationale lui paraissant répondre aux objectifs de sécurité recherchés. Mme Nicole Catala s'est également interrogée sur la pertinence de cette proposition de directive, tandis que M. Gérard Fuchs a jugé souhaitable, au contraire, que les Etats membres coordonnent leur action en ce domaine* »⁽⁴⁸⁾.

La Délégation a, en conséquence, décidé de ne prendre position qu'après un examen plus approfondi du texte.

L'AEA (*Association of European Airlines*) s'oppose également à ce texte. En novembre 1997, elle a fait valoir les arguments suivants :

- à l'exception de l'attestation de compétence et de l'obligation, pour les compagnies aériennes, d'organiser des examens médicaux à intervalles

⁽⁴⁸⁾ Rapport d'information n° 224.

réguliers, la proposition de la Commission n'apporte rien de nouveau aux « JAR - OPS I - sous section O » adoptées le 28 mars 1995 par les JAA ;

- en conséquence, elle s'interroge sur l'utilité d'une construction juridique « *séparée et déviant des règles des JAA* » (« *separate and deviating from the JAR - OPS ruling* »). Ce ne serait donc, selon l'AEA, qu'une coûteuse et trompeuse « *social bureaucratie* », car l'objectif principal de la Commission, la mobilité, ne serait pas atteint, chaque compagnie continuant d'exiger l'accomplissement de sa propre formation.

Les « *Joint Aviation Authorities* » (JAA) regroupent les directions de l'aviation civile de 27 pays et ont pour mission d'établir des réglementations techniques (« *Joint Aviation Regulations* » : JAR), que la Commission peut rendre obligatoires⁽⁴⁹⁾. A l'origine, cette instance avait été créée en vue de faire face aux besoins de l'industrie aéronautique, dans le cadre de projets menés en coopération, comme Airbus ou A.T.R. (l'A.T.R.), et la mise en place du marché intérieur (licences des pilotes). Cela passe par :

- l'adoption, par les Etats, de règlements techniques identiques ;
- l'acceptation, par les Etats, des démonstrations de conformité à ces règlements validées par d'autres Etats.

Leur champ de compétence a été élargi à l'ensemble des questions liées à la sécurité aéronautique et, en particulier, aux licences.

Des critiques assez vives leur sont aujourd'hui adressées⁽⁵⁰⁾ et, en particulier :

- le vote à l'unanimité est inefficace ;
- les décisions des JAA n'ont, en elles-mêmes, aucun caractère obligatoire ;
- leur action n'a pas permis une véritable harmonisation européenne ;
- ils ne constituent pas un interlocuteur crédible au plan international face, notamment, à la FAA.

J'ajouterai que l'introduction en droit communautaire des JAR est fortement ralentie par d'inextricables problèmes de traduction préalable dans toutes les langues de l'Union européenne. Il semblerait également que la compatibilité avec le droit communautaire de tous les JAR ne soit pas certain.

La France est, en revanche, favorable à ce texte. Dans une note du 4 novembre 1997, le S.G.C.I. indiquait, outre un avis favorable, que « *les autorités françaises sont, en conséquence, favorables à toute action qui viserait à favoriser une plus grande reconnaissance des personnels navigants de cabine et de leur autorité vis-à-vis des passagers, mais aussi vis-à-vis des personnels navigants techniques.* »

Je suis, pour ma part, favorable à l'adoption de ce texte, sans prétendre, pour autant, qu'il est dénué d'imperfections.

⁽⁴⁹⁾ En application du règlement du Conseil n° 3922/91 du 16 décembre 1991, modifié par le règlement n° 2176/96 de la Commission du 13 novembre 1996. En annexe de ces règlements ne figure que la liste des JAR introduits en droit communautaire sans publication de leur texte, ce qui conduit à douter de leur validité.

⁽⁵⁰⁾ Cf., par exemple, le rapport de Miss Anne Caroline McIntosh du 20 mars 1997, au nom du Parlement européen, sur la sécurité aérienne.

S'agissant de la redondance du texte communautaire par rapport aux règles de l'OACI et, surtout, des JAA, je me rangerai à l'argument de la Commission selon lequel les règles des JAA « *ne sont pas suffisamment claires quant aux conditions que doivent respecter les transporteurs aériens, ou toute autre organisation de formation, pour être reconnus comme étant habilités à former du personnel de cabine [...]* (d'autant) *qu'un nombre de plus en plus important d'organisations mettent au point des cours commerciaux de formation du personnel de cabine qu'elles n'ont pas, elles-mêmes, l'intention d'employer.* (On ne peut donc s'appuyer sur la certification des compagnies pour vérifier que le personnel est correctement formé. Il faut donc *s'assurer que l'organisation de formation, [...], le programme et les installations de formation soient dûment agréés et bénéficient d'une reconnaissance formelle* ». C'est d'ailleurs l'objet de l'article 6 de la proposition de directive.

Je crois que l'existence d'un texte **de valeur contraignante** et établissant un minimum de règles sociales va dans le bon sens. La France n'a d'ailleurs pas intérêt à ce qu'un libéralisme sauvage prédomine. Ce texte est perfectible mais il constitue probablement le moins mauvais compromis possible.

B. Une politique à approfondir

Au-delà de ce texte, il me paraîtrait souhaitable d'aller vers l'établissement d'un corpus minimal de règles sociales en Europe.

Il serait opportun, au départ, de recueillir tous les éléments nécessaires d'information sur l'état du transport aérien dans l'Union européenne. Comment agir dans l'opacité actuelle ? **Il est, à cet égard, regrettable que la Commission n'ait toujours pas publié son rapport sur le bilan social de la libéralisation cinq ans après l'entrée en vigueur du Troisième paquet de la libéralisation.** La C.F.D.T. fait justement valoir que « *l'absence de données globales, fiables, régulières, tant quantitatives que qualitatives sur la situation sociale dans notre branche, est particulièrement significative de ce désintérêt* (de la Commission). *L'étude récente consentie malgré tout par la Commission, « sur les conséquences sociales des changements dans le secteur du transport aérien » fait apparaître clairement ce problème et les difficultés à obtenir des compagnies des informations sociales jugées par elles « commercialement sensibles ». Nous continuons donc de penser qu'il est nécessaire, et au niveau national, et au niveau européen, de confier à un organisme spécialisé le soin de constituer un tel outil statistique, un*

observatoire, et d'imposer aux compagnies des obligations en matière de mise à disposition de données sociales ».

Ne pourrait-on s'inspirer du Traité CECA qui a fort bien fonctionné et qui prévoit (article 46) que la Commission doit « *effectuer une étude permanente de l'évolution des marchés et des tendances des prix (et)*

4) participer, à la demande des gouvernements intéressés, à l'étude des possibilités de réemploi, dans les industries existantes ou par la création d'activités nouvelles, de la main-d'oeuvre rendue disponible par l'évolution du marché ou les transformations techniques ;

5) rassembler les informations nécessaires à l'appréciation des possibilités de relèvement des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre des industries dont elle a la charge et des risques qui menacent ces conditions de vie ».

Ne pourrait-on renouer avec l'esprit de cette Europe là ? Même s'il est vrai que le degré élevé de libéralisation et d'intégration mondiale de cette industrie limite la marge de manoeuvre des autorités publiques, celle-ci n'a pas, pour autant, disparu et la Commission s'en remet peut-être un peu trop facilement au laissez-faire. L'exemple des Etats-Unis nous montre qu'une puissance de cette taille dispose d'une certaine capacité d'intervention au plan mondial lorsqu'elle le souhaite. A quoi sert l'Europe si ce n'est à nous redonner cette capacité d'action que les Etats membres n'ont plus, du fait d'un poids trop faible à l'échelle du globe ? L'établissement de règles minimales constituerait un premier progrès, l'harmonisation vers le haut étant naturellement souhaitable, mais peu crédible, compte tenu des différences de systèmes d'un pays à l'autre et de la réticence de nombre de nos partenaires à s'engager dans cette voie. Il devrait être ainsi possible de fixer des règles de base en matière de temps de travail ou de nombre d'heures de vol des pilotes, sujet en discussion depuis des années. Je tiens cependant à noter que la directive 96/67/CE du Conseil du 19 octobre 1996, relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté, comporte un certain nombre de préoccupations sociales ; son article 14 prévoit ainsi que l'agrément d'un prestataire de services est subordonné « *au respect de la législation sociale pertinente* ». D'une portée moins incertaine, l'article 18 dispose que « *dans le respect des autres dispositions du droit communautaire, les Etats membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits des travailleurs* » et l'article 19 souligne que le prestataire « *est tenu de se conformer aux prescriptions de la législation nationale* ». Cet ensemble témoigne au moins d'une certaine prise de conscience.

L'alternative pourrait bien être une dégradation continue des conditions de travail. Il n'est nul besoin, pour cela, d'aller à l'étranger. Les quelques exemples ci-dessous, extraits d'un article du *Monde* du 19 avril 1997 sont fort éloquents :

« Les conditions de travail sont aussi en cause. « Le code de l'aviation civile interdit aux hôtesses de l'air enceintes de voler. Air Liberté les reclasse au sol pendant leurs mois de grossesse, mais à des conditions salariales nettement inférieures. J'ai l'exemple d'une hôtesse de l'air qui, avec quatre ans d'ancienneté, gagnait en moyenne 10 098 francs brut par mois et qui, pendant sa grossesse, ne touchait plus que 6 200 francs brut par mois », raconte Michel Montalant, secrétaire général adjoint du S.N.P.N.C. (Syndicat national du personnel navigant commercial). « Une de mes collègues, qui ne pouvait se permettre de voir son salaire diminuer autant, a caché sa grossesse pendant huit mois. Elle bandait son ventre et nous disait qu'elle était sous cortisone pour expliquer son état », confirme Sylvie, une jeune hôtesse de l'air. Les pilotes, eux, contestent plus leur rythme de travail que leurs rémunérations, inférieures de 20 % à celles de TAT, mais confortables. Un pilote d'Air Liberté gagne, en moyenne, 46 170 francs brut par mois. « Ces derniers mois, on a constaté trois cas de somnolence dans les cockpits d'Air Liberté », raconte Jean Immediato, du Syndicat national des pilotes de ligne (S.N.P.L), « ce qui est inacceptable en termes de sécurité ». La direction, qui n'est pas au courant, a ouvert une enquête à ce sujet.

Drôles de moeurs aussi en matière d'embauche. L'ancien patron d'Air Liberté garantissait aux pilotes, dans un premier temps, trois contrats à durée déterminée de six mois, soit dix-huit mois de travail, à la condition qu'ils paient de leur poche leur contrat de qualification, qui peut coûter jusqu'à 130 000 francs. « J'étais commandant de bord sur Boeing 727. A Air Liberté, on me proposait de voler sur MD 83. Ca m'a coûté 90 000 francs de me qualifier pour ce type d'avion. J'ai dû aller aux Etats-Unis, car il n'y a pas de simulateur en France », explique Jean Moreno, délégué syndical SPAC à Air Liberté. Une pratique que la direction actuelle n'a pas l'intention de poursuivre.

[...]

Les taux de syndicalisation étaient faibles, et M. Belhassine menait la vie dure à ceux qui s'opposaient à ses méthodes. « J'avais un contrat à durée indéterminée de simple steward, mais j'exerçais des fonctions de chef de cabine. Pour cela, M. Belhassine me faisait, à chaque saison, un avenant à mon contrat me permettant d'occuper ce poste. Quand il estimait que je n'étais pas sage, il ne me faisait pas mon avenant », raconte Ludovic Ginja, un steward d'Air Liberté, ancien syndicaliste. « Nous

vous informons que vous n'exercerez pas la fonction de chef de cabine saisonnier pour la saison été 1992 » *lui écrit la direction le 19 mai 1992.*
« A cet effet, nous vous joignons un bon de retouche pour E. Chetrit, afin de vous permettre de faire découdre les galons de votre uniforme ». *M. Ginja ajoute :* « M. Belhassine m'a aussi proposé de me promouvoir instructeur si j'abandonnais toute fonction syndicale ».

*
* *

II. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE SUR LES REDEVANCES AEROPORTUAIRES

Cette proposition (COM [97] 154 final du 23 avril 1997) repose sur les principes suivants : non-discrimination, relation aux coûts et transparence. La Commission souhaiterait également développer des procédures de consultations entre les aéroports et les usagers. Elle admet également que certaines « *modulations* » puissent être apportées aux tarifs en fonction, par exemple, de l'impact sur l'environnement.

La Commission justifie ainsi ses propositions :

- le niveau des redevances aéroportuaires serait anormalement élevé au regard du coût réel des installations et services fournis aux usagers ;

- une importante différence subsiste entre les redevances des vols nationaux et internationaux, et ce, y compris les vols intra-communautaires. La redevance pour un vol national peut, en effet, varier de 30 à 90 % par rapport à celle demandée pour un vol intra-communautaire comparable ;

- les systèmes de tarification apparaissent souvent trop compliqués ;

- les usagers ne sont pas informés des investissements futurs de l'aéroport et leurs conséquences sur le niveau des redevances ;

- un écart important des redevances aéronautiques peut être constaté pour le même type d'aéronef, celui-ci pouvant aller, à titre d'exemple, de près de 800 écus à plus de 2 500 écus pour un A 320, pour un vol intra-communautaire d'une centaine de passagers ;

- aucune procédure de consultation des usagers n'est prévue lors de l'établissement du niveau des redevances.

La réaction de l'AEA a été plutôt critique. Elle approuve le principe de la proposition, mais regrette qu'elle ne pose pas un principe d'efficacité (« *cost effectiveness* ») dans le niveau des redevances, de manière à ce

qu'elles soient fixées à un niveau raisonnable par rapport aux prestations apportées.

L'AEA est hostile à ce qu'elle appelle le « *préfinancement* » des aéroports, c'est-à-dire la possibilité, pour un aéroport, de fixer le niveau des redevances en fonction des projets d'infrastructures qui seront ultérieurement réalisés. En fait, elle souhaiterait que cela ne puisse se faire qu'avec l'accord des compagnies aériennes. **En d'autres termes, on serait très proche de la situation des Etats-Unis où il est difficilement envisageable qu'un aéroport lance un investissement significatif contre l'avis des compagnies aériennes, même s'il en a parfois la possibilité juridique.**

Elle est assez réservée à l'idée des modulations et souhaite la création d'un médiateur pour régler les conflits avec les aéroports. L'AEA souhaite également que les compagnies aériennes soient consultées sur les nouveaux projets d'infrastructure et fait valoir que les charges européennes seront plus élevées en Europe que dans le reste du monde.

L'entrée en vigueur de cette directive affecterait la France dans la mesure où y subsiste un écart important entre les vols domestiques et les vols à destination ou en provenance d'autres Etats de l'Union européenne.

Dans son principe, cette disposition me paraît justifiée, le maintien d'un différentiel étant cependant légitime si de réels écarts de coûts peuvent être démontrés.

Certains soulignent que le droit de la concurrence offre déjà de nombreux instruments à la Commission pour faire respecter les principes énoncés dans cette proposition de directive. L'apport du texte est donc limité puisqu'il s'en tient aux questions de transparence et de consultation. Si cette analyse est tout à fait fondée, il convient de remarquer qu'il est peut-être préférable de définir des règles applicables dans une directive que dans une série de décisions sur des cas d'espèce. On peut également soutenir qu'une directive permet de mieux intégrer la réalité d'une situation complexe en procédant, si besoin est, à des compromis politiques, souvent préférables à une application stricte de principes juridiques théoriques.

Les deux instruments ne sont d'ailleurs pas exclusifs l'un de l'autre. Ainsi, la Commission a statué, le 14 janvier de cette année, sur une plainte

déposée par des compagnies aériennes⁽⁵¹⁾ contre l'aéroport de Francfort, au titre de l'article 86 du Traité (abus de position dominante). Elle a décidé que l'aéroport devait mettre fin à son organisation monopolistique. Elle a, par ailleurs, statué sur une demande de dérogation de Francfort à l'application de la directive sur les services d'assistance au sol, qui procède à une ouverture mesurée à la concurrence des services d'assistance au sol. La Commission n'a accepté qu'une dérogation limitée à l'application de la directive.

Il est souvent allégué que certains aéroports en Europe favorisent à l'excès le transporteur national. J'ai moi-même pris, dans ce rapport, l'exemple d'Amsterdam *Schiphol*. On évoque également, entre autres, le cas des modulations horaires des redevances à Londres, qui favoriseraient, *de facto*, *British Airways*. Il n'est pas certain que ce texte constitue une base satisfaisante pour attaquer ces pratiques, mais le droit communautaire le permet déjà. **Le fait qu'aucun recours n'ait jamais été déposé est donc surprenant.**

En conclusion, je suis favorable à l'adoption de ce texte, sous réserve des observations ci-dessus.

*
* *

⁽⁵¹⁾ *KLM, British Airways et Air France.*

III. LA COMMISSION PREPARE UNE PROPOSITION DE REGLEMENT SUR LES CRENEAUX HORAIRES

La Commission juge nécessaire de réviser le règlement 95/93 du 18 janvier 1993, actuellement en vigueur, afin de tenir compte des problèmes de saturation rencontrés dans les grands aéroports européens.

En admettant qu'un nouveau texte s'impose, il est pour le moins difficile de trouver un équilibre entre droits acquis des compagnies établies et souhaits des nouveaux entrants. Je n'en veux pour preuve que la difficulté qu'éprouve la Commission à élaborer un texte, plusieurs thèses s'affrontant, en effet, en son sein.

La D.G. VII (transports) est plutôt favorable au maintien des droits acquis, mais propose cependant de renforcer la position des nouveaux entrants. Ils bénéficieraient ainsi, en priorité, des créneaux du « *pool* » (qui regroupe les créneaux non attribués au titre du principe d'antériorité), à hauteur de la moitié des créneaux ainsi disponibles. **En outre, les créneaux seraient cessibles.** Enfin, la mauvaise utilisation des créneaux serait sanctionnée (par exemple, décollage volontaire à une heure différente de celle prévue par le créneau attribué). Pour sa part, la D.G. IV (concurrence) serait, semble-t-il, plutôt hostile à la cessibilité des créneaux horaires.

Cette position a suscité nombre de critiques :

→ l'exemple américain souligne le caractère négatif de la cessibilité des créneaux ; la D.G. VII et le commissaire Kinnock font cependant valoir, pour la défense de cette position, un certain nombre d'arguments non négligeables. En premier lieu, un commerce de ces créneaux existe déjà ; pour ne prendre que le plus visible, le rachat de certaines compagnies, ainsi TAT, se justifie avant tout par les créneaux qu'elles possèdent. En second lieu, la légalisation de ces pratiques permettrait d'y introduire des garanties et de la transparence. La transparence inciterait les compagnies aériennes à remettre en circulation des créneaux qu'elles sous-utilisent et ne conservent que parce qu'elles ne peuvent les céder contre

rémunération. Les inconvénients, certains, me paraissent pourtant l'emporter sur les avantages, plus incertains, d'autant que :

- la valeur de ces créneaux serait fort instable en fonction, par exemple, de l'extension des capacités d'un aéroport. L'ouverture des troisième et quatrième pistes à Roissy ferait ainsi chuter les prix ;

- la cessibilité ne ferait que renforcer le poids des compagnies les plus riches.

→ L'Union européenne n'est pas compétente pour ce qui concerne le régime de la propriété.

→ La définition des « *nouveaux entrants* » est une question complexe : faut-il, par exemple, en exclure les compagnies liées à un transporteur plus important par des accords de partages de code ?

→ Cette démarche semble ignorer que les nouveaux entrants se développent beaucoup à partir d'aéroports « *secondaires* ». A cet égard, l'AEA a relevé les exemples suivants d'« *alternatives* » à des « *hubs* » :

Luton	au lieu de	Heathrow/Gatwick
Stansted	au lieu de	Heathrow/Gatwick
Bournemouth	au lieu de	Heathrow/Gatwick
Prestwick	au lieu de	Glasgow Intl
Nyköping	au lieu de	Arlanda
München-Gladbach	au lieu de	Düsseldorf
Charleroi	au lieu de	Zaventem
Beauvais	au lieu de	CDG/Orly
Ciampino	au lieu de	Fiumicino
Torp/Sandefjord	au lieu de	Fornebu

→ Une telle politique en faveur des nouveaux entrants, qui fait de la concurrence une fin en soi, méconnaît que l'organisation en « *hub* » des grandes compagnies dans le monde exige de très nombreux créneaux dans les plages horaires concernées.

En conséquence, l'adoption d'un nouveau règlement ne paraît pas souhaitable. En revanche, l'idée de sanctionner les détournements d'utilisation des créneaux me paraît excellente. Elle rejoint, d'ailleurs, les suggestions émises par M. Charles Josselin dans son rapport précité (Cf. pages 84 et 85). On pourrait, de même, à l'image des Etats-Unis, envisager de « *spécialiser* » les créneaux en fonction de la destination et en prenant en compte le poids des appareils.

*

En ce qui concerne les créneaux horaires, on notera qu'il existe un lien de plus en plus étroit entre cette question et celle de l'application du droit communautaire de la concurrence aux alliances. Ainsi, en contrepartie de son acceptation de l'alliance entre *SAS* et *Lufthansa*, en janvier 1996, la Commission exigea l'abandon de créneaux horaires sur certaines liaisons. De même, le commissaire Van Miert a fait part de son intention d'exiger l'abandon de créneaux à *Heathrow*, en échange de l'acceptation de l'alliance entre *British Airways* et *American Airlines*.

*

* *

IV. LE DEVENIR DU CONTROLE DE LA NAVIGATION AERIENNE EN EUROPE ET EN FRANCE

Je ne reviendrai pas sur l'analyse très complète de ce dossier effectuée par M. Charles Josselin. Je n'évoquerai ici que la question de l'adhésion de la Commission européenne à Eurocontrol, non encore réglée, et celle des rapports entre civils et militaires en France.

Au préalable, je soulignerai néanmoins que la convention révisée d'Eurocontrol a été signée en 1997. Son application se traduira, notamment, par un examen au plan européen des performances de chaque système national, ce qui permettra d'utiles comparaisons internationales⁽⁵²⁾.

Outre cette « *revue des performances* », la nouvelle convention prévoit, notamment, un processus de décision plus efficace avec l'introduction du vote à la majorité, une consultation systématique des aéroports et des usagers de l'espace aérien ainsi qu'une coopération plus étroite entre autorités civiles et militaires.

⁽⁵²⁾ Sous réserve, naturellement, que l'organe en charge de cette évaluation soit indépendant des administrations nationales. Car enfin, soit un système est performant, et il n'a rien à craindre des comparaisons, soit il n'est pas aussi bon que les autres et alors, on peut s'interroger sur l'utilité de le maintenir en état !

LE ROLE D'EUROCONTROL

Créée en 1960, cette organisation avait pour rôle initial de gérer l'espace aérien supérieur des Etats membres, rôle qu'elle ne joue plus, avec le centre de Maastricht, que pour le Benelux et l'Allemagne du Nord. La nouvelle convention du 12 février 1981 ne lui confiait plus que des programmes d'études et d'harmonisation. L'incapacité de cette gestion « *nationaliste* » de l'espace aérien à faire face à l'accroissement du trafic lié à la déréglementation a conduit à un renouveau de cette organisation et à la signature d'une nouvelle convention en 1997.

Actuellement, outre le centre de Maastricht, Eurocontrol gère le service central des redevances de route, le C.F.M.U. (*Central flow management unit*), qui gère **les flux** de trafic, le programme d'harmonisation et d'intégration du contrôle de la circulation aérienne, le centre expérimental de Brétigny et le centre de formation de Luxembourg.

Un bureau central d'analyse des retards a été créé au sein d'Eurocontrol, qui travaille également sur la mise au point d'un système mondial de navigation par satellite.

Eurocontrol compte maintenant vingt-sept membres.

A. L'adhésion de la Commission européenne à Eurocontrol

Le 17 juin 1997, le Conseil a approuvé le principe de l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol. Les modalités pratiques, définition des compétences précises de la Communauté, rôle des Etats membres et de la Commission, etc., restent à arrêter en vue de l'octroi d'un mandat à la Commission pour négocier l'adhésion de la Commission à Eurocontrol.

Pendant cette période intérimaire, le Conseil a décidé qu'il conviendrait de « *formaliser* » et de « *prolonger à court terme le statut d'observateur de la Communauté dans les réunions des organes d'Eurocontrol* ».

Il a cependant été décidé de mettre en oeuvre, de manière anticipée, la convention révisée d'Eurocontrol⁽⁵³⁾ bien qu'elle ne soit pas encore ratifiée⁽⁵⁴⁾. La Commission a toutefois fait valoir que l'extension des

⁽⁵³⁾ Cette organisation internationale couvre un champ géographique supérieur à celui de l'Union européenne, sans que tous les membres de la Communauté y aient adhéré.

⁽⁵⁴⁾ Elle a fait l'objet d'un accord des ministres des transports concernés le 14 février 1997 et a été signée le 27 juin 1997. Même si je comprends les raisons d'une telle situation, je

pouvoirs d'Eurocontrol serait contraire au droit communautaire car elle empiéterait sur des matières relevant de la compétence exclusive de la Communauté.

La Commission a néanmoins accepté⁽⁵⁵⁾ un tel état de choses en contrepartie de la reconnaissance, par les Etats membres, que la signature de la convention « *n'affecte en rien la compétence exclusive de la Communauté dans les domaines couverts par ladite convention* ». En outre, la Commission est donc déjà autorisée à prendre part aux travaux d'Eurocontrol en qualité d'observateur.

En outre, les déclarations suivantes ont été annexées au procès-verbal du Conseil en matière de compétences :

Déclaration du Conseil et de la Commission.

« Le Conseil et la Commission déclarent que, dans l'état actuel du droit communautaire, la compétence de la Communauté ne s'étend pas à la structuration et à l'utilisation de l'espace aérien à des fins militaires, ni à la prestation de services de gestion du trafic aérien⁽⁵⁶⁾ ».

Déclaration des délégations allemande et française et de la délégation du Royaume-Uni.

« Les délégations allemande et française et la délégation du Royaume-Uni rappellent leur avis selon lequel les compétences communautaires mentionnées dans les conclusions du Conseil ne concernent ni les marchés publics ni les droits de trafic ».

Cette situation me paraît appeler les observations suivantes :

- l'adoption et la mise en oeuvre d'une convention révisée d'Eurocontrol contribueront à une coopération européenne plus efficace. A l'évidence, la gestion nationale des espaces aériens est une des causes des problèmes de congestion que nous connaissons. Ainsi, les disparités dans les normes de séparation radar conduisent à des goulots d'étranglement, lorsque le passage d'un secteur de contrôle à un autre implique un élargissement significatif de ces distances. Le découpage,

ne peux que m'interroger sur sa régularité au regard de l'ordre constitutionnel français : le Parlement ne devrait-il pas ratifier préalablement cette convention ?

⁽⁵⁵⁾ Cf. document de travail des services de la Commission, du 27 novembre 1997, sur la mise en oeuvre anticipée de la convention révisée d'Eurocontrol, SEC(97)2264.

⁽⁵⁶⁾ En d'autres termes, la Commission reconnaît qu'elle n'est pas compétente pour statuer sur l'organisation, administration ou société, statut privé ou public, des services de contrôle de la navigation aérienne.

obligé, des secteurs de contrôle en fonction des frontières nationales ne permet pas non plus d'optimiser les capacités ;

- l'acceptation de l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol va également dans le bon sens, sous réserve d'une définition précise et préalable des compétences exclusives de la Communauté et d'un « *code de conduite* », à élaborer entre la Commission et les Etats membres, délimitant le rôle de chacun en garantissant aux Etats le droit de continuer d'assister aux réunions d'Eurocontrol, précisant le droit de parole et les modalités de vote de chacune des parties, ainsi que les modalités d'adoption d'une position commune des Etats membres. Il faudra également tirer les conséquences budgétaires de cette adhésion.

Sur la question des compétences, les services de la Commission m'ont fait valoir que la notification formelle d'une liste de compétences à Eurocontrol n'irait pas sans soulever des difficultés. En effet, les compétences externes de la Communauté, et donc la répartition des compétences entre les Etats et la Communauté, sont évolutives. Cette liste devrait donc être remise à jour de façon régulière. J'admets la pertinence de cette argumentation mais force m'est, en même temps, de reconnaître qu'en l'absence d'une définition précise de ces compétences, des querelles répétées ne manqueront pas d'éclater. Aussi, me paraîtrait-il souhaitable que cette liste soit arrêtée au sein de la Communauté, rendue publique mais non notifiée officiellement à Eurocontrol.

- comme l'avait souligné M. Josselin, suivi, à l'époque, par la Délégation, « *une véritable politique industrielle s'impose à l'échelle européenne, si l'on veut faire obstacle à la volonté de l'industrie américaine de contrôler entièrement ce secteur* ».

En résumé, le « *nationalisme* » industriel a conduit chaque pays, et en particulier le nôtre, à développer des systèmes spécifiques, difficiles à exporter et particulièrement coûteux.

Comme l'indiquait M. Josselin, « *l'industrie européenne serait plus forte et l'utilisateur serait moins taxé si les mêmes équipements, sur la base d'un appel d'offres à l'échelle de la Communauté, étaient en service dans toute l'Union européenne* ».

B. Les rapports entre civils et militaires

Si ces rapports sont pacifiques aux Etats-Unis, en Allemagne ou au Royaume-Uni, ils s'inscrivent plutôt chez nous dans un contexte de guerre froide, même si des améliorations ont pu intervenir ces dernières années.

Dans ce contexte, les solutions préconisées par le rapport de M. Josselin me paraissent toujours d'actualité et, en particulier :

→ A court terme, la poursuite des opérations de **co-implantation** des contrôleurs civils et militaires dans un même centre, sur le modèle du centre de Maastricht géré par Eurocontrol, ce qui pourrait constituer une première étape vers une intégration plus poussée. J'ajouterai que l'idée d'une formation « *de base* » commune aux contrôleurs civils et militaires, sur le modèle américain, faciliterait ce rapprochement, étant bien entendu que les contrôleurs militaires continueraient d'être formés aux tâches spécifiques qui sont les leurs.

→ A moyen terme, l'intégration de la circulation aérienne militaire dans un organisme de gestion commune, à l'image de ce qui se passe aux Etats-Unis ou en Allemagne ; l'espace aérien français serait, alors, unique.

J'ajouterai qu'il me paraît indispensable de restaurer une instance interministérielle, placée sous l'autorité du Premier ministre, chargée d'arbitrer les conflits entre les deux grandes catégories d'utilisateurs du transport aérien.

→ A plus long terme, une gestion européenne de la répartition de l'espace aérien entre les différentes catégories d'utilisateurs, en prenant naturellement en compte les missions spécifiques des forces aériennes.

→ Dans l'immédiat, il me paraîtrait urgent d'engager une étude sur la possibilité de supprimer ou de réduire fortement les zones militaires interférant avec le trafic terminal des aéroports parisiens, quitte à modifier l'implantation des bases aériennes. Cela me semble essentiel au moment où les troisième et quatrième pistes de Roissy créeront des capacités nouvelles, précieuses, entre autres, pour le développement du « *hub* » d'Air France.

*
* *

V. L'UNION EUROPEENNE ET LA SECURITE DU TRANSPORT AERIEN

La Commission a élaboré un ensemble de propositions sur ce sujet. Le 12 juin 1996, elle a présenté une communication (SEC(96) 1083 final) « *Définir une stratégie communautaire de renforcement de la sécurité aérienne* » complétée, en décembre de la même année, par une recommandation de décision du Conseil et, le 17 février 1997 (COM(97) 55 final) et par une proposition de directive du Conseil instaurant une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires.

J'examinerai successivement ces différentes propositions.

A. La communication de la Commission sur le renforcement de la sécurité aérienne

Cette communication tente, notamment, de répondre à l'émotion soulevée par l'accident d'avion du 6 février 1996, en République dominicaine, qui a tué 176 passagers en provenance de l'Europe et qui a mis en lumière certaines défaillances dans la sécurité.

Elle comporte deux volets, le premier étant relatif à la sécurité des transporteurs aériens non communautaires. La Commission rappelle que la Convention de Chicago « *ne prévoit aucun mécanisme permettant une évaluation objective du respect par un Etat contractant de ses obligations internationales. Toutefois, [...], un Etat contractant n'est pas obligé de reconnaître des certificats lorsqu'il considère que ceux-ci ne respectent pas les normes OACI* ». Ni la Convention de Chicago, ni, généralement, les traités bilatéraux, ne prévoient de procédure permettant d'assurer le respect des normes de sécurité. Selon la Commission, cela rend très difficile l'établissement de « *listes noires* ».

La Commission récuse également l'approche des Etats-Unis qui consiste à vérifier les capacités des autorités nationales à faire respecter les normes de sécurité telles que les conçoivent les américains. Elle estime, en effet, la tâche impossible à réaliser, ne serait-ce qu'en raison du nombre de pays concernés, sauf à opérer une sélection parmi les pays tiers, « *ce qui*

pourrait sembler discriminatoire et créer des difficultés diplomatiques inutiles ».

Il semble pourtant exister d'importantes disparités géographiques en termes de sécurité puisqu'on enregistrait, entre 1992 et 1996, 0,2 accident par million de vols en Europe occidentale, 0,9 en Amérique du Nord, 1,5 en Amérique du Sud, 1,26 en Asie, 2,13 en Afrique et 3,31 en Europe de l'Est⁽⁵⁷⁾.

En conséquence, la Commission propose les solutions suivantes :

→ **appliquer la procédure SAFA** (évaluation de la sécurité des aéronefs non communautaires) sur la base de contrôles approfondis permettant d'agir sur la base de preuves irréfutables : ainsi, « *le risque de voir les Etats tiers se plaindre de traitement déloyal serait limité* » ; cette procédure pourrait être suivie collectivement au niveau communautaire ;

→ **établir des certificats de transporteur aérien non communautaire**. Cela donnerait aux autorités aéronautiques européennes l'occasion de nouer des liens plus étroits avec leurs homologues des pays tiers et d'évaluer leurs compétences et leur « *professionnalisme* », éléments utiles pour la procédure SAFA ;

→ inciter les transporteurs aériens non communautaires à se soumettre volontairement à une évaluation ;

→ développer des accords de reconnaissance mutuelle ;

→ élaborer des programmes de renforcement de la sécurité.

Des progrès en matière de sécurité supposent également un renforcement du cadre international, c'est-à-dire de l'OACI.

Sur le rapport de Miss McIntosh (A 491/97), le Parlement européen avait pris, le 17 juillet 1997, la position suivante :

- l'objectif de l'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers doit être de mettre en place un système de contrôle de sécurité dans les aéroports similaire à celui du « port state control » en vigueur dans les transports maritimes, afin que les appareils des pays tiers, eux aussi, respectent les normes de sécurité valables au sein de l'OACI ;

⁽⁵⁷⁾ *Libération* ; 15 et 16 novembre 1997.

- l'Union européenne doit établir une « liste noire » des compagnies des pays tiers auxquels les passagers européens font appel dans le monde ainsi que de tous les transporteurs aériens établis à l'extérieur de l'Union, dont les appareils utilisent des aéroports implantés sur le territoire de l'Union et qui ne disposent pas de système de notification adéquat et ne respectent pas ces normes de sécurité, l'objectif étant de refuser à ces compagnies l'autorisation d'atterrir ou de décoller sur le territoire de l'Union.

B. Des avancées sont intervenues dans le cadre de l'OACI

Lors de sa réunion du 10 au 12 novembre 1997, l'OACI a jugé qu'elle devait assumer « *un rôle de chef de file en matière de supervision de la sécurité, afin d'éviter une prolifération d'initiatives de la part de divers Etats* ». Elle prend acte de la nécessité d'une aide pour certains Etats, « *particulièrement en ce qui concerne le financement de projets destinés à régler les carences relevées dans le domaine de la supervision de la sécurité* ».

La conférence a recommandé que soient instaurés des audits de sécurité réguliers, **obligatoires**, systématiques et harmonisés, portant sur tous les Etats contractants et effectués par l'OACI. Un débat a eu lieu sur la publicité à donner à ces audits. Il a été décidé que ces rapports seraient communiqués aux Etats contractants.

Il est probable que les programmes de coopération seront un sujet de conflit, feutré mais réel, entre l'Europe et les Etats-Unis, compte tenu des enjeux indirects en termes économiques, mais aussi d'influence.

C. La Commission propose la création d'une organisation européenne pour la sécurité de l'aviation civile

Compte tenu des limites des JAA (Cf. page 83) la Commission propose de transformer les JAA (26 pays) en **une organisation internationale** dont l'Union européenne serait membre, organisation internationale et non en agence communautaire car la jurisprudence⁽⁵⁸⁾ limite la portée des délégations de pouvoirs. En premier lieu, l'autorité délégitante ne peut investir l'autorité délégitatoire de pouvoirs différents de ceux qu'elle-même a reçu du Traité. En second lieu, la délégation d'un

⁽⁵⁸⁾ Cf. Cour de justice des Communautés européennes, 13 juin 1958, Meroni c/ Haute autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Rec. 1958, pages 11 et suivantes.

pouvoir discrétionnaire à des autorités différentes de celles qui ont été établies par le Traité pour en assurer et en contrôler l'exercice, dans le cadre de leurs attributions respectives, porteraient atteinte à la garantie fondamentale résultant de l'équilibre des pouvoirs.

Il est, d'autre part, préférable d'avoir une organisation géographiquement plus large que l'Union européenne, comme Eurocontrol, un règlement satisfaisant de ce type de problème ne pouvant intervenir que dans un champ plus large que celui de l'Union européenne. C'est dans l'intérêt des constructeurs européens de bénéficier d'une certification valable dans le plus grand nombre possible d'Etats, c'est-à-dire qu'il y ait **une certification commune des types d'appareils et une reconnaissance mutuelle des certifications**. Il est vrai que la reconnaissance mutuelle des qualifications des personnels peut soulever des inquiétudes tenant à la crainte d'une concurrence « *déloyale* », par exemple, de pilotes moins exigeants en termes de rémunération et de protection sociale. A l'inverse, ne vaudrait-il pas mieux poser des normes exigeantes de qualification avant que nombre des pays concernés n'entrent dans l'Union européenne et n'aient, **de droit**, accès à notre marché du travail ?

De manière plus générale, l'harmonisation est un complément nécessaire de la libéralisation.

Cette organisation aurait pour tâche d'adopter les règlements nécessaires, de contrôler le respect de leur application par ses membres et d'exécuter elle-même diverses tâches de certification, en particulier dans le domaine des produits aéronautiques. Elle établirait, dans son domaine de compétence, les relations avec les autorités étrangères compétentes. De manière plus précise, dans l'état actuel des discussions, cette autorité européenne se verrait confier un pouvoir réglementaire et de certification de types d'appareils, les administrations nationales conservant le pouvoir en matière de décision individuelle et de contrôle, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité.

Le principe en est accepté par le Conseil, étant entendu qu'il ne prendra une décision définitive qu'après un examen complémentaire de certaines questions techniques et juridiques liées aux transferts de compétences éventuellement nécessités par la création d'une telle organisation. S'appuyant sur la complexité de ces questions, certains envisagent donc la création d'une agence communautaire, dont l'inconvénient serait, cependant, d'être privée de tout pouvoir communautaire.

Parmi les autres questions à résoudre figurent la définition d'une instance juridictionnelle tranchant les conflits, le financement (les Etats ou les constructeurs) et les rôles respectifs de l'organe politique de cette organisation, représentant les Etats membres, et de son autorité exécutive.

L'AEA approuve le principe de la création d'une telle autorité. Elle fait notamment valoir que **la situation actuelle aboutit à donner à la FAA un poids écrasant dans la réglementation mondiale de la sécurité aérienne** (« *an overwhelming practical weight of the US FAA in worldwide aviation safety regulation* »).

L'AEA n'est, en revanche, pas très favorable aux modalités retenues pour l'opération car elle estime qu'il en résulterait plus de lourdeurs qu'autre chose, compte tenu, notamment, de la nécessité d'adopter « *en interne* » une position préalable de la Communauté.

Autre facteur de lourdeur, les décisions prises par cette nouvelle organisation devraient être intégrées en droit communautaire, ne serait-ce que pour rendre opérants les mécanismes d'exécution du Traité instituant la Communauté européenne. Devrait également être réglée la question du rôle respectif des Etats et de la Commission. La critique tenant à la complexité de ce système n'est pas infondée. Pour autant, la réponse de la Commission à ces critiques me paraît fondée.

L'alternative réside dans la création d'une instance disposant d'un pouvoir réglementaire propre et d'instances chargées de faire respecter les normes ainsi adoptées. En d'autres termes, une Communauté bis !

Telle quelle, la proposition de la Commission m'apparaît donc fondée, même si certains aspects techniques doivent être approfondis.

D. Une proposition de directive sur l'évaluation des avions des pays tiers complète ce dispositif

Contenu de la proposition de directive du Conseil instaurant une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires

1. La proposition vise à permettre le contrôle des aéronefs des pays tiers chaque fois qu'il y a présomption de non-conformité de leur exploitation aux normes de sécurité internationales, de manière à prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité des voyageurs.

2. La proposition s'applique aux aéronefs des pays tiers atterrissant sur les

aéroports de la Communauté.

Elle ne s'applique pas :

- aux aéronefs d'Etat, tels que définis dans la convention de Chicago ;
- aux aéronefs d'une masse maximale au décollage inférieure à 5 700 kg et n'effectuant pas de transport aérien commercial.

3. Pour parvenir à l'objectif poursuivi, les autorités compétentes des Etats membres collectent :

- les informations de sécurité importantes connues par les plaintes des passagers, les rapports des pilotes ou des organismes de maintenance ;
- les informations relatives aux mesures arrêtées à la suite d'une inspection au sol ;
- les informations complémentaires sur l'exploitant.

Les Etats membres font procéder à l'inspection au sol :

- de tous les aéronefs qui montrent des signes de mauvais entretiens, dont les manoeuvres anormales ont été signalées, ou qui ont été soumis à une inspection ayant révélé des défauts qui n'ont pas été corrigés ;
- de 10 % des mouvements, au minimum une fois par semaine, des aéronefs dont l'exploitant a déjà fait l'objet d'un rapport ou d'une décision d'inspection systématique, d'interdiction ou de restriction.

Cette inspection au sol fait l'objet d'un rapport.

5. Les autorités compétentes des Etats membres échangent leurs informations de manière réciproque.

Lorsqu'un rapport révèle l'existence d'un danger, ce rapport est transmis immédiatement à chaque autorité compétente des Etats membres et à la Commission.

Les informations échangées sont protégées.

6. Lorsque l'inspection au sol révèle une menace pour la sécurité, l'autorité compétente qui exécute l'inspection immobilise l'appareil jusqu'à l'élimination du danger et informe les autorités compétentes des pays concernés.

Si l'appareil ne peut être réparé sur l'aéroport d'inspection, il peut être autorisé, à certaines conditions, à voler en sécurité sans passagers jusqu'à un aéroport où il pourra être réparé.

7. Au regard des diverses informations échangées et de l'importance du danger, la Commission peut décider d'une inspection systématique, d'une interdiction ou d'une restriction d'activité d'un exploitant particulier ou de tous les exploitants d'un pays particulier.

8. La Commission peut prendre toute mesure appropriée permettant de faciliter la collecte et l'échange d'informations ainsi que les inspections au sol. Elle est assistée d'un comité consultatif composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission.

9. Le non-respect des dispositions nationales prises en application de la directive est soumis à un régime de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Source : Commission européenne.

La France est plutôt favorable à ce texte, sous réserve de certains amendements et, en particulier, la « *quantification* » des inspections imposées aux Etats membres, jugée irréaliste. Dans son rapport au nom du Parlement européen (A4-0339/97 du 29 octobre 1997), M. Antonio Gonzalez propose même que soient inspectés « *tous les aéronefs, tous les exploitants et tous les pays d'enregistrement dont les autorités sont présumées ne pas respecter les normes internationales de sécurité* ». Cela me paraît excessif.

Sur la possibilité d'interdire l'accès aux aéroports communautaires, par décision de la Commission européenne, d'un exploitant étranger, la France n'est pas très favorable à une centralisation des décisions au profit de la Commission. Il semble que le Conseil s'oriente vers un refus d'octroyer un tel pouvoir à la Commission, préférant la réunion d'un comité en cas de difficultés. Il est vrai que cela constituerait déjà une forte pression sur un Etat isolé qui, pour des raisons diplomatiques, prétendrait faire fi de la menace représentée par un avion d'un pays tiers.

Je noterai pour ma part, comme le Parlement européen, que le risque de mesures de rétorsion est très limité si la mesure concerne l'ensemble de l'Union européenne. Quels pays ont pris des mesures de rétorsion contre des décisions de refus d'accès aux aéroports américains prises par la FAA ?

*

En conclusion de cette analyse des problèmes de sécurité, je voudrais souligner l'intérêt qui s'attache à régler ces questions avant l'élargissement de l'Union européenne, quitte à aider les pays concernés à se mettre au niveau requis par le droit communautaire. D'ores et déjà, et je m'en réjouis, les « *JAR* » ont été, à la demande de la Commission, inclus dans l'acquis communautaire.

VI. LA PROPOSITION DE REGLEMENT SUR LES SYSTEMES INFORMATISES DE RESERVATION

Cette proposition, présentée le 9 juillet 1997, tend à modifier le règlement n° 2299/89 du Conseil du 24 juillet 1989, instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation, modifié par le règlement du 29 octobre 1993.

L'objectif premier d'un code de conduite est de garantir un affichage non discriminatoire des vols, selon des critères qu'il détermine, en vue d'empêcher que ces systèmes ne servent au seul bénéfice des grandes compagnies aériennes qui les possèdent.

La Commission propose ici d'actualiser ces codes. J'examinerai successivement les principales innovations qu'elle se propose d'y apporter.

A. L'introduction des transports ferroviaires dans les systèmes informatisés de réservation (SIR)

La Commission fait valoir qu'avec les trains à grande vitesse, le consommateur dispose d'une solution de substitution à l'avion pour les voyages de 300 à 800 km. Encore faut-il pouvoir comparer les deux solutions.

La Commission propose donc « *dans certaines circonstances, la possibilité d'intégrer les services ferroviaires dans l'affichage SIR des services de transport aérien* ». L'exploitant ferroviaire serait soumis aux mêmes obligations qu'un transporteur aérien, avec une réserve importante : le système de réservation de l'exploitant du rail ne sera pas considéré comme un SIR au sens du code.

Les compagnies aériennes ne voient naturellement pas d'un très bon oeil l'inclusion d'une concurrence potentielle dans leurs systèmes de réservation. Elles font notamment valoir le risque d'encombrement du système qui en résultera et soulignent que tous les coûts liés à cette intégration devront être à la charge des compagnies ferroviaires. Pour leur part, les entreprises ferroviaires demandent, notamment, que les trajets

comportant des arrêts ne soient pas traités à l'égal des vols avec correspondances, c'est-à-dire relégués en deuxième position.

Je suis favorable à l'intégration des trains à grande vitesse dans les SIR, dans des conditions les mettant à égalité avec l'avion, sous réserve que l'opération soit financièrement neutre pour les compagnies aériennes qui, après tout, ont mis en place et développé ces SIR.

B. La politique tarifaire des SIR

Un conflit existe entre les compagnies aériennes, les SIR et les agents de voyage sur les coûts de ces services. En particulier, les commissions versées aux abonnés (ou agents de voyage) peuvent-elles être répercutées sur les coûts facturés aux transporteurs ? La Commission propose de trancher en faveur des SIR en proposant la rédaction suivante :

« Les primes de productivité accordées aux abonnés par un vendeur de système sous forme de ristournes sur les loyers ou les commissions sont assimilées à des coûts de distribution du vendeur de système ».

La Commission tente de prévenir des abus en précisant que *« les redevances demandées par un vendeur de système à un transporteur associé doivent être non discriminatoires, raisonnablement structurées et en rapport raisonnable avec le coût du service fourni et utilisé ; elles doivent, en particulier, être les mêmes à niveau de service égal ».*

L'AEA fait valoir, à juste titre me semble-t-il, que cela revient à faire subventionner par les compagnies aériennes la concurrence entre les SIR, sans bénéfice pour les compagnies puisqu'elles doivent afficher leurs produits sur tous les systèmes respectant les exigences du code de l'Union européenne. En conséquence, la concurrence entre SIR ne génère pas un seul passager supplémentaire, mais entraîne des coûts supplémentaires. Dans une note du 4 novembre 1997, le S.G.C.I. indique que *« les autorités françaises pourraient raisonnablement souscrire aux revendications des transporteurs aériens qui souhaitent un dispositif plus efficace pour éviter les dérives financières actuelles ».*

C. La Commission propose d'appliquer le code aux abonnés

La Commission fait légitimement valoir que *« les règles imposées aux vendeurs de systèmes concernant la fourniture d'informations*

précises et complètes dans leur affichage SIR sont inefficaces si les mêmes informations ne sont pas communiquées au client ».

On ne peut qu'approuver ce souci.

*

Tels sont les principaux points qui me paraissent appeler des observations, sous le bénéfice desquelles je pense que ce texte devrait être adopté.

*

* *

VII. FAUT-IL REVENIR SUR L'ABOLITION, AU 30 JUIN 1999, DU COMMERCE HORS TAXES POUR LES PASSAGERS INTRA-COMMUNAUTAIRES ?

En 1991, le Conseil des ministres a décidé à l'unanimité, sur proposition de la Commission, de mettre fin aux ventes hors taxes à compter du 30 juin 1999.

Depuis quelque temps, une vaste campagne a été lancée pour que l'Union européenne revienne sur cette décision⁽⁵⁹⁾.

Ses auteurs font valoir que cela serait compatible avec le marché commun car l'harmonisation fiscale n'a pas été réalisée. Ce commerce participe au financement des transports : sa suppression entraînerait, selon eux, une perte nette de 250 millions de francs par an pour Aéroports de Paris. De plus, l'impact serait négatif sur l'emploi et sur les industries concernées, et en particulier les industries de luxe.

Pour sa part, la Commission européenne avance les arguments suivants :

λ Les entreprises concernées ont eu une période exceptionnellement longue pour s'y préparer, sept ans et demi. Elles n'ont rien fait, tout au contraire, pour s'y préparer. Le marché des ventes hors taxes s'est, en fait, développé.

λ Le marché unique existe à présent. Il n'existe plus de restrictions aux achats que les particuliers peuvent effectuer pour leurs besoins personnels dans l'Union européenne⁽⁶⁰⁾. Les ventes hors taxes n'ont donc plus de raison d'être, alors même que la remise en cause des contrôles douaniers aux frontières de chaque Etat est maintenant une réalité. Le fait que la T.V.A. et les taux d'accises ne sont pas harmonisés n'est pas un

⁽⁵⁹⁾ Je n'évoquerai ici que la question des aéroports, à l'exclusion du problème des ferries qui pose des questions spécifiques qui n'entrent pas dans le cadre de ce rapport.

⁽⁶⁰⁾ En effet, désormais, les particuliers paient la T.V.A. dans le pays d'achat au taux pratiqué dans cet Etat, à l'exception des moyens de transport neufs.

obstacle, sauf à imaginer que les Etats-Unis ne forment pas un marché unique.

λ Les prix pratiqués dans les magasins hors taxes ne sont pas toujours avantageux pour le consommateur et ce, d'autant que la franchise par voyageur n'est que de 90 écus et que « *si le prix d'un bien est supérieur à cette somme, le bien est soumis à la T.V.A. [...]. En d'autres termes, le prix des articles de base coûtant plus de 90 écus comporte un certain montant de T.V.A. [...]. Cela peut être trompeur pour les voyageurs qui croient que tout ce qu'ils achètent dans un magasin hors taxes est exonéré* »⁽⁶¹⁾.

λ La Commission reconnaît que l'alcool et le tabac sont effectivement exonérés et qu'ils représentent 50 % du chiffre d'affaires de ces magasins. **Est-ce du rôle de la Communauté d'inciter artificiellement à la consommation de ces produits ?**

Je partage d'autant plus la position de la Commission que les prévisions pessimistes sur les conséquences de la fin des ventes hors taxes reposent sur l'idée qu'il est impossible de développer des magasins conventionnels profitant de la clientèle « captive » des aéroports.

L'exemple des Etats-Unis montre que l'on peut développer avec succès des commerces sans exonération de taxes. J'ai pu constater que tel état le cas à Chicago *O'Hare*, où le trafic est très majoritairement domestique.

J'ajouterai, pour me limiter au cas de la France, que des progrès restent à faire pour atteindre le niveau d'attractivité de nombreuses plates-formes européennes et mondiales.

*
* *

⁽⁶¹⁾ Communiqué du 24 septembre 1997 de la Commission.

CONCLUSION

En soi, la déréglementation venue d'outre-Atlantique n'est pas une bonne chose. Mais, en l'absence de machine à remonter le temps, il est trop tard pour revenir dessus, d'autant que cette évolution est renforcée par la mondialisation de l'ensemble de l'économie. Il faut donc s'y adapter en en minimisant les effets pervers. Tel est le sens du présent rapport.

Je souhaite, en particulier, qu'un équilibre puisse être trouvé entre les besoins du consommateur et les intérêts des personnels et, ceux, plus généraux, de l'Europe face aux Etats-Unis. En d'autres termes, le droit de la concurrence, nécessaire dans une économie de ce type, ne peut tenir lieu de remède universel.

Il nous faut enfin raisonner en termes globaux. Cela suppose d'avoir bien conscience de l'affrontement Etats-Unis/Europe dans un domaine où les compagnies américaines sont particulièrement performantes. La solution ne passe pas par l'érection d'illusoires lignes Maginot autour des aéroports parisiens mais par une intégration européenne plus poussée, la Communauté étant seule capable de négocier à armes égales ou, en tout cas, moins inégales, avec les Etats-Unis.

*

* *

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie les jeudis 12 et 26 février 1998, sous la présidence de M. Henri Nallet, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

I. Réunion du jeudi 12 février 1998

M. Bernard Derosier a indiqué que la libéralisation du transport aérien en Europe était effective pour les droits d'accès au marché : tout transporteur aérien établi dans l'Union Européenne a le droit de desservir librement la ou les destinations de son choix, sous réserve des capacités physiques de l'espace aérien et des aéroports. En revanche, bien des pratiques restent sources de difficultés : créneaux horaires, aéroports, comportements « prédateurs » des grandes compagnies. La libéralisation a eu pour effet de transférer des compétences nationales à la Communauté, mais il n'en va pas de même pour les relations externes de l'Union, en particulier avec les Etats-Unis : l'Europe paye aujourd'hui cette contradiction. Elle souffre également d'une absence quasi totale d'harmonisation sociale et ne jouit pas encore d'un espace aérien unifié.

En d'autres termes, la libéralisation appelle la définition d'un nouveau cadre réglementaire, pour lequel la Commission européenne a présenté une série de propositions. Le rapport a donc pour objet de faire le point sur l'élaboration de ce nouveau cadre réglementaire et de prendre position sur les projets en cours de discussion.

M. Bernard Derosier a brièvement évoqué la déréglementation intervenue aux Etats-Unis, qui a entraîné une baisse des tarifs, à l'exception des tarifs « affaires », comme c'est d'ailleurs le cas en Europe. Même si au bout de vingt ans, le bilan est positif en termes d'emplois, la déréglementation s'est traduite par une fragilisation des statuts. Les profits records des compagnies américaines conduisent actuellement les syndicats à tenter, non sans succès, de récupérer les avantages perdus. On a également assisté à la distribution d'actions en contrepartie de l'abandon de certains avantages et donc à un certain partage du pouvoir. Air France tente d'ailleurs de s'en inspirer partiellement. Les Etats-Unis sont aujourd'hui entrés dans une phase de consolidation : l'objectif est

désormais de réduire les coûts tout en maximisant les profits, sans engager de guerres « fratricides » entre concurrents, tandis que de nouvelles concentrations pourraient intervenir prochainement.

S'agissant de la sécurité, les statistiques ne font pas apparaître de lien entre la déréglementation et le nombre des accidents. Des problèmes subsistent, en particulier celui de la surveillance de la sous-traitance et de l'« externalisation », qui se sont développées dans le transport aérien comme dans le reste de l'économie.

Esquissant une comparaison entre les déréglementations américaines et européennes, M. Bernard Derosier a estimé que le processus européen a été nettement moins brutal en Europe.

Il a développé les arguments qui plaident, selon lui en faveur d'une approche réellement européenne en ce domaine : si la libéralisation du transport aérien en Europe est bien une initiative et une compétence communautaires, les Etats ont conservé de nombreux pouvoirs ; il en résulte un hiatus qui avantage les Etats-Unis. Ainsi, les Etats membres ont toujours refusé de confier à la Commission un mandat de négociation incluant les droits de trafic, seul un mandat partiel lui ayant été attribué après de longs débats. Cette restriction a entraîné la multiplication des accords bilatéraux : dix Etats européens ont signé des accords avec les Etats-Unis ; la France a dû engager des négociations avec ceux-ci en vue d'un accord de large libéralisation. Le Royaume-Uni lui-même réfléchit à un éventuel abandon d'un accord très favorable (« *Bermudes II* »), en contrepartie de l'acceptation de l'alliance entre *American Airlines* et *British Airways*. Ces accords, négociés dans le cadre d'un rapport de forces inégal, tournent à l'avantage des Etats-Unis. Les compagnies américaines disposent ainsi de quasi droits de cabotage en Europe, la réciproque n'étant pas établie. En outre, les Etats-Unis conservent une législation à certains égards protectionniste, comme le montre la limitation à 25 % des droits de vote des étrangers, même détenant 49 % du capital. Il n'existe, enfin, aucune harmonisation, même minimale, des conditions de concurrence.

Par conséquent, l'octroi à la Commission d'un mandat global de négociation avec les Etats-Unis est urgent, même s'il conviendra de veiller à ce que le futur accord soit équilibré et que la période transitoire que la Commission propose d'instaurer ne constitue pas une libéralisation anticipée.

En l'absence d'une autorité européenne compétente en matière de sécurité, dont la création est à l'étude, les Etats-Unis tendent à y jouer un rôle dominant, tant par voie de mesures unilatérales, interdisant l'accès au

territoire américain, que par l'intermédiaire de l'OACI. Ils tendent ainsi à définir une norme mondiale. L'enjeu est également économique, car les pays considérés comme « peu sûrs » peuvent bénéficier de l'aide des Etats-Unis et sont incités à s'équiper de matériels américains correspondant aux normes de la F.A.A. Il conviendrait donc de créer une organisation européenne de la sécurité aérienne, comme le Conseil en a d'ailleurs accepté le principe.

S'agissant de la concurrence, l'absence de compétence de la Commission pour les relations entre l'Union européenne et les Etats tiers ne l'empêche pas d'intervenir dans les alliances entre compagnies aériennes - par exemple, l'alliance *British Airways/American Airlines* - mais d'une manière infiniment plus complexe.

Pour M. Derosier, l'adoption de propositions de règlement tendant à donner à la Commission des pouvoirs de négociation ne saurait menacer les récents accords d'Air France avec deux compagnies américaines en permettant à la Commission de les contester et de remettre en cause les accords de droits de trafic entre les Etats membres et les Etats-Unis. En effet, la Commission contrôle déjà, en parallèle avec les Etats membres, les alliances entre compagnies européennes et américaines ; elle a également ouvert une procédure contre les alliances *Lufthansa/United* et *Air France/Delta/Continental*. L'adoption de ces textes aurait pour seul effet de simplifier l'actuelle procédure des articles 88 et 89 du Traité et de permettre d'édicter des exemptions par catégorie au titre de l'article 85-3, relatif aux ententes autorisées. La clarté et la sécurité juridique y gagneraient donc. Au surplus, les accords de droits de trafic entre Etats ne sont pas menacés, puisque les propositions de règlement, fondés sur l'article 87 du Traité, ne visent que les entreprises et non les Etats.

Le Rapporteur a toutefois reconnu que l'accroissement des compétences communautaires ne s'est pas toujours opérée dans le strict respect de la lettre des traités. La Commission dispose ainsi, d'ores et déjà, des moyens de remettre en cause ce genre d'accord : elle peut les attaquer au motif qu'ils sont contraires au droit communautaire, puisqu'ils ne prévoient généralement que la désignation de compagnies nationales sur une liaison donnée ; M. Kinnock en a d'ailleurs déjà menacé les Etats. En second lieu, les pouvoirs dont dispose la Commission en matière de concurrence lui permettent déjà d'exercer une influence, comme le montre par exemple sa décision du 5 octobre 1992, dans laquelle elle n'a accepté la prise de participation d'Air France dans le capital de *Sabena* qu'en contrepartie de l'abandon de droits de trafic sur l'Afrique.

Il importe, en tout état de cause, que la Commission ne renouvelle pas les erreurs commises dans l'affaire *De Havilland/Aérospatiale*. Les

compagnies américaines sont infiniment plus puissantes que leurs homologues européennes et il y aurait, dès lors, quelque incohérence à affaiblir les entreprises européennes par une application trop stricte des règles de concurrence communautaire. On peut même se demander s'il ne faudrait pas envisager des rapprochements entre compagnies européennes. A l'occasion de la fusion *Boeing/McDonnell Douglas*, la Commission a d'ailleurs reconnu le caractère erroné de sa politique en matière de construction aéronautique.

Il est parfois souhaitable que l'Europe dépasse le cadre géographique communautaire dans des domaines comme celui de la sécurité aérienne et du contrôle de la navigation. Après des années de reculs et de tergiversations, l'on s'est aperçu que seule une approche européenne pourrait contribuer à résoudre les difficultés résultant de la congestion de l'espace aérien, d'où la décision prise en 1997 de renforcer le rôle d'Eurocontrol et de s'inspirer des méthodes communautaires, notamment par l'introduction du vote à la majorité.

Le marché intérieur doit enfin être complété. Ainsi, l'harmonisation des redevances aéroportuaires est une bonne chose, de même que la proposition de règlement sur les systèmes informatisés de réservation, sous réserve de régler certains problèmes, comme celui de l'introduction des trains dans les systèmes informatisés de réservation ou le niveau des commissions versées aux agents de voyage. Il paraît, en revanche, totalement inutile de refondre le règlement sur les créneaux horaires, car les différentes solutions envisagées présentent toutes des inconvénients, qu'il s'agisse de la cessibilité des créneaux ou d'une éventuelle remise en cause des droits acquis des compagnies aériennes. Il est de même inutile de revenir sur l'abolition du commerce hors-taxes pour les passagers intra-communautaires, en tout cas dans les aéroports : l'alcool et le tabac représentent 50 % du commerce de ces magasins. Veut-on artificiellement développer la vente de ce type de produits ? En outre, les revendications des aéroports paraissent d'autant moins fondées qu'ils auront disposé de près de huit ans pour se préparer - de 1991 à 1999 - et qu'il existe des solutions alternatives. L'exemple des Etats-Unis montre que l'on peut développer avec succès des commerces sans exonération de taxes.

Quant à la France, elle doit achever son adaptation à la nouvelle donne européenne et mondiale du transport aérien. Notre pays, qui a accepté les trois « paquets » de libéralisation, a fait preuve d'une certaine inconséquence, puisque nous avons tout fait pour ne pas appliquer ce que nous avons signé, au prix de batailles de retardement dont le seul effet a été d'empêcher Air France de s'adapter à la nouvelle donne, ce qui l'a placé en situation d'infériorité par rapport à *British Airways* et *Lufthansa*. Par ailleurs, à quelques exceptions près, en particulier Corsair et Regional

Airlines, les compagnies françaises ne se portent pas au mieux et sont, pour certaines, sous le contrôle de *British Airways* ou *Lufthansa*. M. Bernard Derosier a indiqué avoir développé l'idée, en apparence paradoxale, que sans les exigences posées par la Commission à l'occasion de la recapitalisation d'Air France, celle-ci ne serait jamais redressée. Pour lui, l'Etat doit définitivement trancher le conflit quasi permanent entre Air France et Aéroports de Paris et mettre fin au conflit entre les contrôles civils et militaires de la navigation aérienne, à l'image de ce qui se passe aux Etats-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni. A moyen terme, l'objectif doit être l'intégration de la circulation aérienne militaire dans un organisme de gestion commune, dans le cadre d'un espace aérien unique, en prenant en considération les missions spécifiques des forces aériennes françaises. A long terme, l'objectif doit être de tendre vers une gestion européenne de la répartition de l'espace aérien entre les différentes catégories d'utilisateurs.

Dans l'immédiat, il lui paraît souhaitable de recréer une instance interministérielle ayant à sa tête une personnalité capable d'arbitrer entre les militaires et les civils et d'étudier la possibilité d'une formation commune de base, comme aux Etats-Unis, pour les différentes catégories de contrôleurs. Il lui semble que le développement du « *hub* » d'Air France à Roissy, en dépit de la création prochaine des troisième et quatrième pistes, sera handicapé par la présence de nombreuses zones militaires autour de Paris. Ne pourrait-on envisager leur déplacement ? Leur présence à cet endroit s'explique surtout pour des raisons historiques, à savoir la menace d'une invasion venue de l'est.

Il conviendrait, en outre, de poursuivre l'adaptation d'Air France aux nouvelles réalités du transport aérien. Des progrès considérables ont été accomplis, mais des faiblesses importantes demeurent telles que l'absence d'alliances, à l'exception de celle passée avec *Delta* et *Continental*, et une rentabilité insuffisante par rapport à ses principaux concurrents, tandis qu'un important programme d'investissement reste à financer. La privatisation d'Air France ne lui paraît, en revanche, ni souhaitable ni utile. L'ouverture partielle du capital permettrait d'associer plus étroitement les personnels à la gestion de l'entreprise tout en autorisant, le cas échéant, des apports extérieurs de capitaux ou des participations d'autres compagnies, mais il n'est nul besoin d'aller plus loin. La privatisation totale soulèverait même une difficulté, car les droits de trafic sont obtenus par des accords bilatéraux, en fonction de la nationalité ; elle entraînerait donc la mise en place des mécanismes complexes, comme en Allemagne, pour garantir que la majorité du capital reste française. Il n'existe donc aucun argument économique en faveur de la privatisation, tandis que les électeurs se sont prononcés contre une telle solution par leurs votes aux dernières élections législatives.

Il est vrai que le précédent Gouvernement s'était engagé à privatiser Air France dès que la situation économique et financière de l'entreprise serait rétablie, en échange de l'acceptation, par la Commission européenne, le 27 juillet 1994, de la recapitalisation. Un tel engagement paraît toutefois contredire les dispositions de l'article 222 du Traité C.E., qui préserve la neutralité du régime de la propriété des entreprises dans les Etats membres. De surcroît, la Commission n'a présenté récemment aucune demande en ce sens, relativisant ainsi la portée de cette exigence. Le commissaire Kinnock a confirmé au Rapporteur qu'il n'entendait pas prendre parti sur le caractère privé ou public du capital d'Air France et que l'essentiel lui paraît être que cette compagnie soit gérée comme une entreprise commerciale ; il s'est cependant interrogé, a indiqué le Rapporteur, sur la capacité d'une entreprise publique à mobiliser suffisamment de capitaux.

En conclusion, M. Bernard Derosier, tout en exprimant des réserves à l'égard de la déréglementation venue d'outre-Atlantique, a jugé qu'il était trop tard pour revenir en arrière, d'autant plus que cette évolution est renforcée par la mondialisation de l'ensemble de l'économie ; il lui paraît donc préférable de s'y adapter en s'efforçant d'en réduire les effets pervers.

L'exposé du Rapporteur a été suivi d'un large débat.

Jugeant « polémique » et « peu convaincant » le commentaire du Rapporteur selon lequel, en désignant une nouvelle majorité parlementaire lors des dernières élections législatives, les Français s'étaient ainsi prononcés contre la privatisation d'Air France, **M. Maurice Ligot** a souligné que les arguments techniques présentés par le Rapporteur plaident au contraire en faveur de la privatisation de la compagnie. Souhaitant qu'il précise sa position sur ce point, il a estimé que le maintien du statut actuel d'Air France constituerait un frein à son développement technique et financier. Il a, par ailleurs, rappelé les conséquences désastreuses de la décision prise par la Commission en 1991 contre la fusion Aérospatiale/De Havilland.

Après avoir partagé l'appréciation de M. Maurice Ligot sur la privatisation d'Air France et regretté que le Rapporteur n'ait pas auditionné M. Christian Blanc, **M. Yves Bur** a estimé qu'il manquait au rapport un chapitre spécifique sur le fonctionnement des aéroports et qu'il conviendrait d'examiner si les conditions d'exploitation des infrastructures aéroportuaires s'inscrivaient dans une démarche européenne globale susceptible d'assurer une meilleure protection contre les nuisances. Il a également relevé que la saturation de l'espace aérien pose le problème du contrôle de la navigation aérienne.

M. Alain Barrau a souhaité que le Rapporteur apporte des précisions sur la question des créneaux horaires, qui constitue un enjeu considérable, ainsi que sur les perspectives de saturation de l'espace aérien. Il a également demandé au Rapporteur d'indiquer si, aux Etats-Unis, les pouvoirs publics étaient intervenus en cas de non desserte d'une partie du territoire américain. S'agissant d'un renforcement éventuel des compétences externes de la Commission, il a rappelé que la Commission s'était souvent montrée trop conciliante avec les Etats-Unis ; sans contester, sur le fond, un tel transfert de compétence, il a souhaité qu'il s'accompagne d'un « cadrage » politique des Etats membres, afin qu'il ne constitue pas un blanc-seing..

Après avoir noté que le rapport touchait à des questions sensibles nécessitant de la part de la Délégation un temps de réflexion plus long, **M. Jean-Claude Lefort** a admis que la question de l'ouverture à la concurrence de l'espace aérien devait être abordée avec réalisme - comme le fait le rapport - tout en soulignant que la volonté politique devait aussi avoir sa place et en refusant de suivre le Rapporteur dans sa proposition de confier à la Commission un mandat de négociation pour les droits de trafic.

Ayant demandé des précisions sur le « contexte de guerre froide » dans lequel s'inscrirait, selon le Rapporteur, les relations entre civils et militaires dans le domaine de la navigation aérienne, **M. Yves Fromion** a souligné que la circulation aérienne militaire supporte en France des contraintes spécifiques, notamment en raison des engins nucléaires portés par les avions. Si une coordination entre civils et militaires est nécessaire, les uns et les autres ne peuvent être soumis à des règles identiques. Il a ensuite demandé au Rapporteur quel était le degré de liberté dont disposait notre pays par rapport à la réglementation européenne pour créer une troisième plate-forme aéroportuaire sur la région parisienne.

Mme Nicole Catala a souhaité que l'examen des conclusions fasse l'objet d'une réunion ultérieure, l'importance du rapport lui paraissant nécessiter un travail plus approfondi. S'inquiétant de l'évolution des règles de sécurité des transports aériens, elle s'est interrogée sur l'existence d'un lien de causalité entre la déréglementation et l'augmentation du nombre d'accidents. Elle a estimé que la privatisation d'Air France, compte tenu d'une possibilité de rachat de son capital par le personnel, était nécessaire à son sauvetage et que la position dogmatique du Gouvernement entraînerait soit la disparition de la société, soit sa prise de contrôle par un groupe étranger. Mme Nicole Catala a mis en doute l'intérêt qu'auraient les Etats membres d'étendre les pouvoirs de négociation de la Commission, celle-ci ayant singulièrement manqué d'objectivité dans le passé. Elle a exprimé une réserve de caractère général à l'égard de toute extension du rôle de la Commission européenne dans les relations

extérieures de la Communauté. S'agissant des perspectives de suppression des ventes hors taxe dans les aéroports pour les vols intra-communautaires, elle a justifié la résistance des fabricants et commerçants par la proportion importante du chiffre d'affaires qu'ils réalisent dans ce cadre.

M. Christian Jacob a approuvé les propos tenus par M. Ligoit sur la privatisation d'Air France, estimant que la discussion sur ce sujet méritait d'être approfondie. Sans remettre en cause, dans son principe, l'extension du mandat de négociation de la Commission, qui permettrait d'en faire l'interlocuteur unique face aux Etats-Unis, il a insisté sur la nécessité de définir avec précision ce mandat et de l'assortir de l'obligation d'en rendre compte régulièrement au Conseil. On éviterait ainsi les déconvenues des négociations commerciales du cycle d'Uruguay dans le cadre du GATT, où la Commission a considéré qu'elle avait « carte blanche ».

Le **Président Henri Nallet**, ayant salué le caractère approfondi du travail du Rapporteur, a souligné l'enjeu qui s'attache à l'octroi d'un mandat de négociation à la Commission dans le cadre de la grande confrontation commerciale avec les Etats-Unis et certains pays d'Asie. S'étant interrogé sur les raisons pour lesquelles des compagnies aériennes telles que *British Airways*, *Lufthansa*, *Alitalia* ou *Iberia* étaient dans une situation à bien des égards plus florissante que notre compagnie nationale, il s'est demandé comment l'Assemblée nationale pourrait conduire les investigations appropriées en ce domaine.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Bernard Derosier** a apporté les précisions suivantes :

- des compagnies aériennes telles que *British Airways* ou *Lufthansa* sont actuellement dans une situation nettement plus favorable que notre compagnie nationale, car elles ont entamé leur restructuration dès le milieu des années quatre-vingts. Le retard français s'explique par le caractère spécifique des relations entre Air France et l'Etat au cours des dix dernières années. S'il est en effet souhaitable que l'Assemblée nationale approfondisse les raisons du retard d'Air France, la Commission de la production et des échanges a, d'ores et déjà, entamé des travaux sur la situation des aéroports en Europe ;

- Air France pourrait, à la fois, participer au capital d'autres compagnies et ouvrir son propre capital, sans pour autant changer de statut ; il paraît en revanche difficile d'imaginer, en l'état actuel des choses, la constitution d'une grande compagnie aérienne européenne ;

- comme les compagnies aériennes, les aéroports européens sont en situation de concurrence : il en est ainsi, en particulier, de ceux de Roissy, de Francfort et de Londres face à la clientèle américaine ;

- la cessibilité des créneaux horaires peut conduire à des dévoiements, comme le montre l'exemple américain ; le rapport développe les raisons pour lesquelles il n'est pas favorable à une légalisation de ces pratiques dans le cadre communautaire ;

- la saturation de l'espace aérien risque d'être une des conséquences du doublement du trafic aérien que l'on prévoit d'ici à l'an 2007 ;

- compte tenu de la libéralisation intervenue, l'Etat fédéral et les Etats fédérés américains ne réglementent pas les dessertes aériennes, ce qui n'empêche pas une ville de décider de construire un aéroport, en assumant le risque commercial correspondant à une sous-utilisation ;

- la Commission européenne ne disposait pas, jusqu'à une période récente, d'un mandat de négociation, si bien que dix Etats européens, dont huit appartiennent à l'Union européenne, ont été conduits à conclure des accords bilatéraux avec les Etats-Unis ; elle ne dispose aujourd'hui que d'un mandat de caractère restreint, dont l'extension paraît nécessaire pour que l'Europe parle d'une seule voix sur la scène internationale. Si le Conseil des ministres doit conserver un droit de regard sur les négociations, il convient d'éviter une multiplication des autorités habilitées à intervenir ;

- la juxtaposition, en France, de deux espaces aériens - civil et militaire - est un obstacle au développement des transports aériens, d'autant plus que l'espace militaire, extrêmement étendu, ne laisse que des « couloirs » de circulation aux avions civils. Une autorité chargée de gérer ces deux espaces pourrait être mise en place ;

- la création d'aéroports ne relève pas des compétences de l'Union européenne, conformément au principe de subsidiarité ; la création d'un nouvel aéroport dans la région parisienne ne relève donc pas d'une autorité communautaire ;

- l'augmentation du trafic a été, au cours des dernières années, proportionnellement beaucoup plus importante que celle du nombre d'accidents ; il est cependant nécessaire, comme l'indique le rapport, de renforcer les normes de sécurité ;

- à l'heure de la mondialisation du trafic aérien et de la construction européenne, le maintien des ventes hors taxes dans les aéroports est totalement désuet ; à titre d'exemple, l'aéroport de Chicago ne réalise que 15 % de ses ventes en hors taxes.

Le **Président Henri Nallet** a souhaité, eu égard à l'importance de ce dossier, que la Délégation se donne le temps de la réflexion et procède à

un nouvel examen des conclusions présentées par le Rapporteur au cours d'une prochaine réunion.

II. Réunion du jeudi 26 février 1998

Rappelant que la Délégation avait examiné ce rapport au cours de sa dernière réunion, le **Président Henri Nallet** l'a invitée à statuer sur les conclusions dont il est assorti.

En réponse à une observation de **M. Maurice Ligot** sur l'ordonnement des conclusions présentées par le Rapporteur, **M. Bernard Derosier** a précisé que celles-ci reprennent, dans l'ordre de leur développement, les différents aspects du rapport, qui aborde successivement le contrôle de la navigation aérienne, le commerce hors-taxes, le bilan social de la libéralisation, la sécurité aérienne, les rapports des systèmes informatisés de réservation avec les autres modes de transport et les distributeurs, le respect du droit de la concurrence et l'étendue souhaitable du rôle de la Commission européenne dans les négociations avec les pays tiers.

A l'issue d'un débat sur les différents points des conclusions, auquel ont pris part **Mme Michèle Rivasi, MM. Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, François Loncle, Jean-Marie Bockel, le Président et le Rapporteur**, la Délégation a adopté les conclusions ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu le Traité CECA, notamment son article 46,

Vu le Traité instituant la Communauté européenne, notamment ses articles 75 à 93,

Vu la 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,

Vu le règlement 95/93 du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté,

Vu la communication de la Commission sur la définition d'une stratégie communautaire de renforcement de la sécurité aérienne (SEC [96] 1083 du 12 juin 1996),

Vu le projet de recommandation relative à une décision du Conseil autorisant la Commission à engager des négociations afin de créer une organisation compétente en matière de sécurité de l'aviation civile du 9 décembre 1996,

Vu la proposition de directive du Conseil instaurant une procédure d'évaluation de la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires (COM [97] 55 final du 17 février 1997),

Vu la proposition de règlement C.E. modifiant le règlement C.E. du Conseil n° 2299/89 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (COM [97] 246 final du 9 juillet 1997 / n° E 912),

Vu la proposition de règlement C.E. du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3975/87 déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transport aérien et la proposition de règlement C.E. du Conseil concernant l'application de l'article 85, paragraphe 3, du Traité des catégories d'accords et de pratiques concernées dans le domaine des transports aériens entre la Communauté et les pays tiers (COM [97] 218 final du 3 juin 1997 / n° E 886),

Vu la proposition de directive du Conseil relative aux exigences de sécurité et à l'attestation de compétence professionnelle pour le personnel de cabine de l'aviation civile (COM [97] 382 final du 22 juillet 1997 / n° E 913),

Vu la proposition de directive du Conseil en matière de redevances aéroportuaires (COM [97] 154 final du 23 avril 1997),

Vu le rapport du Conseil sur les négociations avec les Etats-Unis dans le domaine des transports aériens (SEC [97] 1084 du 2 juin 1997),

Vu la communication de la Commission sur l'impact du troisième paquet de mesures de libéralisation du transport aérien (COM [96] 514),

Vu le rapport de M. Charles Josselin, du 9 juillet 1996, sur le contrôle de la navigation aérienne (n° 2953) et les conclusions

adoptées le 9 juillet 1996 par la Délégation pour l'Union européenne,

Considérant que la France est engagée dans la voie de l'adaptation de son industrie du transport aérien aux réalités européennes et mondiales de ce secteur économique ;

Considérant que la libéralisation européenne du transport aérien, entendue comme la suppression de tous les obstacles juridiques aux échanges, est désormais achevée ;

Considérant qu'elle doit être complétée sur de nombreux points, et en particulier sur le plan social, volet actuellement quasi inexistant ;

Considérant, cependant, que les très importantes différences qui existent dans l'organisation du travail et de la protection sociale et fiscale entre les Etats membres ne doivent pas empêcher l'établissement de règles minimales ;

Considérant que l'absence de politique communautaire à l'égard des Etats tiers à l'Union européenne nuit gravement à la sauvegarde de nos intérêts face à ces pays, et en particulier les Etats-Unis, et aboutit à ce que les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis sont particulièrement inégalitaires ;

Considérant que l'état des relations entre les contrôleurs civils et militaires nuit au bon développement du transport aérien français ;

Sur le contrôle de la navigation aérienne :

1. Souhaite qu'au sein d'Eurocontrol, la future instance d'évaluation des résultats de ses membres en matière de contrôle de la navigation aérienne soit composée de manière indépendante des Etats ;

2. Se félicite de ce que le principe de l'adhésion de la Communauté à Eurocontrol ait été accepté par les Etats membres et souhaite que les modalités pratiques de celle-ci soient réglées le plus rapidement possible, s'agissant, en particulier, de la définition des compétences communautaires et des futures relations entre la Commission et les Etats membres ;

3. Regrette le caractère très conflictuel, en France, des relations entre les contrôles civils et militaires de la circulation aérienne, à la différence du Royaume-Uni, de l'Allemagne ou des Etats-Unis et demande, à court terme, la poursuite d'opérations de co-implantation de contrôleurs civils et militaires et invite le Gouvernement à étudier l'idée d'une formation de base commune à ces deux catégories de personnels ;

4. Considère que, sans méconnaître les missions spécifiques des forces aériennes françaises, l'on doit tendre vers l'intégration de la circulation aérienne militaire - c'est-à-dire des transports militaires - dans le cadre d'un espace aérien unique au moyen d'un organisme de gestion commune, sous l'autorité d'une instance interministérielle ;

5. Considère que l'objectif, à plus long terme, doit être de tendre vers une gestion européenne de la répartition de l'espace aérien entre les différentes catégories d'utilisateurs ;

Sur les commerces hors-taxes :

6. Juge inopportun de revenir sur l'abolition, prévue pour le 30 juin 1999, du commerce hors taxes pour les passagers intra-communautaires ;

Sur le volet social de la libéralisation :

7. Invite la Commission européenne à publier son rapport sur le

bilan social de la libéralisation et, plus généralement, demande fermement que soit mise en place une étude permanente de la situation du transport aérien dans l'Union européenne, en s'inspirant de ce qui s'est fait dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier ;

8. Approuve la proposition de directive relative aux personnels de cabine ;

9. Souligne l'urgence de l'établissement de règles sociales minimales au sein de l'Union européenne ;

Sur l'organisation européenne de la sécurité aérienne :

10. Approuve le principe de la création d'une organisation européenne de la sécurité aérienne et du renforcement des contrôles de sécurité à l'égard des aéronefs des pays tiers ;

Sur les systèmes informatisés de réservation :

11. Approuve la révision du règlement sur les systèmes informatisés de réservation ;

12. Approuve, en particulier, l'introduction des trains à grande vitesse dans les systèmes informatisés de réservation, dans des conditions les mettant à égalité avec l'avion, sous réserve que l'opération soit financièrement neutre pour les compagnies aériennes qui ont mis en place et développé ces systèmes ;

13. Se félicite de l'application du code de conduite aux abonnés des systèmes de réservation (agences de voyage) ;

14. Contesté cependant la proposition de la Commission tendant à inclure dans les coûts de distribution du vendeur de système les

primes de productivité accordées aux agents de voyage, ce qui revient à faire subventionner par les compagnies aériennes la concurrence entre les systèmes de réservation, sans bénéfice pour les compagnies ou les voyageurs ;

Sur les relations entre l'Union européenne et les pays tiers :

15. Réaffirme son attachement à l'approbation des propositions de règlement sur l'application du droit de la concurrence aux relations entre l'Union européenne et les pays tiers ;

16. Suggère qu'il soit donné suite à la demande de la Commission de se voir octroyer un mandat global de négociation et que l'exécution de ce mandat s'opère sous le contrôle du Conseil ;

17. Invite la Commission à appliquer le droit de la concurrence en tenant compte de l'importance respective des compagnies américaines et des compagnies européennes ;

Sur la spécialisation des aéroports :

18. Juge possible, dans le respect du principe communautaire de non discrimination et en tenant compte des contraintes propres à chaque plate-forme, notamment en matière de bruit, de procéder à une spécialisation de Roissy et d'Orly en fonction des destinations ;

Sur l'intégration de la dimension contentieuse de l'Europe :

19. Observe que dans l'Europe d'aujourd'hui, tant l'Etat que les acteurs économiques français ne doivent pas hésiter à recourir à des actions contentieuses pour défendre leurs intérêts.

ANNEXES

Annexe 1 :
Liste des personnalités entendues

I - A BRUXELLES

- **M. Neil KINNOCK**, membre de la Commission européenne ;
- **M. Michel AYRAL**, Directeur des transports aériens, et **M. Laurent MUSCHEL**, D.G. VII (transports), Commission européenne ;
- **M. Jean-François PONS**, Directeur général adjoint de la concurrence à la D.G. IV, Commission européenne.

II - A PARIS

λ Direction générale de l'aviation civile

- **M. Michel GUYARD**, Directeur des transports aériens.

λ Air France

- **M. Jean-Cyril SPINETTA**, Président ;
- **M. Alain BENLEZAR**, Directeur des affaires européennes ;
- **M. Yorik PELHATE**, chargé des relations avec le Parlement et les institutions ;
- **M. Jean-Louis PINSON**, Directeur des relations extérieures ;
- **Mme Catherine JUDE**, responsable PC « *Hub* » ;
- **Mme Luce MARC**, responsable du service de la communication et des relations extérieures ;
- **M. Daniel BARON**, exploitation, développement, correspondance vol et qualité bagages ;
- **M. Jean-Luc FIMES**, responsable exploitation ;
- **Mme Dominique BLANCHECOTTE**, Directeur qualité de service haute contribution et communication interne.

λ Aéroports de Paris

- **M. Jean FLEURY**, Président ;
- **M. Hector SBERRO**, Directeur de Cabinet.

λ British Airways

- **M. David RICHARDSON**, General Manager European Affairs.

λ American Airlines

- **M. Jacques ALONZO**, Directeur général d'American Airlines en France.

λ Syndicats

- C.F.D.T. : **MM. Paul LAPREVOTE** et **Henri ALEXANDRE** ;

- C.G.T. : **M. TYTECA** ;

- C.G.C. : **MM. Christian JULIA**, **Emmanuel JAHAN** et **Franck MIKULA** ;

- C.F.T.C. : **MM. Jean-Claude FERRAND** et **Omer FUNK**.

III - A STRASBOURG

- **Mle Anne-Caroline McINTOSH**, Député européen ;

- **M. Barry SEAL**, Député européen.

IV - AUX ETATS-UNIS

1. Washington

λ Air Transport Association of America

- **Mme Carol HALLETT**, President and Chief Executive Officer ;

- **M. Robert WARREN**, Senior Vice President, General Counsel and Secretary ;

- **M. John MEENAN**, Senior Vice President, Policy and Planning ;

- **M. Nestor PYLYPEC**, Vice President, Industry Services ;

- **M. Dick CARLSON**, Managing Director, International Affairs ;

- **Mme Susan O. RORK**, Managing Director, Security.

λ Federal Aviation Administration

- **M. John HANCOCK**, Deputy Director, International Affairs.

λ National Transportation Safety Board

- **M. Robert FRANCIS**, Vice Chairman.

λ Department of Transportation

- **M. Patrick MURPHY**, Assistant Secretary Aviation and International Affairs.

λ National Air Transportation Association

- **M. Andrew CEBULA**, Vice President, Government and Industry Affairs ;

- **M. Douglas CARR**, specialist, Government and Industry Affairs.

λ Air line Pilot Association

- **M. Jalmer JOHNSON**, Director, Economic and Financial Affairs.

λ Washington Airports Task Force et Association U.S.A. BIAS

- **M. Leo SCHEFER**, Président.

λ Airport Council International North America

- **Mme Patricia HAHN**, General Counsel

λ American Airlines

- **M. Will RIS**, Vice President, Government Affairs.

λ Conseillers

- **Mme Rosalind ELLINGSWORTH**,

- **M. Michael GOLDMAN**, avocat ;

λ Sénat

- **Mme Ann HODGES**, Senior Counsel ;

- **M. Sam WHITEHORN**, Democratic Senior Counsel.

λ Chambre des Représentants

- **M. James OBERSTAR**, member of Congress, Eight District, Minnesota.

λ Ambassade de France

- **M. Hughes PERNET**, Ministre conseiller ;

- **M. Jean-Michel BOUR**, conseiller aux transports.

2. Chicago

λ Aéroport O'Hare

- **M. J.F. FRAWLEY**, Executive Director, Airport Property Management Group ;
- **Mme Stacey McNULTY**, Director of Customer Relations, Department of Aviation ;
- **M. Albert CLARK Jr.**, Chief Operating Deputy Commissioner, Administration Operations, Department of Aviation
- **M. William LONERGAN**, Deputy Commissioner, Airside Operations, Department of Aviation ;
- **Mme Rhona DiCAMILLO**, Deputy Commissioner, Department of Aviation.

λ Consulat général de France

- **M. Gérard DUMONT**, Consul général.

λ Poste d'expansion économique

- **M. Jean VAURY**, conseiller commercial adjoint.

Annexe 2 :
Éléments d'information sur les conditions de travail
des personnels navigants en Allemagne, en France et aux Pays-Bas⁽⁶²⁾

I. L'ALLEMAGNE

Le temps de travail

Limité à un total de 178 heures par mois calendaire et 210 heures par période de 30 jours consécutifs, le temps de travail ne peut excéder 55 heures pour 7 jours consécutifs. Ces limites peuvent être dépassées dans des cas exceptionnels en accord avec les représentants du personnel.

Le temps de travail est décomposé en temps de service aérien, temps passé en vol, temps de permanence et temps de réserve.

Le service aérien

Il s'agit du temps de préparation au vol, du temps de vol proprement dit, du temps passé au sol lors des escales, du temps consécutif au temps de vol (au moins 15 minutes) et du temps d'attente en cas de vol retardé. Le temps passé en simulateur de vol est compris dans le temps de service aérien dans les mêmes conditions.

Il est limité à 10 heures entre deux périodes de repos (période continue d'au moins 10 heures pendant laquelle l'employé est dispensé de toute forme de travail).

Il peut être prolongé d'une durée maximale de 4 heures à condition que le nombre de prolongations ne dépasse pas 4 pour une durée cumulée de 8 heures pendant 7 jours consécutifs.

Le temps de service aérien est limité à 1 800 heures sur une année civile et 210 heures pour une période de 30 jours consécutifs. Par journée de travail, le nombre d'atterrissages ne peut dépasser six (sauf accord des représentants du personnel).

Le vol

Le temps de vol est la durée comprise entre le départ d'un avion et son arrêt complet après l'atterrissage. Il ne doit pas dépasser 1 000 heures par année civile.

Au cours d'une période de 24 heures, chaque employé a droit à une période de repos d'au moins 10 heures. Au cours d'une période de 7 jours, chaque employé a droit à une période de

⁽⁶²⁾ Les éléments d'information sur l'Allemagne et les Pays-Bas ont été recueillis en avril 1997 auprès de nos ambassadeurs dans ces pays par M. Robert Pandraud, que je remercie d'avoir bien voulu m'autoriser à les utiliser. Je remercie également Air France de m'avoir communiqué des éléments sur la situation en France et dans ce groupe.

repose d'au moins 36 heures consécutives. Si, entre le début du service aérien et sa fin, 4 fuseaux horaires ou plus ont été franchis, la période de repos est au moins de 14 Heures.

Le commandant de bord peut, pour des raisons de force majeure et par décision écrite et motivée, porter la durée séparant deux périodes de repos jusqu'à 16 heures.

Il peut diminuer la période de repos dans la limite de 2 heures uniquement dans le cas où cela est indispensable au service aérien.

Le « stand by » et la réserve

La *stand by* est la période pendant laquelle l'employé se tient prêt à prendre son service en cas d'appel dans un délai de 60 minutes.

La réserve est la période pendant laquelle l'employé est disponible pour prendre son service en cas d'appel à l'issue d'un délai de carence.

Si le délai de carence est inférieur à 12 heures, la différence entre 13 Heures et ce délai est considéré comme temps de travail. Les délais de carence supérieurs à 12 heures ne comptent pas comme temps de travail.

Si le total des périodes de *stand by* et de réserve prévues dépassent 2 jours consécutifs, elles ne sont considérées comme temps de travail que si elles sont passées à l'aéroport.

Les employés ont droit à 35 jours libres à leur domicile par trimestre. Ce nombre peut être réduit de 5 jours maximum reportés sur le trimestre suivant. Le nombre minimum de jours libres dans un mois calendrier est fixé à 10. En cas de non respect de cette règle, les jours manquants sont reportés sur les deux mois suivants. Les représentants du personnel en sont informés par avis motivé.

La durée des congés est de 42 jours calendaires pour une année civile.

*

Pour mémoire, sans disposer sur ce sujet d'éléments aussi précis, il m'a été indiqué qu'au Royaume-Uni, les temps de repos étaient plus importants qu'en France ou en Allemagne.

II. LES PAYS-BAS

La flexibilité est un élément important dans les conditions de travail des compagnies aériennes néerlandaises.

Essentiellement pour le personnel navigant commercial

Il est difficile d'établir un tableau synthétique des temps de travail et des rémunérations des personnels.

Dans le domaine du temps de travail, les autorités nationales de l'aviation civile se bornent à fixer un maximum de 40 heures de travail par semaine. Ce temps de travail comprend, outre le temps de vol, une durée de préparation avant chaque vol fixée à deux heures forfaitairement,

ainsi qu'une période de remise en condition de l'avion fixée, quant à elle, à 30 minutes ou une heure, en fonction de la durée prévue du vol.

Des temps de récupération sont, de plus, prévus en cas de décalage horaire ou de temps d'escale supérieur à six heures. Le marché intérieur néerlandais étant quasi inexistant, la totalité des vols est constituée de moyens ou longs courriers, donc, en pratique, la limite des 40 heures de travail par semaine n'est que rarement atteinte. En revanche, la limitation provient souvent de la nécessité de pourvoir des temps de repos adaptés (vol Amsterdam-New York-Amsterdam, trois jours de mission et deux jours et demi de récupération avant la mission suivante).

En moyenne, les navigants commerciaux néerlandais effectuent 65 heures de vol par mois (chiffre à distinguer du temps de travail) environ.

S'agissant des salaires pratiqués, la diversité est également la règle. Rentrent en compte l'âge de la personne, son ancienneté au sein de la compagnie, ses fonctions, le nombre d'heures de vol effectivement accomplies. Pour une hôtesse débutante, âgée de 25 ans, le salaire d'embauche est fixé à 3 200 florins bruts mensuels, ce qui équivaut à un salaire pour une personne célibataire de 6 870 francs français nets (impôt sur le revenu acquitté).

L'activité d'une compagnie aérienne étant fluctuante en fonction des différentes périodes de l'année, il n'est pas étonnant de retrouver des modes d'organisation qui privilégient la flexibilité au niveau du temps de travail et, bien entendu, des rémunérations. Il en va de même dans le cas des navigants techniques.

Les navigants techniques ont une productivité importante

Comme en ce qui concerne les navigants commerciaux, l'obtention de données précises reste problématique. La *KLM* oppose un refus net mais le syndicat des navigants techniques (V.N.V.) nous explique que les récents accords entre la direction de la *KLM* et les navigants techniques vont dans le sens d'une productivité accrue des personnels.

Indépendamment de l'organisation du travail, la compagnie *KLM* est en train de mettre en place le plan FOCUS 2000 qui doit conduire sur trois ans à des réductions importantes de coût d'exploitation.

L'augmentation de la sous-traitance, la diminution des effectifs et le recrutement local de navigants (personnel commercial indien sur la ligne Amsterdam-Bombay par exemple) sont les trois axes de cette nouvelle politique.

*

La réglementation néerlandaise, dont peuvent différer les accords collectifs conclus au sein d'une compagnie, prévoit que le nombre maximum d'heures de vol est ainsi déterminé :

- a) 120 heures de vol par période de 30 jours ;
- b) 320 heures de vol par trimestre ;
- c) 1 000 heures de vol par an.

La période de repos varie entre 11 heures et 15 heures, en fonction du nombre d'heures de

travail précédent le repos. Cette période de repos peut être réduite, mais ne peut être inférieure à 36 heures.

*

La question a parfois été évoquée, en France, d'un allègement de charges spécifiques pour les personnels navigants. Les Pays-Bas ont fait un choix différent : les charges sociales sont, en fait, supportées par les salariés, pour l'essentiel, et le coût social est donc limité pour les entreprises. La fiscalité néerlandaise est très lourde, mais sans statut dérogatoire pour les personnels navigants.

III. LA FRANCE

Il existe une différence entre le code de l'aviation civile et le régime réellement appliqué par les compagnies aérienne. On prendra, ici, l'exemple d'Air France.

La réglementation prévoit que le temps de vol ne peut excéder :

- 95 heures par mois ;
- 180 heures pour deux mois ;
- 265 heures pour trois mois ;
- 900 heures par an.

L'amplitude maximale de la journée de travail est de 14 heures. La durée maximale de vol ne saurait excéder 10 heures. La période minimale de repos peut être réduite à 6 heures avec compensation sur la période suivante de repos, lorsque le temps de vol est inférieur à 6 heures. **Il s'agit là d'une particularité française qu'il ne sera pas aisé de défendre au niveau communautaire, certains estimant qu'une durée plus longue de repos serait souhaitable au nom de la sécurité.**

Contractuellement, les limitations en matière de vols sont les suivantes :

→ vols court-courriers :

- limite mensuelle à 85 heures ;
- limite annuelle à 800 heures ;
- temps de vol maximal limité à 10 heures.

→ vols long-courriers :

- limite mensuelle à 95 heures ;
- limite annuelle à 850 heures ;
- temps de vol maximal limité à 10 heures.

*

* *