



***Aviation in Transition:
Challenges & Opportunities of Liberalization***

Session 2: Industry Challenges for the Regulator

**L'attitude du gouvernement et ses réponses aux
questions posées par la libéralisation**

Presentation by:
Michel Guyard
Chief, General Inspection of
Civil Aviation and Meteorology, France

L'attitude du gouvernement et ses réponses aux questions posées par la libéralisation

Présentation par Michel GUYARD chef de l'inspection générale de l'aviation civile et de la météorologie, France.

Séminaire préliminaire à la Conférence mondiale de l'OACI sur le Transport aérien.
Montréal 22 et 23 mars 2003

Les raisons pour lesquelles le transport aérien a été depuis de longues années une activité étroitement encadrée par les gouvernements sont toujours d'actualité.

La banalisation du transport aérien, son extraordinaire développement, l'impact de la mondialisation ont pu faire croire que le transport aérien était devenu une activité de services comme les autres et que l'on pourrait le libérer de toutes les contraintes administratives qui lui étaient spécifiques.

Les événements récents, d'abord dès avant le 11 septembre et surtout après le 11 septembre, ont démontré à nouveau la permanence des caractéristiques de fragilité mais aussi de l'importance de ce secteur pour l'économie d'un pays :

- le transport aérien est directement lié à l'activité économique nationale et internationale il est donc extrêmement sensible aux retournements de conjonctures,
- le niveau de sécurité qui lui est associé, aussi bien le niveau objectif que le sentiment de sécurité ressenti tant par les usagers que par le public en général, influe fortement sur sa fréquentation et ses possibilités de développement,
- Le transport aérien est un instrument majeur de développement économique d'un pays ; les états sont donc très attentifs à la bonne santé économique du secteur, à sa permanence ainsi qu'à la satisfaction des besoins qu'ils considèrent comme vitaux.

C'est donc en étant conscient de ces caractéristiques que beaucoup d'états, dont la France se sont engagés dans la voie de la libéralisation, tant à l'intérieur de leurs frontières que vis à vis de leurs partenaires étrangers.

Il convenait d'être sûr que le transfert d'une partie de la régulation administrative à la régulation par le marché serait bénéfique vis à vis des objectifs fixés au secteur du transport aérien.

Ces considérations ont amené ces pays à suivre quelques grands principes.

- la libéralisation doit être progressive pour éviter les phénomènes de rupture, et à un rythme qui doit permettre de corriger les éventuels dysfonctionnements constatés.
- les règles qui s'appliquent aux acteurs en concurrence dans un ensemble libéralisé doivent être identiques, tout au moins harmonisées afin de ne pas créer de distorsion de concurrence qu'il s'agisse des règles à caractère économique ou des règles techniques.
- la sécurité ne doit pas être dégradée et son amélioration doit pouvoir se poursuivre.
- il doit exister des mécanismes permettant de satisfaire les besoins essentiels de la nation lorsque le simple jeu du marché les mettrait en péril.

Comment ces principes ont-ils été appliqués dans le cas de la France ?

Dès 1980 la France a initié un double processus de libéralisation.

D'une part au sein de la communauté européenne afin de construire un marché européen unique du transport aérien et d'autre part au sein de la France même sur son propre marché intérieur. Le processus intérieur s'est déroulé parallèlement au processus communautaire.

Le processus communautaire initié au début des années 1980 s'est terminé en 1997.

Ce délai important était essentiel. Il a permis une progressivité qui a facilité l'adaptation des entreprises à un nouveau mode de fonctionnement, il a permis de mettre au point une réglementation commune s'appliquant à toutes les entreprises dans les domaines essentiels du transport aérien et de trouver des parades à certains effets pervers de la libéralisation.

Sur le marché intérieur français le problème de la réglementation commune ne se posait bien sûr pas, l'ouverture progressive de ce marché à l'ensemble des compagnies françaises s'est réalisé de 1986 à 1996 progressivement, en commençant par les liaisons avec les départements d'outre mer : Antilles et Ile de la Réunion, en se poursuivant par les liaisons les plus importantes en France métropolitaine : en 1991 Paris - Nice, en 1994 Paris-Marseille et Paris-Toulouse et, en 1996 l'ensemble des liaisons intérieures a été libéralisé.

Je pense que le rythme que nous avons adopté pour ce double processus de libéralisation n'est pas automatiquement transposable à d'autres pays dans d'autres régions du monde. Chacun doit trouver son propre rythme qui dépend de ses caractéristiques, de la situation de ses entreprises et de ses propres contraintes.

Sur le plan bilatéral il nous est apparu que la diversité des situations est telle que c'est encore au cas par cas que les évolutions vers des accords libéraux doivent être entreprises.

Le degré de libéralisation dépendra de la volonté des partenaires à s'engager dans un tel processus et de l'appréciation de la capacité de leurs entreprises à se livrer à une concurrence équitable. L'équivalence des règles et des charges qui s'appliquent aux entreprises est un élément important de cette appréciation.

L'exemple de nos relations avec les USA illustre bien ce phénomène.

En 1992 nous avons été contraints de dénoncer notre accord bilatéral de type Bermudes 1 devant le risque de voir le pavillon français se marginaliser face au déferlement des compagnies américaines après leur libéralisation. Parallèlement à la dénonciation Air France s'est lancée dans un vaste programme de restructuration et d'amélioration de son efficacité.

Ce programme a bien fonctionné et du fait de la reprise d'efficacité de notre compagnie nous avons pu relancer la négociation d'un nouvel accord bilatéral qui s'est concrétisé en 1998 en établissant un processus d'ouverture progressive sur 5 ans vers un accord très libéral. Cet accord ayant très bien fonctionné au bénéfice de l'ensemble des compagnies aériennes et Air France étant devenu un compétiteur efficace nous avons décidé d'anticiper la fin de la période de transition et de mettre en place dès 2001 un accord de style " ciel ouvert ".

Notre ambition est même d'aller encore plus loin en soutenant le projet de la communauté européenne de créer avec les USA un " Open aviation area ".

Mais il est important pour nous que la création de cette " Open aviation area " s'accompagne d'une harmonisation des règles et des charges qui s'appliquent aux compagnies aériennes des deux cotés de l'Atlantique.

Cette notion d' " Open aviation area " pourrait dans les mêmes conditions s'étendre à d'autres états ou groupes d'états. Ce processus progressif garantissant des conditions équitables de concurrence me paraît plus efficace et réaliste qu'une libéralisation généralisée au niveau mondial.

La libéralisation amène un certain nombre de problèmes qu'il convient de bien identifier afin d'y apporter des réponses adaptées et si possible de façon anticipée.

C'est tout d'abord la possibilité de maintenir des liaisons vitales au développement de certaines régions mais qu'une compagnie aérienne n'exploiterait pas spontanément par manque de rentabilité. En France avant la libéralisation le monopole d'exploitation sur une grande partie du réseau intérieur était associé de contreparties dont, entres autres, l'obligation de maintenir des services aériens que le transporteur pouvait juger non rentables.

Cette obligation n'était plus envisageable dans un environnement libéralisé. Il a donc fallu établir une réglementation permettant de mettre en place des obligations de service public sur des liaisons identifiées, associées à la possibilité, si nécessaire, de financer le déficit d'exploitation correspondant.

Pour respecter les règles du marché c'est après une procédure d'appel d'offres que l'exploitant est choisi et remis en cause tous les trois ans.

Cette réglementation est communautaire mais son application est de la responsabilité nationale.

En France et pour le plus grand nombre des liaisons concernées le financement est partagé entre les collectivités locales et un fonds national alimenté par une taxe sur les passagers. Il a fallu également protéger les créneaux horaires correspondant à ces liaisons pour qu'en cas de changement d'exploitant les créneaux restent disponibles.

La libéralisation en France s'est accompagnée, en particulier depuis 1992 d'une très forte augmentation du nombre de mouvements d'avions ainsi que d'une diminution de la taille moyenne des avions.

Certes ce phénomène est le reflet d'une amélioration de la qualité de service offerte au passager : davantage de choix de compagnies ou d'horaires, nouvelles liaisons aériennes. Cependant il a eu pour effet sur un certain nombre de plates formes d'accroître les problèmes de congestion et de nuisances sonores ressenties par les riverains.

Pour répondre aux problèmes de congestion il a fallu mettre en place des procédures de coordination horaire sur de nouveaux aéroports. A Paris Orly et Paris Charles de Gaulle se sont ajoutés Lyon et Nice.

De plus sur l'aérodrome de Paris Orly, particulièrement sensible du fait de son environnement urbain très développé, outre le couvre-feu nocturne qui existait avant la libéralisation, une limitation du nombre de créneaux horaires attribuables dans l'année a été instituée au niveau de 250 000.

A Charles de Gaulle il a fallu accompagner la construction de pistes supplémentaires par des mesures destinées à contenir les nuisances sonores, en particulier la nuit.

Ces mesures ont permis jusqu'à maintenant de préserver le fragile équilibre entre le développement du transport aérien et son acceptabilité par l'environnement des aéroports.

La protection du consommateur est devenue avec le développement de la libéralisation un sujet important de préoccupation du gouvernement.

Certes les transporteurs sont attentifs à la satisfaction de leurs clients mais ils seront plutôt tentés de privilégier les mesures qui leur donneraient un avantage sur leurs concurrents ou qui fidéliseront leurs clients.

De ce fait un certain nombre de problèmes ont nécessité l'intervention du gouvernement.

Pour mieux les identifier, mieux les prendre en compte et faciliter les solutions nous avons créé en France un Comité spécial, le comité des usagers du transport aérien (COMUTA) rassemblant compagnies aériennes, aéroports, organisation de passagers, administration pour rechercher les meilleures solutions aux problèmes ressentis.

Il a abordé ainsi en particulier les problèmes des retards, de l'information des passagers, du refus d'embarquement.

Nous avons également travaillé avec les compagnies aériennes et les aéroports sur un mode d'engagement volontaire pour mettre au point des mesures relatives à la prise en charge des passagers en situation de crise ou au traitement des passagers handicapés.

Enfin il convient d'examiner les effets, de la libéralisation sur la sécurité du transport aérien, son maintien au plus haut niveau et son aptitude à progresser.

La libéralisation à l'intérieur d'un même pays ne devrait pas poser de difficultés à condition qu'il existe une autorité de sécurité compétente, impartiale apte à surveiller un nombre accru d'opérateurs et capable d'élaborer et de faire appliquer les règles tant dans le domaine technique que dans le domaine économique.

La libéralisation à l'intérieur d'un groupe de pays, comme ce fut le cas à l'intérieur de l'espace économique européen ne devrait pas non plus poser de problèmes pour autant qu'un ensemble de règles communes ait été défini et qu'un organisme commun ait la capacité de coordonner et de surveiller les autorités nationales.

La situation est tout autre lorsque ces conditions ne sont pas réunies.

La libéralisation sans précaution des règles de propriété et de contrôle, des règles relatives aux alliances, aux partages de code, à l'affrètement, à

l'utilisation de pilotes détenant des licences étrangères peut conduire à des situations difficilement maîtrisables sur le plan de la sécurité.

Dans mes fonctions passées j'ai été confronté à la situation suivante.

A la suite d'un problème technique ayant immobilisé un appareil d'une compagnie française, à une période de pointe où les flottes des compagnies aériennes étaient toutes engagées, cette compagnie a demandé l'autorisation d'affréter l'avion d'une compagnie qui présentait les caractéristiques suivantes :

- elle disposait d'une licence délivrée par un pays d'Amérique du sud.
- l'avion était immatriculé dans un autre pays d'Amérique du sud
- ses propriétaires étaient européens
- L'avion était basé en Europe et ses pilotes disposaient de licences de divers pays européens.

Ce genre de montage ne vous rappelle-t-il pas ce qui se passe dans d'autres modes de transport ?

Quelle était l'autorité capable d'assurer la surveillance d'un tel exploitant ?

Nous avons bien sûr interdit tout affrètement de cet appareil par une compagnie française. Heureusement nous en avons le pouvoir.

Le plus surprenant est qu'un tel montage ait pu exister et que cette compagnie ait pu opérer en Europe.

Cet exemple montre que si l'on n'y prend garde et que si l'on ne prend pas les précautions nécessaires une libéralisation mal conduite peut amener à une dégradation de la sécurité par la confusion des responsabilités et l'impossibilité d'identifier une autorité réellement responsable de la surveillance d'un exploitant.

En effet la multiplicité des intervenants dans la construction d'un système de sécurité risque de le fragiliser.

Un système de sécurité dans l'aviation forme un tout dont les différents éléments doivent être cohérents.

Ces éléments comportent entre autres la conception des avions, leur fabrication, les règles de navigabilité, les règles de maintenance, les règles d'utilisation, les licences des pilotes. Chacun de ces éléments peut être assimilé à une pierre qui forme avec les autres pierres une voûte dont la solidité résulte de l'adaptation parfaite des différentes pierres les unes par rapport aux autres. Si vous remplacez une pierre de la voûte par une pierre provenant d'une autre voûte, solide elle aussi mais construite différemment, votre voûte risque de s'effondrer.

Ainsi l'intervention de plusieurs autorités pour assurer la surveillance de l'exploitation d'une compagnie aérienne doit être organisée avec beaucoup de précautions, en particulier en ce qui concerne la frontière entre les domaines d'intervention des différentes autorités. De même la délégation de surveillance de l'état d'immatriculation d'un avion vers l'état auquel appartient la compagnie

qui l'exploite ne peut pas revêtir de caractère automatique et doit répondre à des conditions précises fixées par l'état qui délègue. Les résultats des audits effectués par l'OACI dans le cadre du programme USOAP apportent des éléments d'appréciation très utile.

Le développement des alliances a entraîné le développement des accords de partage de codes. Là encore, un état ne devrait accepter qu'une compagnie qu'il surveille mette son code sur le vol d'une compagnie partenaire étrangère que s'il est assuré que le niveau de sécurité offert par ce partenaire est satisfaisant. La France a été un des premiers états à exiger qu'un audit soit effectué sur la compagnie étrangère avant d'autoriser le partage de codes.

En conclusion, la libéralisation pose aux gouvernements des questions importantes dans tous les domaines que nous venons de rappeler. Les réponses existent. Mais elles ne sont pas simples à mettre en œuvre et demandent une très grande coordination entre les états concernés. Mais j'ai la certitude que la mise en œuvre d'une libéralisation étendue, au-delà des accords de ciel ouvert existants, nécessitera l'application de règles communes si possible et au moins harmonisées entre les acteurs d'un processus de libéralisation.