

***Le ministre de l'Équipement,
des Transports et du Tourisme***

Monsieur Dominique Bussereau,
Député de la Charente-Maritime
Assemblée Nationale
Palais Bourbon
Paris

Monsieur le Député,

Vous avez bien voulu accepter de présider le Comité de réflexion et de proposition dont j'ai souhaité la création pour analyser l'évolution du cadre juridique de nos relations avec les pays tiers dans le domaine du transport aérien et définir en conséquence une stratégie de croissance du transport aérien français et européen.

Ce Comité sera composé de vous-même, de M. Bernard Prague, Ministre Plénipotentiaire, de M. Jean-Paul Tran-Thiet, Avocat, et de M. Jean-Claude Jouffroy, Membre du Conseil Supérieur de l'Aviation Marchande.

La présente lettre de mission a pour objet de vous préciser les objectifs assignés à ce travail.

Jusqu'à présent le cadre des relations aériennes avec les pays extérieurs à l'Union européenne est essentiellement défini sur une base bilatérale.

Cette situation est susceptible d'évoluer dans un proche avenir.

En effet, le transport aérien comme tous les autres services est désormais inclus dans l'Accord général sur le commerce des services (GATS).

De son côté, la Commission européenne estime nécessaire la définition d'une politique extérieure commune en la matière et souhaite disposer d'une compétence propre de négociation au nom de l'Union européenne en matière de relations aériennes avec les pays tiers.

La communication « l'aviation civile européenne vers des horizons meilleurs » présentée par la Commission en juillet 1994 à la suite des travaux du Comité des Sages fait à cet égard des propositions concrètes en ce sens afin de « soutenir un marché unique des transports aériens européens ».

La base juridique qui permettrait à la Commission d'exercer ses compétences fait par ailleurs l'objet d'un différend entre la Commission et le Conseil de l'Union européenne qui a été porté devant la Cour

de Justice européenne. La Cour pourrait statuer sur cette affaire au cours du premier semestre 1995.

Dans ce contexte et à la veille de la Présidence française de l'Union européenne, je souhaite mettre à profit les prochains mois pour préciser notre analyse de ce dossier notamment en ce qui concerne ses aspects institutionnels, les domaines concernés, et les enjeux pour le pavillon français.

Je souhaite que votre Comité réfléchisse dans un premier temps à ce que pourraient être les possibilités d'évolution à terme du cadr institutionnel dans lequel s'inscrivent les relations avec les pays tiers (définition d'une politique extérieure commune, reconnaissance de la compétence communautaire, application du principe de subsidiarité, inclusion des transports dans leur totalité dans le GATS, évolution vers un cadr multilatéral) et les principales étapes prévisibles de ces évolutions.

Votre réflexion portera également sur l'influence que pourraient avoir ces évolutions sur certains domaines actuellement traités exclusivement dans le cadre bilatéral et notamment :

- les questions liées à la nationalité et au contrôle effectif des transporteurs ;*
- les dispositions en matière de désignation, de capacités et de droits de trafic ;*
- l'éventuelle attribution de droits de trafic de et vers les pays tiers à l'ensemble des transporteurs communautaires.*

Par ailleurs, il conviendra de cerner les enjeux et les conséquences de ces évolutions pour les transporteurs et les autres acteurs économiques français et européens concernés, notamment les aéroports.

Enfin, votre Comité s'attachera à préciser les thèmes que les autorités françaises devraient privilégier dans ce domaine à moyen terme en les différenciant le cas échéant selon les zones géographiques.

Je souhaite recevoir au plus tard à la fin de cette année un rapport intermédiaire de votre Comité qui portera principalement sur les évolutions institutionnelles prévisibles et esquissera les grandes lignes d'une stratégie française et le rapport final avant la fin du premier trimestre 1995.

Je vous précise que le Secrétariat de votre Comité sera assuré par la Direction Générale de l'Aviation Civile (M. Dominique David, Sous-Directeur chargé des Affaires Internationales au Service des Transports Aériens).

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Bernard Bosson

Sommaire

Avant-propos	7
Chapitre 1	
Un enjeu majeur mais une absence de solidarité européenne	9
Le transport aérien européen face à la libéralisation	11
L'Union européenne paralysée par des divergences d'intérêt	17
Chapitre 2	
Pour une approche commune et de nouveaux instruments communautaires	27
Quelle politique pour l'Europe et pour la France ?	29
Les moyens de la mise en œuvre de cette politique	35
Conclusions et propositions	41
Résumé des principales propositions	43
Évolutions récentes	45
ANNEXES	51
Annexe 1	53
Les membres du Comité de réflexion et de proposition	53
Annexe 2	55
Les personnes auditionnées	55
Annexe 3	59
Données chiffrées	59
Table des matières	77

Avant-propos

Notre Comité, constitué à la demande de Monsieur Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, a été chargé de proposer, dans le domaine du transport aérien, des orientations permettant à la France de définir sa position en matière de relations de l'Union européenne avec les pays tiers.

Notre réflexion s'est voulue très ouverte. Notre Comité a donc choisi une méthode de travail consistant à réaliser un grand nombre d'auditions à l'Assemblée nationale, mais aussi à aller voir hors de France les interlocuteurs dont les points de vue paraissaient indispensables à notre réflexion.

Nous avons rencontré à Bruxelles, à Washington, à Bonn et à Londres, grâce au concours de nos ambassades et de la direction générale de l'Aviation civile, tous les responsables que nous souhaitions auditionner. Tous ont joué le jeu et nous les en remercions.

Les réflexions que nous avons menées à cette occasion nous ont conduits à aborder l'ensemble de la politique du transport aérien de notre pays. Aussi, les propositions que nous émettons peuvent dépasser l'objet strict de notre mission.

L'urgence de cette réflexion, large et approfondie, a d'ailleurs été démontrée par deux événements intervenus depuis la mise en place de notre Comité : l'avis de la Cour de justice du 15 novembre 1994 et l'initiative américaine de « ciel ouvert » en direction de neuf pays européens.

À l'issue de nos travaux, trois conclusions principales se dégagent :

- le redressement d'Air France est certes un impératif national mais nous devons le concilier avec le nécessaire développement du transport aérien pour lequel les possibilités offertes par l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle constituent un atout majeur ;
- le processus de libéralisation du transport aérien est fort et irréversible et, dans ce contexte, une politique extérieure commune sera, à terme, indispensable à la défense des intérêts français et européens ;

– les conditions de mise en œuvre d’une telle politique ne sont pas actuellement réunies en Europe mais il est souhaitable d’engager dès maintenant les politiques nationales sur une voie convergente.

En conséquence, l’action des pouvoirs publics français devrait s’articuler autour des axes suivants :

– à court terme, préserver les intérêts français. La faiblesse du transport aérien français, et en premier lieu celle d’Air France, nous impose une certaine prudence. Il convient de ne pas trop accélérer les évolutions contraires à nos intérêts immédiats et donc de préserver la liberté de manœuvre nécessaire à la consolidation des compagnies aériennes françaises ;

– parallèlement, définir et promouvoir la mise en œuvre rapide d’un socle de principes communs applicable aux négociations entre les États membres de l’Union européenne et les pays tiers, notamment et prioritairement les États-Unis dont la relation aérienne est la plus significative pour l’ensemble des pays européens. Cette idée a été testée auprès de nos interlocuteurs qui l’ont dans l’ensemble bien accueillie ;

– enfin, lancer une réflexion sur les orientations stratégiques qui seront défendues dans le cadre d’une future politique extérieure commune. Les travaux de notre Comité ont montré qu’il fallait prendre en compte de nombreux paramètres extérieurs au seul transport aérien et qu’une approche plus globale était nécessaire.

Dans l’immédiat, il importe d’éviter que l’initiative américaine de « ciel ouvert », qui a déjà semé la discorde au sein de l’Union européenne, n’obère durablement toute chance de voir naître une approche commune.

Ces orientations sont développées et précisées sous forme de propositions dans le corps de notre rapport et rappelées à la fin de ce dernier.

La contribution de notre Comité sera, nous l’espérons, utile, pour les dernières semaines de présidence française de l’Union européenne et pour l’action du futur gouvernement de notre pays.

Notre travail a bénéficié du concours de la direction générale de l’Aviation civile ; que Dominique David et Arnaud Camus, secrétaires de notre Comité, en soient vivement remerciés.

Dominique Bussereau

Chapitre 1

Un enjeu majeur mais une absence de solidarité européenne

Le transport aérien européen face à la libéralisation

La place du transport aérien vis-à-vis des pays tiers

Un secteur économique stratégique

Le transport aérien constitue une composante majeure des économies de tous les pays industrialisés.

En Europe, il représente environ 1 % du Produit national brut et 2 millions d'emplois dont 400 000 dans les compagnies aériennes, 500 000 dans les aéroports et 1 000 000 d'emplois induits dans des secteurs connexes.

Plus généralement, on estime que 10 millions d'emplois en Europe dépendent du secteur du transport aérien.

La place contrastée de l'Union européenne dans le transport aérien mondial

Le poids des compagnies européennes dans le transport aérien mondial, qui demeure important, diminue régulièrement.

Entre 1982 et 1993, la part du trafic régulier mondial acheminé par les compagnies européennes est passée de 33,4 % à 25,7 %, soit une diminution de près du quart en un peu plus de 10 ans. Sur la même période, la part des compagnies nord-américaines passait de 39 % à 41,4 % et les compagnies asiatiques faisaient un bond de 16,4 % à 23 % du trafic total.

Toutefois, si l'on ne considère que les seuls services réguliers internationaux, les compagnies européennes restent au premier rang en 1993 représentant 32,9 % du total mondial contre 23,8 % pour les compagnies d'Amérique du Nord et 28,8 % pour les compagnies asiatiques.

Dans ce contexte, les deux axes principaux de trafic international concernant l'Europe sont les relations Europe-Amérique du Nord et à un moindre degré Europe-Asie/Pacifique.

Le trafic aérien entre l'Europe et l'Amérique du Nord représente le plus fort courant de trafic inter-régional mondial (13,9 % du trafic mondial), assez loin devant les trafics entre les régions Asie/Pacifique et Amérique du Nord (7,9 %) et entre les régions Europe et Asie/Pacifique (6,7 %).

En outre, les relations entre l'Europe et les États-Unis (30 millions de passagers en 1993) représentent environ la moitié du trafic long-courrier extra-communautaire.

Trois pays y ont une part prépondérante : le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France (auxquels on peut ajouter les Pays-Bas) ; 80 % du trafic aérien y trouve son origine ou sa destination.

Les trois principales compagnies aériennes, British Airways, Lufthansa et Air France, ont des situations financières largement différentes

British Airways a entrepris dès le début des années 1980 une restructuration vigoureuse en vue de sa privatisation et, au prix d'efforts sévères, est aujourd'hui l'une des rares compagnies européennes à afficher des résultats financiers positifs (2,4 milliards de francs de bénéfice net pour l'exercice se terminant en mars 1995). Cette compagnie a par ailleurs développé une politique d'alliances avec des compagnies européennes plus modestes, telles TAT et Deutsche BA. Ces alliances lui permettront une forte présence commerciale en France et en Allemagne lorsque la libéralisation totale du marché intérieur européen interviendra en 1997. British Airways développe la même politique avec la compagnie américaine USAir, avec pour objectif la prise de contrôle de cette compagnie.

Pour sa part, Lufthansa a mis en œuvre son plan de restructuration bien plus tardivement, au début des années 1990. La compagnie est bénéficiaire en 1994. Fin 1993, Lufthansa a noué une alliance stratégique avec la compagnie américaine United qui, par le jeu d'un accord de partage de code, lui donne un accès étendu au marché américain.

Troisième grande compagnie qui compte sur la relation États-Unis/Europe, Air France souffre de handicaps importants par rapport à ses principaux concurrents européens. Les orientations définies dans le plan d'entreprise « Reconstruire Air France », présenté au printemps 1994, s'attaquent à la plupart de ces handicaps et visent à mettre Air France au niveau de ses principaux concurrents européens à l'horizon 1997. Mais le succès n'est pas garanti. Par ailleurs, Air France n'a pas, pour l'instant, conclu une alliance stratégique avec un des « majors » américains.

Rappelons enfin, que la part de marché sur les liaisons internationales du pavillon français, c'est-à-dire majoritairement d'Air France, s'est très fortement dégradée entre 1975 et 1993. Sur la période considérée, le pavillon français a perdu environ 8 points de part de marché sur l'ensemble de son réseau, passant de 52 % à 44 % et 19 points sur le marché France/États-Unis, passant de 51 % à 32 %.

La France est donc loin de partir gagnante. Air France est en position de faiblesse, notamment sur l'Amérique du Nord. Avec ses deux

concurrents européens que sont British Airways et Lufthansa, en bonne santé, la partie européenne ne sera pas facile.

Un point fort pour la France : le « hub » parisien d'Air France

L'évolution des parts de marché respectives des quatre principaux systèmes aéroportuaires européens que sont Londres, Paris, Francfort et Amsterdam montre que le système aéroportuaire parisien a connu une progression significative au cours des dernières années (cf. tableaux 14 à 17 en annexe).

La situation de Paris au cœur de l'Europe, les connexions avec le réseau TGV, les possibilités de développement et la présence du « hub » d'Air France, font de Paris-Charles-de-Gaulle un aéroport que nous envient nos partenaires européens. Il s'agit donc d'un atout majeur de la France, à prendre en compte dans toute réflexion sur l'évolution du transport aérien en Europe.

(Pour faciliter la lecture de cette partie, les données chiffrées ont été rassemblées en annexe).

Un contexte de libéralisation forte

L'idée de libéralisation progresse

Aujourd'hui, les relations aériennes entre États à l'échelle mondiale s'effectuent dans un strict cadre bilatéral d'État à État où l'accès au marché reste largement réglementé, contrairement aux grands marchés domestiques (au premier rang desquels les États-Unis).

Un processus de libéralisation du transport aérien international a néanmoins été engagé au cours de la dernière décennie. Au sein de l'Union européenne, cette libéralisation qui se traduit par la mise en œuvre du « 3^e paquet » depuis le 1^{er} janvier 1993, est quasiment totale à l'exception de quelques restrictions en matière de cabotage qui seront levées le 1^{er} avril 1997.

Plus généralement, on constate l'émergence de regroupements d'États au plan régional (Union européenne, Pacte andin, Mercosur, Alena, Asean, Convention de Yamoussoukro) qui ne peuvent être sans conséquence au plan du transport aérien.

Autre exemple, la signature en mars 1995 d'un accord aérien très libéral entre les États-Unis et le Canada suggère qu'une Alena aérienne est en voie de constitution.

Les États-Unis sont à l'origine de cette dynamique

Forts de la puissance et de la compétitivité de leurs transporteurs, les États-Unis veulent accélérer ce processus. Nos interlocuteurs américains, membres de l'administration ou élus du Congrès, se sont tous déclarés favorables à l'instauration du libéralisme le plus large dans les relations aériennes entre les États en mettant en avant les bénéfices, pour l'économie en général et pour les consommateurs en particulier, de la déréglementation du marché domestique décidée par l'administration Carter en 1977. Nous pouvons certes discuter le bien-fondé de cette affirmation, mais elle est devenue maintenant l'objectif officiellement affiché (même si la réalité est quelquefois différente).

Ce credo américain a été réaffirmé par F. Peña, secrétaire américain aux Transports, dans sa déclaration de politique générale en matière de transport aérien international, présentée le 1^{er} novembre 1994. Cette déclaration soulignait que le bilatéralisme constitue un frein au développement des transports aériens et qu'il convenait de rechercher d'autres voies, sur une base multilatérale, pour parvenir au libéralisme le plus large.

Des réticences sont néanmoins apparues

La Conférence de transport aérien, organisée par l'OACI à Montréal fin 1994, où plus de 120 États étaient représentés, a majoritairement rejeté l'option ultralibérale de « ciel ouvert » proposée par les

Américains, mais elle a toutefois accepté le principe d'une libéralisation graduelle et maîtrisée. Elle a par ailleurs montré l'attachement de la majorité des États au bilatéralisme.

Les perspectives ouvertes par l'Accord général sur le commerce des services

Pour l'instant, il est vrai que l'Accord général sur le commerce des services (GATS) a exclu de son champ d'application les droits de trafic et les services qui y sont directement liés. L'annexe sur les services de transport aérien a limité la libéralisation à trois secteurs périphériques : les services de réparation et de maintenance des aéronefs, la vente ou la commercialisation des services de transport aérien et les systèmes informatisés de réservation (SIR).

Toutefois, une disposition de l'Accord indique que « le Conseil du commerce des services examinera périodiquement, et au moins tous les 5 ans, l'évolution de la situation dans le secteur des transports aériens et le fonctionnement de la présente annexe en vue d'envisager la possibilité d'appliquer plus largement l'Accord dans ce secteur ».

Sans être directement contraignante, une telle disposition s'inscrit bien dans la dynamique pour une libéralisation des droits de trafic.

L'Union européenne paralysée par des divergences d'intérêt

Des situations divergentes et des intérêts contradictoires

La situation géographique des pays membres dans l'Europe, l'importance des marchés nationaux, l'histoire des pratiques commerciales, l'état financier des compagnies, sont au nombre des éléments qui expliquent que, dans le transport aérien, autant sinon plus qu'ailleurs, les intérêts face aux pays tiers sont loin de converger.

Les relations avec les États-Unis en sont la meilleure illustration.

La stratégie américaine

Comme on l'a vu, les Américains ont vis-à-vis de l'Europe une stratégie bien arrêtée. Ils souhaitent obtenir une libéralisation totale des relations aériennes sur l'Atlantique Nord et faire accepter par les pays européens, individuellement ou collectivement, une politique dite de « ciel ouvert » aux termes de laquelle toute compagnie sera libre d'exploiter n'importe quelle route, avec tous les droits de 3^e, 4^e et 5^e libertés, en

offrant n'importe quelle capacité et quasiment n'importe quel tarif (cf. fiche en annexe, définition de la politique de « ciel ouvert »).

Leur libéralisme connaît toutefois aujourd'hui deux limites : leur refus, d'une part, de concéder à des compagnies étrangères des droits de cabotage aux États-Unis et d'autre part, d'autoriser ces compagnies à prendre le contrôle effectif de compagnies américaines.

Face à cette politique, les Européens ont adopté des positions très diverses.

Nous observerons quatre exemples : le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

Le Royaume-Uni (12 millions de passagers en 1993)

L'accord anglo-américain dit « Bermudes II », signé en 1977, suite à la dénonciation en 1976, par les Britanniques, de l'Accord libéral de 1946, et amendé depuis à intervalles réguliers, offre aux transporteurs britanniques une protection qui contribue à leur constante bonne santé financière. Les droits de trafic octroyés aux Américains sont en effet limités, tant en nombre de points d'origine aux États-Unis, qu'en droits de 5^e liberté au-delà du Royaume-Uni. Le nombre de compagnies désignées sur chaque relation est également strictement limité : la monodésignation est la règle de base, la bidésignation n'étant admise qu'à partir d'un seuil de 200 000 passagers annuels. Enfin, le régime de contrôle des capacités protège relativement bien les transporteurs britanniques.

À l'abri de cet accord, British Airways a su maintenir une part de marché de l'ordre de 45 % (Virgin représentant pour sa part environ 6 %) et surtout faire, cas unique sur l'Atlantique Nord, des profits. En prenant 20 % du capital de USAir et en affichant sa volonté d'aller plus loin (la compagnie voulait initialement prendre plus de 40 % de USAir) British Airways a toutefois admis que la question de la révision de l'Accord aérien soit posée.

Les négociations gouvernementales anglo-américaines ouvertes au début de l'été 1993 n'ont pas abouti à ce jour. Les Américains essaient d'échanger la possibilité pour British Airways de monter en puissance dans le capital de USAir contre un accord de « ciel ouvert » à terme aussi rapproché que possible, bien qu'un tel accord soit très difficile, voire impossible à appliquer, faute de créneaux horaires disponibles sur le seul aéroport qui intéresse vraiment les compagnies américaines, à savoir Londres-Heathrow. Les Britanniques restent de leur côté très prudents et semblent enclins, tout au plus, à accepter des assouplissements limités de Bermudes II, quitte à modérer leurs revendications en ce qui concerne USAir, tant que cette compagnie n'aura pas retrouvé une santé financière qui pourra en faire un partenaire de qualité.

Dans un tel contexte, nous ne devons probablement pas attendre des Britanniques beaucoup d'initiative ou de soutien en matière de politique commune, sauf à persuader les Britanniques qu'une plus forte cohésion européenne serait de nature à faire évoluer la position américaine sur la limitation des investissements étrangers aux États-Unis. Nous sommes, pour l'instant, loin du compte.

L'Allemagne (6 millions de passagers en 1993)

Le mémorandum signé le 24 septembre 1993 entre les États-Unis et l'Allemagne définit les modalités d'exploitation des services aériens entre les deux pays pour les quatre prochaines années, sans remettre en cause l'Accord aérien libéral de 1978. S'il a permis de geler provisoirement les capacités mises en œuvre par les compagnies américaines, les avantages de ce mémorandum ne sont pas évidents à terme pour la partie allemande, d'autant plus que l'accord United/Lufthansa équivaut à développer un deuxième transporteur américain sur l'Allemagne, où Lufthansa n'a pour l'instant qu'un concurrent redoutable, Delta, à côté duquel tous les autres, y compris United, n'occupent qu'une position marginale.

En 1997, à l'issue des quatre ans d'application de ce mémorandum, deux scénarios sont possibles :

- soit United et Lufthansa ont atteint un degré d'intégration tel que leur alliance se poursuit ;
- soit United reprend sa liberté et devient pour Lufthansa un concurrent.

Les Allemands devront alors, quelle que soit l'évolution de la coopération United-Lufthansa, soit entériner un retour à l'Accord de 1978 qui donne aux compagnies américaines une liberté très large, soit accepter un nouveau régime qui, dans l'esprit des Américains, ne saurait être que le « ciel ouvert ».

Nos interlocuteurs allemands nous ont toutefois paru très attentifs à confirmer une certaine option libérale, sur la base du « Marktorientiert » (politique « orientée vers le marché ») qui n'est pas exactement le « ciel ouvert » américain. Si les contours de cette politique sont encore incertains, les Allemands ne font en tout cas pas obstacle à ce qu'une réflexion commune européenne s'engage avec eux sur la politique extérieure commune européenne.

La France (3,5 millions de passagers en 1993)

La France est un cas particulier en Europe puisqu'en 1992 elle a dénoncé l'Accord aérien libéral de 1946 qui la liait aux États-Unis. Les relations aériennes s'effectuent aujourd'hui sur la base de l'approbation biannuelle des programmes d'exploitation des compagnies. Cette dénonciation, bien que trop tardive, 15 ans après les Britanniques, a permis d'arrêter la dégradation de la part de marché du pavillon français et

d'amorcer un renversement de tendance puisque, avec environ 38 % du marché pour la saison été 1995, le pavillon français atteint aujourd'hui son moins mauvais niveau depuis 10 ans.

La France a comme objectif prioritaire le redressement d'Air France. Celui-ci est loin d'être aujourd'hui acquis, ce qui incite à la prudence. C'est une des raisons qui ont conduit notre Comité à adopter une approche pragmatique quant à une politique européenne commune. Les positions prises dans les enceintes européennes par d'autres pays tels le Portugal, l'Espagne et l'Italie qui ont également obligation de redressement de leur compagnie nationale, ne sont pas fondamentalement différentes de celles de la France sur ce point.

Par ailleurs Air France reste la seule grande compagnie européenne à ne pas avoir de partenaire américain. Toutes les compagnies européennes desservant les États-Unis se heurtent au même problème : près de la moitié du trafic est en continuation au-delà des points d'entrée qu'elles desservent et emprunte donc obligatoirement des correspondances sur des vols intérieurs américains. Les transporteurs européens cherchent donc à s'allier avec des partenaires américains capables de couvrir le réseau domestique américain et dont les aéroports principaux (« hubs ») sont compatibles avec leurs propres dessertes. De telles alliances permettent d'offrir de meilleurs produits, de meilleures correspondances, voire de meilleures dessertes transatlantiques. Elles peuvent se conclure avec des transporteurs majeurs ou de second rang et s'accompagner éventuellement de liens capitalistiques. Air France est en discussion avec American Airlines. La conclusion d'un accord de partenariat conduira inévitablement à une reprise des négociations gouvernementales, la mise en œuvre de cet accord étant subordonnée à l'autorisation des autorités américaines.

Les Pays-Bas (2,2 millions de passagers en 1993)

Les Pays-Bas sont traditionnellement libre-échangistes dans tous les domaines.

Ils ont été, en septembre 1992, les premiers Européens à accepter de conclure avec les États-Unis un accord de « ciel ouvert ». Ils l'ont fait pour au moins deux raisons : l'étroitesse du marché hollandais fait que le libre accès des compagnies américaines à Amsterdam ne pénalise pas les Pays-Bas. KLM, qui va chercher dans le reste de l'Europe l'essentiel de son trafic, n'est guère concurrencée par les compagnies américaines qui préfèrent développer des vols directs sur des marchés européens plus importants. Par ailleurs, KLM, qui possède 49 % du capital de la compagnie Northwest (mais dispose seulement de 20 % des droits de vote), est la seule compagnie européenne à avoir obtenu l'autorisation des autorités américaines pour une coopération très étroite avec cette compagnie (immunité « anti-trust »).

Cette politique a clairement bénéficié à l'aéroport d'Amsterdam-Schiphol qui a vu sa part de marché du trafic Atlantique Nord passer de 10,4 % à 12,4 % entre 1980 et 1993. Elle a aussi beaucoup profité à KLM dont le trafic transatlantique a connu un taux de progression supérieur à celui des principales compagnies européennes.

Les États-Unis brouillent les cartes

Les principaux pays européens (Royaume-Uni, Allemagne et France) ne répondant pas favorablement aux propositions de libéralisation américaines, les États-Unis ont pris l'initiative, fin 1994, de proposer à 9 « petits » États européens, qui représentent toutefois environ 20 % de la population européenne mais à peine 10 % du trafic transatlantique (Suisse, Belgique, Luxembourg, Finlande, Autriche, Danemark, Suède, Norvège et Islande), de conclure des accords de « ciel ouvert ».

Ces pays sont dans une situation comparable à celle des Pays-Bas. Ils ont donc tout intérêt à accepter les propositions américaines qui leur offrent un accès sans restriction au territoire américain, alors que le pavillon américain dispose déjà, de longue date, de droits extensifs de et vers leurs propres territoires.

À l'exception peut-être de la Suisse, avec la compagnie Swissair, ces pays ne disposent cependant pas de compagnies aériennes pouvant se comparer en taille et en chiffres d'affaires avec les compagnies américaines.

À ce stade, quatre États de l'Union européenne (Autriche, Belgique, Finlande et Luxembourg) ont paraphé ces accords, ainsi que la Suisse et l'Islande. Les négociations avec les pays scandinaves devraient intervenir fin avril.

À l'évidence, les États-Unis ont donc gagné une première manche contre l'Europe, ceci pour 3 raisons :

- la rapidité avec laquelle ces accords ont été paraphés est révélatrice de l'attente des pays concernés ;
- la Commission européenne, empêtrée dans des querelles juridiques n'a pu qu'assister, impuissante, à ce mouvement. Une brèche a ainsi été ouverte dans le dispositif communautaire embryonnaire ;
- enfin, et surtout, ce succès américain renforce la dynamique libérale évoquée plus haut, d'autant plus que l'Europe, elle, manque de ce dynamisme.

L'absence de dynamique communautaire

Au fur et à mesure que le marché intérieur devient une réalité, se pose plus nettement la question des positions de la Communauté à l'égard du reste du monde sur le plan des responsabilités juridiques, des orientations commerciales et du cadre des négociations aéronautiques.

En effet, plus le marché commun sera cohérent, plus grande sera la nécessité d'une politique communautaire forte ou pour le moins coordonnée. Si la politique extérieure est faible et si les États membres, alors qu'ils ont accepté de se lier à l'intérieur de la Communauté, continuent à négocier librement leurs droits de trafic avec les pays tiers en ne prenant en compte que leurs intérêts nationaux à court terme, alors le marché intérieur s'affaiblira (notamment par le biais de la distribution incontrôlée de droits de 5^e liberté intra-communautaires).

Une action communautaire limitée à ce jour

Rappelons qu'à ce jour, le Conseil n'a donné de mandats de négociation à la Commission, sur la base de l'article 84, paragraphe 2 du Traité que pour les négociations CEE/AELE, CEE/Suède et Norvège et, en mars dernier, pour mener des négociations avec la Suisse. Ces négociations ont permis d'aboutir à :

- l'accord CEE/AELE, conclu le 2 mai 1992, qui a étendu en matière de transport aérien l'application de « l'acquis communautaire » aux pays de l'AELE (Suisse, Norvège, Finlande, Islande, Autriche) à partir du 1^{er} janvier 1993 (cet accord n'a pas été ratifié par la Suisse) ;
- l'accord CEE/Norvège et Suède, entré en vigueur en juillet 1992, qui prévoyait l'application uniforme, dans les relations aéronautiques entre les 14 États concernés, des règles de la Communauté régissant le transport aérien.

Une approche entravée par des querelles juridiques

Sur le plan plus essentiel de la définition d'une approche commune aux relations avec les pays tiers, celle-ci a, jusqu'à présent, été entravée par des querelles juridiques, et notamment par les questions de la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté, et de la base juridique sur laquelle est fondée la compétence de la Communauté.

La Commission a présenté ses vues sur l'avenir des relations avec les pays tiers et sur la manière dont elle estimait devoir exercer, au nom de la Communauté, sa compétence de négociation, dans deux communications :

- la communication du 23 février 1990 sur les relations de la Communauté avec les pays tiers en matière d'aviation civile, accompagnée d'une proposition de décision du Conseil instituant une procédure de consultation et d'autorisation en ce qui concerne les accords aériens (COM (90), 17 final) ;
- la communication du 21 octobre 1992 qui approfondit les thèmes présentés dans la communication précédente (COM (92), 434 final).

Ces communications n'ont fait qu'entretenir la querelle juridique qui oppose la Commission et les États membres et ont été rejetées par le Conseil.

La Commission a fait preuve de dogmatisme

La Commission n'a pas su prendre les bonnes initiatives. Trop juridique et maximaliste, elle n'a rien fait pour faciliter l'émergence d'un consensus au niveau européen.

Il est clair que la tâche de la Commission n'était pas facile, compte tenu des divergences d'intérêts entre États membres et de l'existence d'administrations nationales bien structurées, peu disposées à voir une partie de leurs compétences transférées au niveau communautaire.

Cependant, en revendiquant une compétence exclusive de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière de transport aérien, la Commission s'est présentée comme la seule instance compétente pour conduire les négociations, heurtant de front la réticence des États membres.

Elle a revendiqué, au surplus, cette compétence exclusive en invoquant l'article 113 du Traité de Rome, relatif aux échanges commerciaux, ce qui était non seulement une erreur juridique (que la Cour de justice a sanctionné) mais, circonstance aggravante, une faute politique.

En effet, en s'appuyant sur l'article 113, la Commission se mettait immanquablement à dos le Parlement européen qui est pratiquement privé de tout pouvoir réel en matière de politique commerciale commune.

Réussir, à l'occasion d'un même dossier, à liguer contre ses thèses non seulement les États membres, mais également l'une des principales institutions de l'Union européenne, a contribué à affaiblir la position de la Commission.

Ce faisant, la Commission a montré une de ses carences les plus graves : l'incapacité à appréhender et à traiter en tant que tels les aspects réellement politiques d'une situation et à faire preuve d'un minimum de souplesse lorsque cela apparaît essentiel pour faire progresser la cause communautaire.

Sans entrer dans le détail de l'organisation de la Commission, ce qui excède la portée du présent rapport, on peut relever que la responsabilité en incombe très probablement à la toute puissance, au sein de cette institution, de son service juridique qui se considère comme une annexe de la Cour de justice, et à l'incapacité du collège des commissaires, malgré son désir d'être reconnu comme une autorité politique à part entière, à assumer réellement cette fonction : le droit y est vécu comme un dogme et non comme un outil au service d'une politique.

Les rebondissements de la querelle sur la base juridique

Dans ses communications, la Commission considérait que les bases juridiques appropriées au développement opérationnel d'une politique extérieure dans le domaine de l'aviation étaient l'article 113 du

Traité (politique commerciale commune) pour ce qui concerne l'accès au marché, la capacité et les tarifs et l'article 84, paragraphe 2 (politique commune des transports) pour les mesures d'harmonisation. Elle considérerait également qu'elle disposait en la matière d'une compétence exclusive.

Les États membres ont, pour leur part, de manière constante, soutenu que l'article 84, paragraphe 2, constituait la seule base juridique appropriée, et contesté la revendication par la Commission d'une compétence exclusive.

La prise de position de la Cour de justice des Communautés européennes, rendue publique le 15 novembre 1994, dans l'avis 1/94 relatif au caractère exclusif ou non de la compétence de la Commission pour conclure les accords multilatéraux sur le commerce des marchandises, a apporté des éléments qui devraient mettre un terme à la querelle sur la base juridique appropriée.

Dans cet avis 1/94, la Cour réfute l'application de l'article 113 du Traité « aux services particuliers que constituent les transports » (points 48 à 52) et rappelle également son arrêt AETR du 31 mars 1971 (affaire 22/70) dont « l'idée sous-jacente (...) est que les accords internationaux en matière de transports ne relèvent pas de l'article 113 ».

Il ressort ainsi clairement de l'avis 1/94 que la négociation d'accords aériens ne relève pas de la compétence exclusive dont dispose la Communauté au titre de l'article 113 et de la politique commerciale commune.

Le problème de la compétence n'est toutefois pas tranché définitivement

Au-delà de l'article 113, la Commission revendique une compétence exclusive au titre « des pouvoirs implicites externes » qui découleraient selon la Commission :

- des pouvoirs que confère le traité aux institutions communautaires sur le plan interne (référence à l'arrêt AETR) ;
- mais également de la nécessité de conclure un accord pour réaliser un objectif de la Communauté ;
- voire des articles 100 A et 235 du Traité.

La Cour, dans l'avis 1/94, apporte des éléments qui vont à l'encontre de cette thèse. Elle rappelle en effet les termes de sa jurisprudence AETR, selon laquelle « la compétence de la Communauté s'étend à des relations relevant du droit international et implique, dès lors, dans le domaine visé, la nécessité d'accords avec les États tiers intéressés ».

Selon la même jurisprudence, « les États membres, qu'ils agissent individuellement ou collectivement, ne perdent le droit de contracter des obligations à l'égard de pays tiers qu'au fur et à mesure que sont instaurées les règles communes qui pourraient être affectées par ces obligations », la compétence ne relevant de la seule Communauté que dans la mesure où des règles communes ont été établies sur le plan interne

et sont affectées par l'accord envisagé. La Cour constate que « toutes les questions relatives au transport n'ont pas d'ores et déjà fait l'objet de règles communes ».

La Cour évoque enfin l'argument avancé par la Commission, selon lequel la liberté laissée aux États membres de mener une politique extérieure d'accords bilatéraux avec les pays tiers produit inévitablement des distorsions de flux de services et mine progressivement le marché intérieur. Selon la Cour, cette difficulté n'est qu'apparente car « rien dans le Traité n'empêche les institutions d'organiser dans les règles communes qu'elles arrêtent, des actions concertées à l'égard des pays tiers ni de prescrire les attitudes à prendre par les États membres vis-à-vis de l'extérieur ».

Il en ressort que la Communauté peut fixer des règles que les États membres doivent respecter dans leurs accords aériens avec les pays tiers, la liberté des États membres de conclure de tels accords étant limitée par les règles ainsi définies.

On peut déduire de la motivation de l'avis de la Cour que relève de la seule Communauté la compétence externe pour conclure des accords internationaux dans les matières pour lesquelles elle a adopté des règles internes qui seraient affectées si l'accord concerné était conclu par les États membres. Dans les domaines du transport aérien où elle n'a pas adopté de règles internes ou lorsque la conclusion d'un tel accord n'est pas de nature à affecter ces règles, les États membres demeurent compétents, quand bien même cette compétence pourrait se traduire par des distorsions de concurrence. Il appartient alors à la Communauté de définir les règles que les États membres doivent respecter pour conclure, dans les limites de leurs compétences, de tels accords.

L'avis 1/94 va donc, en l'état actuel de la réglementation communautaire, dans le sens de l'existence d'une compétence partagée dans le domaine des relations aériennes extérieures.

Contre toute évidence, le service juridique de la Commission continue néanmoins à revendiquer une compétence exclusive en refusant d'entrer dans la seule logique opérationnelle et bénéfique à la construction européenne, celle d'une compétence partagée, les États membres agissant pour le compte de la Communauté, dans un cadre prédéterminé et garantissant la préservation des intérêts communs.

On a, pourtant, connu la Commission plus constructive.

C'est ainsi qu'à l'époque de la conclusion des accords internationaux sur les produits de base, malgré une jurisprudence de la Cour de justice qui lui était beaucoup plus favorable (avis 1/78), elle avait su tenir compte du degré de sensibilité politique que présentait, pour les États membres, l'aide au développement de certains pays. Elle avait, alors, accepté une coordination communautaire souple, permettant une approche harmonisée d'intérêts initialement perçus comme purement nationaux.

La querelle juridique n'est donc pas terminée. Elle pourrait d'ailleurs trouver de nouveaux développements dans un prochain arrêt de

la Cour sur le recours introduit par la Commission en mars 1993 ayant pour objet l'annulation de la décision du Conseil concernant certains accords relatifs au transit et aux infrastructures. On s'attend cependant à ce que cet arrêt, qui pourrait être rendu en 1995, soit cohérent avec l'avis du 15 novembre 1994.

Ce tableau est volontairement tracé avec sévérité, tant l'attitude dogmatique de la Commission navre les pro-européens convaincus.

Dans son entêtement, la Commission joue contre le camp de tous ceux qui appellent de leurs vœux une approche commune en matière de négociations avec les pays tiers.

Elle fournit, en outre, un prétexte en or à tous ceux qui, pour des raisons plus ou moins avouables, ne veulent à aucun prix la voir intervenir dans ce secteur.

La position conservatoire des États membres

Les États membres, pour leur part, ont réaffirmé leur position à l'occasion du Conseil des ministres du 15 mars 1993. Les conclusions de ce Conseil précisent notamment que « les États membres (...) conservent intégralement leurs compétences en ce qui concerne leurs relations avec les pays tiers, sous réserve des mesures que le Conseil a adoptées ou qu'il adoptera dans ce domaine » et que « les négociations avec les pays tiers ne devraient être menées au niveau de la Communauté que lorsque le Conseil a établi l'existence d'un intérêt commun clairement défini au sein des États membres et lorsque, simultanément, une analyse approfondie a démontré que, dans ces cas, des négociations bilatérales communautaires au lieu des négociations bilatérales menées par les États permettraient objectivement d'obtenir un meilleur résultat pour tous les États membres. »

En application de ces conclusions, un groupe « Aviation », composé de représentants des administrations nationales, dépendant du Conseil, a été institué afin de permettre le développement d'échanges d'informations entre les États membres et la Commission sur les relations avec les pays tiers, d'étudier les éventuels conflits entre la législation communautaire et les accords bilatéraux ou entre les éventuels intérêts d'États membres et, le cas échéant, de définir des domaines d'intérêt commun pour les États membres afin d'engager, au cas par cas, des négociations communautaires autorisées par le Conseil.

La Commission ayant démontré son incapacité à mobiliser les énergies, c'est aujourd'hui ce groupe, issu du Conseil des ministres, qui constitue le principal élément positif de réflexion communautaire sur la politique extérieure commune. C'est donc sur lui que l'Europe doit s'appuyer pour toute action en faveur de cette politique.

Pour une approche commune et de nouveaux instruments communautaires

Quelle politique pour l'Europe et pour la France ?

Une ambition nécessaire pour l'Europe

La mise en œuvre du 3^e paquet de libéralisation des transports aériens a parachevé la construction du marché intérieur et a rendu urgente la prise en compte, au plan communautaire, d'une dimension extérieure de la politique du transport aérien.

Le Comité a acquis la conviction que la définition d'une politique extérieure commune est une ambition nécessaire pour l'Union européenne afin de préserver et de renforcer le marché intérieur.

Le Comité estime qu'il convient d'engager dès à présent une réflexion approfondie sur les conditions dans lesquelles pourrait être mise en œuvre une telle politique extérieure commune.

Cette réflexion devra s'articuler autour de quatre axes :

Quelle autorité définira et appliquera la politique extérieure commune ?

La Commission, agissant sur mandat approuvé par le Conseil (art. 228 du Traité), devra conduire les négociations pour tous les accords conclus par la Communauté. S'agissant cependant d'un secteur où les accords bilatéraux vont rester prédominants pendant des années, d'autres formules ne doivent pas être exclues.

Ainsi, certains États pourraient être chargés, dans le cadre d'une coordination communautaire, de négocier et de conclure de nouveaux accords bilatéraux pour tous les aspects qui affectent le marché intérieur. De même, s'agissant des accords aériens, leur mise en conformité progressive avec le droit communautaire pourrait être réalisée par les États membres sous le contrôle des institutions communautaires.

Le rôle du Parlement européen en la matière reste à préciser. Au titre de la coopération entre institutions, le Parlement sera, de toute façon, amené à se prononcer sur les projets de mandat préparés par la Commission. Si une coordination des initiatives des États membres est

mise en place, une formule appropriée d'association du Parlement devra être trouvée.

Quel contenu sera donné à cette politique ?

À ce jour, la Communauté n'a « négocié » que des accords visant à faire accepter « l'acquis communautaire » à des États candidats à l'adhésion. Ces textes se fondaient, sous réserve d'éventuelles périodes de transition, sur un ensemble de principes très libéraux en matière d'accès au marché. Certes, ces principes visaient aussi à instaurer un minimum de règles du jeu communes pour rendre la concurrence loyale et saine sur le marché intérieur, mais cet objectif est loin d'être pleinement réalisé, faute d'harmonisation économique, technique et sociale.

À terme, la Communauté sera sans doute amenée à négocier des accords plus diversifiés et plus complexes :

- soit d'inspiration totalement libérale, pour lesquels il sera essentiel d'assurer les conditions d'une concurrence loyale et équitable ou de prévoir des mécanismes de sauvegarde adaptés aux différentes situations ;
- soit plus classiques, pour lesquels la libéralisation sera progressive et maîtrisée.

Le problème de la répartition des droits entre les compagnies européennes devra alors avoir trouvé une solution acceptable.

Au profit de quels transporteurs ?

Plusieurs options se présentent en ce qui concerne la répartition des droits entre transporteurs communautaires.

Dans le cas d'accords de type ciel ouvert, aucun mécanisme de sélection ne sera nécessaire, n'importe quel transporteur pouvant exploiter n'importe quelle liaison pour autant qu'il dispose des créneaux horaires utiles à son exploitation.

Dans le cas d'accords moins libéraux, une sélection par appel d'offres ou par d'autres techniques (loterie, enchères, première préférence pour les compagnies établies, attribution sur la base de dossiers présentés par les compagnies) sera nécessaire. Les Américains, pour leur part, choisissent les transporteurs sur la base d'une procédure publique qui semble être efficace et ne pas poser de problème majeur.

Et au profit de quels aéroports ?

Comme cela a été le cas aux États-Unis, la constitution du marché intérieur amènera sans doute la rationalisation des réseaux de quelques transporteurs à vocation mondiale autour d'un nombre restreint de grands aéroports.

Les trafics pourraient ainsi se concentrer sur les « hubs » des principales compagnies (Londres, Francfort, Paris, Amsterdam). Le développement d'autres plates-formes (Berlin ?) est également envisageable.

pour répondre à la demande de certaines compagnies ou pour faire face à la saturation croissante des plates-formes actuelles.

Quelle politique est-il de l'intérêt de la France de défendre ?

Quels acteurs du transport aérien français soutenir ?

La politique du transport aérien français a, pendant longtemps, consisté à privilégier une compagnie, en particulier Air France (ou UTA), en ne tenant pas suffisamment compte des intérêts des autres compagnies, des aéroports et des usagers.

C'est contrainte et forcée que la France a participé à la construction du marché intérieur du transport aérien. Ce sont les arrêts de la Cour de justice (souvenons-nous de l'arrêt Nouvelles Frontières), les menaces de la Commission (ne pas autoriser la fusion Air France/UTA, ou la recapitalisation d'Air France) et, plus généralement, la crainte diffuse d'être mise au ban de l'Europe aéronautique qui ont conduit la France à accepter un peu de concurrence dans le transport aérien français.

Le refus de se préparer à une évolution inévitable a été contraire à notre intérêt. En effet, cette attitude conservatrice a, à la fois, conforté Air France dans ses certitudes et entravé l'émergence d'autres acteurs.

Nous devons aujourd'hui prendre en compte les intérêts de l'ensemble des partenaires du transport aérien.

Air France

La Compagnie Air France est aujourd'hui engagée dans la voie du redressement. Le retour à l'équilibre est escompté en 1997.

L'État, actionnaire principal de la compagnie, s'est engagé à consacrer vingt milliards de francs à ce redressement. Cet effort considérable constitue une priorité nationale impliquant une certaine continuité, ce dont notre Comité a tenu compte.

Une libéralisation en France devra donc être maîtrisée pour éviter, dans un premier temps, qu'Air France soit soumise brutalement à une trop forte pression de la concurrence et ceci jusqu'à ce que la compétitivité de l'entreprise soit restaurée.

Les autres compagnies aériennes

Aujourd'hui, les autres compagnies françaises, AOM-Minerve, Corsair, Air Liberté, Euralair, TAT, ont une présence sur les relations avec les pays tiers très marginale par rapport à Air France.

Cette situation est liée, d'une part à la politique privilégiant Air France menée jusqu'au début des années 1990 et, d'autre part aux difficultés qu'ont rencontrées ces compagnies, de surfaces financières

modestes, pour s'imposer sur les marchés extérieurs où le coût de l'accès au marché est considérable et où elles doivent affronter des concurrents bien implantés dont les coûts de production sont largement inférieurs aux leurs.

Un bilan global de l'activité de ces compagnies sur le marché international devrait donc être établi. À cette occasion, il conviendra de s'interroger sur le bien fondé de la politique de monodésignation menée jusqu'à présent et d'envisager plus systématiquement la multidésignation dès lors que celle-ci permettrait au pavillon français d'améliorer ses positions concurrentielles.

Par ailleurs, des compagnies communautaires souhaiteront vraisemblablement opérer vers les pays tiers au départ de France.

À cet égard, les possibilités offertes aux compagnies communautaires en prenant en compte les principes du droit communautaire relatifs à la libre prestation de service et au droit d'établissement devront impérativement être précisées.

Les aéroports

Nous devons prendre en compte leur intérêt commercial, économique et social mieux qu'aujourd'hui.

Quelques éléments permettent d'éclairer le débat :

- l'ensemble des plates-formes d'Aéroports de Paris (Paris-Charles-de-Gaulle, Orly et le Bourget) fait vivre un total de mille entreprises employant 75 000 personnes ;
- Aéroports de Paris estime qu'un trafic supplémentaire annuel de 1 million de passagers est créateur, sur ses plates-formes, de 2 000 emplois dont la moitié d'emplois directs ;
- l'impact économique des trois plates-formes aéroportuaires de Paris représente de 5 à 7 % du PIB de la région Ile-de-France ;
- enfin, si l'on sait qu'en cinq ans, de 1988 à 1993, le trafic passagers Atlantique Nord d'Aéroports de Paris est passé de 3 à 4,3 millions de passagers, ce sont plus de 2 000 emplois directs qui ont été créés. Dans le même temps, la part relative d'Air France sur la même destination a diminué. Ce sont donc les compagnies américaines et canadiennes qui ont contribué à créer de nombreux emplois sur l'emprise aéroportuaire de Paris alors qu'Air France s'enfonçait dans le déficit et les plans sociaux.

D'une manière plus générale, constatons que :

- la politique agressive de plate-forme conduite par certains de nos partenaires européens (dont les Pays-Bas, avec Amsterdam-Schiphol, sont l'illustration la plus évidente), est renforcée par les possibilités qu'offrent des accords de « ciel ouvert » pouvant induire des détournements de trafic ;
- la mise en place d'interconnexions, le cas échéant avec d'autres modes de transport (le TGV, par exemple), rendra d'autant plus facile la dérivation de trafic vers ces aéroports et les compagnies qui y exploitent des liaisons. Ces possibilités de détournement de trafic

risquent d'être très pénalisantes, aussi bien pour Air France que pour Aéroports de Paris ;

– dans quelques années, Bruxelles sera à un peu plus d'une heure de TGV de Paris, Amsterdam à 2 heures et Londres à moins de 2 heures trente. Cela pourrait générer des modifications de comportement accentuant ceux que nous constatons déjà : pour un Toulousain se rendant à Chicago, il peut être plus intéressant de faire escale à Amsterdam que de devoir enchaîner des vols Toulouse/Orly puis Roissy/Chicago ;

– au demeurant, les pays qui, comme les Pays-Bas, ont conduit une politique offensive en matière de plate-forme aéroportuaire, n'ont pas nécessairement pénalisé leur compagnie nationale. KLM dispose ainsi sur l'Atlantique Nord d'une part de marché supérieure à Air France.

Ceci nous conduit à recommander la définition d'une politique plus globale du transport aérien français intégrant la composante aéroportuaire dont l'importance économique a été jusqu'à présent sous estimée et qui ne peut, a priori, que bénéficier d'une libéralisation.

Il serait donc utile d'engager une réflexion de fond sur ce sujet.

Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée à la question des créneaux horaires. La réforme à venir du règlement européen n° 95/93 devra être soigneusement préparée et ses effets sur les compagnies nationales évalués avec précision. Le cadre de ce rapport ne permet pas de s'étendre plus avant sur cette question mais il s'agira de l'un des enjeux majeurs des années à venir.

Les usagers

Bien évidemment, l'autre partenaire du transport aérien dont on parle trop peu est l'utilisateur (le passager ou le fournisseur de fret). La réorientation de notre politique vers une prise en compte plus large du développement des aéroports et l'introduction d'une plus grande concurrence entraîneront une offre plus diversifiée en matière de tarifs et de qualité de service qui ne peut que bénéficier à l'utilisateur.

La baisse des tarifs constatée sur les lignes récemment ouvertes à la concurrence en France (notamment Paris/Toulouse) est le premier signe d'une évolution en ce sens.

Les personnels

Le renforcement de la concurrence doit conduire les compagnies aériennes françaises à des efforts en matière de productivité et de coûts d'exploitation d'autant plus importants qu'elles ont pris un retard considérable par rapport à l'ensemble de leurs concurrents. La survie du transport aérien français passe nécessairement par une action forte dans ce domaine.

Il nous semble que cette action pourra être plus facilement acceptée par les personnels si elle s'accompagne d'engagements clairs des pouvoirs publics en matière de lutte contre la délocalisation.

Nous suggérons donc que soient, d'une part, soutenus avec détermination les efforts de réduction de coût des entreprises, compte tenu

du caractère critique de la situation actuelle et, d'autre part, étudiées les mesures permettant de limiter d'éventuels transferts d'activités vers des pays tiers.

Sur quelles zones géographiques appliquer cette politique ?

Les zones géographiques

Amérique du Nord

Premier courant de trafic long-courrier au monde, la concurrence y est extrêmement vive, entre les méga-transporteurs américains (American, United, Delta, Northwest, Continental...) aux coûts relativement bas et les compagnies européennes qui dans l'ensemble tardent à s'adapter.

Asie-Pacifique

Les relations à destination de l'Asie constituent le deuxième courant de trafic long-courrier au départ de l'Europe et un marché dynamique qui connaît une progression soutenue. Le caractère extrêmement compétitif des compagnies asiatiques rend indispensable le maintien des garde-fous existant dans la plupart des accords bilatéraux en vigueur entre les pays européens et ces pays (essentiellement des sauvegardes exprimées en nombre de fréquences par pavillon).

Le Japon est un cas particulier avec un niveau de recette unitaire élevé. Cependant, ce marché étant pratiquement exclusivement au départ du Japon, il paraît difficile d'obtenir de nos partenaires japonais une évolution vers plus de libéralisme, qu'ils ne souhaitent pas à ce stade.

Proche et Moyen-Orient, Afrique, Amérique du Sud, CEI

Ces régions représentent des flux de trafic relativement faibles. La France, de par ses liens historiques avec certains pays, dispose de positions privilégiées sur les marchés d'Afrique et d'Afrique du Nord.

Pays d'Europe centrale et orientale

Ces pays ayant vocation à rejoindre à terme l'Union européenne, le processus d'association, déjà entamé, comprendra naturellement un volet aérien.

Les évolutions prévisibles

Le caractère spécifique de chaque zone géographique, voire de chaque pays, devra être pris en compte pour définir, au cas par cas, l'intérêt d'une approche communautaire.

Un consensus devrait se dégager rapidement pour définir un mandat de négociation communautaire relatif aux relations aériennes entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale (un projet de mandat a d'ores et déjà été préparé par la Commission et transmis aux États membres lors du Conseil des ministres du 15 mars 1995).

De même, les relations avec certains pays proches de l'Union européenne (Chypre, Malte, Turquie, État baltes, États nés de l'éclatement de la Yougoslavie...) pourraient, dans un avenir proche, faire l'objet d'une approche communautaire.

Le Comité pense par ailleurs que les relations avec les États-Unis seront amenées à évoluer pour les raisons suivantes :

- pression américaine pour imposer un régime libéral au travers de négociations bilatérales ou collectives ;
- intérêt des compagnies tant européennes qu'américaines de disposer d'un cadre juridique souple dans lequel elles pourront renforcer et développer leurs alliances et leurs coopérations ;
- volonté de la Commission de se servir de ce dossier phare pour devenir un interlocuteur reconnu.

C'est donc cette zone qui, de l'avis du Comité, constitue un terrain inévitable – et à privilégier – pour la mise en œuvre de cette politique.

Dans ce contexte, une évolution radicale du cadre bilatéral régissant les relations aériennes n'apparaît ni indispensable ni, d'ailleurs, possible à court terme.

La multilatéralisation et la mise en place d'accords régionaux ne se développeront qu'à moyen terme.

Les moyens de la mise en œuvre de cette politique

Une nécessaire période de transition

Il n'existe pas, à ce stade, de consensus politique sur le thème de la définition d'une politique extérieure commune. De même, aborder les questions relatives aux conditions de mise en œuvre de celles-ci apparaît prématuré.

Il paraît donc souhaitable de se préparer à une évolution vers une communautarisation des négociations avec les pays tiers en maîtrisant, autant que faire se peut, le rythme de cette évolution en fonction des intérêts français.

Les années nécessaires au redressement d'Air France devront être mises à profit pour préparer cette évolution prévisible vers un cadre communautaire.

Nous pensons, pour notre part, compte tenu du plan de redressement d'Air France, qu'une période de transition de trois ou quatre ans est raisonnable.

L'affichage clair d'une date butoir pourrait en outre être de nature à accélérer et faciliter le processus de redressement engagé par le groupe Air France.

C'est dans cette optique que nous avons esquissé ce que pourraient être les axes d'une action européenne pendant cette période transitoire :

- une approche juridique offensive, visant à empêcher la multiplication des initiatives nationales sans aucune coordination ;
- l'adoption d'un socle de principes communs, notamment pour ce qui concerne les relations avec les États-Unis, destiné à préparer de façon souple la convergence des politiques des États membres.

Une approche juridique offensive

Nous avons vu que l'extrémisme juridique de la Commission avait, même si ce ne fut pas la seule cause, contribué à cristalliser les positions et à bloquer tout progrès dans la mise au point d'une position commune.

Pour autant, il ne faudra pas sous-estimer l'importance de l'outil juridique dans la phase délicate qui s'ouvre :

- faute d'un minimum de pression, les accords de « ciel ouvert » vont se multiplier et entrer en vigueur sans que nul ne réagisse, portant ainsi atteinte à la réalité du marché intérieur ;
- faute d'un minimum de pression, voire de coercition juridique, on ne voit pas pourquoi les Britanniques ne continueraient pas à négocier seuls les accords les plus favorables à leurs intérêts, c'est-à-dire des accords protégeant l'accès à leur marché (Londres-Heathrow) et libéraux pour leurs compagnies.

Pour être crédible, cette utilisation nouvelle des outils juridiques doit toutefois faire l'objet d'un consensus minimum.

Cela suppose que la Commission renonce à ses revendications de compétence exclusive et accepte la voie d'une coordination des positions, dans un cadre communautaire.

Cela suppose, donc, que l'angle d'attaque ne se limite pas à un débat abstrait sur les questions de compétence théorique, mais que l'on ouvre un front très concret, permettant de mettre en cause tout ce qui, dans les accords récemment conclus, va à l'encontre d'une règle communautaire ou galvaude les intérêts d'autres États membres.

La France, qui peut se prévaloir jusqu'au 30 juin prochain, de l'autorité de la présidence du Conseil devrait informer la Commission que, dans ce cadre, elle serait prête à appuyer les initiatives visant à :

- remettre en cause l'entrée en vigueur et l'application des accords de « ciel ouvert » (même après leur signature) ;
- encadrer les initiatives contraires à l'intérêt commun qui pourraient être prises, notamment dans les relations avec les États-Unis ;
- essayer de rassembler un minimum d'États membres autour de cette attitude.

Mais si cela ne suffisait pas, la France ne devrait pas hésiter, après juin 1995 et faute d'avancées suffisantes au sein du Conseil, à

poursuivre devant la Cour de justice les États récalcitrants. À cet effet, le service juridique du Quai d'Orsay et le SGCI devraient entreprendre la mise au point d'un argumentaire juridique détaillé. Dans cette perspective, il ne faudra pas reculer devant la contradiction qui nous amènerait à critiquer la présence, dans les accords de « ciel ouvert », de clauses incompatibles avec le droit communautaire, même si la plupart des accords actuellement en vigueur entre la France et les pays tiers contiennent les mêmes. Ce qui est critiquable dans des accords anciens devient inadmissible dans des accords nouveaux (tel est d'ailleurs le principe posé par l'article 234 du Traité de Rome).

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

La voie médiane du socle de principes communs

À la lumière de cette analyse et afin d'essayer de donner une nouvelle dynamique au dossier des relations avec les pays tiers, il nous a paru souhaitable de proposer une voie médiane.

C'est dans cette perspective qu'a été imaginé le concept de « socle de principes communs » qui vise, pour l'essentiel, à approfondir certaines orientations présentées dans les conclusions du Conseil des ministres du 15 mars 1993, en essayant de manière pragmatique de leur donner un contenu concret.

L'objectif d'un socle de principes communs est de préserver le marché intérieur et d'assurer, autant qu'il se peut, la convergence des politiques des États membres vis-à-vis des pays tiers en vue de préparer ou, pour le moins, de ne pas condamner la possibilité de définir et mettre en œuvre une politique extérieure commune, lorsque les conditions d'un consensus politique seront réunies.

Les États membres pourraient, à notre sens, s'engager à respecter les principes suivants :

- s'assurer que les engagements qu'ils pourraient prendre dans leurs relations bilatérales sont compatibles avec le droit communautaire ;
- informer leurs partenaires communautaires des engagements qu'ils pourraient prendre avec des pays tiers (à cet égard les dispositions de la décision 80/50 instituant une procédure de consultations entre États membres pourraient être élargies et rendues plus contraignantes) ;
- se concerter avec les autres États membres dès lors que l'évolution de leurs relations avec des pays tiers serait susceptible de porter préjudice à leurs partenaires ;

- définir, au cas par cas, des attitudes communes permettant de défendre au mieux les intérêts communautaires vis-à-vis d'un pays ou d'un groupe de pays donnés, lorsqu'un intérêt commun aura été constaté ;
- préciser les sujets pour lesquels une négociation menée au plan communautaire serait mieux adaptée.

Ces principes devront être précisés, afin que l'ensemble des États membres en ait la même interprétation. Ceci nécessitera un travail important au niveau des experts qu'il conviendrait d'engager, sans tarder en ce qui concerne notamment le recensement des dispositions pertinentes du droit communautaire.

Au plan juridique cette approche paraît possible et compatible avec les conclusions de l'avis 1/94 rappelées ci-dessus et notamment l'affirmation d'une compétence partagée entre les États membres et la Commission. Elle permettra de clarifier le débat juridique sur les compétences respectives des États membres et des institutions communautaires, pour autant que chacun fasse preuve de bonne volonté pour faire progresser le débat.

L'application concrète de la notion de socle de principes communs aux relations avec les États-Unis

Les relations avec les États-Unis fournissent l'occasion d'une application concrète de la notion de socle de principes communs pour laquelle la France pourrait faire des propositions au moment où elle préside l'Union européenne.

Cette idée a été testée auprès des interlocuteurs du Comité et a été, dans son ensemble, bien accueillie.

Sur le plan juridique

Les propositions françaises pourraient s'inspirer des lignes directrices suivantes :

a) Recensement des éléments des accords aériens bilatéraux entre les États membres et les États-Unis susceptibles d'être incompatibles avec le droit communautaire.

Il s'agit notamment des dispositions permettant aux transporteurs américains d'opérer sur tout ou partie du marché intérieur :

- droits de trafic intra-communautaires ;
- possibilités d'initiatives tarifaires ;
- non-applicabilité aux transporteurs américains des clauses de sauvegarde en matière de capacité incluses dans le 3^e paquet.

Il s'agit également des conditions d'application aux transporteurs communautaires des dispositions du Traité relatives à la libre prestation de service et au droit d'établissement.

b) Recensement des dispositions du droit communautaire (actuelles ou en cours d'élaboration) susceptibles d'avoir un impact sur les accords bilatéraux. Les domaines suivants nous paraissent relever de cette approche :

- reconnaissance des certificats et licences ;
- droits de douanes et taxes ;
- répartition des créneaux horaires ;
- règles de concurrence ;
- systèmes informatisés de réservations ;
- sécurité des vols ;
- sûreté ;
- opportunités commerciales (inclues dans l'annexe GATS) ;
- nuisances ;
- règles d'emploi des personnels navigants ;
- règles applicables en matière d'affrètement.

Pour l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus en a) et b) les États membres devraient s'assurer du respect du droit communautaire en précisant, le cas échéant, dans quelle mesure certaines dispositions devraient être rendues obligatoires ou proscrites dans les futurs accords bilatéraux avec les États-Unis.

c) Examen des éventuelles conséquences sur le marché intérieur d'autres dispositions qui, à ce stade, ne font pas l'objet de réglementations communautaires :

- octroi de droits de 5^e liberté entre l'Europe et des points en pays tiers ;
- reconnaissance explicite de droits de 6^e liberté ;
- dispositions en matière de partage du code ;
- assistance en escale.

d) Recherche d'une attitude commune de nature à conforter les positions concurrentielles des transporteurs européens sur des sujets où, individuellement, les États membres peuvent difficilement obtenir une évolution de la position américaine :

- instauration de sauvegardes (capacités, nombre de transporteurs, accès au marché) ;
- assouplissement des règles américaines en matière de propriété, aujourd'hui plus restrictives que les règles européennes en la matière ;
- gestion des conflits ;
- immunité antitrust ;
- accès au cabotage américain ;
- assouplissement du « Fly American Act » (qui fait obligation aux fonctionnaires américains en mission d'utiliser des compagnies américaines).

Sur le plan économique

Il conviendra également que le débat qui s'instaurera pour définir un socle de principes communs vis-à-vis des États-Unis ne soit pas entièrement juridique mais comprenne un volet économique.

En effet, les écarts de coûts existant aujourd'hui entre transporteurs européens et américains justifient que soit proposée aux

Américains la mise en œuvre de sauvegardes pour accompagner, de manière transitoire ou plus permanente, une libéralisation des services aériens (cf. le récent accord entre les États-Unis et le Canada).

Des études économiques détaillées, qui n'ont été qu'esquissées à ce jour, seront indispensables pour dimensionner ces sauvegardes.

Sur le plan institutionnel

Cette approche devrait également comprendre un volet sur les responsabilités respectives des États membres et de la Communauté pour ce qui concerne d'éventuelles négociations avec les États-Unis.

À cet égard, il est sans doute prématuré d'envisager que le Conseil confie à la Commission un mandat pour entamer des négociations avec les États-Unis en réponse à l'initiative de M. Peña.

Pour autant que les États membres et la Commission acceptent de faire preuve de pragmatisme, une approche conciliant les revendications des États membres de poursuivre les négociations sur une base bilatérale et la volonté de la Commission de jouer un rôle actif dans les négociations avec les États-Unis, pourrait être explorée sur les bases suivantes :

- reconnaissance à la Commission de compétences dans différents domaines où les interférences entre le droit communautaire et l'intérêt des États membres justifient une approche communautaire ; transfert à la Commission de pouvoirs de négociations dans ces domaines. Les conditions d'application du droit de la concurrence, les conditions d'utilisation des systèmes informatisés de réservation, devraient notamment relever de cette logique ;
- maintien au niveau des États membres des négociations concernant les conditions d'accès au marché et d'éventuelles sauvegardes spécifiques à chaque pays.

Une réflexion qui progresse

Les travaux menés dans le cadre d'un groupe informel réuni à l'initiative du directeur général de la DGVII fin 1994, ainsi que les réflexions entamées parallèlement par les compagnies européennes au sein de l'AEA, indiquent que cette approche est réaliste.

Cette approche pourrait, de plus, être favorablement accueillie par nos partenaires pour les raisons suivantes :

- les Allemands ont constaté, à l'occasion des premières rencontres en vue de définir le cadre futur de leurs relations aériennes avec les États-Unis, que les Américains faisaient preuve d'une grande rigidité en essayant d'imposer leur concept de « ciel ouvert ». Les Allemands peuvent voir dans notre approche une alternative répondant à leur souci ;
- les Britanniques ne sont pas a priori opposés à une négociation menée par la Commission sur des sujets d'ores et déjà de compétence communautaire pour autant que la négociation des droits durs reste de leur compétence.

Tous deux reconnaissent les limites des négociations bilatérales et les mérites d'une approche plus globale sur les sujets où il sera difficile de faire évoluer les Américains.

Enfin, s'agissant des États concernés par l'initiative américaine, ils pourraient accepter cette démarche qui ne remet pas fondamentalement en cause l'accès élargi au marché américain qu'ils recherchent tout en permettant de s'assurer de la compatibilité de leurs engagements avec le droit communautaire.

L'intérêt d'une démarche graduelle

Il conviendra, bien entendu, que cette démarche préserve la capacité de négociation française, dont nous pourrions avoir besoin dans un avenir très proche, si le rapprochement d'Air France avec une compagnie américaine devait se concrétiser.

Dans tous les cas, nous devons en priorité nous assurer que la gestion de ce dossier assurera à Air France un délai raisonnable pour atteindre le niveau de compétitivité indispensable au maintien de sa présence, à un niveau significatif, sur les liaisons transatlantiques.

Conclusions et propositions

Le transport aérien va évoluer dans un environnement substantiellement différent de celui que l'on connaît aujourd'hui et sans aucun doute plus libéral.

En Europe, le secteur du transport aérien, dont la libéralisation accentuera la tendance à la concentration, pourrait ne voir subsister, à terme, que quelques très grandes compagnies à vocation mondiale, coexistant avec des transporteurs de moindre importance exploitant des segments particuliers du marché (niches ou réseaux d'apport).

British Airways, Lufthansa et à un moindre degré KLM, qui mènent depuis plusieurs années des politiques de maîtrise des coûts et des stratégies d'alliances mondiales, devraient logiquement en faire partie.

La présence d'Air France parmi celles-ci est pour la France l'enjeu majeur des prochaines années.

Les principaux aéroports européens étant, à des degrés divers, saturés, ceux qui disposent de possibilités de développement importantes seront privilégiés.

L'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle qui bénéficie à la fois d'un marché naturel important et de possibilités d'interconnexion avec le réseau TGV est, pour la France, un atout considérable.

Si elle est pour l'Europe une ambition nécessaire, une politique extérieure commune dans le domaine du transport aérien ne verra probablement pas le jour à court terme. En effet, l'approche très juridique développée jusqu'à présent par la Commission et la prudence dont font preuve les États membres entravent l'émergence d'une réflexion européenne en la matière.

Le Comité a cependant acquis la conviction que la nécessité de préserver le marché intérieur et la perspective d'une Europe plus unie conduiront inévitablement, à terme, les États membres à arrêter une politique extérieure commune, mise en œuvre par la Commission et consacrant les tendances libérales prévalant sur le marché intérieur.

Le Comité considère, cependant, qu'une période transitoire devra être ménagée pour permettre à l'ensemble des parties de s'adapter.

Compte tenu de sa situation et de ses intérêts, la France devrait prendre l'initiative d'une évolution maîtrisée qui passe, dans un premier temps, par la définition et la mise en œuvre d'un « socle de principes communs ».

Contrairement à la politique conduite par la France lors de la libéralisation du marché intérieur européen, le Gouvernement français doit anticiper cette évolution et non plus la subir.

Les prochaines années devront être mises à profit pour cerner clairement les enjeux de cette évolution pour l'ensemble des acteurs français, de façon à assurer les bases d'une politique française offensive et non plus défensive.

Comme toujours, les plus forts et les plus compétitifs l'emporteront. Certains États et certains transporteurs paraissent a priori beaucoup mieux placés que d'autres.

Au nombre des gagnants figureront certainement le Royaume-Uni et l'Allemagne. Au nombre des perdants, pourraient figurer les plus petits États de la Communauté qui sont souvent les plus excentrés (surtout dans la perspective d'un nouvel élargissement).

La France, pour sa part, possède de très grands atouts qu'elle doit valoriser, en anticipant les évolutions inéluctables, ne serait-ce que pour maîtriser le rythme de mise en œuvre d'une politique extérieure commune afin qu'il demeure compatible avec celui du redressement de ses transporteurs, au premier rang desquels Air France.

Résumé des principales propositions

La mise en œuvre d'une politique extérieure commune européenne doit être préparée dès maintenant.

Le Comité propose donc les orientations suivantes :

Au niveau européen

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

- L'approche médiane articulée autour d'un *socle de principes communs*, explorée par le Comité, et qui a fait l'objet d'une première présentation durant la présidence française pourra être la base de cette relance.

- La France appuiera des initiatives de la Commission de nature à préserver le marché intérieur, notamment l'éventuelle *remise en cause des accords de « ciel ouvert » avec les États-Unis* paraphés au cours des derniers mois par certains États membres.

Au niveau français

- Les pouvoirs publics doivent affirmer clairement que la *libéralisation progressive du transport aérien est un objectif majeur* auquel l'ensemble des acteurs du transport aérien français (compagnies aériennes, aéroports, personnels) doivent *s'adapter*.

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

- Les pouvoirs publics *intégreront mieux la dimension aéroportuaire* dans leur politique de transport aérien de manière à valoriser au mieux les atouts de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle. Dans ce cadre, une attention particulière devra être portée à la définition de la nouvelle politique européenne de gestion des créneaux horaires.

- Les *capacités d'analyse économique prospective* de l'Administration seront renforcées pour préciser les enjeux des évolutions prévisibles.

Évolutions récentes

Le dossier des relations aériennes avec les pays tiers a connu des développements contrastés depuis avril 1995.

La définition d'un mandat de négociation communautaire avec dix pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) fait l'objet de travaux au sein du groupe « Aviation ». Un mandat pourrait être adopté dès l'automne 1996.

Les négociations avec la Suisse ont progressé sans toutefois aboutir à un accord à ce stade.

C'est dans le domaine des relations aériennes avec les États-Unis que les évolutions les plus notables sont intervenues, tant au plan institutionnel qu'au niveau des compagnies aériennes.

Ce dossier particulier devrait focaliser l'attention durant les prochains mois. Son évolution pourrait faciliter à terme le développement d'une approche nouvelle pour les relations entre l'Union européenne et tous les pays tiers.

L'évolution communautaire

Au cours du premier semestre 1995, la présidence française a présenté le concept de socle de principes communs défini dans le rapport lors de plusieurs réunions du groupe « Aviation ». Cette idée a suscité l'intérêt de nos partenaires. Le débat engagé à l'occasion de cette présentation a confirmé qu'une attitude attentiste risquait d'affaiblir le marché intérieur des transports aériens et qu'une réflexion commune approfondie sur ce thème s'imposait aujourd'hui.

De manière très pragmatique et afin d'éviter l'enlisement des débats sur les aspects juridiques et notamment la question très sensible de la compétence partagée ou exclusive, les États membres ont convenu, à ce stade, d'approfondir l'analyse de ce concept sur le cas très concret

des relations aériennes avec les États-Unis qui constituent un enjeu majeur pour tous les intervenants en Europe.

Parallèlement à cette démarche et soucieuse d'apporter une réponse globale à la question des relations aériennes avec les États-Unis, la Commission a adopté le 26 avril 1995 un projet de mandat de négociations avec les États-Unis qui a été présenté aux États membres.

Réuni à Luxembourg les 19 et 20 juin 1995, le Conseil des ministres a largement débattu des relations avec les États-Unis et a adopté les conclusions suivantes :

« Le Conseil,

- rappelle l'importance des conclusions du 15 mars 1993 et du 14 mars 1995 relatives aux relations extérieures de la Communauté dans le domaine des transports aériens ;
- considère que les relations aériennes entre les États membres et les États-Unis sont d'une importance majeure pour les transporteurs communautaires ;
- souligne la nécessité de renforcer la compétitivité des transporteurs communautaires sur ces relations et de tenir compte des intérêts des usagers et des différentes régions de la Communauté ;
- prend note des travaux engagés en vue d'assurer autant que nécessaire la cohérence des positions des États membres ;
- convient de la nécessité de poursuivre l'examen de la recommandation de décision relative aux négociations avec les États-Unis ainsi que la réflexion engagée sur la définition d'un socle de principes communs ; et invite dans ce contexte la Commission à effectuer une analyse approfondie démontrant si des négociations au niveau communautaire permettraient objectivement d'obtenir un meilleur résultat pour tous les États membres et de définir un intérêt commun ;
- invite dans ce contexte la Commission à mieux préciser les enjeux économiques d'une négociation globale pour la Communauté et ses États membres dans chacun des domaines identifiés au sein du groupe « Aviation » ;
- souligne la nécessité d'approfondir les problèmes soulevés, en particulier les problèmes juridiques, à la lumière notamment de l'avis 1/94 de la Cour de justice des Communautés européennes ;
- demande en conséquence au Comité des représentants permanents, assisté par le groupe « Aviation », d'élaborer en vue de la session du Conseil de décembre 1995 un nouveau rapport suggérant des orientations ou des décisions prioritaires, à la lumière aussi de l'analyse approfondie des éléments cités ci-dessus ».

Les accords de « ciel ouvert », paraphés par 6 États membres au cours du premier trimestre 1995, ayant été formellement signés en mai et juin 1995, la Commission a émis des réserves sur leur conformité au plan juridique avec le droit communautaire. Elle a demandé aux États concernés de lui préciser le contenu de ces accords et a indiqué son intention d'engager une procédure à l'encontre de ces États au titre de l'article 169 du Traité de Rome. Cette menace n'a toutefois pas été suivie d'effets.

• Au cours du deuxième semestre 1995, la présidence espagnole n'a pas été en mesure de faire progresser ce dossier, les études demandées à la Commission n'ayant été disponibles que fin novembre.

Dans ces conditions, le Conseil des ministres des 7 et 8 décembre 1995 n'a pu que confirmer les orientations du Conseil de juin.

Les études préparées par la Commission, et présentées en décembre 1995, soulignent que faute d'une approche européenne adaptée, les États-Unis sont en passe, en offrant l'octroi de l'immunité anti-trust aux compagnies des États qui adhèrent à leurs thèses, d'imposer progressivement le concept de « ciel ouvert » en Europe.

La Commission semble avoir renoncé à l'approche maximaliste dont le caractère contreproductif avait été souligné dans le rapport. Elle a adopté une attitude plus pragmatique reconnaissant aux États membres un savoir-faire en matière de négociation de droits de trafic, et prenant largement en compte la position des transporteurs européens telle que présentée par l'AEA en octobre 1995.

• La présidence italienne a fait au cours du premier semestre 1996 du dossier des relations aériennes avec les États-Unis une de ses priorités et s'est terminée avec l'adoption d'un mandat de négociations limité confié à la Commission.

Le Conseil des ministres du 11 mars 1996 a eu un débat d'orientation sur la base des questions élaborées par la présidence à la suite de l'analyse économique des relations entre l'Union européenne et les États-Unis dans le domaine des transports aériens effectuée à la demande du Conseil des 19 et 20 juin 1995. À cette occasion, les délégations ont accueilli favorablement l'analyse de la Commission qui suggérerait la création d'un espace commun des transports aériens englobant l'Union européenne et les États-Unis.

Le groupe « Aviation » qui avait étudié la valeur ajoutée d'une approche communautaire lors du premier trimestre 1996, a en conséquence consacré ses travaux à la définition d'un mandat communautaire portant sur l'organisation du marché, étant entendu qu'une libéralisation de l'accès au marché ne pourrait intervenir que si les transporteurs européens et américains sont en mesure d'opérer dans un environnement réglementaire permettant une concurrence loyale.

Un projet de mandat a été soumis au Conseil des ministres des 17 et 18 juin 1996 et approuvé par l'ensemble des États membres, à l'exception du Royaume-Uni qui a voté contre.

Le Conseil a donc adopté les conclusions suivantes :

« Le Conseil a décidé d'autoriser la Commission à ouvrir des négociations avec les États-Unis dans le domaine du transport aérien.

Le but de ces négociations est de créer un espace commun des transports aériens où les transporteurs des deux parties pourraient offrir librement leurs services dans la Communauté et aux États-Unis, sur la base de principes commerciaux assurant aux compagnies aériennes la

possibilité de se concurrencer sur des bases justes et égales et dans des conditions réglementaires équivalentes.

Un tel accord, sans précédent dans le secteur aéronautique, impliquera que la négociation se déroule en plusieurs phases. La Commission procédera à des évaluations plus complètes de chaque phase et fera rapport au Conseil. Le Conseil pourra choisir de se prononcer sur le rapport ou décider d'un mandat spécifique à une deuxième phase de négociation si des résultats significatifs ont été obtenus. Cette deuxième phase portera sur l'ensemble du système d'espace commun des transports aériens (réglementation et accès au marché) tout en respectant les compétences des États membres et de la Communauté en matière de droits de trafic, conformément au Traité.

L'objectif de la première phase est d'explorer avec les autorités américaines la possibilité de création d'un environnement réglementaire qui devrait s'appliquer aux transporteurs communautaires et américains afin qu'ils puissent se faire concurrence dans des conditions réglementaires comparables.

Le système actuel de relations bilatérales entre les États membres et les États-Unis sera maintenu et fonctionnera jusqu'à la mise en œuvre d'un accord sur un espace commun des transports aériens. Dans l'intervalle, les États membres pourront ouvrir ou continuer des négociations et conclure des accords bilatéraux avec les États-Unis. Si un éventuel accord États-Unis/États membres était moins favorable sur certains points que les accords bilatéraux existants, les dispositions les plus favorables prévaudraient. De même, les dispositions des accords bilatéraux existants qui ne seraient pas couvertes dans un accord avec les États-Unis impliquant la Communauté continueraient à s'appliquer ».

Une première rencontre pourrait avoir lieu dans le courant du 4^e trimestre 1996.

Les développements dans le transport aérien

Plusieurs faits notables ont par ailleurs marqué ces derniers mois dans le domaine du transport aérien.

En octobre 1995, l'Association des transporteurs réguliers européens (AEA) a rendu public un rapport précisant sa position sur la politique extérieure commune plus particulièrement vis-à-vis des États-Unis.

L'AEA est favorable à une politique extérieure commune et à une approche communautaire dès lors qu'il serait démontré que celle-ci apporte une « valeur ajoutée » par rapport à la situation actuelle. À cet égard, l'AEA, qui considère qu'une approche communautaire pourrait être adoptée pour créer les conditions d'une concurrence équitable préalable à l'instauration d'un marché ouvert dans une zone géographique englobant l'Union européenne et les États-Unis, a pu se retrouver dans la démarche désormais engagée par les instances européennes.

Les alliances entre compagnies européennes et américaines, qui sont un des éléments essentiels de l'évolution du transport aérien transatlantique et mondial, ont connu des évolutions contrastées :

- Delta a renforcé sa coopération avec Sabena, Swissair et Austrian et cette alliance a obtenu des autorités américaines l'immunité anti-trust ;
- suite à la conclusion et à la signature en mai 1996 d'un accord de « ciel ouvert » entre l'Allemagne et les États-Unis, l'alliance United/Lufthansa a elle aussi obtenu l'immunité anti-trust ;
- les relations entre KLM et Northwest se sont en revanche dégradées ;
- British Airways et American Airlines ont annoncé en juin 1996 un projet d'alliance qui donnerait naissance au plus important groupe mondial. La concrétisation de cette alliance reste toutefois subordonnée à des négociations gouvernementales qui s'annoncent difficiles.

La multiplication des alliances a conduit la Commission à ouvrir une enquête sur leurs éventuelles conséquences sur la concurrence.

ANNEXES

Annexe 1

Les membres du Comité de réflexion et de proposition

Président :	Dominique Bussereau, député de la Charente-Maritime
Membres :	Bernard Prague, ministre plénipotentiaire Jean-Paul Tran-Thiet, avocat Jean-Claude Jouffroy, membre du Conseil supérieur de l'aviation marchande
Secrétaires :	Dominique David, direction générale de l'Aviation civile Arnaud Camus, direction générale de l'Aviation civile

Le rapport a été remis à Monsieur Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme le 12 avril 1995.

Les personnes auditionnées

Premier Ministre

M. Soulmagnon, secrétaire général adjoint du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)

Ministère des Affaires étrangères

M. Stéfanini, sous-directeur, direction des Affaires économiques et financières

M. Jeantaud, direction de la Coopération économique

M. Renié, direction des Affaires juridiques

Ministère de l'Économie

M^{me} Jeanblanc-Risler, direction des Relations économiques extérieures, service de la Promotion des échanges extérieurs

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme

M. Graff, directeur général de l'Aviation civile, directeur de cabinet du ministre

M^{me} Bénadon, chef du service des Transports aériens

Allemagne – Ministère des Transports

M. Jærss, directeur général de l'Aviation civile

M. Bartkowsky, directeur en charge des négociations bilatérales

M. Münz, directeur en charge des dossiers communautaires

Royaume-Uni – Ministère des Transports

Lord Goschen, secrétaire d'État à l'Aviation

M. Martin, direction des Affaires européennes

M^{me} Hill, conseillère juridique

États-Unis – Département des Transports (DOT)

M. Murphy, secrétaire adjoint aux Transports

États-Unis – Département d'État (DOS)

M. Cundiff, négociateur pour les affaires de transports aériens

États-Unis – Maison Blanche

M. Deich, conseiller pour les questions de politique économique

États-Unis – Chambre des Représentants

M. Duncan, président de la sous-commission de l'Aviation de la commission des Transports et des Infrastructures

M. Oberstar, vice-président de la sous-commission de l'Aviation de la commission des Transports et des Infrastructures

Commission européenne – DG VII Transports

M. Coleman, directeur général

M. Sorensen, chef de division, chargé de la politique des transports aériens

Commission européenne – Service juridique

M. Dewost, chef du service juridique de la Commission

M^{me} Durand, conseillère principale

M. Giusetti, collaborateur de M. Dewost

M^{me} O'Reilly, juriste de la DG VII

Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

M. Neligan, directeur de la direction Énergie, Recherche, Transports, Environnement et Protection des consommateurs

M. Melo Antunes, directeur des Transports

M. Sacchetti, directeur du service juridique

Air France

M. Blanc, président

M. Jeanneney, directeur de cabinet du président, délégué aux Affaires européennes

M. Patry, directeur des Relations internationales

TAT

M. Marchais, président directeur général

AOM/Minerve

M. Rochet, président directeur général

Air Liberté

M. Gompertz, direction des opérations

Corse air international

M. Maillot, président directeur général

Euralair

M. Couvelaire, président directeur général

British Airways

M. Holmes, directeur des Affaires gouvernementales

Association of European Airlines (Aea)

(AEA regroupe 24 compagnies européennes offrant des services réguliers)

M. Neumeister, secrétaire général

M. Veenstra, secrétaire général adjoint

Air Transport Association (ATA)

(ATA regroupe des compagnies essentiellement américaines)

M. Landry, président

Syndicat des personnels assurant un service à Air France – CFDT

M. Laprevote

M. Alexandre

Aéroports de Paris

M. Albouy, directeur général

M. Buttin, direction de l'Exploitation

Personnes qualifiées

M. Espérou, inspecteur général, direction générale de l'Aviation civile, ancien chef du service des Transports aériens

M. Abraham, conseiller auprès du directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations, ancien directeur général de l'Aviation civile

M. Lapautre, ancien président d'UTA

M^{me} Rivoal, consultante, ancienne directrice des relations internationales d'Air France

Annexe 3

Données chiffrées

Tableau1

Répartition du trafic régulier entre les régions – 1993 – Total des services (internationaux et intérieurs)

Par région, statistique de l'OACI dans laquelle l'entreprise a son siège	Kilomètres parcourus (millions)	Nombre de départs (milliers)	Passagers transportés (milliers)	Passagers – kilomètres réalisés (millions)
Europe (CEI comprise) <i>% du trafic mondial</i>	-	-	302 706 25,9	507 620 25,8
Europe (CEI non comprise) <i>% du trafic mondial</i>	3 370	3 623	237 706 20,3	403 220 20,5
Afrique <i>% du trafic mondial</i>	411	408	23 773 2,0	41 739 2,1
Moyen-Orient <i>% du trafic mondial</i>	428	323	30 328 2,6	58 438 3,0
Asie et Pacifique <i>% du trafic mondial</i>	2 875	2 514	258 430 22,1	452 903 23,0
Amérique du Nord <i>% du trafic mondial</i>	7 820	6 913	486 788 41,6	816 190 41,4
Amérique latine et Caraïbes <i>% du trafic mondial</i>	1 087	1 351	68 950 5,9	93 950 4,8
Total (CEI comprise)	-	-	1 170 975	1 970 840

Source : OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Tableau 2

**Répartition du trafic régulier entre les régions - 1993 -
Total des services internationaux**

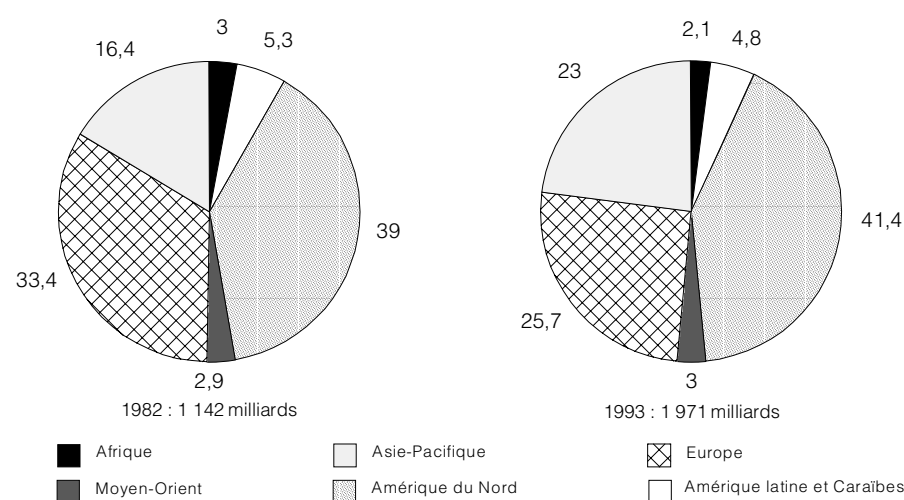
Par région, statistique de l'OACI dans laquelle l'entreprise a son siège	Kilomètres parcourus (millions)	Nombre de départs (milliers)	Passagers transportés (milliers)	Passagers - kilomètres réalisés (millions)
Europe (CEI comprise)	2 806	1 989	134 545	353 460
<i>% du trafic mondial</i>	<i>39,0</i>	<i>53,2</i>	<i>42,0</i>	<i>33,8</i>
Europe (CEI non comprise)	2 700	1 953	132 195	344 000
<i>% du trafic mondial</i>	<i>37,6</i>	<i>52,2</i>	<i>41,3</i>	<i>32,9</i>
Afrique	310	181	12 373	34 600
<i>% du trafic mondial</i>	<i>4,3</i>	<i>4,8</i>	<i>3,9</i>	<i>3,3</i>
Moyen-Orient	350	179	16 888	49 020
<i>% du trafic mondial</i>	<i>4,9</i>	<i>4,8</i>	<i>5,3</i>	<i>4,7</i>
Asie et Pacifique	1 575	492	74 925	300 900
<i>% du trafic mondial</i>	<i>21,9</i>	<i>13,2</i>	<i>23,4</i>	<i>28,8</i>
Amérique du Nord	1 610	544	58 036	248 810
<i>% du trafic mondial</i>	<i>22,4</i>	<i>14,5</i>	<i>18,1</i>	<i>23,8</i>
Amérique latine et Caraïbes	537	356	23 567	58 840
<i>% du trafic mondial</i>	<i>7,5</i>	<i>9,5</i>	<i>7,4</i>	<i>5,6</i>
Total (CEI comprise)	7 188	3 741	320 334	1 045 630

Source : OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Graphique 1

Répartition régionale du trafic régulier de passagers

(passagers kilomètres réalisés en 1982 et 1993)



Source : OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Tableau 3

Les principaux courants de trafic aérien européens en 1993

	Millions de passagers			Milliards de PKT*			CR**
	Total	Internat.	Part	Total	Internat.	Part	Total
Amérique du Nord	33,8	33,8	14,8%	217,7	217,7	38,8%	70,3%
Intérieur Europe	158,8	91,4	69,2%	121,4	87,6	21,7%	59,4%
Asie	13,9	13,9	6,0%	104,8	104,8	18,7%	69,8%
Afrique	10,3	10,3	4,5%	41,7	41,7	7,4%	65,0%
Pacifique Sud Ouest	2,4	2,4	1,1%	25,6	25,9	4,6%	71,8%
Moyen-Orient	5,1	5,1	2,2%	17,2	20,7	3,1%	64,0%
Amérique centrale	2,4	2,4	1,0%	16,9	17,1	3,0%	69,1%
Amérique du Sud	2,8	2,8	1,0%	15,5	21,5	2,8%	68,9%
Total Europe	229,3	162,0		560,7	526,9		66,8%
<i>Part total IATA</i>	<i>35,8%</i>	<i>57,8%</i>		<i>34,7%</i>	<i>57,1%</i>		
Total AEA	172,5	119,7		327,1	294,2		65,7%
<i>Part total Europe</i>	<i>75,2%</i>	<i>73,9%</i>		<i>58,3%</i>	<i>55,8%</i>		

Source : DGAC/STA/SDEEP

* Passagers – kilomètres transportés.

** Coefficients de remplissage.

Tableau 4

**Les 30 premiers pays ou groupes de pays en 1993
pour le trafic transporté sur les services réguliers
internationaux de leurs compagnies aériennes**

Passagers – kilomètres réalisés					Tonnes – kilomètres de fret et de poste réalisés				
Pays ou groupes de pays	1993 (millions)	Rang 1993	Rang 1992	Rang 1984	Pays ou groupes de pays	1993 (millions)	Rang 1993	Rang 1992	Rang 1984
États-Unis	223 900	1	1	1	États-Unis	9 408	1	1	1
Royaume-Uni	121 510	2	2	2	Royaume-Uni	5 377	2	2	4
Japon	54 340	3	3	3	Japon	5 073	3	4	3
Allemagne	51 819	4	4	5	Allemagne	4 770	4	3	5
Singapour	41 262	5	6	6	République de Corée	3 927	5	6	7
France	40 170	6	5	4	France	3 655	6	5	2
Pays-Bas	38 110	7	7	7	Pays-Bas	3 159	7	7	6
Australie	36 800	8	8	8	Singapour	2 875	8	8	8
République de Corée	29 940	9	10	14	Australie	1 463	9	9	12
Canada	24 936	10	9	9	Italie	1 345	10	10	9
Italie	22 790	11	11	11	Suisse	1 287	11	11	11
Thaïlande	20 660	12	12	17	Canada	1 093	12	12	10
Espagne	18 560	13	13	10	Thaïlande	1 079	13	13	21
Suisse	17 210	14	14	12	Chine	955	14	15	31
Brésil	16 863	15	15	20	Brésil	912	15	16	15
Fédération de Russie	15 232	16	18	13	Israël	875	16	14	14
Malaisie	14 520	17	17	29	Arabie saoudite	678	17	18	20
États du Golfe	14 440	18	20	30	Malaisie	675	18	17	29
Scandinavie	14 180	19	16	16	États du Golfe	634	19	22	35
Indonésie	12 651	20	19	27	Chili	595	20	19	39
Arabie saoudite	12 646	21	21	15	Indonésie	531	21	24	36
Nouvelle-Zélande	12 194	22	24	24	Espagne	499	22	20	18
Chine	12 000	23	22	36	Belgique	487	23	25	13
Philippines	11 295	24	23	21	Colombie	465	24	21	24
Israël	8 700	25	27	23	Nouvelle-Zélande	459	25	26	25
Mexique	8 070	26	25	19	Scandinavie	458	26	23	19
Inde	7 862	27	26	18	Pakistan	432	27	27	26
Afrique du Sud	7 539	28	32	22	Fédération de Russie	389	28	29	23
Grèce	6 964	29	31	28	Philippines	323	29	30	27
Pakistan	6 873	30	28	26	Afrique du Sud	297	30	31	22

Source : OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Tableau 5

**Les 30 premiers transporteurs aériens réguliers en 1993
pour le trafic régulier total (international et intérieur)**

Passagers – kilomètres réalisés					Tonnes – kilomètres de fret et de poste réalisés				
Nom du transporteur	1993 (millions)	Rang 1993	Rang 1992	Rang 1984	Nom du transporteur	1993 (millions)	Rang 1993	Rang 1992	Rang 1984
United	162 494	1	2	2	Federal Express	5 709	1	1	15
American	156 172	2	1	3	Lufthansa	4 806	2	2	5
Delta	133 326	3	3	7	Air France	3 741	3	3	4
Northwest	93 374	4	5	10	JAL	3 468	4	4	3
British Airways	78 901	5	6	8	Korean Air Lines	3 314	6	6	8
Aeroflot	76 444	6	4	1	Northwest	3 194	6	5	6
Continental	64 132	7	7	16	KLM	3 159	7	9	7
US Air	56 670	8	8	24	United	2 928	8	7	9
JAL	54 615	9	9	9	SIA	2 875	9	11	12
Lufthansa	52 662	10	10	12	American	2 735	10	10	13
Air France	43 532	11	14	11	British Airways	2 732	11	8	10
SIA	41 262	12	13	14	Cathay Pacific	2 063	12	13	18
Qantas	37 766	13	16	19	Delta	1 912	13	12	24
All Nippon Airways	36 920	14	12	15	Qantas	1 465	14	16	21
KLM	36 807	15	15	17	Alitalia	1 362	15	15	17
TWA	36 467	16	11	5	Nippon Cargo	1 294	16	17	-
Cathay Pacific	29 069	17	17	29	Swissair	1 292	17	18	19
Southwest	26 896	18	21	40	Thai Airways	1 101	18	20	33
Korean Air Lines	25 588	19	18	26	Varig	1 082	19	21	20
Alitalia	24 520	20	20	23	Aeroflot	917	20	14	2
Iberia	23 265	21	19	18	Continental	902	21	19	38
Thai Airways	22 874	22	23	35	El Al	866	22	22	25
Varig	21 191	23	27	33	Air Canada	851	23	24	16
Air Canada	20 491	24	22	13	All Nippon Airways	781	24	26	42
Canadian	19 935	25	24	30	Saudia	744	25	27	28
Saudia	18 572	26	26	20	Malaysian Airlines	709	26	23	43
SAS	18 146	27	30	28	Canadian	633	27	29	35
America West	18 002	28	25	83	TWA	620	28	25	14
Malaysian Airlines	17 445	29	29	50	Iberia	589	29	28	26
Swissair	17 135	30	28	27	Garuda	582	30	32	47

Source : OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Tableau 6

**Les 30 premiers transporteurs aériens réguliers en 1993
pour le trafic international**

Passagers – kilomètres réalisés					Tonnes – kilomètres de fret et de poste réalisés				
Nom du transporteur	1993 (millions)	Rang 1993	Rang 1992	Rang 1984	Nom du transporteur	1993 (millions)	Rang 1993	Rang 1992	Rang 1984
British Airways	76 548	1	1	1	Lufthansa	4 743	1	1	2
United	62 633	2	2	46	Air France	3 608	2	2	3
Lufthansa	47 628	3	3	5	Korean Air Lines	3 258	3	4	6
American	46 246	4	4	28	JAL	3 181	4	3	1
JAL	41 372	5	6	3	KLM	3 159	5	6	5
SIA	41 262	6	7	7	SIA	2 875	6	8	9
Northwest	39 982	7	5	9	British Airways	2 728	7	5	7
KLM	36 804	8	9	8	Federal Express	2 087	8	7	130
Delta	36 512	9	8	45	Cathay Pacific	1 983	9	10	12
Air France	36 376	10	11	4	Northwest	1 880	10	9	10
Qantas	36 015	11	10	10	United	1 621	11	13	47
Cathay Pacific	26 668	12	12	15	American	1 519	12	14	46
Alitalia	22 374	13	13	12	Qantas	1 436	13	11	14
Korean Air Lines	22 097	14	14	16	Alitalia	1 345	14	12	11
Thai Airways	20 609	15	15	20	Nippon Cargo	1 294	15	15	-
Iberia	17 407	16	17	11	Swissair	1 287	16	16	13
Swissair	16 973	17	18	13	Thai Airways	1 079	17	17	26
Aeroflot	15 232	18	24	14	El Al	866	18	18	16
Malaysian Airlines	14 431	19	21	37	Delta	852	19	21	48
Varig	14 315	20	22	23	Varig	781	20	20	17
Continental	14 225	21	16	49	Saudia	678	21	22	25
SAS	13 876	22	20	19	Malaysian Airlines	675	22	19	35
Canadian	13 283	23	23	25	Air Canada	598	23	23	22
Saudia	12 646	24	25	17	United Parcel Service	571	24	24	-
Garuda	12 540	25	26	35	Garuda	530	25	30	41
Air New Zealand	12 194	26	29	29	Air China	520	26	-	-
Air Canada	11 653	27	27	18	Iberia	496	27	25	23
TWA	11 324	28	19	6	Canadian	495	28	28	32
PAL	11 295	29	28	22	Air New Zealand	459	29	32	30
Virgin Atlantic	9 602	30	31	103	SAS	445	30	29	24

Source : OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Tableau 7

Trafic 1993 des principales compagnies européennes

	Passagers – kilomètres transportés		Passagers		Tonnes – kilomètres transportés		Étape moyenne (km)	Capacité moyenne (sièges)
	Rang	millions de PKT	Rang	millions de passagers	Rang	millions de TKT		
British Airways	5	92 713	10	30,60	8	2 991	1 614	256,6
Lufthansa	6	67 018	7	35,60	2	4 963	1 069	173,4
Groupe AF	10	55 393	9	32,27	3	3 809	1 638	202,8
KLM	13	38 606	18	11,20	7	3 006	1 912	229,4
Alitalia	17	28 386	12	19,57	15	1 369	1 015	194,9
Iberia	19	22 324	16	14,38	21	588	1 209	177,7
Swissair	22	17 198	22	7,81	16	1 242	1 220	187,1
SAS	21	18 138	14	18,62	22	470	701	126,7
LTU	23	16 639	23	6,10	25	119	2 973	282,7
Sabena	24	6 486	24	3,65	23	428	989	133,5

Source : DGAC/STA/SDEEP

Tableau 8

**Le trafic Europe-États-Unis en 1993. Flux de trafic par pays
et parts de marché des compagnies américaines**

Pays	Trafic 1993 avec les États-Unis (millions de passagers)	Part des transporteurs américains
Allemagne	5,495	60%
Belgique	0,673	62%
Danemark	0,510	12%
Espagne	1,106	63%
France	3,374	69%
Grèce	0,317	41%
Irlande	0,572	17%
Italie	1,715	48%
Pays- Bas	2,226	27%
Portugal	0,308	39%
Royaume-Uni	11,530	48%
Total	27,826	47%

Source : DGAC/STA/SDEEP

Tableau 9

Quelques chiffres caractéristiques des 10 premières compagnies européennes en 1993 (en milliers de dollars)

	Chiffre d'affaires 93	93/92	Résultat			Marge 1993	Flotte	Effectif
			d'exploitation 93	Net 93	Net 92			
Lufthansa	10 723	-2,8%	(5)	(55)	(250)	-0,5%	301	60 514
Groupe Air France	9 723	-9,7%	(591)	(1 496)	(617)	-15,4%	225	61 759
British Airways	9 478	1,8%	745	430	298	4,5%	255	49 028
Groupe SAS	5 022	-15,0%	261	(80)	(127)	-1,6%	169	37 330
Groupe Alitalia	4 676	-14,7%	28	(214)	(12)	-4,6%	161	20 363
KLM	4 612	-1,2%	248	55	(319)	1,2%	101	24 048
Swissair	4 326	-2,5%	146	40	81	0,9%	62	16 588
Iberia	3 316	-19,8%	(131)	(549)	(340)	-16,5%	112	24 476
Groupe LTU	2 047	11,5%	58	45	35	2,2%	29	3 690
Sabena	1 446	-6,3%	(30)	(133)	(30)	-9,2%	54	9 043

Source : Airline Business – Exercice se terminant au 31/12/93 sauf pour British Airways & KLM (31/03/94).

Tableau 10

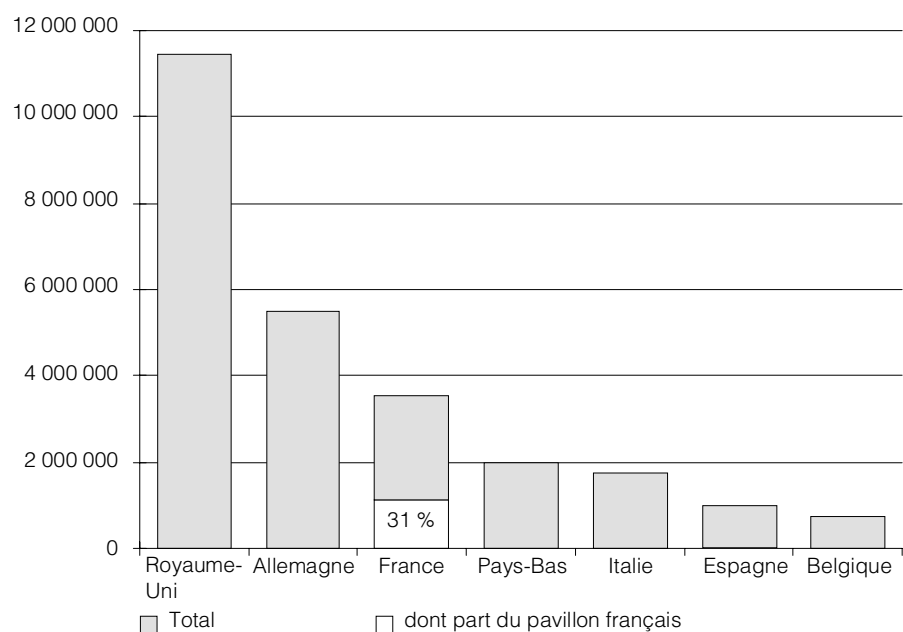
**Trafic entre les principaux pays d'Europe et les États-Unis
(évolution du nombre de passagers sur la période 1986-1993)**

États-Unis	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Royaume-Uni	6 336 067	7 734 047	8 538 829	9 442 029	10 241 681	9 692 517	11 436 626	12 014 539
Allemagne	3 151 208	3 873 059	3 946 438	5 150 384	4 786 551	4 747 906	5 493 892	5 512 404
Pays-Bas	1 145 593	1 226 158	1 239 017	1 442 411	1 460 417	1 590 555	1 994 005	2 353 518
Belgique	600 523	407 382	480 411	559 306	720 888	630 749	736 958	704 207
Espagne	606 214	748 097	911 352	968 087	nd	1 033 842	nd	nd
Italie	980 324	678 449	1 376 476	1 440 128	1 522 943	1 410 606	1 757 798	1 780 764
France	nd	2 166 372	2 534 244	2 771 207	3 089 307	2 926 327	3 558 805	3 493 951
dont pav. fr.	nd	777 114	909 611	964 578	1 077 055	1 069 747	1 113 120	1 112 175

Graphique 2

**Trafic entre les principaux pays d'Europe et les États-Unis
(année 1992)**

Passagers



Source : DGAC/STA/DEEP, décembre 1994

Tableau 11

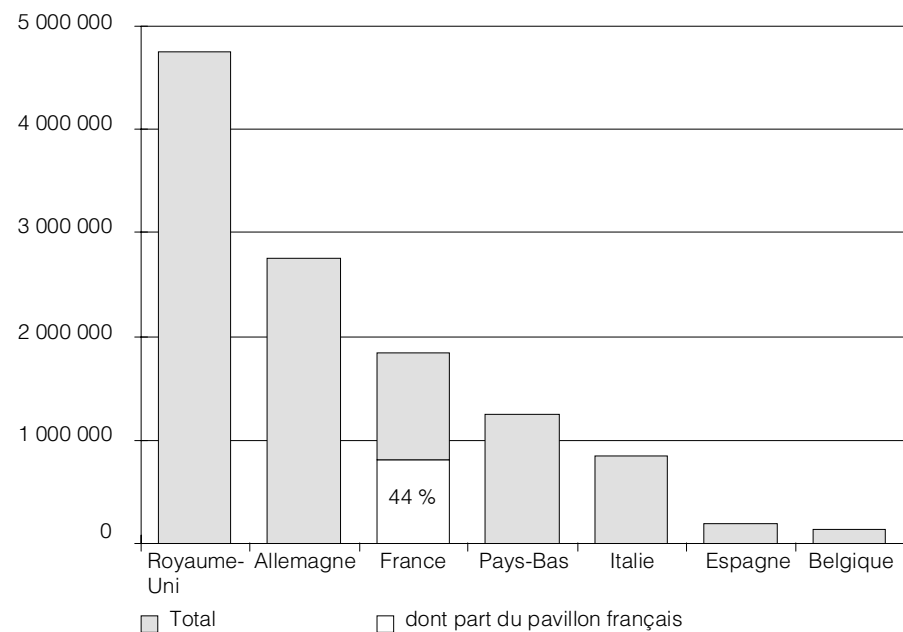
**Trafic entre les principaux pays d'Europe et l'Asie/Pacifique
(évolution du nombre de passagers sur la période 1986-1993)**

Asie/Pac.	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Roy.-Uni	2 857 842	3 222 242	3 533 664	3 913 731	4 683 971	4 684 253	4 751 291	5 388 812
Allemagne	1 315 380	1 522 140	1 754 059	2 265 617	2 326 654	2 414 494	2 758 999	nd
Pays-Bas	707 847	770 882	890 521	1 042 825	1 194 403	958 753	1 239 866	1 134 993
Belgique	59 947	58 238	67 590	56 869	96 181	117 130	142 042	150 654
Espagne	41 933	71 941	92 673	102 929	119 440	128 189	189 183	nd
Italie	nd	nd	nd	642 531	716 994	707 657	847 877	nd
France	nd	1 089 735	1 229 667	1 432 678	1 558 343	1 510 555	1 841 280	2 184 577
dont pav. fr.	nd	466 318	491 479	596 921	657 564	648 571	813 186	926 344

Graphique 3

**Trafic entre les principaux pays d'Europe et l'Asie/Pacifique
(année 1992)**

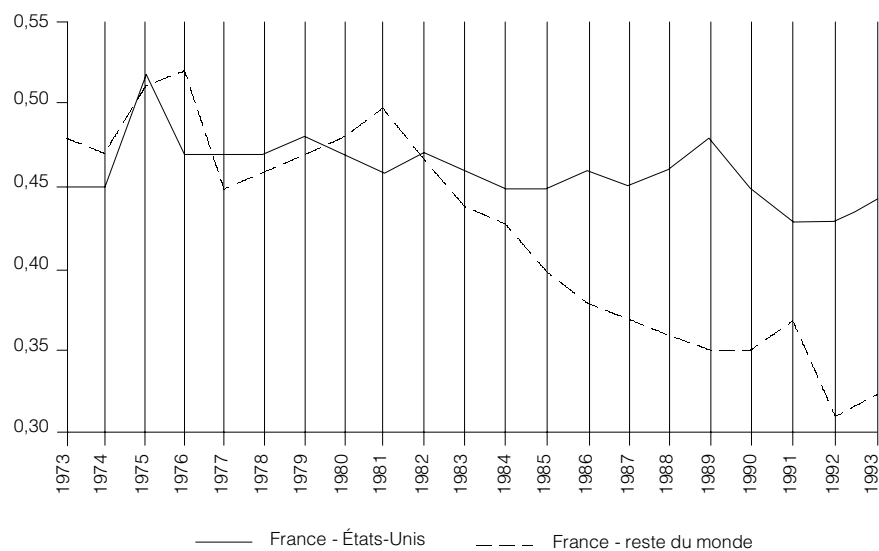
Passagers



Source : DGAC/STA/DEEP, décembre 199

Graphique 4

**Évolution des parts de marché des exploitants français
entre 1973 et 1993 (monde et États-Unis)**



Source : DGAC/STA/SDEEP

Tableau 12

Trafic régulier et non-régulier des 25 premiers aéroports selon le nombre total de passagers, en 1993

Rang	Aéroport (le rang selon le total des mouvements d'aéronefs commerciaux est donné entre parenthèses)	Passagers embarqués et débarqués			
		1993 (milliers)	1992 (milliers)	Variation 1993/92 (%)	Variation annuelle moyenne 1993/84 (%)
1	Chicago (1)	65 078	64 441	1,0	4,4
2	Dallas/Ft. Worth (2)	49 970	51 944	-3,8	5,0
3	Los Angeles (4)	47 845	46 695	2,5	3,7
4	Londres-Heathrow (12)	47 601	44 968	5,9	5,6
5	Atlanta (3)	47 088	42 033	12,0	2,1
6	Tokyo-Haneda (48)	41 562	42 639	-2,5	5,2
7	San Francisco (13)	32 737	31 789	3,0	3,4
8	Denver (5)	32 623	30 877	5,7	1,4
9	Francfort (18)	32 536	30 085	8,1	6,6
10	Miami (7)	28 660	26 484	8,2	4,5
11	New York-Kennedy (22)	26 790	27 761	-3,5	-1,2
12	Paris-Charles-de-Gaulle (24)	26 115	24 770	5,4	7,5
13	New York-Newark (8)	25 613	24 287	5,5	0,9
14	Paris-Orly (38)	25 368	25 009	1,4	4,4
15	Hong Kong (62)	25 156	22 061	14,0	11,4
16	Boston (6)	24 215	22 989	5,3	2,5
17	Detroit (9)	24 171	22 841	5,8	8,4
18	Phoenix (14)	23 609	22 112	6,8	9,7
19	Minneapolis (15)	23 402	22 907	2,2	10,3
20	Osaka (67)	23 361	23 458	-0,4	3,2
21	Séoul (75)	22 634	21 332	6,1	17,2
22	Honolulu (31)	22 618	21 290	6,2	3,5
23	Las Vegas (21)	22 491	20 913	7,5	9,5
24	Tokyo-Narita (65)	22 141	19 996	10,7	10,6
25	Orlando (26)	21 466	21 848	-1,7	10,5
Total		784 850	755 529	3,9	5,0

Source : Formulaire I du transport aérien de l'OACI et Conseil international des aéroports. OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Tableau 13

Trafic régulier et non-régulier des 25 premiers aéroports selon le nombre de passagers internationaux, en 1993

Rang	Aéroport (le rang selon les mouvements d'aéronefs internationaux est donné entre parenthèses)	Passagers internationaux embarqués et débarqués			
		1993 (milliers)	1992 (milliers)	Variation 1993/92 (%)	Variation annuelle moyenne 1993/84 (%)
1	Londres-Heathrow (1)	40 848	38 257	6,8	6,0
2	Francfort (3)	25 290	23 271	8,7	7,4
3	Hong Kong (11)	24 420	22 061	10,7	11,0
4	Paris-Charles-de-Gaulle (2)	23 338	22 444	4,0	7,5
5	Amsterdam-Schiphol (4)	20 658	18 609	11,0	7,8
6	Tokyo-Narita (13)	18 947	19 022	-0,4	9,3
7	Londres-Gatwick (8)	18 656	18 690	-0,2	4,3
8	Singapour (9)	18 513	16 882	9,7	9,2
9	New York-Kennedy (20)	14 821	15 110	-1,9	-1,1
10	Bangkok (17)	12 754	11 281	13,1	10,5
11	Miami (10)	12 373	11 514	7,5	6,6
12	Zurich (6)	12 186	12 007	1,5	4,4
13	Los Angeles (26)	11 945	11 456	4,3	9,2
14	Toronto (12)	11 077	9 553	16,0	5,8
15	Manchester (21)	10 791	9 749	10,7	9,7
16	Séoul (30)	10 327	9 800	5,4	13,2
17	Rome-Fiumicino (18)	10 263	9 873	4,0	4,6
18	Paris-Orly (24)	10 075	9 923	1,5	3,6
19	Copenhague (7)	9 610	9 699	-0,9	3,5
20	Dusseldorf (15)	9 596	9 098	5,5	6,3
21	Bruxelles (5)	9 309	9 256	0,6	6,7
22	Palma de Majorque (32)	9 175	8 265	11,0	2,3
23	Madrid (16)	8 621	8 477	1,7	6,4
24	Munich (14)	7 879	7 347	7,2	7,9
25	Stockholm (19)	6 270	6 376	-1,7	5,9
Total		367 742	348 020	5,7	6,5

Source : Formulaire I du transport aérien de l'OACI et Conseil international des aéroports. OACI, « Le monde de l'aviation civile 1993-1996 »

Tableau 14

Évolution du trafic Amérique du Nord des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993
(en millions de passagers)

	Londres	Paris	Francfort	Amsterdam	Total
80	6 573,4	1 583,8	2 679,3	1 265,1	12 101,6
81	6 737,0	1 614,0	2 688,0	1 323,0	12 362,0
82	6 123,0	1 666,0	2 695,0	1 406,0	11 890,0
83	6 499,0	1 779,0	2 831,0	1 451,0	12 560,0
84	7 389,0	2 047,0	3 088,0	1 619,0	14 143,0
85	8 046,2	2 275,4	3 312,4	1 717,5	15 351,5
86	7 281,1	2 075,6	3 129,3	1 706,4	14 192,4
87	8 734,2	2 619,7	3 500,0	1 928,7	10 842,0
88	9 551,2	3 031,5	4 130,3	2 076,4	18 789,4
89	10 074,4	3 268,8	4 147,8	2 209,0	19 700,0
90	10 875,2	3 570,4	4 556,0	2 279,0	21 279,3
91	10 012,7	3 572,3	4 305,0	2 330,0	20 310,0
92	11 496,3	4 292,7	5 025,6	2 638,5	23 453,1
93	11 863,5	4 286,6	5 138,6	3 025,5	24 314,2

Source : Aéroports de Paris

Tableau 15

Évolution de la part relative du trafic Amérique du Nord des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993 (en pourcentage)

	Londres	Paris	Francfort	Amsterdam
80	54,32	13,09	22,14	10,45
81	54,50	13,06	21,74	10,70
82	51,50	14,01	22,67	11,83
83	51,74	14,16	22,54	11,55
84	52,24	14,47	21,83	11,45
85	52,41	14,82	21,58	11,19
86	51,30	14,62	22,05	12,02
87	51,86	15,55	21,14	11,45
88	50,83	16,13	21,98	11,05
89	51,14	16,59	21,05	11,21
90	51,11	16,78	21,41	10,70
91	49,42	17,58	21,48	11,51
92	49,02	18,30	21,43	11,25
93	48,79	17,63	21,13	12,44

Source : Aéroports de Paris

Tableau 16

Évolution du trafic Asie-Pacifique des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993

(en millions de passagers)

	Londres	Paris	Francfort	Amsterdam	Total
80	2 502,1	708,7	772,1	477,4	4 460,3
81	2 650,0	774,0	820,0	507,0	4 751,0
82	2 578,0	812,0	862,0	552,0	4 834,0
83	2 755,0	849,0	919,0	589,0	5 112,0
84	2 835,0	853,0	1 047,0	633,0	5 368,0
85	2 944,5	1 094,9	1 168,4	678,6	5 886,4
86	3 380,5	1 003,3	1 305,1	708,3	6 397,2
87	3 422,7	1 165,9	1 487,4	829,3	6 905,3
88	3 656,9	1 319,5	1 827,4	931,2	7 735,0
89	3 957,2	1 515,5	1 929,6	992,9	8 395,2
90	4 362,7	1 637,2	2 294,9	1 040,5	9 335,3
91	4 227,9	1 584,7	2 354,2	1 118,5	9 285,3
92	4 640,5	1 938,9	2 418,7	1 378,1	10 370,2
93	5 017,2	2 077,9	2 704,7	1 610,0	11 409,6

Source : Aéroport de Paris

Tableau 17

Évolution de la part relative du trafic Asie-Pacifique des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993 (en pourcentage)

	Londres	Paris	Francfort	Amsterdam
80	56,10	15,89	17,31	10,70
81	55,78	16,29	17,26	10,67
82	53,33	17,42	17,83	11,42
83	53,89	16,61	17,98	11,52
84	52,81	15,89	19,50	11,79
85	50,02	18,60	19,85	11,53
86	52,84	15,68	20,40	11,07
87	49,57	16,88	21,54	12,01
88	47,28	17,06	23,63	12,04
89	47,14	18,05	22,98	11,83
90	46,73	17,54	24,58	11,15
91	45,53	17,07	25,35	12,05
92	44,72	18,69	23,31	13,28
93	43,97	18,21	23,71	14,11

Source : Aéroports de Paris

Fiche

Définition du « ciel ouvert » donnée par le « Department of Transport » américain

Le « Department of Transport » (DOT) américain a présenté le 5 août 1992 sa définition du « ciel ouvert » dont voici les principaux éléments :

- 1. Libre accès à toutes les lignes ;*
- 2. Capacités et fréquences illimitées sur toutes les lignes ;*
- 3. Autorisation d'opérer entre tout point de chacun des pays sans restrictions, avec notamment la possibilité de desservir des points intermédiaires et au-delà, et autorisation d'exploiter un nombre illimité d'avions de moindre capacité de/vers les points d'entrée internationaux ;*
- 4. Flexibilité tarifaire ;*
- 5. Accords libéraux dans le domaine du charter ;*
- 6. Accords libéraux dans le domaine du fret avec possibilité de distinguer le tout-cargo du transport combiné en cas de nécessité ;*
- 7. Possibilité pour les transporteurs de convertir leurs recettes en devises fortes et de les rapatrier sans restrictions ;*
- 8. Possibilité d'accords de partage de code (code sharing) ;*
- 9. Autorisation pour les compagnies d'assurer leur propre service au sol à l'étranger ;*
- 10. Possibilité de nouer librement des accords commerciaux relatifs aux opérations aériennes ;*
- 11. Exploitation et accès non discriminatoire aux systèmes informatisés de réservation.*

Notons que cette définition ne fait référence ni à la question de la participation étrangère au capital des transporteurs américains, ni à celle du cabotage, questions qui, indique le DOT, seront réglées au cas par cas.

Table des matières

Sommaire	5
Avant-propos	7
Chapitre 1	
Un enjeu majeur mais une absence de solidarité européenne	9
Le transport aérien européen face à la libéralisation	11
La place du transport aérien vis-à-vis des pays tiers	11
– Un secteur économique stratégique	11
– La place contrastée de l'Union européenne dans le transport aérien mondial	11
– Un point fort pour la France : le « hub » parisien d'Air France	13
Un contexte de libéralisation forte	16
– L'idée de libéralisation progresse	16
– Les États-Unis sont à l'origine de cette dynamique	16
– Des réticences sont néanmoins apparues	16
– Les perspectives ouvertes par l'Accord général sur le commerce des services	17
L'Union européenne paralysée par des divergences d'intérêt	17
Des situations divergentes et des intérêts contradictoires	17
– La stratégie américaine	17
– Le Royaume-Uni (12 millions de passagers en 1993)	18
– L'Allemagne (6 millions de passagers en 1993)	19
– La France (3,5 millions de passagers en 1993)	19
– Les Pays-Bas (2,2 millions de passagers en 1993)	20
– Les États-Unis brouillent les cartes	21
L'absence de dynamique communautaire	21
– Une action communautaire limitée à ce jour	22
– Une approche entravée par des querelles juridiques	22
– La Commission a fait preuve de dogmatisme	23
– Les rebondissements de la querelle sur la base juridique	23

– Le problème de la compétence n'est toutefois pas tranché définitivement	24
– La position conservatoire des États membres	26

Chapitre 2

Pour une approche commune et de nouveaux instruments communautaires

Quelle politique pour l'Europe et pour la France ?	27
Une ambition nécessaire pour l'Europe	29
– Quelle autorité définira et appliquera la politique extérieure commune ?	29
– Quel contenu sera donné à cette politique ?	30
– Au profit de quels transporteurs ?	30
– Et au profit de quels aéroports ?	30
Quelle politique est-il de l'intérêt de la France de défendre ?	31
– Quels acteurs du transport aérien français soutenir ?	31
• Air France	31
• Les autres compagnies aériennes	31
• Les aéroports	32
• Les usagers	33
• Les personnels	33
Sur quelles zones géographiques appliquer cette politique ?	34
– Les zones géographiques	34
• Amérique du Nord	34
• Asie-Pacifique	34
• Proche et Moyen-Orient, Afrique, Amérique du Sud, CEI	34
• Pays d'Europe centrale et orientale	34
– Les évolutions prévisibles	34
Les moyens de la mise en œuvre de cette politique	35
Une nécessaire période de transition	35
Une approche juridique offensive	36
La voie médiane du socle de principes communs	37
L'application concrète de la notion de socle de principes communs aux relations avec les États-Unis	38
– Sur le plan juridique	38
– Sur le plan économique	39
– Sur le plan institutionnel	40
– Une réflexion qui progresse	40
– L'intérêt d'une démarche graduelle	41
Conclusions et propositions	41

Résumé des principales propositions	43
Au niveau européen	43
Au niveau français	43

Évolutions récentes	45
L'évolution communautaire	45
Les développements dans le transport aérien	48

ANNEXES	51
Annexe 1 Les membres du Comité de réflexion et de proposition	53
Annexe 2 Les personnes auditionnées	55
Annexe 3 Données chiffrées	59
– <i>Tableau 1</i> : Répartition du trafic régulier entre les régions – 1993 – Total des services (internationaux et intérieurs)	59
– <i>Tableau 2</i> : Répartition du trafic régulier entre les régions – 1993 – Total des services internationaux	60
– <i>Graphique 1</i> : Répartition régionale du trafic régulier de passagers	60
– <i>Tableau 3</i> : Les principaux courants de trafic aérien européen en 1993	61
– <i>Tableau 4</i> : Les 30 premiers pays ou groupes de pays en 1993 pour le trafic transporté sur les services réguliers internationaux et leurs compagnies aériennes	62
– <i>Tableau 5</i> : Les 30 premiers transporteurs aériens réguliers en 1993 pour le trafic régulier total (international et intérieur)	63
– <i>Tableau 6</i> : Les 30 premiers transporteurs aériens réguliers en 1993 pour le trafic international	64
– <i>Tableau 7</i> : Trafic 1993 des principales compagnies européennes	65
– <i>Tableau 8</i> : Le trafic Europe-États-Unis en 1993. Flux de trafic par pays et parts de marché des compagnies américaines	65
– <i>Tableau 9</i> : Quelques chiffres caractéristiques des 10 premières compagnies européennes en 1993	66
– <i>Tableau 10</i> : Trafic entre les principaux pays d'Europe et les États-Unis (évolution du nombre de passagers sur la période 1986-1993)	67
– <i>Graphique 2</i> : Trafic entre les principaux pays d'Europe et les États-Unis (année 1992)	67
– <i>Tableau 11</i> : Trafic entre les principaux pays d'Europe et l'Asie/Pacifique (évolution du nombre de passagers sur la période 1986-1993)	68
– <i>Graphique 3</i> : Trafic entre les principaux pays d'Europe et l'Asie/Pacifique (année 1992)	68
– <i>Carte 3</i> : Part des exploitants français sur les principaux marchés (1993)	69
– <i>Graphique 4</i> : Évolution des parts de marché des exploitants français entre 1973 et 1993 (monde et États-Unis)	70
– <i>Tableau 12</i> : Trafic régulier et non-régulier des 25 premiers aéroports selon le nombre total de passagers, en 1993	71
– <i>Tableau 13</i> : Trafic régulier et non-régulier des 25 premiers aéroports selon le nombre de passagers internationaux, en 1993	72
– <i>Tableau 14</i> : Évolution du trafic Amérique du Nord des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993	73
Table des matières	79

– <i>Tableau 15</i> : Évolution de la part relative du trafic Amérique du Nord des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993	73
– <i>Tableau 16</i> : Évolution du trafic Asie-Pacifique des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993	74
– <i>Tableau 17</i> : Évolution de la part relative du trafic Asie-Pacifique des 4 principaux systèmes aéroportuaires européens entre 1980 et 1993	74