

CONFÉRENCE MONDIALE DE TRANSPORT AÉRIEN : DÉFIS ET PROMESSES DE LA LIBÉRALISATION

Montréal, 24 – 29 mars 2003

- Point 1 : Aperçu préliminaire**
1.1 : Historique et expérience de la libéralisation

EXPÉRIENCE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE LIBÉRALISATION DES TRANSPORTS AÉRIENS

(Note présentée par les États suivants : Albanie, **Allemagne**, Arménie, **Autriche**, Azerbaïdjan, **Belgique**, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, **Danemark**, **Espagne**, Estonie, **Finlande**, **France**, **Grèce**, Hongrie, **Irlande**, Islande, **Italie**, L'ex-République yougoslave de Macédoine, Lettonie, Lituanie, **Luxembourg**, Malte, Moldova, Monaco, Norvège, **Pays-Bas**, Pologne, **Portugal**, Serbie-Monténégro, République slovaque, République tchèque, Roumanie, **Royaume-Uni**, Slovénie, **Suède**, Suisse, Turquie, Ukraine)¹

NOTE D'INFORMATION

SOMMAIRE

La présente note donne les grandes lignes de l'expérience de l'Europe (UE et CEAC) en matière de libéralisation de son marché du transport aérien. Les annexes contiennent des informations détaillées sur des aspects spécifiques d'un marché libéralisé dans différents États membres. Cette note est proposée à la Conférence à titre d'information et en tant que contexte pour ses délibérations.

1. QUELQUES OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1.1 Les États membres de la CEAC et la Communauté européenne, ainsi que la Commission européenne, ont le plaisir de présenter la note d'information ci-jointe à la Conférence exposant leur expérience en matière de libéralisation du transport aérien.

1.2 Une des questions clés que doit examiner la Conférence est celle de l'identification des moyens à mettre en œuvre pour faciliter une plus grande libéralisation dans le secteur du transport aérien sur les plans régional, international et mondial.

1.3 L'Europe ne s'est pas engagée dans la libéralisation inconsidérément. Il a fallu plusieurs années et des négociations considérables pour parvenir à des mesures de libéralisation réalistes et acceptables. Le transport aérien est un secteur d'importance stratégique et tous les

¹ Les 15 États membres de l'Union européenne apparaissent en gras.

gouvernements s'efforcent de veiller à la fois à préserver les niveaux des services aériens et à ce que leur industrie nationale reste en meilleure santé possible. Les principales craintes soulevées lors de la libéralisation en Europe comprenaient le risque :

- a) que les compagnies nationales se trouvent dans l'impossibilité de s'adapter à un environnement commercial plus ouvert, mettant ainsi en péril l'emploi et les services aériens ;
- b) que des services essentiels, quoique peu économiques, soient perdus lorsque les transporteurs s'orienteraient vers les routes plus rentables ;
- c) que l'attention des nouveaux entrants se porte sur les routes de premier niveau, laissant les services régionaux sous-développés ; et
- d) qu'une concurrence sévère puisse amener les compagnies aériennes à prendre des raccourcis en matière de sécurité et de sûreté, tandis qu'en levant le contrôle exercé sur les droits de trafic les autorités auront plus de difficultés à faire respecter les normes.

1.4 Il se peut qu'un certain nombre de ces craintes soient maintenant partagées par d'autres Membres de l'OACI qui envisagent actuellement des mesures de libéralisation.

1.5 La note de travail ci-jointe explique les effets de la libéralisation régionale de l'Europe et démontre qu'il est possible de trouver des moyens de surmonter les problèmes potentiels. Elle fait apparaître que la libéralisation a été une expérience positive à la fois pour les consommateurs et les compagnies aériennes.

1.6 Des mécanismes ont été trouvés permettant aux compagnies nationales de restructurer, dans certains cas avec l'aide de leurs gouvernements, et la majorité d'entre-elles a survécu et prospéré dans un environnement libéralisé.

1.7 Certaines compagnies aériennes ont, il est vrai, réduit leur personnel afin d'améliorer leur efficacité, mais la croissance rapide de nouvelles compagnies aériennes dans le marché libéralisé a conduit à une augmentation globale des emplois dans le secteur du transport aérien, mesurée sur une décennie de libéralisation.

1.8 Les nouveaux transporteurs aériens ont certainement donné une place importante aux routes de premier niveau entre les principales métropoles européennes, mais l'augmentation ne se limite pas à ces routes-là — ne nombreux nouveaux services régionaux ont été ouverts sur une base commerciale au cours de dix dernières années.

1.9 En outre, des moyens ont été créés qui ont permis de préserver des routes essentielles, quoique peu économiques, en utilisant des obligations de service public et des appels d'offres ouverts – un processus qui permet à des routes peu fréquentées de survivre, mais sur la base d'une concurrence loyale et au moindre coût possible pour le contribuable.

1.10 Les Etats européens ont poursuivi sans relâche leur coopération sur les questions de sécurité et de sûreté, par l'intermédiaire de la CEAC et de la CE. Rien ne laisse entendre que le processus de libéralisation ait porté atteinte aux normes de sécurité ou de sûreté.

1.11 Il y a eu des difficultés, certes. Certaines compagnies nationales, notamment, ont trouvé qu'il était très difficile d'être en concurrence, d'une part, avec les plus grands concurrents et, d'autre part, avec les nouveaux entrants qui ont commencé leurs opérations à zéro. Cependant, plusieurs d'entre-elles ont démontré qu'il était possible pour une compagnie aérienne de trouver sa

niche dans un environnement libéralisé sans protection réglementaire et de réussir sur le plan commercial.

1.12 En résumé, l'expérience européenne en matière de libéralisation a été positive et des moyens ont été mis en œuvre pour traiter les nombreuses craintes suscitées par le processus à ses débuts.

1.13 Le processus lui-même est, bien entendu, incomplet et peut être considéré comme étant à mi-parcours. Il y a lieu de comprendre également que le processus que l'Europe a choisi est un processus qui a été adapté et qui continuera à être adapté aux besoins du transport aérien européen. Sa différence avec le processus de déréglementation aux Etats-Unis est importante.

1.14 Les Etats membres de la CEAC et la CE, ainsi que la Commission européenne, proposent cette note afin de fournir à d'autres membres de l'OACI de plus amples détails sur le processus de libéralisation et ses effets. Ils se réjouissent à la perspective de travailler avec les Etats OACI afin d'explorer les possibilités d'appliquer cette expérience plus largement sur le plan régional et mondial.

2. HISTORIQUE

2.1 La présente note résume l'expérience européenne de la libéralisation du transport aérien, en mettant particulièrement l'accent sur le marché unique créé au sein de l'Union européenne (UE). Contrairement à la déréglementation des compagnies aériennes aux Etats-Unis, la libéralisation au sein de l'UE a réuni au sein d'un marché unique un certain nombre de marchés nationaux distincts, liés auparavant par un réseau d'accords bilatéraux de services aériens. La décision de créer un marché unique européen de l'aviation a fait partie d'une démarche vers un marché unique intérieur à travers tout un éventail d'activités économiques, conformément à l'Acte unique européen. Ces réformes ont été introduites dans un contexte caractérisé par une récession réelle ou sous-jacente, des niveaux de coûts élevés parmi de nombreuses compagnies majeures nationales allant de pair avec une dominance préexistante sur leur marché domestique, l'encombrement croissant d'une grande partie des principaux aéroports de l'UE. Ce document de synthèse donne une vue d'ensemble des changements réglementaires qui ont été les artisans de la libéralisation, et de ses principaux effets. Une série d'annexes illustre en détail les divers aspects de l'expérience européenne. Gageons que ces documents contribuent utilement au débat qui interviendra lors de la conférence de l'OACI sur la libéralisation du transport aérien au mois de mars 2003.

3. CADRE RÉGLEMENTAIRE ÉCONOMIQUE

3.1 Avant le processus qui a conduit à la création du marché unique de l'UE en 1993, le marché du transport aérien à travers l'Europe était composé d'une multitude de marchés nationaux. Les services aériens domestiques au sein de chaque pays étaient régis par les lois nationales, dont le degré d'encouragement ou d'autorisation de la concurrence variait considérablement. Le transport aérien international en Europe était régi par des accords bilatéraux de services aériens entre paires de pays. Bien que certains de ces accords fussent relativement libéraux, tous contenaient des restrictions traditionnelles de propriété et de contrôle, et un grand nombre d'entre eux limitaient la capacité du marché et l'accès à celui-ci, n'autorisant souvent qu'une seule compagnie aérienne de chaque pays à exploiter, généralement sur un nombre limité de routes spécifiées. Les tarifs internationaux faisaient en général l'objet d'accords entre les compagnies aériennes sous les auspices de l'IATA et les tarifs internationaux et domestiques étaient habituellement soumis aux réglementations gouvernementales.

3.2 Avec l'élaboration de deux accords internationaux en 1987, qui ont permis une libéralisation partielle de la capacité et des tarifs, la CEAC a entrepris les premières démarches en Europe vers une libéralisation du marché du transport aérien. Toutefois, c'est au sein de l'UE qu'une

réelle évolution vers la libéralisation totale a eu lieu, aidée en cela par le cadre institutionnel de l'UE favorisant alors l'intégration économique. Un processus de libéralisation progressive a emporté les barrières institutionnelles préexistantes de l'accès et de la concurrence, et créé un marché véritablement unique au sein de l'UE. Ce marché a depuis été élargi à l'Islande, à la Norvège et au Liechtenstein, au travers de la création de l'Espace économique européen (EEE), tandis que la Suisse est désormais associée au marché en vertu d'un accord bilatéral. En prévision de leur adhésion totale à l'UE, onze autres Etats de la CEAC sont au cœur de négociations sur la création à court terme d'un Espace européen aérien commun encore plus large, basé sur les règles communautaires. Le descriptif ci-après se concentre sur l'expérience de la libéralisation telle qu'elle s'est produite jusqu'ici au sein de l'UE.

3.3 Le « Troisième Paquet »

3.3.1 Comme son nom l'indique, le Troisième Paquet de mesures de libéralisation, qui a pris effet le 1^{er} janvier 1993, représentait le point culminant d'un processus graduel de démantèlement des restrictions bilatérales qui avait débuté avec le Premier Paquet au mois de décembre 1987. Plus important, le Troisième Paquet a rendu effectives pour la première fois dans le secteur du transport aérien les dispositions sur le droit d'établissement du Traité de Rome en introduisant des critères communs de licence applicables aux compagnies aériennes à travers toute l'UE. Il a remplacé les restrictions nationales de propriété et de contrôle par le concept de « transporteur aérien communautaire », en vertu duquel les compagnies aériennes de l'UE doivent être détenues de façon majoritaire et dûment contrôlées par les Etats membres de l'UE et/ou des ressortissants des Etats membres de l'UE. Toute compagnie satisfaisant ces exigences (ainsi que les exigences financières et sécuritaires spécifiées) doivent posséder une licence émise par l'Etat membre de l'UE au sein duquel elle a établi son siège social et où elle exerce son activité principale. Dès lors qu'une compagnie aérienne reçoit une licence d'exploitation d'un Etat membre de l'UE, elle se voit investir des droits édictés dans la Réglementation d'accès au marché, qui permet aux transporteurs aériens d'exercer des droits de trafic sur quasiment toutes les routes au sein de l'UE. De même, la Réglementation des tarifs aériens octroie le droit aux compagnies aériennes d'établir librement leur propre politique tarifaire.

3.3.2 Cependant, pour les Etats membres de l'UE qui souhaiteraient prendre le temps nécessaire pour adapter leur marché national à la notion d'ouverture totale de l'espace aérien, la Réglementation n'a pas cherché à abolir les marchés nationaux en une seule phase. Elle s'est contentée d'établir une période de transition durant laquelle un certain nombre de dispositions restreignaient le droit général d'accès à certains domaines, notamment les services domestiques. La restriction la plus importante qui a continué de s'appliquer au-delà du 1^{er} janvier 1993 est celle afférente aux services de cabotage, c'est-à-dire aux services domestiques exploités au sein de l'un des Etats membres de l'UE par un transporteur dont la licence a été délivrée par un autre Etat membre. Jusqu'au 1^{er} avril 1997, les Etats membres de l'UE n'étaient pas obligés d'ouvrir leur marché domestique à la libre concurrence de tous les transporteurs immatriculés au sein de l'UE, bien que les compagnies aériennes soient autorisées à exploiter des services de cabotage consécutif comme des extensions aux services à destination ou en provenance de leur propre Etat, à condition que 50 % au maximum de la capacité soit rendue disponible dans le secteur de cabotage. Il a également été prévu que les Etats membres imposent des obligations de service public sur les routes vers les aéroports régionaux dans leur territoire qui étaient considérées vitales pour le développement économique afin de s'assurer que des services aériens soient fournis (voir une partie de l'Annexe 3, mais en particulier l'Annexe 4).

3.4 Règles de concurrence

3.4.1 La suppression des restrictions sur l'accès au marché, la capacité, la fréquence et la tarification a donné lieu au renforcement de l'application de la loi normale de concurrence pour se protéger contre toute attitude anti-concurrentielle et tout abus de pouvoir du marché. En fait, des règles déjà adoptées en 1987 conféraient à la Commission européenne le pouvoir d'appliquer les règles de concurrence du Traité de l'UE (Articles 81 et 82) aux services de transport aérien à

l'intérieur de l'UE, et d'adopter certaines exemptions par catégorie. L'Article 81 interdit tout accord entre entreprises qui puisse nuire, restreindre ou fausser la concurrence, à moins de démontrer que ledit accord favorise le progrès technique ou économique et que les consommateurs tirent réellement profit des avantages qui en découlent. L'Article 82 interdit l'abus d'une position dominante. La Commission est également la seule habilitée à apprécier les questions concurrentielles soulevées par une transaction entrant dans le cadre du Règlement communautaire afférent aux fusions. La Commission n'est pas encore investie de pouvoirs équivalents d'investigation et de répression en ce qui concerne le transport aérien entre l'UE et les pays tiers.

3.4.2 Des exemptions groupées spécifiques applicables à certaines catégories d'accord dans le secteur du transport aérien ont été adoptées et, si certaines d'entre elles ont depuis été supprimées, celles afférentes aux consultations relatives aux tarifs passagers sur les services aériens réguliers intracommunautaires et l'attribution des créneaux sur les aéroports de l'UE restent en vigueur. Ces exemptions groupées ont eu pour effet que les exploitants n'ont pas eu besoin de demander une exemption individuelle auprès de la Commission à chaque fois qu'ils ont été concernés par ces pratiques.

3.5 Aide d'Etat

3.5.1 A un stade précoce du processus de libéralisation, la Commission a adopté une politique stricte visant à appliquer les dispositions du Traité de l'UE sur l'aide apportée par les Etats à l'industrie du transport aérien et, en particulier, a appliqué le principe de « la première et la dernière fois » à toute aide d'Etat approuvée. La Commission a clairement laissé entendre qu'une seconde injection de capitaux par les Gouvernements qui ne serait pas conforme au « principe d'investissement de l'économie de marché » serait considérée uniquement dans des circonstances totalement exceptionnelles et à la lueur d'événements impondérables et extérieurs à l'entreprise.

3.6 Attribution des créneaux horaires, assistance en escale et systèmes informatisés de réservation

3.6.1 Un certain nombre de mesures annexes ont été adoptées pour accompagner les libertés octroyées en vertu du Troisième Paquet, en particulier pour permettre aux compagnies aériennes d'assurer un accès équitable aux infrastructures et services clés. Un Règlement CEE (95/93) a défini des règles communes applicables à l'attribution des créneaux horaires sur les aéroports saturés de l'UE, dans l'optique de favoriser la concurrence, notamment en encourageant et donnant une certaine priorité aux nouveaux entrants dans l'attribution des créneaux disponibles. Le marché des services d'assistance en escale sur les aéroports de l'UE a été progressivement ouvert à une plus grande concurrence par une Directive CEE (96/67), dans la perspective que cette démarche réduise les coûts d'exploitation des compagnies aériennes et améliore la qualité des prestations d'assistance. Un code de conduite applicable aux systèmes informatisés de réservation a également été introduit (par le Règlement CEE 2299/89 tel qu'amendé par la suite), afin de garantir le caractère neutre et non-discriminatoire de la distribution des produits des compagnies aériennes entre les exploitants.

4. CADRE TECHNIQUE

4.1 Si la libéralisation s'est concrétisée grâce à la mise en œuvre d'un cadre réglementaire économique à l'échelle de l'UE, il convient d'indiquer que l'harmonisation des questions d'ordre « technique » n'a pas été perçue comme une condition préalable à cette libéralisation. La raison en est qu'un long processus d'harmonisation des normes de **sécurité** avait été initié plusieurs années avant la libéralisation progressive de la réglementation économique, et dans le cadre duquel la CEAC avait tenu un rôle de tout premier plan. L'harmonisation des normes de sécurité a graduellement été reprise par les JAA (Joint Aviation Authorities), un organe associé de la CEAC qui a élargi son champ d'activité essentiellement axé sur la certification pour couvrir la maintenance, les opérations aériennes et l'attribution des licences aux personnels. L'élargissement des

tâches des JAA s'est poursuivi sans relâche dans les années 1990 pour donner lieu à un certain nombre de codes JAR (Joint Aviation Requirements), dont certains ont été adoptés comme Règlements communautaires. Le principal instrument a été le Règlement CEE 3922/91 (afférent à l'harmonisation des exigences techniques et des procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile), qui a incorporé dans le droit européen un certain nombre de JARs afférents à la navigabilité et à la maintenance des aéronefs et des produits. Le Règlement communautaire relatif à la création de l'Agence européenne de sécurité de l'aviation (EASA) a été adopté, et l'agence devrait être inaugurée dans un avenir relativement proche.

4.2 Au rang des questions d'ordre **environnemental**, l'action entreprise à l'échelle communautaire a davantage porté sur les émissions sonores des aéronefs que sur les émissions gazeuses. Notons en particulier qu'en vertu de l'accord conclu à l'OACI en 1990, les aéronefs non conformes aux normes acoustiques du Chapitre 3 ne sont plus autorisés à opérer depuis des aéroports de l'UE depuis le 31 mars 2002, conformément à la Directive CEE 92/14, et une période de transition septennale a été établie pour le retrait progressif de ce type d'appareils.

5. FACTEURS CONCOURRANT AUX EFFETS DE LA LIBÉRALISATION

5.1 Avant de résumer les principaux effets de la libéralisation au sein de l'UE, il convient de souligner certains des facteurs ayant servi à façonner la manière dont le marché libéralisé a évolué, notamment par comparaison avec les mutations qu'a subies le marché domestique américain après la déréglementation. La géographie et la démographie de l'Europe ont indéniablement joué un rôle dans cette évolution. Au sein de l'UE, les possibilités de concurrence au moyen d'itinéraires indirects ont sensiblement plus limitées qu'aux Etats-Unis, en premier lieu parce que la longueur des trajets en Europe tend à être beaucoup plus courte - inférieure à 700 km en moyenne sur les routes les plus denses entre Etats de l'UE - et qu'une plus forte proportion de passagers achèvent leur voyage dans la ville d'un aéroport-pivot. Ce constat souligne généralement la nécessité d'appliquer la concurrence sur une route nécessairement serrée pour être efficace. La distance relativement courte de nombreuses routes signifie également que les services aériens intracommunautaires subissent une concurrence accrue de la part des modes de transport de surface nettement améliorés. En particulier, le développement de liaisons ferroviaires à grande vitesse promettent d'attirer un nombre croissant de voyageurs au détriment des services aériens (bien qu'elles puissent également avoir pour effet de générer des trajets supplémentaires pour compenser cela).

5.2 L'ampleur de la pénétration et du développement de la concurrence sur un grand nombre de routes les plus denses a toutefois été limitée par le manque de capacité de certains des principaux aéroports européens. Si l'infrastructure actuelle de l'aviation a démontré une aptitude considérable à faire face à l'accroissement de la demande, certains aéroports comme Heathrow ont atteint le point où les possibilités d'extension au sein de l'infrastructure existante sont strictement limitées. Par exemple, plus de la moitié des vingt routes les plus denses de l'UE se caractérisent par l'encombrement sérieux des aéroports de départ et/ou d'arrivée. La capacité aéroportuaire existante fait actuellement l'objet de programmes d'extension dans certaines parties de l'UE, mais la crainte de conséquences environnementales préjudiciables complique souvent de tels processus.

5.3 Tout laissait à penser que l'établissement du concept d'un « transporteur aérien communautaire », fondé sur des critères communs de délivrance des licences et le droit de s'implanter partout au sein de l'UE, était susceptible de conduire à un processus de consolidation parmi les principales compagnies aériennes de l'UE. Le constat qu'il n'en fut rien résulte sans doute pour une grande part du fait qu'en vertu des accords bilatéraux des Etats membres de l'UE, les pays tiers seraient autorisés, dans de nombreux cas, à rejeter la désignation d'un transporteur qui n'est pas détenu et contrôlé par des ressortissants du pays désignateur. Toute acquisition ou fusion transfrontalière entre compagnies aériennes issues de plus d'un Etat membre de l'UE mettrait par conséquent en danger l'aptitude conjointe de l'entité à exploiter des droits de trafic à l'égard des pays tiers. Il est donc probable que ces facteurs extérieurs indéfectibles aient réduit considérablement la

capacité d'adaptation de la structure de l'industrie européenne du transport aérien en réponse à la libéralisation.

6. EFFETS DE LA LIBÉRALISATION : PRINCIPAUX INDICATEURS

6.1 Nonobstant les facteurs susmentionnés, il est généralement admis que la libéralisation des marchés du transport aérien dans l'UE a favorisé une plus grande concurrence au bénéfice des passagers et des expéditeurs de fret. Les paragraphes ci-après décrivent à grands traits les principaux changements qui ont affecté les principaux indicateurs depuis 1992. Les notes ci-jointes expliquent en détail certaines des mutations qui se sont opérées dans des secteurs spécifiques du marché interne libéralisé, bien qu'elles soient par nécessité très globales.

6.2 Structure de l'industrie

6.2.1 Le nombre total de compagnies aériennes régulières basées au sein de l'UE qui proposent des services réguliers n'a que peu évolué entre 1992 et 2000, passant de 124 à 131 au cours de cette période. Toutefois, ces chiffres masquent le grand nombre de créations et de disparitions de compagnies : seules un peu plus de la moitié des compagnies existantes au début de l'année 1993 exploitaient encore à la fin de la période des lignes régulières sous leur propre code. Sur les 144 compagnies nouvellement créées, moins de la moitié (64) étaient encore en exploitation début 2000. Cela dit, ces statistiques exagèrent probablement la volatilité du marché car les compagnies qui deviennent totalement franchisées de compagnies tierces sont traitées comme des disparitions. Toutefois, la réduction des obstacles à la création semble avoir encouragé l'innovation et l'entrepreneuriat. La libéralisation a notamment permis l'établissement de nombreuses compagnies nouvelles qui opèrent totalement au sein de la zone libéralisée, ce qui a stimulé la concurrence, en particulier sur les routes domestiques.

6.2.2 Hormis la Sabena, les 13 autres compagnies nationales existent toujours, bien que la majorité d'entre elles soient désormais membres de l'une des principales alliances internationales. Comme cité plus haut, l'un des principaux facteurs ayant entravé une consolidation plus étroite est l'ensemble des restrictions de propriété et de contrôle imposées par les gouvernements et qui constituent toujours le pivot de la plupart des relations bilatérales avec les pays situés en-dehors de la zone européenne libéralisée.

6.2.3 Plus important encore peut-être dans l'activité des créations d'entreprise est l'émergence des compagnies aériennes à bas coût et services minimums, qui ont déjà capté 10 % du marché total domestique et intra-européen et qui connaissent une croissance très rapide. Pour l'heure, les compagnies à services minimums sont principalement basées au Royaume-Uni et en Irlande, où leur part de marché est encore plus importante. Par exemple, en 2001, ce type de compagnie a assuré 25 % du trafic entre le Royaume-Uni et les autres Etats membres de l'UE, et 22 % du trafic domestique total au Royaume-Uni.

6.3 Rendements

6.3.1 La période qui a suivi la libéralisation a vu croître considérablement le nombre de lignes régulières intracommunautaires exploitées, notamment les lignes internationales (en hausse d'environ 75 %). Bien qu'une partie de cette croissance soit imputable à la conversion de services auparavant charter en services réguliers, les passagers auront bénéficié d'une offre étoffée de services directs. Le nombre de routes domestiques desservies a également augmenté, bien qu'à un rythme plus faible (12 %), traduisant ainsi la plus grande maturité de ces marchés.

6.3.2 Les taux de rendement des compagnies aériennes régulières ont progressé à un rythme plus soutenu que le nombre de routes. Le nombre de sièges et de sièges-kilomètre offerts (SKO) sur les routes domestiques a respectivement augmenté de 41 % et 44 % au cours de cette

période, tandis que sur les routes internationales, la croissance du nombre de SKO (138 %) a surpassé la hausse du nombre de sièges (105 %), indiquant ainsi une progression de la longueur moyenne des étapes (ce qui peut, du moins en partie, refléter le passage d'un mode charter à un mode régulier). Les vols domestiques réguliers ont augmenté de 49 % entre 1992 et 2000 tandis que les vols internationaux intra-européens ont augmenté de 88 %.

6.4 Concurrence au niveau des routes

6.4.1 Le nombre de lignes régulières internationales desservies par trois transporteurs ou davantage a plus que triplé, pour s'accroître de plus de 250 %. Bien que ces routes ne coïncident pas nécessairement avec les marchés économiques, il est plus probable que ce soit le cas avec les routes court-courriers, ce qui peut donc être considéré comme une preuve de la hausse sensible de la concurrence au niveau des routes, sans oublier toutefois que les accords de partage de codes et les autres formes d'alliances entre exploitants sont maintenant de plus en plus répandus. Comme indiqué précédemment, le passage du mode charter au mode régulier de certains services à faible fréquence a pu multiplier le nombre d'opérations multi-compagnies, notamment sur les routes moins fréquentées. Mais finalement, même en hiver, le nombre de lignes régulières multi-exploitants a plus que doublé entre 1992 et 2000. Les routes domestiques ont traditionnellement été dominées par les compagnies nationales, ce qui souligne que le quasi doublement du nombre des routes domestiques desservies par un deuxième transporteur (en hausse de 88 %) revêt une importance toute particulière.

6.4.2 La proportion du nombre de SKO domestiques sur les routes exploitées par plusieurs transporteurs est passée d'environ un tiers avant 1993 à plus de deux tiers en 2000 et, bien que la part du nombre de SKO internationaux sur les routes exploitées par trois transporteurs ou davantage ait progressé à un rythme plus lent, plus de la moitié des SKO internationaux étaient offerts sur des routes à transporteurs multiples en 2002.

Tableau 1. Libéralisation du transport aérien dans l'UE : principaux indicateurs

	Avant- Libéralisation	Actuel (a)	Var.	Source
Nombre de compagnies régulières UE	124	131	6 %	AEA1
Nombre de routes domestiques UE entre paires de villes	813	910	12 %	EU2
Nombre de routes domestiques desservies par plus d'un transporteur	106	199	88 %	EU2
Nombre hebdomadaire de sièges offerts sur les routes domestiques UE (en milliers)	2 891	4,084	41 %	EU2
Nombre annuel de SKO sur les routes domestiques UE (en milliards)	73	105	44 %	EU2
Nombre de vols annuels sur les routes domestiques UE (en milliers)	1 436	2 220	48 %	EU2
Part des SKO domestiques UE sur les routes desservies par plus d'un transporteur	34 %	68 %	+34 ppts	% EU2
Nombre de routes intracommunautaires (internationales) entre paires de villes	692	1 202	74 %	EU2
Nombre de routes intracommunautaires desservies par plus de deux transporteurs	61	217	256 %	EU2
Nombre hebdomadaire de sièges offerts sur les routes intracommunautaires (en milliers)	2 231	4 571	105 %	EU2

Nombre annuel de SKO sur les routes intracommunautaires (en milliards)	102	243	138 %	EU2
Nombre de vols annuels sur les routes intracommunautaires (en milliers)	1 109	2 080	88 %	EU2
Part des SKO intracommunautaires sur les routes desservies par plus de deux transporteurs	42 %	52 %	+10 ppts	EU2
Part des compagnies aériennes à bas coûts sur le nombre total de SKO domestiques UE	0,0 %	3,9 %	+4 ppts	EU3
Part des compagnies aériennes à bas coûts sur un total de SKO intracommunautaires	0,6 %	12,9 %	+12ppts	EU3
Evolution des tarifs en classe Affaires sur les routes à l'intérieur de l'espace économique européen (EEE) (tarif nominal)	€242	€350	45 %	EU1
Evolution des tarifs en classe Economique sur les routes intra-EEE (tarif nominal)	€213	€243	14 %	EU1
Evolution des tarifs promotionnels sur les routes intra-EEE (tarif nominal)	€147	€125	-15 %	EU1
Evolution de recette moyenne de l'AEA (cents/PKP en dollars US au taux 2001)	14,48	14,63	1 %	AEA2
Inflation européenne (1992 = 100)	100	119	19%	EU1

Notas : (a) « Actuel » signifie 2000, sauf pour la part des compagnies aériennes à bas coûts, qui s'applique à l'été 2002.

- (b) L'analyse se fonde sur les horaires d'été du Guide officiel des compagnies aériennes (OAG) et exclut donc les services non-réguliers.
- (c) Compagnies aériennes à bas coûts telles que bmibaby, Buzz, Debonair, EasyJet, Go, Ryanair, Virgin Express
- (d) "ppts" signifie "points de pourcentage".
- (e) L'estimation de recette moyenne de l'AEA se rapporte aux compagnies aériennes membres qui ont rendu compte des résultats des opérations domestiques et dans l'Europe géographique et a été ajustée pour refléter un taux de change fixe du dollar.
- (f) L'estimation de l'inflation basée sur les taux réels pour les Etats de l'EEE pondérée par le PIB de 1992 à 1998 et les taux présumés pour 1999 et 2000.

Sources :

AEA Association des compagnies aériennes européennes (AEA) :

AEA1 – Analyse des compagnies aériennes donnée dans OAG en février 2000 et janvier 1993;

AEA2 – Appendices statistiques à l'Annuaire 2002.

UE Publication de la Commission européenne : « Updating and development of economic and fares data regarding the European Air Travel Industry » (« Actualisation et évolution des données économiques et tarifaires relatives à l'industrie du transport aérien en Europe ») :

EU1 – Rapport Annuel 2000 ;

EU2 – Analyse des données de suivi de l'été 2000 et de l'été 1992 fournies par l'UE ;

EU3 – Analyse des données de suivi de l'été 2002 par rapport à l'été 1992 fournies par l'UE.

6.5 Tarifs

6.5.1 Le taux d'inflation général moyen de tous les Etats membres de l'UE entre 1992 et 2000 a été de 19 %. Par rapport à cela, en moyenne sur les routes intra-EEE, les tarifs aériens publiés des classes Affaires et Economique ont progressé de 45 % et 14 % respectivement, tandis que les tarifs promotionnels (c'est-à-dire soumis à conditions) ont diminué de 15 %, c'est-à-dire en termes réels les tarifs promotionnels publiés ont baissé d'environ 30 %.

6.5.2 La concurrence vis-à-vis des voyageurs d'affaires, qui sont les principaux acheteurs de billets de classe Affaires et de billets intégralement souples, tend à se concentrer davantage sur la qualité de service que sur le prix. Il est difficile de quantifier tous les aspects de la qualité de service, bien que, dans le transport aérien, le nombre de services directs, la fréquence offerte et la capacité en sièges disponibles constituent des facteurs importants. Même pour le voyageur d'affaires le plus soucieux des prix, les tarifs publiés de classe Affaires ne fournissent qu'un indicateur imprécis du prix payé, d'une part en raison des réductions accordées aux entreprises et, d'autre part, parce que les voyageurs d'affaires peuvent se déclasser en économique, en particulier si aucune option en services à bas coûts n'est proposée.

6.5.3 Aux Etats-Unis, après la libéralisation, les pleins tarifs ont augmenté, mais la proportion des passagers s'acquittant de ces tarifs a fortement baissé à mesure que des solutions à moindre coût ont été proposées. Il n'existe pas en Europe de données exhaustives sur la proportion des passagers s'acquittant des différents types de tarifs, ni sur l'évolution de ces proportions dans le temps. Néanmoins, les données de l'AEA indiquent que les recettes unitaires moyennes dans la zone Europe ne changent pas de manière significative en termes nominaux, c'est-à-dire qu'elles ont fortement baissé en termes réels.

7. CONCLUSIONS

7.1 Si certains effets de la libéralisation sont manifestes, le fait de ne pas savoir ce qu'il se serait passé en l'absence de libéralisation rend difficile l'évaluation précise de l'incidence du marché unique de l'aviation en Europe. Cependant, le nouvel environnement réglementaire n'aura certainement pas manqué d'encourager l'innovation et l'entrepreneuriat, ce qui aura eu pour effet la desserte d'un nombre accru de routes et le renforcement de la concurrence sur de nombreuses routes existantes. L'émergence des transporteurs à bas coûts, ce qui aurait été impossible sur de nombreuses routes dix ans auparavant, a modifié la vision du public à l'égard du transport aérien et a suscité une réaction concurrentielle de la part de leurs plus anciennes compagnies rivales. Les consommateurs ont bénéficié d'un plus vaste éventail de choix, au regard à la fois des destinations proposées, de la qualité et du type des prestations. L'effet positif sur les tarifs est mitigé. Les tarifs de la fourchette basse du marché ont chuté, mais l'impact de la libéralisation sur les prix payés par les voyageurs d'affaires est beaucoup moins évident. En guise d'observation générale, pour de nombreux utilisateurs - mais certainement pas tous - la gamme de tarifs et de prestations offerte est plus étoffée qu'auparavant. Par contraste, la libéralisation n'a eu qu'un impact limité sur la structure élémentaire du secteur des compagnies aériennes, certainement en raison du fait qu'elle est profondément empreinte du traditionnel cadre réglementaire international, qui est en-dehors du contrôle direct d'un seul pays ou même d'un groupe de pays.

APPENDICE A

OUVERTURE DU MARCHÉ DOMESTIQUE ESPAGNOL DANS LE CADRE DE LA LIBÉRALISATION

1. INTRODUCTION

1.1 Les principales caractéristiques géographiques du marché domestique espagnol sont les suivantes : l'implantation de ses 40 millions d'habitants et la topographie irrégulière de son territoire ; Madrid et sa région (5,4 millions d'habitants) au centre géographique de la péninsule Ibérique ; deux groupes d'îles hautement touristiques, à savoir les îles Canaries et les Baléares (2,8 millions d'habitants et 11 aéroports) ; et une population étalée à la périphérie de l'Espagne continentale (26 millions d'habitants et 26 aéroports). De telles caractéristiques font du transport aérien un mode de transport d'une importance stratégique.

1.2 En 1993, le marché espagnol a été totalement libéralisé. Auparavant, les services aériens réguliers étaient réservés aux compagnies du Groupe public Iberia, sous concession de l'Etat. Les services non-réguliers étaient libéralisés en pratique, mais réservés aux compagnies nationales. Le tableau ci-dessous illustre la situation en 1992 et 2001.

Tableau 1. Compagnies exploitantes.

1992		2001	
Services réguliers	Services non-réguliers	Services réguliers	Services non-réguliers
Groupe public IBERIA Iberia L.A.E. Aviaco Binter Canarias Binter Méditerranéo Viva Air (charter)	Aviaco (partiellement) Viva Air Air Europa Spanair Futura LTE Oasis Centenial	Iberia L.A.E. Spanair Air Europa Aebal Air Europa Express Air Nostrum Binter Canarias Binter Méditerranéo	Air Europa Futura LTE Iberworld Islandflug

1.3 En 1992, le Groupe public Iberia était constitué de cinq compagnies aériennes. Le trafic non-régulier représentait 15 % du trafic domestique global et était servi par huit compagnies.

1.4 En 2002, Iberia L.A.E demeure l'unique opérateur du groupe privatisé après le rachat de deux compagnies (Aviaco et Viva Air) et la vente des deux autres (Binter Canarias et Binter Méditerranéo). Sept autres compagnies privées offrent des services aériens réguliers. Le trafic non-régulier représente à peine 2 % du trafic total et est servi par cinq compagnies.

1.5 Sur certaines routes, d'autres compagnies aériennes communautaires ont sporadiquement offert des services, en particulier des services de cabotage consécutif. De toute façon, leur présence a été marginale du fait de leurs périodes d'exploitation et de leur part de marché sur le marché global.

2. ROUTES SUR LESQUELLES LA CONCURRENCE EST AUJOURD'HUI BIEN RÉELLE PAR RAPPORT À L'ÉPOQUE ANTÉRIEURE À 2002

2.1 L'impact de la libéralisation peut être évalué d'après le nombre de routes sur lesquelles la concurrence est manifeste et d'après le volume de trafic sur ces routes (voir Tableau 2). Deux ou trois compagnies exploitent 40 % de ces routes, ce qui représente 82 % du trafic. Le plus haut degré de concurrence se situe sur la route Madrid-Barcelone et sur les routes reliant l'Espagne continentale aux archipels des Canaries (trois opérateurs exploitent 81 % des routes) et des Baléares (trois opérateurs exploitent 94 % des routes), sur lesquelles rivalisent trois principaux opérateurs (Iberia L.A.E, Spanair et Air Europa).

Tableau 2. Concurrence par route en 2001.

Nb d'opérateurs	trois	deux	un
Routes	30	24	79
Trafic %	68	14	18

2.2 Il convient de souligner que le trafic inter-îles de l'archipel des Canaries (16 routes), avec 2,2 millions de passagers en 2001, est exploité pratiquement en exclusivité par la compagnie régionale Binter Canarias (dotée de onze aéronefs à turbopropulseurs de 72 sièges), en vertu des obligations de service public imposées par le Règlement CEE 2408/ 92, qui maintient le principe d'accès libre au marché.

3. INFORMATIONS TARIFAIRES SUR UN ÉCHANTILLON DE ROUTES AVEC CORRÉLATION ENTRE CONCURRENCE ACCRUE ET BAISSÉ DES PRIX

3.1 En 2001, sur la plupart des routes de forte densité (82 % du volume de trafic), bien que les tarifs de base aient enregistré une hausse générale (voir Tableau 3), la concurrence a permis à une grande majorité d'utilisateurs du transport aérien de voyager à des prix réellement attractifs, notamment en raison de la multiplication des offres promotionnelles émises par l'ensemble des compagnies aériennes. En 1992, les tarifs devaient être approuvés par le gouvernement et leurs prix étaient étroitement fonction des coûts d'exploitation et des distances des routes exploitées. Les offres promotionnelles étaient peu fréquentes. A l'heure actuelle, les tarifs sont fixés librement selon des critères du marché, y compris sur les routes où la concurrence est faible.

Tableau 3. Évolution des tarifs. 1994-2001.

Sous-marché	Trafic 2001 (%)	Hausse des tarifs de base	Hausse des recettes unitaires
Madrid-Péninsule	27,4	30 %-50 %	5 % -8 %
Péninsule-îles Baléares	18,3	25 %-50 %	2 % - 4 %
Péninsule-îles Canaries	15,2	30 %-40 %	-2 % - +2 %
Madrid-Barcelone	14,7	29 %	22 % - 26 %
Barcelone-Péninsule	12,1	40 %-50 %	2 % - 5 %
Inter-péninsulaire	3	100 %-120 %	40 % - 50 %

3.2 Au cours de la période 1994-2001, l'indice des prix à la consommation a progressé de 24 % en Espagne.

3.3 Pour le groupe de routes à caractère hautement touristique ou concurrentiel et reliant l'Espagne continentale aux archipels des Baléares et des Canaries, ou partant de Madrid et Barcelone, les tarifs moyens (recettes unitaires) en 2001 sont restés à des niveaux similaires à ceux enregistrés en 1994, et ce malgré la forte augmentation des tarifs de base.

3.4 S'agissant des routes caractérisées par un fort trafic d'affaires (Madrid-Barcelone) et des routes desservies par une ou deux compagnies aériennes, c'est-à-dire les marchés non touristiques, où la densité des routes est faible et où les compagnies régionales opèrent à des coûts unitaires élevés, l'impact sur les prix a été moins marqué.

4. INDICATION DES ROUTES QUI NE SONT PLUS DESSERVIES DEPUIS L'INTRODUCTION DE LA LIBÉRALISATION

4.1 L'ensemble du réseau de routes domestiques a connu une certaine restructuration entre la saison estivale 1992 et la saison estivale 2001. Au cours de cette période, 19 routes ont cessé d'être exploitées, mais 42 nouvelles routes ont été ouvertes, ce qui équivaut à la création nette de 23 nouveaux services.

4.2 Les changements les plus significatifs ont découlé d'une concentration du trafic par les trois principales compagnies aériennes basées sur les aéroports de Madrid et Barcelone, de l'apparition de nouveaux opérateurs régionaux dotés d'une flotte moyen-courrier sur des routes à faible trafic, ainsi que de l'ouverture de nouvelles routes sur le marché touristique des Baléares et le marché inter-îles des Canaries.

5. DÉTAILS DE L'ENTRÉE SUR LE MARCHÉ /LA DISPARITION DE COMPAGNIES AÉRIENNES

5.1 L'entrée de nouvelles compagnies aériennes sur le marché régulier a débuté au cours de la période 93/94, avec le début d'exploitation des compagnies Air Europa et Spanair sur les routes où le trafic est le plus dense (navette Madrid-Barcelone, Madrid-îles Canaries, et Madrid-îles Baléares). Ces deux compagnies, qui opéraient auparavant sur le marché charter intra-européen, ont affecté une part importante de leur flotte moyen-courrier au marché régulier. A partir de 1995, trois nouveaux opérateurs régionaux : Air Nostrum (1995) (opérant depuis 1998 sous franchise d'Iberia), Air Europe Express (1998 - filiale d'Air Europe) et Aebal (2000 - filiale de Spanair) ont fait leur entrée sur le marché pour former un groupe de huit compagnies durant la saison estivale 2001 et se partager le trafic passagers, comme l'indique le Tableau 4.

Tableau 4. Répartition du trafic régulier en 2001.

Compagnie	Iberia/Air Nostrum	AirEuropa/Air Europa Express	Spanair/Aebal	Binter Canarias
Trafic %	59 %	18 %	14 %	8 %

5.2 Seules deux compagnies, Pan Air et Air Europa Express, ont délaissé en 2002 le marché régulier au terme d'une courte période d'exploitation.

6. FRÉQUENCE/CAPACITÉ SUR UN ÉCHANTILLON DE ROUTES

6.1 Un autre effet positif de la libéralisation, qui s'est caractérisé par une forte hausse des fréquences hebdomadaires des services réguliers (voir Tableau 5), a découlé du développement simultané des aéroports de Madrid et Barcelone en aéroports-pivots, de l'arrivée d'opérateurs régionaux sur le marché inter-péninsulaire, ainsi que du phénomène de « régularisation » de la majorité du trafic non-régulier destiné aux marchés touristiques des îles Canaries et Baléares.

6.2 La croissance de la route Madrid-Barcelone (294 %), qui a vu passer ses fréquences hebdomadaires de 112 en 1994 à 441 en 2001, est éloquentes si on la compare à celle des autres routes. Les trois principales compagnies aériennes desservant cette route sont en concurrence serrée et opèrent un service de navette avec un parc aérien moyen similaire d'une saison sur l'autre. La croissance est plus faible sur les marchés où les opérations s'effectuent depuis 1994 avec des avions de petits segments (50/70 sièges) et des fréquences élevées (îles Canaries).

7. CONSÉQUENCES POUR LES PASSAGERS DES DISPARITIONS DE COMPAGNIES

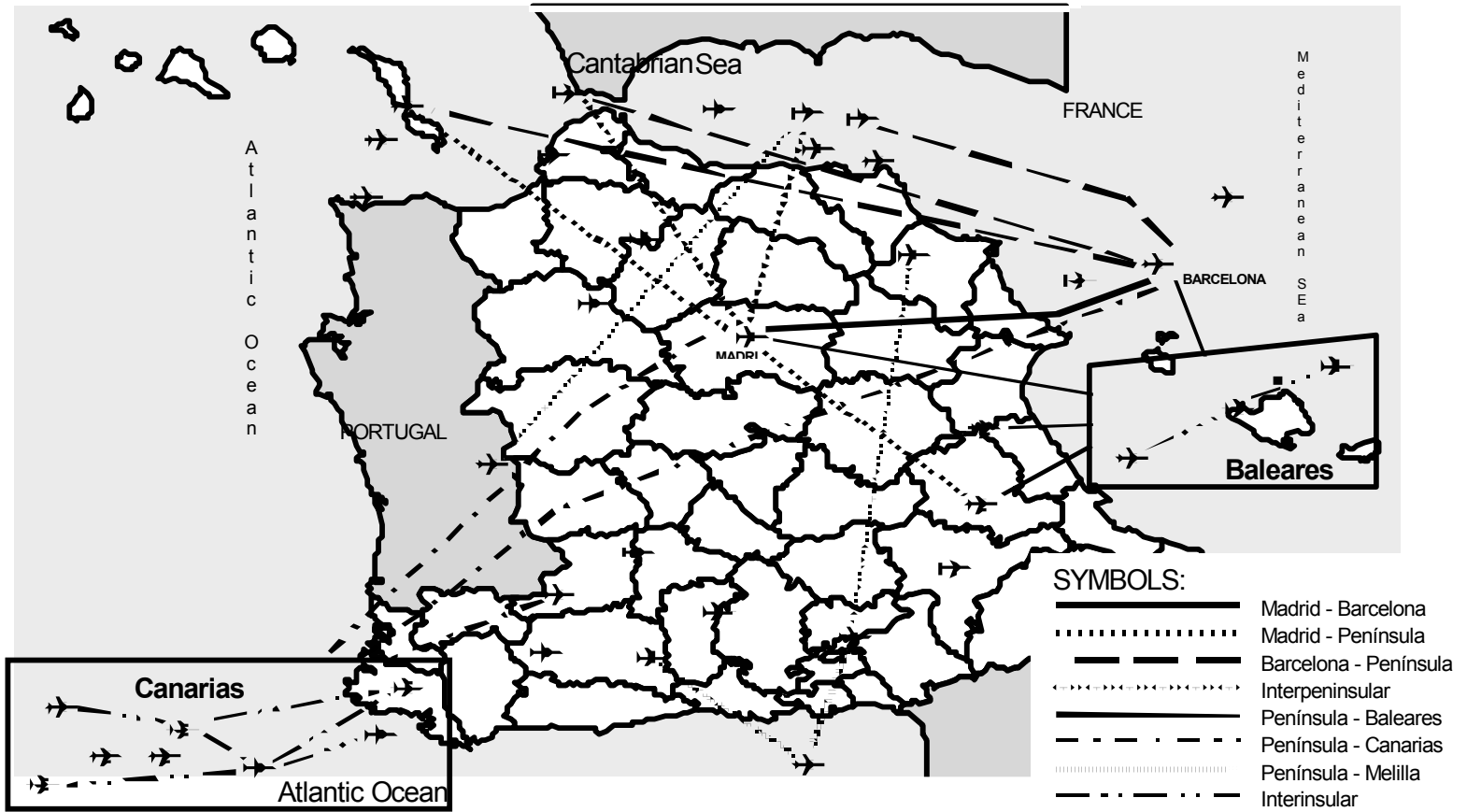
7.1 L'effet causé par la disparition des compagnies aériennes, en raison des changements de programmation de routes ou simplement d'une cessation d'activité, est quasiment nul. Toutes les compagnies ayant pu accéder au marché (hormis certains petits opérateurs dotés d'un faible nombre d'avions) étaient encore en exploitation en 2001.

8. GLOBALEMENT LE MARCHÉ A-T-IL AUGMENTÉ OU DIMINUÉ APRÈS LA LIBÉRALISATION

Tableau 5. Évolution du marché (en millions de passagers) et du nombre de fréquences hebdomadaires

Sous-marché	Nb de passagers 1992	Répartition %	Nb de passagers 2001	Répartition %	Hausse du nb de passagers %	Hausse des fréquences %
Madrid-Péninsule	4,65	27,9	7,74	27,4	66,3	100
Péninsule-Baléares	2,57	15,4	5,18	18,3	101,7	122
Péninsule-Canaries	2,17	13,1	4,28	15,2	97,0	60
Madrid-Barcelone	2,18	13,1	4,16	14,7	90,8	294
Barcelone-Péninsule	1,86	11,2	3,43	12,1	84,4	125
Inter-îles Canaries	1,94	11,7	2,2	8,2	19	70
Autres sous-marchés	1,26	7,6	1,15	4,1	-9	244
Total régulier	16,63	100	28,26	100	69,7	
Total non-régulier	2,98		0,74		-74,8	
Total Domestique	19,61		29,00		47,8	

8.1 Le marché domestique global régulier et non-régulier (voir Tableau 5) a connu une croissance notable de 47,8 % entre 1992 et 2001, ce qui dépasse largement la hausse de 30 % du PIB à prix constants. Il convient de souligner la forte chute du trafic non-régulier, qui est simplement devenu « régularisé » et qui explique la forte augmentation du trafic régulier exploité vers les pôles touristiques des îles Canaries et Baléares. Le trafic en provenance de Madrid et Barcelone a enregistré une croissance constante en conséquence du développement de ces plates-formes en aéroports-pivots et des trois principales compagnies qui l'exploitent. Si la croissance du trafic global s'est élevée de 47,8 %, celle du trafic domestique des aéroports de Madrid et Barcelone a progressé de 74 % et 64 % respectivement.



MARCHE DOMESTIQUE ESPAGNOL

APPENDICE B

ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRANSPORT AÉRIEN DOMESTIQUE ALLEMAND DANS LE CADRE DE LA LIBÉRALISATION

1. La politique allemande en matière d'aviation et l'industrie nationale de l'aviation ont abordé la question de savoir quels impacts pourraient avoir les processus de libéralisation, de mondialisation et de privatisation sur le développement de l'aviation civile allemande.
2. Dans ce contexte, l'Allemagne avait décidé à un stade très précoce de jouer un rôle actif dans la libéralisation en Europe et avait donc adopté une attitude positive à l'égard de l'ouverture du marché intérieur de l'aviation en Europe, dans le cadre des divers Paquets de libéralisation dans l'UE. L'Allemagne maintient cette stratégie car celle-ci s'est avérée globalement favorable au développement du marché national de l'aviation.
3. Toutefois, il convient de rappeler que la libéralisation d'un marché aussi spécialisé que l'aviation civile ne peut s'appliquer du jour au lendemain simplement en modifiant l'organisation de base. En effet, la libéralisation est un processus à long terme dont les effets ne sont pas attendus dans l'immédiat, le fait de remplacer les décisions gouvernementales par celles d'une nature entrepreneuriale constituant une manière relativement pesante d'ouvrir un marché. Même si le cadre légal de ce changement a d'ores et déjà été défini, il faut du temps aux participants à ce marché pour gérer cette nouvelle liberté et tirer profit au maximum des mutations de l'environnement. Alors seulement sera atteint le but politique d'intensifier la concurrence au bénéfice des consommateurs et de stimuler le marché.
4. L'évolution du marché de l'aviation civile allemande depuis l'introduction en Europe des Paquets de libéralisation peut servir à illustrer à quel point ce processus peut être difficile.
5. À la veille de l'introduction du Troisième Paquet en 1992, le marché allemand était dominé par la compagnie de pavillon Lufthansa. Malgré la présence de deux autres opérateurs allemands, principalement spécialisés dans les services réguliers nationaux et internationaux, et d'un certain nombre de petites compagnies aériennes régionales, Lufthansa n'avait quasiment aucun concurrent réel.
6. Pour le marché allemand de l'aviation, la concurrence sérieuse est apparue lorsque la compagnie Deutsche British Airways (DBA) est entrée sur le marché en 1992, en reprenant certains services internes (qui avaient été réservés avant la réunification allemande aux compagnies aériennes britanniques, américaines et françaises) en provenance et à destination de Berlin, et en concurrence avec Lufthansa. En 1994, DBA a établi son siège social et sa base d'opérations à Munich, et a entamé des services réguliers entre Munich et Düsseldorf, puis sur des routes allemandes plus importantes entre Munich et Hambourg et Cologne, entre autres. Ces routes étaient jusqu'alors desservies exclusivement par Lufthansa et la concurrence directe ainsi créée a donné lieu en partie à une « guerre des prix » très agressive entre les deux transporteurs. Cette guerre a entraîné à son tour des fluctuations des prix dans un système tarifaire qui était jusqu'ici relativement stable. Pour les consommateurs, cette évolution leur a permis de bénéficier non seulement d'un choix entre deux transporteurs distincts sur ces routes, mais également d'une chute des tarifs et de conditions d'achat plus avantageuses (par ex., tarifs heures creuses, changement de réservation facilité). La concurrence entre ces deux compagnies est devenue encore plus agressive lorsque DBA est finalement venu s'installer sur la base d'opérations de Lufthansa à Francfort et a lancé un service régulier entre Munich et Francfort. Conséquence de la situation, les tarifs sur cette

route ont baissé considérablement entre octobre 1997 et février 1998, chutant d'un tiers pour les tarifs Affaires et d'environ la moitié pour les tarifs Economiques intégralement souples. Bien que DBA se soit finalement retiré de cette route en mars 1998 pour se concentrer sur d'autres routes, les consommateurs ont continué à profiter des avantages de cette concurrence tarifaire.

7. Dans l'intervalle, un certain nombre d'autres compagnies aériennes, telles qu'Eurowings, ont réussi leur entrée sur le marché allemand, et le nombre de routes et de fréquences a enregistré une augmentation considérable. Des routes très importantes comme Francfort/Berlin, sur lesquelles Lufthansa exerçait jusqu'alors un quasi monopole, ont été affectées par cette évolution. Ce monopole est aujourd'hui brisé. C'est la première fois que l'aviation civile en Allemagne connaissait des conditions de marché réelles. L'environnement concurrentiel global et la nouvelle prise de conscience par les transporteurs des forces du marché ont encore favorisé les conditions des consommateurs, du fait que les compagnies devaient désormais rivaliser en faveur de ces derniers. Cependant, il convient de noter que de temps à autres, les autorités de l'Etat ont dû conseiller aux acteurs de ce marché nouvellement créé de sauvegarder l'honnêteté et la transparence du mode de fonctionnement.

8. Aujourd'hui, le marché allemand du transport aérien connaît un regain de stimulation à mesure que les compagnies aériennes à bas coûts y font leur apparition. Au début, ces transporteurs n'avaient été actifs que sur des niches rentables du marché allemand. Toutefois, avec le succès grandissant du concept du bas coût, ils sont désormais avides d'accroître leurs activités, même sur des routes principales qui restaient jusqu'ici la chasse gardée des « principales » compagnies aériennes.

9. En principe, l'Allemagne accueille favorablement cette nouvelle concurrence sur le marché de l'aviation, à condition que les compagnies puissent garantir que la réduction constante des tarifs n'altère pas les normes de sécurité et de sûreté.

10. Les conclusions suivantes peuvent être tirées de l'expérience allemande de la libéralisation :

- a) Les effets notables de la libéralisation du marché allemand du transport aérien se sont fait sentir progressivement ;
- b) Il est possible que la libéralisation ne montre que maintenant ses principaux effets, suite à l'entrée sur le marché des compagnies aériennes à bas coûts.

L'ampleur de la concurrence qu'a suscitée la libéralisation du marché de l'aviation n'a eu jusqu'ici que des effets globalement positifs en Allemagne. En conséquence, l'Allemagne continuera de soutenir le processus de libéralisation de l'aviation civile.

APPENDICE C

OUVERTURE DU MARCHÉ DU TRANSPORT AÉRIEN EN GRÈCE DANS LE CADRE DE LA LIBÉRALISATION

1. INTRODUCTION

1.1 Jusqu'en 1991, le transport aérien en Grèce s'est développé au sein d'un environnement national et international protégé, notamment en raison des droits exclusifs conférés à Olympic Airways (OA) en matière d'opérations aériennes. Ce cadre réglementaire a commencé à changer dans la perspective du marché européen unique en matière d'aviation. En vertu de la nouvelle législation, les opérations aériennes ci-après pouvaient être effectuées par des aéronefs immatriculés en Grèce :

- a) Vols internationaux et/ou domestiques non-réguliers pour le transport de passagers
- b) Vols internationaux et/ou domestiques réguliers et non-réguliers pour le transport de fret
- c) Vols « taxi » domestiques non-réguliers exploitant des aéronefs de moins de 14 places.

1.2 La législation de 1991 a levé les barrières juridiques régissant l'accès au marché grec et autorisé de nouveaux opérateurs grecs à exploiter les services susmentionnés. L'ouverture des vols non-réguliers à la concurrence a ainsi permis aux citoyens grecs de voyager hors de Grèce à bord de vols charter offrant des tarifs sensiblement inférieurs.

1.3 Après l'entrée en vigueur du Règlement CEE 2407/92, l'Administration grecque de l'aviation civile a délivré de nouvelles licences d'exploitation dans le but d'élargir, conformément à la nouvelle politique communautaire en matière de transport aérien, les droits conférés aux nouveaux entrants pour exploiter des vols entre des points communs de la région de l'Union européenne.

1.4 Au cours des premières années de la libéralisation du marché domestique, les principales compagnies aériennes étaient Olympic Airways (OA), sa filiale Olympic Aviation, ainsi que Air Greece, Aegean Airlines et Cronus Airlines.

1.5 Il va sans dire qu'aucun transporteur grec, ni aucune compagnie aérienne de l'UE, n'a profité des services de cabotage, ni des 3^{ème} et 4^{ème} libertés entre des points de l'Europe et les îles grecques avant la date d'expiration (01-06-1998) de l'exemption accordée à la Grèce par le Conseil de l'Union européenne. Avant cette date, les transporteurs grecs et communautaires exploitaient ce marché en opérant des vols charter et réguliers depuis des aéroports grecs continentaux uniquement, et essentiellement sur la route principale Athènes-Thessaloniki v.v., ainsi qu'une série de lignes régulières de charters à destination des îles de la mer Egée. En 1994, selon le Troisième Paquet de libéralisation de l'UE, Air France a commencé à exercer ses droits de cabotage consécutif entre Thessaloniki et Athènes sur la ligne régulière Paris-Thessaloniki-Athènes v.v. Les résultats infructueux ont contraint la compagnie à suspendre cette liaison trois mois plus tard. En 1998, quelques années plus tard, lors de l'abolition des restrictions du Règlement CEE 2408/92 afférentes aux aéroports des îles grecques, Transavia Holland a commencé à exercer ses droits de cabotage consécutif en exploitant des liaisons charter mixtes sur les

routes reliant Amsterdam et divers aéroports insulaires. Les opérations de Transavia se poursuivent aujourd'hui, mais se limitent aux routes Amsterdam-Heraklion-Rhodes v.v. tout au long de l'année.

1.6 Au cours des années qui ont suivi la libéralisation, le développement du marché domestique s'est avéré rapide et impressionnant, du fait que de nouveaux entrants de taille critique ont commencé à concurrencer Olympic sur le marché domestique. Au vu de son fort niveau de trafic, la route principale entre Athènes et Thessaloniki, et plus tard la Crète et Corfou, est devenue l'un des principaux axes où s'est exercée la plus vive concurrence. L'arrivée de nouveaux transporteurs sur les routes principales a modifié la physionomie de la concurrence. Pour la première fois sur le marché domestique, ces nouveaux entrants ont proposé aux voyageurs des tarifs inférieurs et promotionnels, des billets gratuits supplémentaires en classe Affaires, et d'autres avantages de plus en plus intéressants. En conséquence de cette nouvelle concurrence, le trafic s'est accru et les prestations se sont améliorées. Jusqu'en 1999, OA et OAL ont conservé 60 % du marché, cédant les 40 % restants aux nouveaux entrants. Ensuite, cette tendance s'est inversée en faveur de ces derniers.

1.7 Par ailleurs, de nouvelles petites compagnies aériennes, telles que SEEA, Avionic, Hellas Wings, etc., ont exploité certains marchés plus petits à destination des îles et du continent à bord d'aéronefs légers, ainsi que certaines opérations charter régulières de transport de passagers ou de fret léger. A leur arrivée sur le marché, ces compagnies à bas coûts ont eu l'avantage d'entrer sur le marché domestique et ont pu rivaliser avec les compagnies plus importantes en pratiquant des prix défiant toute concurrence, bien qu'elles soient décrites comme des compagnies proposant des « services minimums ». Certaines d'entre elles ont survécu pendant plusieurs années grâce à leurs faibles coûts d'exploitation, notamment au regard des charges salariales et des frais généraux. D'autres n'ont pas réussi à se maintenir sur le marché en raison du caractère saisonnier du trafic, des redevances aéroportuaires élevées, du coût d'exploitation des aéronefs, etc.

1.8 La concurrence sur le marché domestique s'est accentuée dans les années 1999-2000 en raison des activités des grosses compagnies aériennes privées assurant des vols réguliers vers un nombre accru de destinations. Fin 1999, Aegean Airlines a racheté Air Greece, et la stratégie commerciale engagée par le nouveau transporteur consolidé a intensifié la concurrence domestique au détriment des résultats d'exploitation d'OA/OAL et des autres compagnies plus petites. À la suite de cela, la fusion entre Aegean et Cronus n'a fait qu'accentuer les règles de la concurrence sur le marché domestique avec OA et d'autres compagnies domestiques. Notons que la part de marché d'Aegean et de Cronus sur les routes où sont exploités des services parallèles à ceux d'OA et OAL excédait 49 %.

1.9 Aujourd'hui, 12 services réguliers domestiques sont assurés par deux transporteurs, et trois autres le sont par trois transporteurs. Un petit nombre de routes saisonnières interrégionales sont principalement exploitées par des petites compagnies durant la période estivale.

2. ENTRÉES/SORTIES DES COMPAGNIES SUR LE MARCHÉ

2.1 Ainsi que nous l'avons précisé plus haut, Olympic Airways et sa filiale Olympic Aviation ont exercé jusqu'en 1991 un monopole sur les liaisons régulières et non-régulières en Grèce. Depuis, et après l'entrée en vigueur du Troisième Paquet de libéralisation, de nouveaux opérateurs ont fait leur apparition sur le marché.

2.2 L'évolution de l'industrie après 1992 est illustrée par le tableau suivant :

Licences	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Délivrées	9	1	3	4	1	1	4	6	2	-	2
Retirées	-	-	-	2	3	-	2	3	2	2	2

2.3 La majorité des nouveaux entrants exploitent des petits aéronefs (de moins de 20 places) essentiellement sur des liaisons domestiques non-régulières.

2.4 Toutefois, les enjeux considérables du nouveau marché de la concurrence, en cours de capitalisation, et l'absence d'une gestion performante ont conduit un certain nombre de ces compagnies à la faillite et au retrait de leur licence d'exploitation. Les compagnies telles que SEAA, Apollo, Cretan, Venus, Galaxy, détentrices de licences catégorie A et assurant des opérations domestiques et internationales non-régulières, ne sont pas parvenues à surmonter les problèmes précités et se sont vu retirer le droit d'exploiter.

2.5 En 1999, les principaux concurrents d'Olympic Airways étaient les suivants :

- a) *Cronus Airlines* (créé en 1994 et exploitant une flotte de 6 Boeing 737 sur l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, et plus tard Thessaloniki, Heraklio, Rhodes et Chania) ;
- b) *Air Greece* (créé en 1994 et exploitant deux ATR-72, puis trois ATR-72 et deux Fokker sur les liaisons entre Heraklio et Athènes, Thessaloniki et Rhodes, puis vers l'Allemagne et l'Italie) ;
- c) *Aegean Airlines* (anciennement Aegean Aviation créé en 1992 comme opérateur d'avions-taxi, puis, après 1999, comme exploitant de services réguliers vers Thessaloniki, Heraklio, Chania et Rhodes à bord de deux Avro RJ100).

2.6 En 1999, d'importantes transformations sont intervenues sur le marché en raison d'injections de capitaux. Aegean Airlines a racheté Air Greece, devenant ainsi la plus grosse compagnie aérienne privée avec une flotte mixte de neuf avions de transport de passagers. En 2001, la fusion entre Aegean Airlines et Cronus Airlines a donné naissance à une compagnie dotée de 15 aéronefs reliant chaque jour 12 villes principales en Grèce, plus 6 dans le reste de l'Europe.

2.7 Axon Airways, une autre compagnie apparue sur le marché grec en 1999, a exploité des liaisons domestiques et européennes avant de se voir retirer sa licence en 2002.

2.8 A fin septembre 2002, seize transporteurs possédaient une licence d'exploitation, dont Olympic Airways et ses filiales. Pourtant, deux d'entre eux seulement représentent des acteurs réellement importants : Olympic Airways et Aegean-Cronus (Hellenic Star Airways qui, jusqu'à récemment, exploitait des vols non-réguliers, vient de faire l'acquisition d'un Saab 340 et d'un DHC-7, dans l'optique d'étendre ses activités régulières à certaines routes internationales). Les autres transporteurs sont de petits opérateurs exploitant des aéronefs de moins de 20 places sur un large éventail de services à la demande.

2.9 Par conséquent, le marché grec du transport aérien qui, dans les premières années de la libéralisation, a vu maintes initiatives enthousiastes - mais finalement infructueuses - voir le jour, car mal

préparées à exploiter les opportunités offertes par le nouvel environnement libéral, est aujourd'hui dominé par deux principaux transporteurs. L'avenir montrera si la tendance actuelle vers la consolidation du marché perdurera au cours des années à venir.

3. TARIFS

3.1 Jusqu'à la libéralisation, les tarifs aériens domestiques appliqués aux services domestiques d'OA étaient fixés à des niveaux raisonnables au regard de tous les facteurs pertinents, tels que les coûts d'exploitation, la rentabilité moyenne, le type de trafic sur chaque route, les aspects sociaux, etc. La principale caractéristique de la politique tarifaire grecque était l'approbation préalable donnée par le Comité des prix du ministère de l'Economie nationale. A cet fin, OA était obligé tout d'abord d'obtenir ladite approbation, puis de soumettre les tarifs à l'Administration de l'aviation civile pour validation. Le Comité des prix tenait compte de différents facteurs, tels que les taux d'inflation, les caractéristiques sociales et nationales de chaque route, etc. L'ensemble de ces facteurs a conduit à l'instauration d'une politique de faibles tarifs, en particulier sur les routes desservant les îles et les aéroports régionaux éloignés au départ d'Athènes, de Thessaloniki, et d'autres grands centres régionaux. Lors de l'entrée en vigueur du Règlement CEE 2409/92, des conditions et procédures différentes de fixation des tarifs se sont imposées. Les compagnies à bas coûts ont établi un certain nombre de tarifs promotionnels, notamment durant la basse saison, et attiré une grande clientèle d'affaires et de week-end à destination de Thessaloniki, Iraklion, Chania et Rhodes. Ces tarifs étaient d'environ 20 à 40 % inférieurs à ceux pratiqués par Olympic Airways. Outre les tarifs enfants, d'autres réductions ont été consenties aux étudiants, militaires, retraités, etc.

3.2 Progressivement, les tarifs officiels ont augmenté pour atteindre des niveaux équivalents ou inférieurs d'environ 25 % à ceux d'Olympic Airways. Aujourd'hui, du fait que seulement deux transporteurs majeurs (Olympic et Aegean) se partagent les 12 routes principales de Grèce, le niveau tarifaire officiel a été ramené à un niveau approximativement similaire.

3.3 Le tableau ci-dessous compare les tarifs pleins en classe Economique pratiqués par les deux concurrents sur les routes domestiques principales :

Entre Athènes et	Olympic	Aegean-Cronus
Thessaloniki	94	100
Heraklio	94	100
Chania	94	100
Rhodes	94	100

Ces chiffres s'appliquent à des tarifs pleins aller en classe Economique durant la dernière saison estivale 2002

4. OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC (OSP)

4.1 L'environnement libéralisé du marché du transport aérien a créé la nécessité d'assurer un niveau de service adéquat sur certaines routes régionales qui ne pourraient pas l'être par des transporteurs aériens au vu des intérêts commerciaux. C'est pourquoi le gouvernement grec, emboîtant le pas à plusieurs autres pays européens, a décidé, conformément au Règlement CEE 2408/92, d'imposer l'obligation de service public sur un certain nombre de routes considérées comme vitales pour le développement économique de plusieurs régions du pays. Le premier programme (entré en vigueur en décembre 2001 à l'issue de la procédure d'appel d'offres public), s'est appliqué à 10 routes. Un deuxième programme OSP a récemment été lancé sur 12 autres routes, la procédure d'appel d'offres correspondante devant s'achever début 2003.

4.2 Conformément au Règlement CEE 2408/92, le système OSP représente un outil important pour assurer des normes et qualités de services de transport adéquats vers les régions éloignées du pays, ce que ne pourrait pas faire le marché libéralisé.

5. CONCLUSION

5.1 Le régime monopolistique du transport aérien en Grèce a pris fin lors de l'entrée en vigueur du Troisième Paquet de libéralisation. La nouvelle législation a préparé le terrain aux nouveaux entrants.

5.2 Les lois de la concurrence se sont appliquées pour la première fois dans le pays au transport aérien.

5.3 Olympic Airways, Olympic Aviation et les nouveaux entrants ont augmenté les fréquences sur les routes domestiques.

5.4 Des opérations pluri-sectorielles ont été mises en place : Corfou – Athènes – Rhodes, etc.

5.5 Les consommateurs ont bénéficié d'une plus grande palette d'options de voyage, en particulier en ce qui concerne les vols charter et réguliers aller-retour sur certaines lignes domestiques ou européennes.

5.6 Après les premières années d'expansion de l'industrie, le marché s'oriente clairement vers la consolidation. Les défis inhérents à de telles conditions de marché impliquent à l'avenir que certains aspects de la concurrence fassent l'objet d'une attention particulière.

APPENDICE D

EXPLOITATION DE ROUTES RÉGIONALES SUBVENTIONNÉES AU SEIN D'UN MARCHÉ LIBÉRALISÉ. EXEMPLE DE L'EXPÉRIENCE NORVÉGIENNE

1. INTRODUCTION

1.1 Dans un pays comme la Norvège où la morphologie et la topographie sont si particulières et où règne une politique fermement ancrée qui vise à maintenir des habitations dans toutes les zones rurales, un transport aérien adéquat joue un rôle majeur et constitue presque une condition préalable au développement économique de ses régions périphériques. Au moment de la libéralisation du marché domestique du transport aérien, il a été nécessaire de garantir la possibilité à l'Etat concerné de conserver des services aériens sur des routes de faible densité. Cette possibilité est stipulée dans le Règlement communautaire adopté en 1992, qui établit les règles applicables par l'Etat pour contribuer au financement des routes sujettes à Obligation de Service Public (OSP), par le biais d'appels d'offres publics ouverts à tous les transporteurs de l'Espace économique européen (EEE) détenant une licence valide et un Certificat d'exploitant aérien. Grâce à ces appels d'offres, la concurrence est encouragée également sur les routes de faible densité, et en même temps les exigences, telles que le nombre de vols, la capacité en sièges, la taille des aéronefs, les tarifs maximums et la continuité de service, sont garantis.

2. HISTORIQUE

2.1 Les services aériens domestiques en Norvège étaient auparavant exploités conformément à un système de licences, en vertu duquel les transporteurs acceptaient l'obligation de desservir une ou plusieurs routes, en échange de quoi ils se voyaient accorder un monopole sur ladite ou lesdites routes. L'attribution à chacun des transporteurs concernés d'un ensemble de routes à la fois « rentables » et « moins rentables » garantissait une subvention croisée des routes à desservir. Pour couvrir les surcoûts supportés par les transporteurs en conséquence de ce système de financement, les passagers devaient faire face à de niveaux tarifaires plus élevés sur le marché domestique. Outre ce système de subvention croisée, le transporteur norvégien Widerøe bénéficiait d'un accès exclusif - et subventionné par l'Etat - à un vaste et complexe réseau STOL comprenant 26 aéroports. La libéralisation totale du marché domestique du transport aérien (à l'exception du réseau STOL) est intervenue à partir du 1^{er} avril 1994. Le réseau STOL a ultérieurement été déclaré OSP et soumis à un appel d'offres public trois ans plus tard, au 1^{er} avril 1997. Depuis, quelques autres routes ont été ajoutées au réseau de routes OSP, en plus du réseau STOL. Les routes OSP en Norvège relient aujourd'hui 29 aéroports régionaux et devraient permettre de transporter environ 1,5 million de passagers en 2002. Ces routes représentent donc l'un des plus vastes appels d'offres de tout le secteur de l'aviation civile en Europe. Il conviendrait de les mesurer à un total de plus d'une cinquantaine d'aéroports norvégiens offrant des services réguliers et à un total d'environ neuf millions de passagers transportés chaque année sur le réseau domestique. Le coût de ce programme s'élève à environ 400 millions de couronnes norvégiennes par an.

3. ÉVOLUTION DEPUIS AVRIL 1997

3.1 Comme mentionnées plus haut, les routes OSP sont essentiellement des lignes aériennes desservant des aéroports STOL. Le fait que la compagnie Widerøe ait été subventionnée par l'Etat pour

exploiter ces routes avant le 1^{er} avril 1997 lui a conféré une longueur d'avance lorsque le réseau a été soumis à l'appel d'offres public. Un total de six transporteurs (dont Widerøe) y ont néanmoins soumis des appels d'offres en 1996 pour un contrat valable pour la période comprise entre le 1^{er} avril 1997 et le 31 mars 2000, tandis que huit autres transporteurs y ont participé pour la période triennale suivante.

3.2 S'agissant du contrat couvrant la période du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2006, sept transporteurs ont répondu à l'appel d'offres, dont seulement cinq étaient norvégiens. Sur les sept transporteurs, quatre norvégiens et un étranger se sont vu attribuer des contrats OSP. Les contrats décernés s'élèvent à un total de 372 millions de couronnes norvégiennes par an et prouvent que ce dernier appel d'offres a permis de réduire le coût de ce programme pour la période à venir. Outre ces cinq transporteurs, un opérateur d'hélicoptères a été retenu pour desservir une route au cours d'une période contractuelle décalée.

3.3 L'introduction des routes OSP et l'appel d'offres de 1997 ont été considérés comme un succès politique et ont garanti une qualité de service homogène à un coût sensiblement moindre pour le gouvernement. Ce succès s'explique essentiellement par la crainte du transporteur en exploitation d'être détrôné par d'autres concurrents et, par conséquent, celui-ci a dû baisser ses coûts avant de soumettre l'appel d'offres.

3.4 Depuis 1997, quelques routes ont été supprimées du programme OSP, ce qui indique qu'une route soumise à l'obligation de service public peut se transformer en route commercialement viable. Parallèlement, on a constaté que les routes préalablement exposées à la concurrence avaient tendance à être sujettes à l'obligation de service public en raison de la concurrence et des conditions de marché du moment. L'expérience montre que des procédures doivent être prêtes afin de réinstaurer rapidement un service OSP (ou une solution temporaire) en cas de disparition d'un transporteur ou de cessation d'activité pour une raison quelconque.

4. CONDITIONS GÉNÉRALES DE CONCURRENCE

4.1 Sur les routes OSP, la concurrence n'est pas considérée comme un objectif en soi. Toutefois, dans la mesure où l'appel d'offres constitue l'unique moyen grâce auquel les gouvernements peuvent financer des services aériens sur un marché libéralisé, il est nécessaire d'exposer les participants à la concurrence afin d'atteindre un objectif optimum, à savoir assurer des services de transport conformes aux normes et aux standards de qualité prédéfinis par l'Etat, et ce au plus faible coût possible. En conséquence, l'appel d'offres doit être conçu dans l'optique d'encourager une concurrence qui n'abaisse pas le pouvoir d'achat des consommateurs et qui évite le risque de verser plus d'indemnités que nécessaire. Cependant, il est possible que cette procédure ne soit pas toujours politiquement faisable.

4.2 Une manière d'accentuer la concurrence consiste naturellement à fractionner de gros réseaux OSP en plusieurs petites zones de routes, dans le but de permettre également aux petites compagnies aériennes de soumissionner aux appels d'offres. En outre, il est indispensable de fournir aux nouveaux entrants le maximum d'information possible pour ne pas avantager les transporteurs déjà en exploitation.

4.3 En Norvège, l'expérience acquise a cependant été mitigée. Les zones de routes en question, par exemple dans les régions nordiques du pays, exercent une telle pression technique et opérationnelle sur les transporteurs, en raison des conditions hivernales et géographiques si particulières, que le nombre d'opérateurs susceptibles de répondre à l'appel d'offres est considérablement restreint. Quelles que soient les conditions, il semble que le rallongement de la période contractuelle pourrait

accroître le nombre de prétendants, du fait que les compagnies bénéficieraient d'un laps de temps supplémentaire pour amortir les investissements potentiels exigés par le contrat. Dans tous les cas, les conditions de concurrence au sein du système OSP est, dans une certaine mesure, dépendant du bon fonctionnement du marché de l'aviation civile en général. Les transporteurs ayant été détrônés par leurs concurrents et ayant perdu leurs contrats doivent avoir des solutions de rechange pour ne pas être contraints de cesser toute activité.

5. ROUTES RÉGIONALES EN-DEHORS DU RÉSEAU OSP

5.1 Bien que quelques routes aient été supprimées du programme OSP, il semble que la volonté et le pouvoir de maintenir les services aériens exposés à la concurrence se soient récemment affaiblis, et que l'Etat subisse actuellement une pression pour soumettre ces routes à l'obligation de service public. Ce constat s'explique notamment par la disparition du régime de subvention croisée des routes. Toutefois, une affectation plus rationnelle des moyens peut désormais être envisagée par suite de la libéralisation, puisque le niveau tarifaire sur les routes principales a diminué et que la capacité y a augmenté, tandis que l'inverse s'est opéré sur les routes plus marginales.

5.2 A long terme, la libéralisation devrait permettre au marché de l'aviation civile en Norvège de croître. Toutefois, l'expérience a montré que la relative rigidité de ce marché risquait de restreindre un développement de qualité.

6. CONCLUSIONS

6.1 En Norvège, l'expérience montre que la libéralisation, dans le cadre des Règlements de la CE, avait amélioré les performances du marché de l'aviation civile. La législation communautaire et ses clauses d'obligation de service public ont créé un environnement propice à la concurrence et permis de réduire les dépenses gouvernementales, sans pour autant dégrader le niveau de service sur le réseau OSP.

APPENDICE E

IMPACT DES TRANSPORTEURS À BAS COÛTS EN EUROPE

1. CONTEXTE

1.1 Dans le contexte difficile actuel du transport aérien européen, un secteur se porte particulièrement bien : le marché des compagnies aériennes dites à bas coûts / services minimums. Alors que les compagnies de pavillon rencontrent de graves difficultés, supprimant des routes et réduisant leurs effectifs, le secteur du bas coût continue de connaître une expansion fulgurante. Il devient même manifeste que les compagnies à bas coûts deviennent les acteurs prédominants sur de nombreuses routes intra-européennes court-courriers point-à-point. L'ampleur avec laquelle cette expansion affectera les réseaux en étoile des compagnies traditionnelles suscite des interrogations intéressantes auprès des industriels et législateurs européens.

1.2 L'expérience européenne des opérateurs réguliers à bas coût a débuté en 1991 lorsque la compagnie irlandaise Ryanair s'est transformée pour passer du statut de compagnie régionale classique à la copie conforme de Southwest Airlines, le précurseur américain du bas coût. En se concentrant initialement sur la desserte des principaux marchés touristiques entre l'Irlande et le Royaume-Uni, la compagnie a exercé un effet spectaculaire sur les services de part et d'autre de la mer d'Irlande. La seconde phase de la croissance rapide de Ryanair a conduit le transporteur à développer un réseau de routes intra-européennes reliant Stansted, le troisième aéroport londonien, à plus d'une cinquantaine d'aéroports secondaires sous-exploités dans un certain nombre de pays, faisant de cet opérateur la plus grande compagnie aérienne à bas coûts en Europe.

1.3 EasyJet, créée en 1995, est actuellement la deuxième plus grande compagnie à bas coûts en Europe après Ryanair. Plusieurs autres compagnies régulières à bas coûts ont également vu le jour en réponse à ces évolutions ou sont actuellement en cours de lancement, telles que Go, Buzz et bmibaby au Royaume-Uni, Virgin Express en Belgique, Basiq Air aux Pays-Bas, et Germania en Allemagne.

2. CARACTÉRISTIQUES DES COMPAGNIES AERIENNES A BAS COUTS

2.1 La principale différence entre les compagnies à bas coûts et les compagnies classiques réside dans trois facteurs : économies de service, économies opérationnelles et économies de frais généraux. Les compagnies à bas coûts tendent à se concentrer sur des routes court-courriers (d'une distance généralement inférieure à 1500 km). Pour abaisser les coûts d'exploitation par passager au niveau requis, ces transporteurs doivent équiper leurs aéronefs du plus grand nombre de sièges possible, atteindre des coefficients de remplissage optimaux et effectuer autant de rotations que possible. L'avantage compétitif découlant d'une meilleure productivité des aéronefs est d'une importance capitale et s'obtient en combinant l'utilisation d'aéroports secondaires non saturés et des prestations se limitant à des services point-à-point. Les aéroports secondaires possèdent deux principaux avantages sur les plus grosses plates-formes : les redevances d'utilisation de leurs services y sont inférieures et, du fait qu'ils sont moins encombrés, les retards dus à la congestion y sont moindres. De plus, ces compagnies exploitent des flottes uniques d'aéronefs. En ne possédant qu'un seul type d'appareil, les équipages peuvent voler à bord de n'importe quel aéronef de la flotte. L'autre domaine clé dans lequel une compagnie à bas coûts peut tirer profit en termes de coût par rapport aux grandes compagnies en réseau

réside dans la distribution. De substantielles économies peuvent être générées en procédant à des ventes directes auprès de la clientèle via Internet, des centres d'appel, et des systèmes de billetterie automatique. En supprimant les ventes via les agences de voyage, les compagnies à bas coûts ne sont redevables ni des commissions versées aux agences, ni des taxes inhérentes aux systèmes informatisés de réservation. Enfin, la composante « bas coût » probablement la plus perceptible par les passagers réside dans les prestations à bord.

3. STRATÉGIES DES COMPAGNIES AÉRIENNES À BAS COÛTS

3.1 Il existe globalement deux types de compagnies à bas coûts en Europe : le modèle EasyJet d'une part et celui de Ryanair d'autre part. Ryanair dessert les aéroports secondaires à des fréquences relativement faibles et se concentre sur les nouveaux marchés touristiques exempts de concurrence directe. EasyJet dessert les aéroports principaux à des fréquences élevées et se concentre sur les marchés actuels des affaires et des loisirs, ainsi que sur de nouveaux marchés, acceptant de ce fait la concurrence des transporteurs qui y sont déjà positionnés. Les autres compagnies à bas coût tentent de reproduire l'un ou l'autre de ces modèles, bien qu'elles soient généralement des filiales des compagnies majeures qui, en tant que telles, ne bénéficient pas des avantages d'EasyJet et de Ryanair en termes de coût.

4. IMPACTS

4.1 Les aéroports londoniens, notamment Gatwick, Luton et Stansted, ont véritablement été les bases d'opération initiales des compagnies à bas coût en Europe. L'aéroport-pivot à capacité limitée de Heathrow n'a jusqu'ici jamais accueilli ce type de transporteurs. Depuis 1997, le nombre de routes exploitées par les opérateurs à services minimums depuis ces plates-formes est passé de 17 à 74, et le nombre d'ouverture de lignes s'élève à une quinzaine chaque année. La multiplication des routes desservies depuis ces aéroports londoniens est principalement à mettre au crédit des compagnies à services minimums : quasiment un quart de la capacité totale en partance de Londres est aujourd'hui pourvue par des compagnies à bas coûts, Ryanair arrivant en seconde position derrière British Airways. Très peu de destinations ciblées par le secteur du bas coût ont ensuite été délaissées.

4.2 Par contraste avec la rapide croissance du nombre de vols et de sièges offerts par les compagnies à bas coûts, l'activité des compagnies classiques a plutôt stagné ou s'est contractée. Les principaux transporteurs se sont donc retrouvés dans des positions quelque peu moins dominantes sur leur marché domestique. Les clients n'ont pas été lésés au regard des routes desservies ou des fréquences proposées, mais les compagnies déjà bien installées ont connu une érosion de leurs marchés captifs. Cependant, un nombre relativement peu élevé des marchés court-courriers exploités depuis Londres par des compagnies majeures a enregistré une baisse de capacité, ce qui s'explique en partie par la nécessité, pour ces transporteurs, d'alimenter leurs réseaux long-courriers. Ce constat pourrait suggérer que sur les principaux marchés court-courriers, l'arrivée des compagnies à bas coûts n'a pas contraint les grandes compagnies en réseau à réduire la voilure. C'est sur les plus petits marchés que les compagnies classiques devront très certainement limiter leur capacité face à la concurrence accrue.

5. PERSPECTIVES

5.1 La libéralisation en Europe a créé d'innombrables opportunités pour les compagnies à bas coût. Si celles-ci continuent de croître au rythme actuel de 25 % d'une année sur l'autre, ce qui était le cas

récemment, elles capteront environ un tiers du marché intra-européen dans dix ans. De plus, de nouveaux marchés sensibles aux prix apparaîtront, tels qu'en Allemagne, en Scandinavie et dans les pays d'Europe de l'Est.

5.2 Malgré l'indéniable succès de ces compagnies, rien ne permet cependant d'affirmer qu'elles représenteront une menace sérieuse pour les activités en réseau des principales compagnies régulières. Il semble notamment improbable que les compagnies à services minimums parviendront à pénétrer les marchés long-courriers à un degré significatif, du fait que les caractéristiques de ces marchés tendent à être incompatibles avec le modèle du bas coût.

5.3 Des incertitudes demeurent également sur la viabilité de ce modèle. La simplicité a été la clé du succès des compagnies à bas coûts. L'expansion actuelle de certaines d'entre elles (dont Ryanair et easyJet - qui est sur le point de racheter GO) est susceptible de les exposer à une concurrence plus farouche sur les mêmes aéroports, ce qu'elles ont jusqu'ici cherché généralement à éviter. Toujours est-il que les compagnies majeures ont appris à s'adapter plus efficacement au nouvel environnement et que le segment du bas coût sera accessible à un surcroît d'entrants.

6. CONCLUSIONS/ENJEUX POLITIQUES

6.1 Les consommateurs ont bénéficié de l'émergence du secteur du bas coût, lequel a permis d'accroître la concurrence, les destinations, les fréquences et la diversité des tarifs. Bien que les compagnies majeures en aient ressenti l'impact, environ 50 % du trafic assuré par les compagnies à bas coûts a été créé de toute pièce, et il est peu probable que les réseaux en étoile des principaux transporteurs en aient été affectés outre mesure. Les flux d'apport des compagnies majeures peuvent s'en trouver comprimés sur certaines routes, qui sont sujettes à une concurrence point-à-point exercée par les compagnies à bas coût, mais il semble évident que la réponse à cela consistera davantage à réduire la taille des avions qu'à supprimer tout bonnement des dessertes.

6.2 Les législateurs en matière d'aviation civile se trouvent confrontés à un certain nombre de questions liées à l'expansion du secteur du bas coût, dont celle d'atténuer les effets environnementaux, en particulier sur les aéroports secondaires, puisque la majorité des compagnies à bas coûts ont tendance à sélectionner des routes reliant des plates-formes régionales. Ces dernières doivent souvent faire face à une croissance brutale du trafic. Il s'agira ensuite de veiller au respect des droits des passagers, notamment parce que certaines compagnies à bas coûts offrent des conditions de transport différentes de celles des transporteurs classiques ; d'assurer le maintien d'un environnement concurrentiel équitable ; de maintenir des standards élevés de sécurité au sein d'un espace aérien européen de plus en plus encombré ; et d'organiser l'attribution de la capacité en raréfaction sur les aéroports européens congestionnés.

APPENDICE F

ASPECTS DE L'EXPÉRIENCE DU PROCESSUS DE LIBÉRALISATION DU MARCHÉ DU TRANSPORT AÉRIEN EN ROUMANIE AU COURS DE LA PÉRIODE DE TRANSITION, EN VUE DE L'ADHÉSION TOTALE DU PAYS À L'UNION EUROPÉENNE

1. HAUSSE SENSIBLE DE LA CONCURRENCE AU NIVEAU DES ROUTES

1.1 Au cours de la dernière décennie, le marché du transport aérien roumain a connu un profond processus de libéralisation, qui a fortement transformé les services aériens exploités par les compagnies européennes à destination et en provenance de Roumanie. Ces changements ont entraîné une hausse sensible de la concurrence au niveau des routes.

1.2 Au cours de cette période, les fréquences et les capacités des routes desservant la Roumanie ont presque triplé. Un nombre supérieur de dessertes est assuré plus souvent dans la semaine et une gamme élargie de nouveaux tarifs est désormais offerte aux voyageurs. De nouveaux aéronefs ont dû être achetés. Parallèlement, la Roumanie a eu recours beaucoup plus fréquemment à des partenariats marketing, tels que des accords de partage de codes et de réservation de capacité, entre Tarom et d'autres compagnies européennes, voire nord-américaines. L'un des aspects négatifs de cette concurrence accrue a été la dépréciation continue de la valeur sur le marché de Tarom et des autres compagnies aériennes roumaines.

1.3 Les occasions de Tarom de tirer profit à court terme du processus de libéralisation du marché du transport aérien ont été sévèrement réduites, en raison tout d'abord de la nécessité de moderniser sa flotte (en retirant du service les plus vieux aéronefs dont les coûts d'exploitation étaient considérables), puis en raison de la réduction du réseau de services réguliers desservis par Tarom, à cause des difficultés commerciales que la compagnie a rencontrées dans une économie en pleine transition.

1.4 En dépit des grandes potentialités du marché roumain, de tels facteurs ont contribué à réduire les capacités de Tarom à développer des services intensifs et performants comparables à ceux réalisés par de nombreux transporteurs de l'Union européenne en concurrence directe sur les mêmes routes. Si le processus de libéralisation progressait de façon trop rapide, les principaux bénéficiaires seraient probablement les compagnies aériennes de l'UE.

1.5 Par conséquent, les efforts du gouvernement roumain visant à instaurer une économie de marché qui soit compatible avec les principes communautaires et à renforcer l'aptitude des entreprises d'Etat à faire face à la concurrence, reposent sur un vaste processus de privatisation de ces compagnies.

1.6 Toutefois, dans le cas de Tarom, le processus de privatisation (initialement prévu en 2000) a été reporté et le gouvernement a décidé, comme mesure préalable à une privatisation ultérieure, de se concentrer sur la refonte de la compagnie de pavillon. Dans cette optique, le projet « Restructuration de Tarom et préparation de la compagnie à la privatisation », financé par la Commission européenne au travers du programme PHARE, a débuté en octobre 2000 et devrait s'achever prochainement, *Lufthansa Consulting* ayant été désigné comme Consultant.

1.7 À la suite de l'application de certaines mesures de restructuration en 2001 (par ex., restructuration du réseau orientée vers le marché, ajustement de la flotte au réseau pour optimiser les

économies d'exploitation), les pertes d'exploitation de Tarom ont été réduites de 700 milliards de lei en 2000 à 22 milliards de lei. Conformément au Programme de restructuration, Tarom prévoit de revenir à équilibre en 2005.

2. INVESTIR DANS L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AÉRIEN EN ROUMANIE

2.1 S'agissant de l'évolution de l'infrastructure de l'aviation civile au cours de la période de transition, d'importants investissements à fort potentiel économique ont commencé à être réalisés dans un certain nombre d'aéroports.

2.2 La Roumanie compte 17 aéroports, dont 4 d'intérêt national (*Bucarest-Otopeni, Bucarest-Baneasa, Constantza et Timisoara*) sont autorisés à exploiter du trafic à la fois international et domestique. *L'Aéroport international de Bucarest/Otopeni* possède une importance économique particulière : cette plate-forme fait actuellement l'objet d'un processus d'extension et de modernisation, selon des programmes à court, moyen et long termes approuvés par le gouvernement.

2.3 La Roumanie dénombre trente exploitants aériens autorisés (neuf d'entre eux détiennent un *Certificat de transporteur aérien*, tandis que les autres possèdent une *Autorisation d'exploitant aérien*). De loin la plus importante, la compagnie de pavillon Tarom exploite 9 B737, 2 B707, 7 ATR42 et 2 A310 et assure plus de 30 dessertes internationales.

2.4 Les services aériens nationaux et internationaux doivent satisfaire aux normes de sécurité, qualité et sûreté et aux pratiques recommandées par les organisations internationales de l'aviation civile (**OACI, CEAC, JAA, EUROCONTROL**), auxquelles adhère la Roumanie. De plus, en tant que candidate à l'entrée au sein de l'Union européenne, la Roumanie adopte progressivement les Règlements et Directives communautaires.

3. ÉLABORATION DE STRATÉGIES POUR LA LIBÉRALISATION DU TRANSPORT AÉRIEN

3.1 La Roumanie est devenue un Etat membre de la Conférence européenne de l'Aviation civile pendant l'été 1991, et elle consacre une bonne partie de ses activités à encourager la mise en œuvre de mesures de libéralisation au sein du transport aérien européen. En tant que membre plénier des *Autorités conjointes de l'aviation*, la CAA de Roumanie concentre en permanence ses efforts sur la mise en application des normes et prescriptions par ses exploitants aériens, en insistant sur la mise en œuvre des JARs dans le cadre de sa réglementation nationale.

3.2 Les démarches nécessaires ont été entreprises afin que l'Autorité de l'aviation civile Roumaine puisse devenir membre des JAA en décembre 2000, afin d'effectuer un processus d'harmonisation sur les réglementations nationales spécifiques avec les règlements de l'aviation civile au sein de l'UE, afin également de garantir que les exploitants aériens mettent en œuvre les normes communes qui s'appliquent dans la réglementation JAA.

3.3 Dans le cadre du processus de libéralisation progressif du transport aérien et des activités connexes dans le domaine de l'aviation civile, l'Autorité de l'aviation civile de Roumanie a élaboré ou supervisé les programmes de restructuration (par exemple celui de la compagnie aérienne TAROM et la préparation de la compagnie pour sa privatisation), lui permettant d'améliorer les résultats économiques des compagnies roumaines ou des aéroports et aussi de respecter les normes et recommandation

spécifiques internationales sur la sécurité et la sûreté. Les changements en matière de trafic régulier et non-régulier enregistré sur les 3 principaux aéroports de Roumanie au cours des six dernières années, sont montrés dans le **Tableau 1**.

TABLEAU 1

Mouvements d'aéronefs, de passagers et de fret effectués sur les 3 principaux aéroports internationaux de Roumanie (Bucarest OTOPENI, Bucarest BANEASA et TIMISOARA) au cours de la période 1996-2001

ANNÉES	AÉRONEFS (mouvements commerciaux)	PASSAGERS (nombre)	FRET (tonnes)
1996	33 555	1 667 808	263 963
1997	36 256	1 762 144	284 272
1998	33 218	1 841 066	478 914
1999	32 364	1 908 743	135 261
2000	38 601	2 160 642	191 207
2001	40 109	2 231 874	107 312

4. CONCLUSIONS

4.1 En commençant en 1990, en raison du processus de transition d'une économie centralisée à une économie de marché libre, des changements importants ont eu lieu dans le secteur de l'aviation civile roumaine. En plus des 5 exploitants aériens début 1990, 25 autres ont été autorisés à effectuer du transport aérien commercial, des vols de travail aérien ou des opérations d'aviation générale. Toutefois, seuls trois d'entre eux – TAROM, CARPAT AIR, ANGEL AIRLINES – effectuent des services internationaux réguliers, dont le plus important est le transporteur national TAROM qui exploite 31 services destination internationales et 9 destinations domestiques.

4.2 Les tarifs que les exploitants aériens doivent appliquer ne sont pas assujettis à une approbation et l'intervention de l'Etat est limitée seulement aux cas d'infractions aux règles de la concurrence, qui sont réglés par le Conseil de la concurrence. Sur les routes domestiques, les tarifs doivent être déposés auprès de la CAA roumaine et ceux-ci sont fixés conformément aux principes établis dans la Loi sur la concurrence. Sur les services réguliers internationaux, les tarifs sont fixés et approuvés conformément aux clauses spécifiques des Accords de services aériens bilatéraux conclus par ROMANIA avec 90 pays.

4.3 Les autorités roumaines, prenant en compte les dispositions réglementaires traitant de la propriété et le contrôle des transporteurs aériens recommandées par la CEAC, ont l'intention de proposer lors de futures négociations bilatérales d'Accords de transport aérien un projet de clause plus libérale concernant les conditions que la compagnie désignatrice doit respecter lorsqu'elle dépose une demande d'autorisation d'exploitation, au lieu du critère de propriété et de contrôle effectif national existant.

4.4 L'Autorité de l'aviation civile de Roumanie réaffirme son désir de continuer à mettre en œuvre les mesures de libéralisation dans le transport aérien, afin de donner à tous exploitants aériens la possibilité de bénéficier d'une concurrence équitable et de valoriser également les intérêts du consommateur au moyen d'une surveillance de la mise en œuvre des Engagements volontaires par les compagnies aériennes nationales et aéroports qui y ont déjà adhéré et en encourageant les exploitants aériens restants à envisager de signer et d'appliquer ces Engagements.

APPENDICE G

INTERVENTION GOUVERNEMENTALE DANS LE TRANSPORT AÉRIEN AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

1. INTRODUCTION

1.1 Avant le processus de libéralisation au sein de la Communauté européenne, les gouvernements avaient généralement joué un rôle majeur dans l'organisation du transport aérien, en étant souvent étroitement impliqués dans le fonctionnement quotidien de leurs compagnies aériennes nationales. Cette participation reposait sur le souhait compréhensible de garantir des niveaux minimums de service et le contrôle étatique de l'industrie du transport aérien domestique.

1.2 Toutefois, dans un processus de libéralisation impliquant un certain nombre d'Etats, tel que le marché unique européen, il importe d'assurer le caractère équitable de la concurrence entre les transporteurs des différents pays participants. Les avantages de libéraliser un marché ne seront pas obtenus si certains acteurs du marché font l'objet de traitements spéciaux par leur gouvernement. Des mesures discriminatoires et, pire, des aides financières gouvernementales peuvent fausser la concurrence en préservant une surcapacité et en permettant aux transporteurs de s'engager dans une politique tarifaire peu économique. Dans le cas de la Communauté européenne, les problèmes potentiels ont été identifiés à la fois dans ses traités fondateurs et dans la législation qui en a découlé, lesquels exigent un traitement non-discriminatoire à l'égard des compagnies aériennes et l'étroite surveillance des aides d'Etat.

1.3 Il a néanmoins été reconnu au début des années 1990 qu'après la libéralisation, les gouvernements resteraient préoccupés à l'échelon stratégique par le niveau de service assuré sur leur territoire et la nécessité de maintenir une industrie nationale viable.

2. LES BESOINS DE L'INDUSTRIE DU TRANSPORT AERIEN

2.1 Le processus de libéralisation a supprimé la protection réglementaire dont bénéficiaient la plupart des compagnies nationales. De 1990 à 1995, cela a provoqué une série d'importants problèmes financiers au sein de plusieurs compagnies européennes. Un certain nombre de gouvernements de l'UE ont élaboré des projets de restructuration et d'injection de capitaux afin d'assurer la survie de ces compagnies.

2.2 La Commission européenne, qui est responsable de l'application des lois afférentes aux aides d'Etat à l'échelle communautaire, a reconnu la nécessité d'une période de restructuration au sein de l'industrie du transport aérien. Il s'est avéré indispensable d'autoriser certaines compagnies à renflouer leurs comptes, à restructurer leurs opérations et à consolider leurs bases, afin d'être en mesure de saisir les nouvelles opportunités commerciales.

2.3 Cette restructuration devait cependant obéir à la règle de « la première et la dernière fois », l'idée étant de laisser, à titre exceptionnel, la possibilité de restructurer les finances et les opérations. Toute aide gouvernementale prolongée risquerait en effet de nuire à la compétitivité et à la

santé des transporteurs communautaires. Par conséquent, après cette ultime restructuration, chaque compagnie a été contrainte de survivre de ses propres moyens, selon des conditions commerciales normales. De cette manière, les moyens ont été trouvés pour guider cette industrie d'une importance stratégique au travers du choc initial de la libéralisation et pour jeter les bases d'un marché dynamique et concurrentiel.

3. INVESTISSEMENTS EN COURS

3.1 Un petit nombre de compagnies aériennes de l'UE sont restées partiellement ou totalement entre les mains de l'Etat. Pour veiller à ce que les Etats actionnaires et ces compagnies gèrent leurs relations de façon commerciale, tous les investissements engagés par les gouvernements font l'objet d'un examen rigoureux par la Commission européenne. Ces opérations sont assujetties au « principe de l'investisseur privé dans une économie de marché » (PIEM), selon lequel tout gouvernement doit agir de la même manière qu'un investisseur commercial et n'est pas autorisé à donner à la compagnie intéressée des conditions qui lui seraient exagérément favorables. Les injections de capitaux par les gouvernements doivent normalement s'accompagner d'injections similaires de la part d'investisseurs privés.

4. RÉACTION DE CRISE

4.1 Les règles communautaires prévoient également de fournir une assistance financière à une industrie en cas de crise. Les événements tragiques du 11 septembre 2001 ont confronté toutes les compagnies aériennes à un problème économique de ce type, d'une brutalité et d'une gravité imprévues. La suspension des vols, l'immobilisation des équipements et le retrait de la couverture des risques de guerre ont plongé l'industrie européenne dans un déficit financier grave et, dans le domaine de l'assurance, ont créé un problème opérationnel.

4.2 Les gouvernements ont été autorisés à fournir une aide financière de deux manières. Ils ont été autorisés à indemniser les compagnies aériennes à hauteur des pertes subies en conséquence de la fermeture de l'espace aérien, et à mettre en place des systèmes d'Etat garantissant une assurance contre les risques de guerre en retour du paiement de primes substantielles. Au sein d'un système libéralisé, il est possible de fournir une aide d'urgence, mais il convient de le faire sur la base de règles communes scrupuleusement exécutées et d'un traitement non-discriminatoire.

5. GARANTIR LE RESPECT DES EXIGENCES SOCIALES ET RÉGIONALES

5.1 Un autre sujet de préoccupation lié à la libéralisation a été le destin des routes non rentables, mais vitales au niveau social – généralement les routes reliant des régions périphériques aux pôles économiques et gouvernementaux. Avant la libéralisation, les compagnies de pavillon assuraient souvent ce type de prestations d'une grande importance sociale au sein de leur pays d'attache, en tant que prestataire de services jouissant d'un monopole ou de subventions d'Etat.

5.2 Au moment de la restructuration et de la mise à égalité commerciale de toutes les compagnies aériennes, il a été reconnu indispensable de sauvegarder les services régionaux essentiels, y compris ceux qui ne sont pas rentables. Il convient de noter que le nombre global de routes régulières desservies au sein de l'UE a considérablement augmenté. Il demeure cependant quelques routes peu fréquentées qui sont vitales à l'économie d'une communauté et qui doivent être préservées.

5.3 La législation communautaire prévoit donc un système d'« obligations de service public », grâce auquel les Etats peuvent définir les routes qui sont vitales et conduire un processus d'appel d'offres ouvert à tous les transporteurs communautaires, avant d'attribuer un contrat au plus offrant. Ce système transparent a garanti l'application de l'économie libérale au secteur du transport aérien sans causer la perte des services essentiels.

6. CONCLUSION

6.1 L'aide d'Etat doit être réduite et contrôlée au sein d'un marché libéralisé, afin de veiller à ce que la concurrence entre compagnies aériennes soit équitable et conforme uniquement aux principes commerciaux. Au sein de la Communauté européenne, il s'est avéré possible de gérer la suppression de l'influence gouvernementale sur les compagnies aériennes, de manière à donner à l'industrie du transport aérien une chance unique de s'adapter au nouvel environnement, et à introduire de nouveaux mécanismes permettant aux communautés de ne pas perdre leurs services aériens essentiels.

APPENDICE H

LES PRINCIPES QUI RÉGISSENT LA RÉGLEMENTATION AÉRONAUTIQUE RELATIVE À LA SECURITE ET À LA SÛRETÉ

1. INTRODUCTION

1.1 Aucune étude sur la libéralisation du transport aérien ne saurait être complète sans un examen de la fonction réglementaire de sécurité et comment cette fonction peut être mieux réalisée.

1.2 Ce document a pour but de présenter l'expérience européenne dans le domaine de la réglementation de sécurité et de sûreté de l'aviation acquise pendant le processus de libéralisation du transport aérien et d'en tirer quelques leçons. Le travail accompli a été essentiel pour accompagner l'objectif de marché unique de la communauté européenne, puisque le public et les gouvernements n'auraient jamais accepté un sentiment de déréglementation ou de processus non maîtrisé du point de vue de la sécurité et de la sûreté.

1.3 Une des menaces les plus sérieuses sur le transport aérien est le risque que les compagnies aériennes cherchent à sortir du cadre réglementaire approprié pour échapper aux exigences de sécurité et de sûreté. Dans l'industrie maritime, la possibilité des armateurs de fuir la réglementation de sécurité à travers les pavillons de complaisance a conduit à un abandon spectaculaire des normes de sécurité pour la majorité des flottes commerciales du monde. Il est important qu'une telle évasion de la réglementation soit empêchée pour poursuivre le développement de l'industrie aéronautique.

2. VERS UNE RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ AÉRONAUTIQUE UNIFORME

2.1 L'engagement politique pour établir le marché intérieur autorisant la libre circulation des produits, des services et des personnes, a conduit à l'harmonisation régionale et internationale des règlements de la sécurité aéronautique sous les auspices des JAA (Joint Aviation Authorities) : une association des autorités nationales de l'aviation civile de 36 pays européens qui avait initialement pour vocation d'harmoniser les règles et les pratiques relatives à la certification des avions dans le domaine de la sécurité et de l'environnement. En ce faisant, les experts ont conclu au besoin de définir petit à petit un ensemble rationnel de règles aéronautiques internationales pour des normes de sécurité d'un niveau le plus élevé. L'objectif initial était de promouvoir la reconnaissance mutuelle des permis, des certificats et des licences délivrées au niveau national sur la base d'un ensemble commun d'exigences techniques de haut niveau.

2.2 Un tel processus d'harmonisation des règles par étapes a conduit à confier aux JAA un second objectif : la standardisation de mise en œuvre de ces exigences communes. Les JAA ont été autorisées pour réaliser des visites des états membres afin d'évaluer leur niveau de respect de cette nouvelle réglementation aéronautique et la capacité de réaliser une surveillance efficace de sa mise en œuvre. De plus, la CEAC a confié aux JAA la tâche de piloter le programme SAFA (Safety Assessment of Foreign Aircraft) afin d'enregistrer les situations de non-respect de la réglementation découvertes pendant les opérations aériennes. Ce programme peut être utile pour valider les visites de standardisation des autorités nationales de l'aviation civile.

2.3 En dépit du travail accompli pendant plus de quinze ans sur l'harmonisation, il est apparu encore que les obligations s'imposant aux exploitants variaient d'un pays à l'autre et quelquefois créaient des disparités entre les compagnies aériennes qui étaient en compétition sur un même marché. Ainsi, le Conseil européen a publié la réglementation EC 3922/91 relative à l'harmonisation des exigences techniques et des procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile qui rendait caduque la transposition nationale des règlements JAA. Cela a mis en évidence la question de l'adaptation continue de la réglementation dans un environnement social, économique et technique toujours changeant selon un processus continu.

2.4 Puisque les compagnies aériennes commençaient à partager et à échanger d'importantes fonctions opérationnelles incluant des tâches de sécurité réglementées, telles que la composition des équipages et la maintenance des aéronefs, dans un cadre d'alliance globale, le principe de reconnaissance mutuelle n'était plus satisfaisant. Les législations nationales et internationales placent la responsabilité technique sur l'exploitant selon l'immatriculation de l'aéronef. Mais malgré cette responsabilité, les exploitants ont de plus en plus sous-traité ou externalisé les tâches de sécurité réglementées. Les exigences communes des JAA ont répondu à la question de la responsabilité technique de l'exploitant en exigeant une traçabilité (transparence) des opérations de maintenance et de formation des équipages. En final, le principe d'une licence commune pour les membres d'équipage et les techniciens de maintenance basée sur l'approbation de moyens, de programmes de formation initiale et continue et d'examens s'est imposé au sein des JAA.

2.5 Étant donné la responsabilité technique donnée à l'exploitant dans la mise en œuvre des règles de sécurité aéronautique, cette tendance a clairement conduit à un mécanisme centralisé du contrôle de la sécurité, qui repose de plus en plus sur de multiples accords multilatéraux ou bilatéraux et d'autorisations, et a conduit à une duplication de tâches et même à des charges induites pour les autorités nationales concernées. Le but est de s'assurer que le mécanisme de surveillance est fondé juridiquement et que des sanctions sont applicables juridiquement. De plus, le suivi du niveau de sécurité par les autorités nationales de l'aviation devient de plus en plus difficile et complexe que par le passé. Ainsi, l'industrie doit supporter plusieurs autorisations similaires et une duplication possible des tâches.

2.6 En conséquence, pendant de nombreuses années, la Communauté européenne et les différents acteurs du secteur se sont efforcés d'établir une véritable autorité aéronautique unique en Europe, l'EASA qui, à l'image de la FAA américaine, serait capable d'établir rapidement ces propres normes communes pour fournir le niveau de sécurité le plus élevé et s'assurer qu'elles sont appliquées uniformément en Europe ainsi que promouvoir leur diffusion à travers le monde.

3. LE PROCESSUS INITIAL D'HARMONISATION DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE À LA SÛRETÉ AÉRIENNE

3.1 Les normes de sûreté aérienne qui reposent sur le document 30 de la CEAC ont été initialement définies pour que les autorités nationales les mettent en œuvre avec leur propre personnel, principalement des policiers ou des douaniers. Mais, les réponses appropriées aux menaces terroristes internationales grandissantes et toujours plus sophistiquées sont devenues des véritables défis techniques et opérationnels. Le besoin de normes de sûreté d'un niveau le plus élevé possible exige que l'industrie de sûreté développe des équipements et que l'industrie aéronautique mette en œuvre des procédures à un niveau international.

3.2 La responsabilité en matière de sûreté de l'aviation est pleinement de la compétence d'un Etat, car le déploiement des mesures de sûreté est **proportionnel** à son évaluation de la menace locale.

Cependant, le programme d'audit de la sûreté de la CEAC qui repose sur un concept de vision réciproque (« peer review ») a été établi avec l'objectif de promouvoir une **mise en œuvre efficace** des mêmes mesures de sûreté essentielles sur tous les aéroports des Etats membres de la CEAC. Le but final est d'éviter la duplication des contrôles de sûreté pour un nombre croissant de passagers en correspondance lorsque la menace est jugée équivalente; c'est le concept du point de sûreté unique (« one stop security »). L'OACI a repris l'idée et est en train de développer un programme d'audit de sûreté similaire à l'échelle mondiale, tout en prenant en considération l'expérience acquise à travers le programme universel de supervision de la sécurité aéronautique en place (USOAP). Le point fort de la CEAC et de l'OACI est le **mécanisme d'assistance** associée qui aide les Etats membres à adapter leur réglementation ou leurs procédures internes selon la nécessité.

3.3 Après le 11 septembre, la Commission européenne a immédiatement proposé un projet de règlement sur les règles communes pour la sûreté de l'aviation civile. Ce texte couvre de manière large les normes techniques pertinentes pour des équipements de haute technologie, les procédures opérationnelles d'inspection filtrage des passagers, des bagages, du fret, du courrier, et de la poste et fret services, ainsi que les programmes de formation pour les personnels des aéroports et des personnels de sûreté.

3.4 Les Etats membres ont toujours la responsabilité de renforcer les mesures de sûreté applicables selon une évaluation de la menace régionale ou locale pourvue que de telles mesures soient considérées par la Commission européenne ni discriminatoires ni restrictives. En plus, une clause de **surveillance de la conformité** donne le pouvoir à la Commission de réaliser des inspections sur la mise en œuvre pratique des dispositions du gouvernement par les Etats membres.

3.5 Les initiatives actuelles en matière de sûreté de l'aviation sont de plus en plus de suivre les principes généraux du management des risques de sécurité, un dispositif de prévention « multicouche » centré sur les menaces les plus graves est à l'étude. Il est maintenant admis que l'intégration des mesures de sûreté dans les systèmes de transport, un système redondant efficace et une véritable harmonisation internationale des normes forment le futur programme de travail.

4. LES PRINCIPALES LECONS À RETENIR

4.1 Cette revue des processus réglementaires en matière de sécurité et de sûreté de l'aviation a conduit à décrire plus ou moins un processus comparable : la libéralisation du transport aérien au sein de la communauté européenne s'est accompagnée initialement d'une standardisation puis d'une codification d'exigences renforcées de sécurité et de sûreté, ce qui ne veut pas dire une simplification.

4.2 Avec l'objet de définir quelle action mérite d'être prise pour réussir « une réglementation technique de l'aviation plus pratique » pour l'industrie aéronautique dans un environnement libéralisé, la réglementation est supposée être une réglementation technique qui respecte (au moins) les principes suivants de :

- a) **niveau élevé de normes** : la réglementation fixe la solution offrant la meilleure protection de sécurité et de sûreté pour les passagers et les personnels, et pas seulement celle qui représente le plus petit dénominateur commun des points de vue entre les autorités et l'industrie;
- b) **réactivité** : la réglementation est adoptée en temps utile et peut être adaptée pratiquement de manière à ce qu'elle ne soit pas dépassée par les nouvelles

technologies ou d'autres événements et vice-versa elle introduit un mécanisme d'urgence telle que les consignes de navigabilité ou les alertes de sûreté;

- c) **proximité** : la réglementation est connue des personnes concernées (ayant participé aux processus d'élaboration, ils sont capables de comprendre le texte et sa pertinence pour les problèmes spécifiques auxquels ils ont à faire face, et/ou ils en assument la responsabilité et son application) ;
- d) **responsabilité** : la réglementation est claire sur son destinataire et est fiable dans ses effets juridiques (par exemple, elle ne nécessite pas des actions en justice pour être interprétée et clarifiée) ;
- e) **force exécutoire (« enforceability »)** : la réglementation est capable d'atteindre un niveau élevé de conformité non seulement en décrivant les dispositions de surveillance ou de sanction mais en permettant une application de proximité.

4.3 De tels principes devraient rassurer l'industrie aéronautique sur la possibilité d'atteindre les objectifs de sécurité et de sûreté sans imposer un fardeau réglementaire lourd ou disproportionné; tels que les processus de validation à répétition ou la duplication d'autorisations administratives. Mais le dernier principe et pas le moindre pour une réglementation technique de l'aviation est le :

- a) **pragmatisme** : les objets des propositions réglementaires devraient être clairement ciblés et proportionnés à la situation étudiée.

5. CONCLUSION

5.1 Pendant les quinze dernières années, les pays européens ont fait l'expérience du développement d'une réglementation technique très étendue en matière de sécurité et de sûreté. Il est parfaitement établi que cette réglementation a dépassé les anciens obstacles à la concurrence qui pouvaient être cachés derrière des exigences techniques. Il est du sentiment général qu'un tel corpus réglementaire doit être encore amélioré en quantité, en détail et en qualité.

5.2 Parce que le public attend de leur gouvernement plus de sécurité et de sûreté comme un besoin social, le processus réglementaire est toujours en croissance quel que soit le processus de libéralisation en cours. La question d'une mise en œuvre effective des règlements conduit à dépasser le besoin de normes communes de sécurité et de sûreté et à envisager des organismes communs pourvus d'un pouvoir juridique de contrôle et d'exécution.

5.3 C'est le prix à payer pour que le public garde la confiance dans un environnement libéralisé du transport aérien.