

Les nouvelles conditions de la desserte aérienne du territoire

Rapport final

Convention 96-15

du CRDT URA CNRS D 1479
Faculté de Droit et de Science Politique
Université de Reims Champagne-Ardenne

Juin 1998

Avant-propos

Le présent rapport fait suite au rapport d'étape remis à la DATAR en juin 1996 sur « Les nouvelles conditions de la desserte aérienne du territoire ». Le CRDT (URA-CNRS-D 1479) a poursuivi son étude dans ce domaine et, dans le cadre de ses recherches, il a organisé une journée d'étude le 26 septembre 1997 réunissant ainsi des représentants de l'Etat, de la Commission européenne, des collectivités locales, des Chambres de commerce exploitantes européennes, des transporteurs aériens et des universitaires.

L'évolution du droit aérien communautaire au début des années 1990 a provoqué ou favorisé de nombreux bouleversements en la matière, dont les effets - pour certains - commencent seulement à pouvoir être analysés.

L'ouverture du ciel européen à la concurrence, liaisons intérieures comprises, depuis le 1er avril 1997 a balayé l'ancien modèle d'organisation de la desserte aérienne et oblige les compagnies à concevoir de nouvelles stratégies.

La prise en compte d'objectifs d'aménagement du territoire a conduit le gouvernement français à mettre en place de nouveaux mécanismes d'intervention (voir en particulier le Fonds de péréquation des transports aériens) et les acteurs locaux, pour qui le transport aérien a toujours constitué un outil de développement, sont plus que jamais sollicités. Ils doivent eux aussi s'adapter à la nouvelle donne du transport aérien en France et en Europe, tant sur le plan juridique que stratégique.

Ce rapport entend dégager les nouvelles formes d'intervention des acteurs publics en faveur de la desserte aérienne du territoire, les marges de manœuvre dont disposent les transporteurs dans le nouveau contexte européen mais aussi détecter les éventuels freins ou menaces pesant sur l'avenir du couple transport aérien-aménagement du territoire.

Quelle est la nouvelle logique du système ? Quelle adaptation des acteurs locaux concernés à la nouvelle politique commerciale d'Air France Europe ? Que peut-être le développement du transport aérien régional en France demain ? Quel rôle pour les aéroports de province dans la définition du réseau aéroportuaire français ? Quelle utilisation et quelle utilité du Fonds de péréquation des transports aériens ? Comment intégrer le transport aérien dans la politique d'aménagement du territoire et comment protéger les liaisons utiles à l'aménagement du territoire (NB : conditions d'attribution des créneaux horaires sur les aéroports saturés).

Telles sont quelques-unes des questions fondamentales qui sont abordées dans ce rapport par des représentants de l'Etat, de la Commission européenne, des collectivités locales et des universitaires.

INTRODUCTION

L'ORGANISATION DE LA DESSERTE AERIENNE DU TERRITOIRE :
UN CADRE POUR LE MAINTIEN D'UNE FORME DE SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT AERIEN

Olivier Dupéron¹

Il existe en France, au cœur du droit aérien, une association traditionnelle et variée du transport aérien, de l'aviation civile en général, à l'idée de service public ; que cela concerne :

- la navigation aérienne, puisque la gestion du trafic aérien constitue un véritable service public administratif avec un objectif de sécurité évident,

- l'exploitation aéroportuaire, par un établissement public autonome tel "Aéroports de PARIS", ou le plus souvent au niveau local par une Chambre de Commerce et d'Industrie,

- l'activité d'Air France, et renvoyons simplement pour illustration au célèbre arrêt du T.C., 15 janvier 1968, *Air France c/ Ep. Barbier*, dans lequel le Tribunal évoque *le "service public exploité par Air France"*. Ce qu'approuvait totalement Marcel WALINE dans son commentaire en 1968² car *"il s'agit bien de prestations fournies au public, la plupart du temps sur la demande et avec le concours financier de l'Etat, dans un but d'intérêt public, sous le contrôle des pouvoirs publics et notamment dans les conditions d'un cahier des charges"*.

- ou que cela concerne encore la desserte intérieure et l'activité de l'ex-Air inter.

Cette association, très vite consacrée par les textes³, la jurisprudence⁴ et la doctrine, est d'ailleurs le signe d'un certain particularisme français en la matière.

Dès lors, les évolutions importantes qu'a connu le droit communautaire du transport aérien ces dernières années -politique de libéralisation du secteur en application du 3^{ème} "paquet" de règlements adoptés par le Conseil le 23 juillet 1992⁵ - ont des conséquences directes sur l'organisation de cette activité en France et en Europe, et des répercussions certaines sur l'approche du service public de transport aérien.

L'introduction progressive de la concurrence depuis 1993, avec le principe du libre accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires, et l'instauration de la liberté tarifaire, bouleverse totalement un marché

¹ A.T.E.R.-Chercheur au C.R.D.T. (Centre de Recherche et de Documentation Administratives sur la Décentralisation Territoriale U.R.A.- C.N.R.S. D.1479), Université de REIMS Champagne-Ardenne.

² WALINE (Marcel), "La nature juridique du statut des hôtesses de l'air de la Compagnie Air France. *note de jurisprudence sous T.C., 15 janvier 1968, aff. BARBIER*" in *Revue du droit public*, 1968, p.901.

³ Et ce, dès les origines de l'organisation de l'aviation civile marchande, avec la loi du 11 mai 1932.

⁴ Citons l'arrêt du Conseil d'Etat, 20 décembre 1935, *Compagnie Air Union*, Recueil Sirey, 1936, pp.73-76, dans lequel le juge énonce que *"la C^e liée à l'Etat par convention constitue bien un concessionnaire de service public et non un simple exploitant d'entreprise privée subventionnée."*

⁵ J.O.C.E. du 24/08/92.

autrefois marqué par des monopoles nationaux, des mécanismes d'aides publiques et la compétence des Etats dans l'attribution des droits de trafic.

Ce nouveau cadre juridique remet en cause les habitudes et les règles en vigueur en France. Au regard de notre thème de réflexion sur la "territorialisation des services publics", il pose des questions quant à l'évolution des conditions de la desserte aérienne de nos régions, et au maintien d'un réseau de lignes particulièrement dense et intéressant en terme d'aménagement du territoire.

Aussi, c'est sous une forme interrogative qu'il convient d'aborder cette contribution : l'organisation de la desserte aérienne du territoire demeure t-elle toujours un cadre pour le maintien d'une forme de service public de transport aérien en France?

Nous verrons pour cela comment, sous l'effet du droit communautaire, l'on assiste au passage d'un modèle français à une conception européenne du service public de transport aérien dans le cadre de la desserte du territoire ; avant d'envisager néanmoins le particularisme français dans la mise en oeuvre des dispositions communautaires et le rôle essentiel dévolu aux acteurs locaux désormais.

1. D'un modèle français à une conception européenne du service public de transport aérien dans le cadre de la desserte du territoire

La politique européenne qui s'applique actuellement dans le domaine de la desserte aérienne du territoire est inspirée par une logique radicalement différente de celle qui prévalait dans l'ancien système français. Elle s'appuie sur l'idée qu'il faut faire confiance au marché pour parvenir à la satisfaction de besoins d'intérêts généraux ; et qu'exceptionnellement, lorsque cela ne s'avère pas possible, des mécanismes de politique publique peuvent intervenir pour compenser certains effets néfastes.

A. La politique aérienne française d'aménagement du territoire

Le développement du transport aérien français a longtemps reposé sur un principe simple : la protection par l'Etat des réseaux des deux Compagnies majeures, Air France pour les liaisons internationales -avec tout de même une place réservée à la Compagnie UTA- et Air inter sur le réseau intérieur, celui qui va nous intéresser plus spécialement ici.

La Compagnie Air inter est née en 1954, mais son activité a réellement démarré en 1960 avec le soutien de la DATAR et des Collectivités locales. Très rapidement, les relations entre l'Etat et la Compagnie se sont formalisées et structurées autour de la signature de conventions, dont celles de 1967 (pour la période 1967-1973), 1974 (pour la période 1974-1980), et celle du 5 juillet 1985 qui aurait dû arriver à échéance au 31 décembre 2000, date qui par application du droit communautaire a été avancée au 31 décembre 1995⁶.

⁶ En effet, l'article 5 du règlement 2408/92 précise qu'une concession exclusive, accordée sur des liaisons intérieures, par voie législative ou contractuelle, peut subsister au maximum jusqu'au 1^{er} janvier 1996, lorsque d'"autres formes de transport ne peuvent assurer un service adéquat et continu".

Par ces conventions, l'Etat désignait la liste des liaisons à exploiter par la Compagnie au nom de l'aménagement du territoire, en contrepartie de quoi Air inter bénéficiait d'une situation de monopole sur son réseau -principe de l'unicité de transporteur par ligne- ce qui devait lui permettre de développer son système dit de "péréquation interne".

Les obligations qui pesaient sur la Compagnie étaient en fait résumées dans le préambule de la convention conclue en 1985 : Air inter s'engageait à "*assurer sa mission de service public dans le cadre de la législation en vigueur, en offrant au moindre coût, le meilleur service possible, notamment en ce qui concerne la continuité et la régularité*".

Il faut noter également -et c'est important- que parallèlement à ce schéma, la desserte aérienne française s'est densifiée grâce à un réseau complémentaire, plus modeste, sur des liaisons intérieures ou parfois européennes dont ne voulaient ni Air inter, ni Air France. Ces liaisons furent défrichées et exploitées par des Compagnies dites "régionales" (TAT, Flandr'air, Air Alpes...), avec le plus souvent l'appui financier des Chambres de commerce et des Collectivités locales, sans oublier les aides temporaires et dégressives de la DATAR. La qualité du service offert et les tarifs pratiqués étaient évidemment différents du réseau d'Air inter, mais ce transport aérien régional a utilement contribué à la formation d'une desserte aérienne d'aménagement du territoire.

Voilà donc présenté en quelques mots le "modèle français" de développement d'un service public de transport aérien lié à la desserte. C'est sur la base de la convention Etat/Air inter de 1974 que le Conseil d'Etat a d'ailleurs pu juger en 1977 dans un arrêt *Chambre de commerce de la Rochelle et autres*⁷ que la Compagnie Air inter "*assurait un service public*".

Toutefois, ce service public n'étant pas obligatoire, ses usagers et les Collectivités concernées n'avaient aucun droit à son maintien, et ne pouvaient donc pas s'opposer à ce que la Compagnie supprime certaines lignes -après autorisation du Gouvernement- lorsque notamment "*une transformation profonde de la conjoncture économique*" conduisait à une baisse sensible du mouvement des passagers et à une aggravation du déficit d'exploitation de ces lignes⁸.

De surcroît, et pour mieux cerner les contours de ce service public, il faut rappeler qu'à partir de 1971, la Compagnie a dû renoncer aux subventions que lui apportaient auparavant l'Etat et les Collectivités locales.

Astreinte à l'équilibre, elle s'est retournée de plus en plus, dans un souci de bonne gestion, vers les appareils gros-porteurs, les lignes les plus rentables et la modulation des tarifs à des fins commerciales. En 1994, Air inter expliquait que sa tarification s'était "*émancipée voici plus de 20 ans du lien fixe avec la distance*" et

⁷ Conseil d'Etat, section, 18 mars 1977. Chambre de commerce de la Rochelle et autres, arrêt & conclusions MASSOT, Recueil, 1977, pp.153-165.

⁸ En l'occurrence PARIS/BELFORT, PARIS/LA ROCHELLE, et PARIS/LILLE.

qu'elle avait procédé ainsi "à une certaine dépéréquation, par rapprochement progressif des tarifs et des coûts de chacune de ses lignes"⁹.

Ainsi, Air inter ne pratiquait qu'une "péréquation partielle" -pour reprendre les termes du rapport STOFFAES pour le Commissariat Général du Plan en 1995¹⁰- puisque le tarif kilométrique n'était pas constant sur l'ensemble du territoire, mais il fallait aussi tenir compte de la spécificité du transport aérien, ne pas concurrencer inutilement le transport ferroviaire, et privilégier sa contribution originale et parfois essentielle à l'aménagement du territoire.

B. Une nouvelle conception du service public de transport aérien en Europe

La politique communautaire de libéralisation du transport aérien intra-européen est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1993, elle repose sur un principe de libre-concurrence rappelé en introduction et elle a abouti assez rapidement à l'abandon du fameux modèle français, dont on ne peut que commencer à mesurer toutes les conséquences.

Si on se limite au cas français, on peut dire que l'ouverture du ciel à la concurrence se sera réalisée en trois étapes, dont la dernière à venir en 1997 :

- au 1^{er} janvier 1993, libéralisation de toutes les liaisons France/Pays membres de l'Union européenne.
- au 1^{er} janvier 1996, tout le marché intérieur français a été offert à la concurrence des Compagnies françaises, on en voit les effets aujourd'hui sur PARIS/MARSEILLE, NICE, TOULOUSE, BORDEAUX...

Concrètement, la mise en concurrence d'Air inter sur son réseau avait débuté avant même cette date sur quelques liaisons, dont la première fût PARIS/NICE (avec AOM). C'était là une conséquence d'un accord passé en octobre 1990 entre le Gouvernement français, la Commission européenne, et Air France, suite au rachat par cette dernière d'UTA et Air inter et la constitution du Groupe Air France.

- au 1^{er} avril 1997 enfin, ouverture de tous les réseaux intérieurs européens à la concurrence de l'ensemble des Compagnies communautaires, ce qui signifie que KLM, British airways ou autres pourront demain s'installer sur les liaisons internes françaises les plus juteuses¹¹.

⁹ Air inter, contribution aux travaux du comité ABRAHAM [cf infra], en date du 20 janvier 1994.

¹⁰ Commissariat général du Plan, Services publics, questions d'avenir. Rapport de la commission présidée par Christian STOFFAES, Editions Odile Jacob, PARIS, La Documentation française, août 1995.

¹¹ Jusqu'à cette date, elles ne peuvent le faire que dans le cadre d'un "cabotage consécutif", c'est à dire en prolongement ou en préliminaire d'un service au départ ou à destination de l'Etat d'origine, et dans la limite de 50% de la capacité de l'appareil. C'est dans ces conditions que Lufthansa assure depuis le mois de janvier 1997, 6 vols par semaine entre MARSEILLE et BORDEAUX, au départ de MUNICH.

Le "système Air inter", dorénavant fusionnée avec Air France, doit donc maintenant s'effacer, la Compagnie étant mise en difficulté sur ses lignes les plus rentables. Cela marque inévitablement la fin de la péréquation interne pratiquée jusqu'alors, et l'obligation d'abandonner un certain nombre de destinations¹². Il est à noter au demeurant que le Tribunal de Grande Instance de PARIS a entériné ces changements pour la Compagnie en jugeant le 04 février 1997 que le personnel d'Air France Europe n'avait plus "*l'obligation de faire précéder tout mouvement de grève d'un préavis de cinq jours*" car "*les critères de fonctionnement de la Compagnie ne correspondent plus*" à ceux d'un service public¹³.

Malgré l'impossibilité de prévoir avec exactitude l'ampleur des suppressions de lignes à venir, la question de la cohérence et de l'avenir de la desserte "d'aménagement du territoire" s'est posée aux pouvoirs publics dès l'adoption des mesures communautaires¹⁴. D'autant plus qu'avec le principe de l'interdiction des aides publiques au transport aérien, les relations acteurs locaux/transporteurs régionaux étaient également remises en cause.

En fait, la législation communautaire tente elle-même d'organiser le point de rencontre entre préoccupations d'aménagement du territoire et logique de libéralisation du secteur, au travers de l'article 4 du règlement 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992. Cet article constitue une clause de sauvegarde permettant aux Etats membres d'imposer ou de maintenir sous certaines conditions des obligations de service public sur une liaison, en matière de continuité, de régularité, de capacité, et de prix, tout en s'assurant d'une allocation optimum des ressources.

C'est là un point essentiel pour l'avenir. L'article 4 en question consacre l'idée que les lois du marché ne permettent pas toujours d'aboutir à une solution propre à satisfaire des objectifs qu'un Etat ou une Collectivité locale peuvent considérer comme prioritaires.

Techniquement, le champ d'application de l'article est limité aux liaisons vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement ; ou aux liaisons à faible trafic à destination d'un aéroport régional. Il présente par ailleurs l'intérêt de préserver une capacité d'intervention publique. En effet, lorsqu'aucun transporteur n'a commencé ou n'est sur le point de commencer l'exploitation de services aériens réguliers sur une telle liaison, l'Etat peut en limiter l'accès à un seul transporteur. Celui-ci est sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres. Enfin, en vue d'assurer la rentabilité de l'exploitation, le transporteur peut recevoir une compensation financière versée par l'Etat membre ou par les autres personnes publiques intéressées.

¹² ORLY/NANTES, PERPIGNAN, TOULON pour les premières.

¹³ Voir Le Monde, jeudi 06 février 1997, p.21.

¹⁴ On peut relever que les difficultés d'Air inter -Air France- ne lui sont pas spécifiques. Alitalia en Italie est fortement concurrencée sur ses routes intérieures à plus haute densité, et une véritable guerre des prix s'est déclenchée en Espagne entre Ibéria et ses concurrents. Voir ITA Press, Lettre d'information bimensuelle de l'Institut du Transport Aérien, N°s 274 et 275.

2. Le particularisme français dans l'application des dispositions communautaires et le rôle essentiel dévolu aux acteurs locaux

Si l'on peut parler d'un particularisme français à ce niveau, c'est parce que la France est le seul Etat de l'Union à recourir de façon massive à l'article 4, et à en avoir fait le fondement de la définition d'une véritable politique publique dans le domaine de la desserte aérienne. Toutes les questions concernant l'avenir de la desserte aérienne française n'ont toutefois pas encore trouvé de réponses, et il conviendra de proposer quelques pistes de réflexions pour les mois à venir.

A. L'application française de l'article 4 du règlement 2408/92

A ce jour, près de 80 liaisons concernant une ville française font l'objet d'une publication d'obligations de service public au JOCE. Ce chiffre englobe deux catégories de liaisons un peu particulières : les lignes Corse/Continent (14), et la desserte européenne de STRASBOURG.

Aucun pays en Europe n'a fait appel de la sorte à la clause de sauvegarde communautaire, l'article 4 n'étant utilisé que de façon exceptionnelle et en général pour la desserte d'îles : les Açores et Madère pour le Portugal, Stornoway/Benbecula/Barra pour le Royaume-Uni ; ou pour relier des régions enclavées en raison de conditions géographiques particulières (desserte du nord de la Norvège, une liaison en Suède, ou encore en Irlande). En tout cas, aucune comparaison avec l'imposition d'obligations de service public sur des routes comme REIMS/LYON, SAINT-ETIENNE/NANTES, MONTPELLIER/BORDEAUX, ou encore EPINAL/ORLY pour la France.

Autre particularité française : une véritable réflexion s'est développée entre décembre 1993 et décembre 1994 sur les modalités d'application de l'article 4 du règlement communautaire sur notre territoire, et plus largement sur les moyens à mettre en oeuvre pour préserver la desserte intérieure française dans le nouveau contexte juridique européen. Un comité présidé par M. Claude ABRAHAM fût institué à cette fin, et en mai 1994, il rendait un rapport qui allait finalement aboutir à la création d'un Fonds de péréquation des transports aériens par la loi de finances pour 1995, Fonds repris à l'article 35 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Un décret du 9 mai 1995¹⁵ en a précisé les modalités de fonctionnement, tandis qu'un autre décret du 15 janvier 1996¹⁶ créait le comité de gestion du Fonds de péréquation des transports aériens. Le Fonds est alimenté par une taxe de péréquation due par les Compagnies aériennes sur le nombre de passagers embarquant dans les aéroports situés en France continentale, son tarif était de 4F/passager en 1995, 3F en 1996 et il est de 1F pour 1997 et 1998.

¹⁵ Décret n° 95-698 du 9 mai 1995 relatif au fonctionnement du Fonds de péréquation des transports aériens. JO du 11 mai 1995, pp.7860-7863.

¹⁶ Décret n° 96-30 du 15 janvier 1996 relatif au comité de gestion du Fonds de péréquation des transports aériens. JO du 16 janvier 1996, p.739.

Le comité de gestion est composé de deux sénateurs, deux députés, un représentant des Régions, un représentant des Départements, un représentant des Communes et de leurs groupements, et sept représentants de l'Etat¹⁷. Le décret du 15 janvier 1996 indique en outre qu'il est présidé par le ministre chargé de l'aviation civile ou son représentant.

Ce qu'il faut souligner ici, c'est que cet instrument financier répond à une finalité explicitée par le rapport ABRAHAM et les débats parlementaires : compenser la fin de la péréquation interne d'Air inter, contribuer à la politique d'aménagement du territoire française particulièrement sur le devant de la scène au moment de sa création ; et surtout, ce mécanisme franco-français entend respecter et s'intégrer parfaitement dans le cadre des dispositions communautaires.

Sont concernées les liaisons intérieures à la France continentale, à la Corse, ou aux DOM. Pour être éligible, une liaison doit réunir plusieurs conditions :

- 1) avoir un trafic compris entre 10 000 et 150 000 passagers annuels,
- 2) relier deux aéroports dont l'un au moins n'a pas dépassé un trafic total de 1.5 million de passagers lors de l'année précédente,
- 3) absence de liaison ferroviaire -ou maritime- assurant la liaison en moins de 2 heures 30 sur la base d'un aller-retour matin et soir du lundi au vendredi, au moins 48 semaines par an,
- 4) absence de liaison aérienne alternative par un aéroport situé à moins de trente minutes.

Certains ont pu regretter -le rapport ABRAHAM notamment- que le Fonds se limite aux seules liaisons intérieures et qu'il n'englobe pas les liaisons intra-communautaires. En effet, l'aménagement du territoire ne se conçoit plus aujourd'hui dans un cadre uniquement national, et il est dommage de ne pas favoriser ainsi l'ouverture des régions françaises sur l'Europe toute entière.

En fait, il semble bien que le législateur n'a pas souhaité, par le biais d'une telle mesure, financer sur des fonds publics une éventuelle évasion de trafic de passagers français, en correspondance notamment, au profit des concurrents d'Air France, et au contraire privilégier les logiques de rabattements (hubs) sur PARIS.

Enfin, lorsque le Fonds intervient, le déficit réel de la liaison concernée est pris en charge dans la limite du montant demandé à l'issue de l'appel d'offres, et après signature d'une convention tripartite de délégation de service public entre l'Etat, la personne publique locale concernée, et le transporteur. Le taux de participation du

¹⁷ Voir l'article 46 de la loi de finances pour 1995. Lors du débat parlementaire, le Sénat avait proposé la création d'un Etablissement Public pour la gestion du Fonds, mais l'idée a finalement été repoussée.

Fonds est variable, il est de 60% si les obligations de service public comportent des obligations tarifaires et de 80% dans le cas contraire.

Cette disposition encourage la libre fixation des tarifs par les transporteurs et un rapprochement de la "vérité des coûts", et si cela répond à une certaine logique communautaire, ce n'est pas sans danger lorsque l'on évoque l'égalité devant le service public et l'aménagement du territoire. Le reste de la participation est toujours à la charge des acteurs locaux.

Justement, ces acteurs locaux se voient à présent placés au coeur d'un processus qui a pour ambition de pérenniser cette forme de service public de transport aérien. Ils sont l'élément moteur de toute la procédure. C'est à eux que revient l'initiative d'enclencher les démarches en rédigeant les O.S.P. qu'ils souhaitent imposer sur une liaison donnée.

De la même manière, ils rédigent l'avis d'appel d'offres, remettent les dossiers aux candidats et sont destinataires des offres. Enfin, les acteurs locaux procèdent à la sélection du transporteur -un représentant du ministre assiste à la procédure de sélection- et ce sont eux qui transmettent la demande de participation du Fonds au ministre chargé de l'aviation civile.

Leur responsabilité est donc importante, et tout cela suppose une attitude volontariste de leur part afin de bien évaluer leurs besoins en desserte aérienne. On est ici passé d'une logique où tout venait du "haut" (Etat + Air inter) à un processus décentralisé : aux Collectivités locales au sens large de définir ce qui doit relever du service public, et de définir ce qu'il faut entendre par obligations de service public.

Elles doivent prendre leurs responsabilités, avoir une participation active, et à cet égard, le droit communautaire a contribué à "territorialiser" ce service public.

Il reste pour finir que nous nous situons encore dans une période charnière face à tous ces bouleversements, et que les mois à venir devront répondre à certaines interrogations, aussi bien en ce qui concerne l'interprétation du droit communautaire, que l'évolution de la situation française.

B. Quelques pistes pour les mois à venir...

Le Fonds de péréquation des transports aériens se présente comme une réponse financière à la nouvelle donne juridique européenne, sans que l'on puisse encore parfaitement se prononcer à propos de son utilisation future, et même de son utilité. D'autant plus que d'autres questions se posent concernant l'évolution des conditions de la desserte aérienne du territoire français, aussi essentielles et dont les solutions sont aussi incertaines.

- Quelle sera l'utilisation future du Fonds de péréquation des transports aériens par rapport à sa finalité ? Une quarantaine de liaisons ont pour l'heure été déclarées éligibles au Fonds, aucune n'était auparavant exploitée par Air inter. Puisque par

ailleurs, il n'y a quasiment aucune création de ligne, cela veut dire que le Fonds ne sert pour l'instant qu'à faire financer au niveau national -et jusqu'à 80%- ce qui l'était auparavant par les Collectivités locales seules, si ce n'est parfois et temporairement le concours de la DATAR. La situation pourrait s'inverser dans les mois à venir, et les acteurs locaux financer pour partie des lignes dont ils bénéficiaient "gratuitement" du fait de la politique d'Air inter ; cela dépendra évidemment de l'évolution future du réseau d'Air France.

Avec cette précision supplémentaire : toutes les lignes susceptibles d'être abandonnées par Air France Europe n'entrent pas forcément dans les critères du Fonds et n'en concernent pas moins l'aménagement du territoire -PARIS-NANTES, TOULON et PERPIGNAN sont des lignes dont le trafic est supérieur à 150 000 par/an-. Là aussi, c'est aux acteurs locaux d'agir et de trouver un transporteur de substitution qui dispose des créneaux aéroportuaires suffisants, ce qui n'est pas évident étant donné la réglementation à ce niveau, nous allons y revenir.

D'autre part, le Fonds de péréquation des transports aériens n'est pas exclusif de toute autre procédure, et une Collectivité locale qui le souhaite peut par exemple faire publier des obligations de service public sur une liaison intra-communautaire FRANCE/Pays membre (exemples : PAU/MADRID, DIJON/LONDRES), et éventuellement prendre à son compte son déficit d'exploitation si elle le désire et si elle respecte les conditions de l'article 4.

On retrouve ici des capacités d'"initiatives décentralisées" qui pourraient même s'organiser dans le cadre d'une coopération transfrontalière.

- Quelle attitude la Commission européenne va t-elle adopter face au particularisme français ? Il semble qu'elle voit d'un très mauvais œil l'application qui est faite ici de l'article 4. Et notamment en ce qui concerne les lignes dont la capacité offerte dépasse les 30 000 passagers par an, et pour lesquelles l'article 4-2) du règlement 2408/92 prévoit que la limitation à un seul transporteur n'est pas possible si d'autres formes de transport peuvent offrir un service adéquat et continu.

Le problème est qu'il n'est nulle part précisé ce qu'il faut entendre par "service adéquat et continu", d'où à plusieurs reprises des divergences d'interprétation entre le Gouvernement français et la Commission européenne à propos de cette notion.

Cette dernière considère par exemple comme "raisonnablement substituable" un service aérien offert par un aéroport situé à une heure quinze de la localité de départ, ce que conteste la France.

Une clarification devra intervenir à ce sujet car c'est tout l'édifice sur lequel repose le nouveau modèle français qui en serait menacé.

- Quelle évolution en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires sur les aéroports saturés ? Il y a là une question qui peut paraître secondaire, mais qui conditionne directement l'avenir de la desserte aérienne du territoire français, et en particulier des liaisons PARIS (ORLY) - Province.

Les règles générales en la matière ont été définies par le règlement 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993¹⁸, Le texte prévoit en premier lieu qu'un Etat membre responsable d'un aéroport pour lequel se pose des problèmes de capacité¹⁹, doit désigner un coordonnateur pour l'attribution des créneaux horaires sur la plate-forme²⁰. Il entérine également un certain nombre de règles coutumières dégagées au niveau international en ce qui concerne les critères d'attribution des créneaux.

Le principe essentiel qui s'applique ici est celui dit du "droit du grand-père" : un transporteur qui a exploité un créneau approuvé par le coordonnateur peut prétendre au même créneau pour la saison équivalente suivante²¹. Cela signifie que le créneau en question obtient un caractère "historique", le but étant d'assurer la continuité des exploitations d'une saison sur l'autre. Les créneaux horaires disponibles suite à cette première attribution forment un ensemble appelé "pool" et ils sont attribués aux Compagnies selon leurs nouvelles demandes, et en fonction de critères très précis.

A ce stade, et concernant le cas français, on peut formuler deux remarques :

- L'aéroport d'ORLY a vu son nombre maximum de créneaux horaires attribuables fixé à 250 000 par an, depuis un arrêté du 06 octobre 1994 du ministre de l'Equipment, des Transports et du Tourisme²². La situation est telle aujourd'hui sur cet aéroport que le pool pour la saison été 1997 est égal à 0 créneau.

- Le droit du grand-père s'applique évidemment aussi en France, avec cette conséquence qu'en raison de son ancien monopole sur son réseau, la Compagnie Air inter s'est retrouvée en position de force au moment de l'ouverture des marchés à la concurrence, bénéficiant ainsi du plus grand nombre de créneaux à ORLY, et aux meilleures plages horaires.

¹⁸ Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, JOCE N° L 14/1 du 22/01/93.

¹⁹ En France, seuls les aéroports de PARIS-CDG et PARIS-ORLY sont des "aéroports entièrement coordonnés" depuis la décision du Directeur Général de l'aviation civile, Pierre-Henri GOURGEON, du 10 mars 1993.

²⁰ Il est assisté d'un Comité de coordination. Sur cet aspect, voir :

- Arrêté du 04 mai 1993, créant le Comité de coordination des aéroports parisiens, modifié par l'arrêté du 26 décembre 1996.

- Arrêté du 09 août 1996 désignant le coordonnateur pour l'attribution des créneaux horaires sur les aéroports de PARIS-ORLY et PARIS - Charles de Gaulle, JO du 10 septembre 1996, pp. 13469-13471.

²¹ Il existe deux saisons aéronautiques dans une année : d'été (avril à octobre) et d'hiver (novembre à mars).

²² Arrêté du 6 octobre 1994 relatif aux créneaux horaires sur l'aéroport d'ORLY, JO du 09 octobre 1994, p. 14328.

Les concurrents d'Air inter ont critiqué cet état de fait et auraient souhaité voir le système remis à plat au moment de la libéralisation du secteur, tant il est vrai que le coordonnateur des aéroports parisiens s'est rapidement trouvé dans l'impossibilité de satisfaire toutes les demandes, parfois même à des horaires très éloignés du voeu initial²³.

Quoiqu'il en soit, le cadre juridique existant dans ce domaine associé au nouveau contexte économique dans lequel évolue le transport aérien français, mettent en péril un certain nombre de dessertes, qui voient leurs chances de maintien fragilisées. En effet, puisqu'une Compagnie -et l'on pense en l'occurrence à Air France Europe- dispose comme elle l'entend de ses créneaux, elle peut les affecter massivement aux liaisons les plus intéressantes financièrement, au détriment de lignes moins rentables, dont la suppression permet de récupérer les précieux et rares créneaux horaires²⁴.

Les seules dispositions visant à protéger les liaisons régionales sont en fait celles de l'arrêté du 29 décembre 1995 relatif à l'utilisation et à la réservation de certains créneaux horaires sur l'aéroport de PARIS-ORLY²⁵. Ce texte se présente comme une modalité d'application en France, de l'article 9 du règlement 95/93 concernant les services régionaux intérieurs.

Il prévoit (article 2) que les créneaux accordés aux Compagnies ne sont pas librement transférables ou utilisables pour l'exploitation d'un autre service aérien s'ils sont affectés à des liaisons intérieures exploitées par un seul transporteur avec un trafic annuel de 150 000 passagers au plus²⁶; ou (article 3) à des liaisons pour lesquelles des obligations de service public ont été imposées conformément au règlement 2408/92.

D'autre part, et notamment pour faire face aux nouvelles demandes, ou lorsque les créneaux déjà existants ne sont pas suffisants pour satisfaire le nombre de fréquences imposées par les O.S.P.²⁷, le Directeur général de l'aviation civile *peut* réservé les créneaux horaires supplémentaires, à condition que ceux-ci soient disponibles, et que le nombre de créneaux ainsi réservés ne dépasse pas 10% du pool.

Cet arrêté, même s'il ne peut régler tous les problèmes à venir -ne serait-ce qu'en raison de son champ d'application limité-, a déjà permis de préserver un certain nombre de liaisons, d'autant plus qu'il est indiqué que si un transporteur abandonne une telle

²³ Certains ont d'ailleurs vu dans l'arrêté du 06 octobre 1994 un moyen de limiter une concurrence alors naissante.

²⁴ Voir la logique de navettes mise en place par Air France Europe récemment sur les liaisons intérieures les plus fréquentées. C'est aussi à la lumière de ces nouvelles politiques commerciales qu'il faut regarder les suppressions des dessertes de NANTES, PERPIGNAN et TOULON évoquées précédemment. Si cette orientation devait s'accentuer au départ de PARIS-ORLY, et avec une situation de "pool 0", aucune Compagnie ne serait en mesure de se substituer efficacement à Air France Europe, à moins de supprimer à son tour certaines de ses liaisons.

²⁵ Arrêté du 29 décembre 1995 relatif à l'utilisation et à la réservation de certains créneaux horaires sur l'aéroport de PARIS-ORLY. JO du 17 janvier 1996, p.800.

²⁶ Et s'il n'existe pas sur cette route de liaison ferroviaire offrant une durée de trajet inférieure à deux heures et trente minutes dans chaque sens.

²⁷ Ce problème s'est posé à propos de la desserte de la Corse, après rédaction des O.S.P. correspondantes.

ligne, son créneau est réservé au transporteur qui en reprendrait l'exploitation en se conformant aux O.S.P.

On le voit, la question de l'attribution des créneaux horaires, mal connue, est indissociable de la réflexion sur les conséquences de l'ouverture du marché aérien européen à la concurrence, elle en pose même à certains égards les limites, surtout en ce qui concerne la desserte que nous appelons d'"aménagement du territoire".

La Commission européenne travaille actuellement à la révision du règlement 95/93 afin d'améliorer le système pour le rendre plus efficace²⁸. Ce qui semble déjà acquis, c'est qu'à l'avenir, les créneaux réservés ne pourront plus concerter que les liaisons pour lesquelles auront été imposées des O.S.P. Cela devrait inciter certaines Collectivités locales en France à s'engager sur cette voie, si elles bénéficient actuellement d'une desserte aérienne au départ de PARIS avec un créneau réservé au titre de l'article 2 de l'arrêté du 29 décembre 1995, et non de l'article 3²⁹.

CONCLUSION

Pour connaître l'avenir du couple "organisation de la desserte aérienne du territoire/ service public de transport aérien", une question essentielle devra être examinée avec attention dans les prochains mois :

- que va devenir, à terme, l'ancien réseau d'Air inter ? Combien de lignes seront supprimées, qui les reprendra, dans quelles conditions, avec quels créneaux horaires et avec ou sans compensation financière ?

Toutefois, au terme de cette étude et pour conclure provisoirement, l'on peut dire que ce qui caractérise notre service public de transport aérien en Europe depuis l'entrée en vigueur du "3^{eme} paquet", ce n'est ni la propriété publique, ni une situation de monopole, ni donc globalement un régime de service public ; mais des obligations de service public, définies traditionnellement par la réglementation communautaire comme étant celles que "si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas, ou pas dans la même mesure, ni les mêmes conditions"³⁰.

²⁸ D'importantes divergences d'appréciation existent néanmoins sur les moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir. On retrouve l'opposition entre les partisans d'une régulation totale par le marché, avec des possibilités de rachats de créneaux par les Compagnies ; et ceux qui préfèrent voir s'instaurer un peu plus de régulation publique, avec éventuellement une limitation dans le temps des créneaux historiques.

²⁹ Par exemples : ORLY/ANNECY, ORLY/CHAMBERY, ORLY/METZ-NANCY, ORLY/SAINTE ETIENNE...

³⁰ Voir par exemple le texte de l'article 2 du règlement du Conseil n°1191/69 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route, et par voie navigable.

SOMMAIRE

LA PLACE RESERVEE AU SERVICE PUBLIC ET A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LA LEGISLATION AERIENNE COMMUNAUTAIRE

Jacques NAVEAU

LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LE TRANSPORT AERIEN FRANÇAIS

Loïc GRARD

L'OUVERTURE DU CIEL FRANÇAIS A LA CONCURRENCE : ENJEUX, MODALITES ET BLOCAGES

Dominique BONNET

LA RECOMPOSITION DU PAVILLON FRANÇAIS

Robert ESPEROU

APPROCHE GLOBALE EUROPEENNE ET CRITERES DE LA COMMISSION EN CE QUI CONCERNE LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LE TRANSPORT AERIEN

Jacques MIART

ANNEXES

**LA PLACE RESERVEE AU SERVICE PUBLIC
ET A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS LA LEGISLATION AERIENNE
COMMUNAUTAIRE**

Jacques NAVEAU

LA PLACE RESERVEE AU SERVICE PUBLIC ET A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
DANS LA LEGISLATION AERIENNE COMMUNAUTAIRE

Jacques Naveau¹

I. Introduction et exposé critique

J'espère, en tant qu'étranger aux problèmes qui se posent en France, et les connaissant tout de même un peu de l'extérieur, être à même d'y projeter une modeste lumière indépendante, - sinon objective, ce qu'il ne faut jamais attendre.

1. Un problème d'ensemble

D'ailleurs, peut-il y avoir un problème français qui ne soit que français ? Il est utile de situer le problème, d'emblée, sur fond européen. Car, du point de vue économique l'Europe est un tout : à ce titre, ce n'est même pas un grand tout, et si le théâtre est aujourd'hui la mondialisation de l'économie, il faut dire qu'en aviation, il l'a toujours été. Du point de vue juridique, d'une part, l'Europe a à peu près érigé sa sphère d'activité en territoire, au sens de l'article 2 de la Convention de Chicago, de sorte que le territoire français comme les territoires italien, allemand etc. est une parcelle d'un territoire sur lequel s'exercent les mêmes règles du point de vue du transport aérien intra-européen. Ces règles permettent la création de transporteurs transfrontaliers européens et libéralisent en même temps qu'ils intègrent les réseaux. D'autre part, et peut-être surtout, la hiérarchie des normes, consacrée par la Cour de Justice européenne, impose la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux des Etats membres, et comme vous le savez, attribue à certaines normes communautaires un effet direct. La Commission, gendarme des traités ne se fait pas faute d'intervenir dans les cas d'application et d'interprétation, ainsi que la Cour de Justice pour les affaires qui lui sont soumises.

Il faut donc tenir compte, à tous égards, du droit communautaire.

Encore serait-il bon qu'il fût clair.

2. Critique du système

Je vais vous donner un point de vue critique, tant comme académique que comme ancien praticien du transport aérien. La Commission vous donnera plus tard sa perception et son analyse.

Cela doit faire quelque vingt cinq ans que j'observe le processus de libéralisation du transport aérien. Il m'est même arrivé d'y participer et j'ai en tout cas conçu mon rôle

¹ Professeur émérite à l'Université Libre de Bruxelles, avocat honoraire.

académique à partir du constat qu'une pédagogie s'imposait, à la fois à l'égard du législateur européen pour ce qui concerne le transport aérien, et à l'égard des transporteurs aériens à l'égard de la réalité et de la légalité européenne.

La raison principale en est l'extrême difficulté de concilier, si ce terme peut avoir un sens en l'occurrence- le rôle de service public et celui d'activité commerciale du transport aérien. On a beau retourner le problème sous toutes ses faces, l'aborder, par exemple, comme une lutte pour la disparition des monopoles, qui est une lutte très générale et très généreuse, le dilemme reste de définir clairement le rôle du transport aérien dans la société d'aujourd'hui, sans en nier du même coup l'ambiguïté. Service public et liberté de concurrence commerciale sont les deux pôles du débat, avec l'antinomie, l'exclusion mutuelle, peut-on dire, ou la tendance à l'exclusion mutuelle de la rentabilité générale à long terme et de la rentabilité particulière à court terme. Tout le débat de la privatisation est là aussi, dont il ne faut pas souligner en France l'actualité.

Non, la notion de service public n'est évidemment pas absente du traité de Rome, le marché commun étant institué au service du progrès économique et social des populations. Il serait absurde de prétendre le contraire. Les grands domaines publics, comme les transports, sont évidemment abordés en termes de politiques communes dans un but d'harmonisation et non de destruction des politiques nationales. La notion d'aménagement du territoire, qui en est un aspect particulier, n'est pas absente non plus, certainement pas depuis l'Acte Unique, qui en fait un objectif, et le traité de Maastricht, qui institue une politique et un fonds de cohésion devant assurer l'équilibre des chances de développement économique et social des régions. Le problème est, à la microanalyse, au vu des résultats sectoriels, ce qu'il advient de ces notions.

A cet égard, le transport aérien est un secteur à la fois typique et atypique. Typique, en ce qu'il concentre les éléments du problème en les "précipitant", au sens chimique du terme, et produit une formule quasi-exemplaire - du moins exemplative. Atypique, parce qu'il n'y pas d'autre secteur où la libéralisation ait été poussée aussi loin et aussi vite. L'évolution de la concurrence mondiale l'y entraînait peut-être, mais la force des réflexes de souveraineté rendait douteuse la réussite. Atypique aussi, car on constate que seul des secteurs et services autrefois monopolisés de droit, le secteur des services aériens a permis une baisse des tarifs.

Au fait, s'agit-il d'une réussite?

Il faut voir les choses en face : continuer à considérer les compagnies aériennes comme des instruments de service public les condamnait au déclin, et privait l'Europe de toute chance de compétitivité dans un marché mondial féroce concurrentiel. C'était aussi un "service" à rendre que d'acculer les compagnies aériennes européennes à la productivité requise par l'ouverture des marchés mondiaux. Car, bien évidemment, le phénomène n'est pas propre à l'Europe.

Et c'est une réussite, puisque les tarifs aériens -ou plutôt certains tarifs aériens-, ont baissé spectaculairement, comme je viens de le noter.

En somme, les étapes de la libéralisation, de 1987 à 1992, ont permis de la faire avancer sur trois tableaux à la fois : le tableau de l'accès au marché, autrefois tributaire des accords bilatéraux, le tableau des tarifs aériens et celui des règles de concurrence applicables au secteur. Il manque plusieurs volets pour que la liberté acquise soit plus qu'illusoire : une politique extérieure commune, la disparition de toute injection indue d'argent public dans les anciennes "compagnies nationales", qui entretiennent la surcapacité en pénalisant les opérateurs les plus efficaces, la prise en compte de la concurrence des modes de transport entre eux, l'harmonisation des conditions sociales, fiscales et de financement, le volet de l'infrastructure, car l'expansion continue du trafic aérien se heurte à la barrière de la capacité des aéroports et, dans une moindre mesure, à l'engorgement des voies aériennes gérées de façon disparate. Encore ne s'agit-il là que des conditions d'efficacité minimales requises pour le bon fonctionnement du système, dont le principe n'est pas en cause. Le principe, c'est celui de la liberté de concurrence. Qu'en est-il de son pendant, le principe du service public ? Précisément, au-delà des réglementations du "troisième paquet", ce qui manque le plus essentiellement, à mon avis, c'est une doctrine ferme, compréhensible et compréhensive de l'intérêt public en transport aérien, engendrant une série de mesures dans tous les domaines qui en relèvent essentiellement : la sécurité, l'infrastructure, la politique globale de transport, l'intérêt des usagers et des populations concernées, l'environnement, l'aménagement du territoire.

Il faudrait, concluait récemment un Forum belge, réunir trois critères sur la révolution des services autrefois en monopole : l'efficacité économique, l'équité et le long terme.

Que trouvons-nous dans la réglementation actuelle? Des mesures de libéralisation, comportant la présomption que ces mesures entraîneront "ipso facto" le développement économico-social des régions, et un certain nombre d'exceptions ou de restrictions à la liberté de concurrence, justifiées par des raisons de service public.

Ce n'est pas rien, me direz-vous, et j'aborderai d'autant plus volontiers dans ce sens qu'une centaine de nouvelles liaisons ville-à-ville ont été ouvertes depuis la libéralisation, sous le régime des obligations de service public.

Mais je demeure critique : un régime d'exception ne fait pas un régime de base, un cadre législatif stable assurant l'équité et l'avenir à long terme. Une présomption de bons résultats ne remplace pas la définition d'objectifs et de modes de fonctionnement ; le foisonnement n'est pas la planification et, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, nous sommes, pour cette raison, assez loin de compte.

Considérons la situation antérieure. Que ce soit en France, en Italie ou en Espagne, (pour ne prendre l'exemple que de ces trois pays) les concessions exclusives accordées à Air Inter, à Alitalia ou à Iberia leur permettait de soutenir l'exploitation de routes non rentables desservant des routes périphériques ou des régions en difficulté. La Convention avec Air Inter permettait à l'Etat français de pratiquer, à travers la concession exclusive, et la subsidiation mutuelle des lignes, une politique d'aménagement du territoire. J'ignore dans quelle mesure le Fonds de péréquation peut remplir le même office. Je devrais également en savoir davantage pour l'apprécier dans le cadre réglementaire européen. Du point de vue de la réglementation européenne, en tout cas, le régime des obligations de service public permet, dans des circonstances particulières et dans certaines conditions, aux Etats membres d'offrir une compensation financière, c'est-à-dire des subsides directs aux transporteurs et une concession d'exclusivité pour l'exploitation de routes répondant aux critères d'intérêt public. Mais les subsides directs sont des ressources rares et d'une fiabilité toujours relative, entachés de considérants divers et de précarité politique. Des situations particulières vont appeler des solutions particulières, au prix d'une procédure assez lourde et, en certains points, obscure. Cela équivaut-il à une approche systématique de l'aménagement du territoire ? On en jugera, mais j'ai des doutes.

La situation générale résultant de la réglementation libéralisante est la suivante. La concurrence sur les routes principales constraint les compagnies traditionnelles à fermer les routes problématiques utiles au développement régional. En outre, la concurrence aux aéroports et la rareté des créneaux horaires amène les opérateurs à retirer ces créneaux précieux des routes les plus faibles pour améliorer leur position de marché sur les routes à haute densité.

Le législateur s'en est rendu compte, et il a créé l'exception.

La première question est de savoir si cette exception est suffisante. La seconde est de se demander si une politique d'aménagement du territoire est encore possible au regard de la réglementation européenne en général. Nous n'avons pas le temps d'examiner ici cette question en profondeur. Elle exigerait notamment une analyse de l'application des règles de concurrence au cas d'espèce. Tentons toutefois, pour compléter et conclure cet exposé, de prendre un peu de hauteur à la lumière des principaux textes des traités et des règlements.

II. Les objectifs d'aménagement du territoire dans la réglementation communautaire des transports aériens

1. La notion d'aménagement du territoire dans le droit communautaire général

A l'arrière-plan de la réglementation en matière de transports aériens, il y a lieu d'observer le peu de place réservée par le Traité de Rome aux objectifs d'aménagement du territoire des Etats membres de la CEE.

On trouve dans le Préambule de ce traité, dans les articles 2 et 92 et encore dans le titre des Transports un certain nombre d'allusions à l'objectif d'équilibrage des opportunités économiques des régions.

Il s'agit toutefois moins là d'aménagement du territoire que d'harmonisation dans la réalisation du marché commun.

L'Acte Unique européen, entré en vigueur le 1er janvier 1987, introduit pour la première fois la notion d'aménagement du territoire, prise dans son acception communautaire. L'aménagement du territoire ainsi compris, en fonction d'un objectif de développement équilibré, fera l'objet d'une action spécifique dans les domaines de la politique régionale et de développement rural.

Le Traité de Maastricht étend le champ d'action de la Communauté, notamment, à une politique dite "de cohésion", tendant à renforcer sa cohésion économique et sociale et à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des moins favorisées, y compris les zones rurales. Depuis 1993, fonctionne dans ce but un Fonds de cohésion qui finance des projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens, dans les Etats membres dont le PNB se situe à 90% de la moyenne communautaire et qui ont mis en place un programme de convergence économique.

Le traité institue d'ailleurs aussi une politique commune de l'environnement.

On voit que ces actions sont centrées sur des objectifs relevant d'une planification centrale européenne (éventuelle) et suscitant des demandes régionales et nationales, mais que le concept traditionnel d'aménagement du territoire par les Etats membres, au niveau des territoires nationaux n'en est pas affecté.

Le Traité d'Amsterdam ne va pas modifier la donne à cet égard.

2. Les objectifs d'aménagement du territoire dans la réglementation des transports aériens

A. Historique

L'Europe conçoit-elle les transports aériens comme un outil de développement ? On pourrait le penser, à lire des documents anciens (un premier Mémorandum de la Commission, par exemple). Mais assez vite, et en tout cas depuis le "premier paquet" de règlements du Conseil, les objectifs de cet ordre ont quelque peu cédé le pas à l'impératif de la libre concurrence sur un marché dégagé des monopoles et des contraintes tarifaires. Le reste "vous sera donné par surcroît".

L'application de la liberté de concurrence au secteur correspond en effet à une certaine vision du développement des régions, qui devra résulter comme un bénéfice induit de la diversification des liaisons aériennes dans un marché ouvert. On pourrait observer que la prolifération n'est pas synonyme de planification, et que dans la mesure où la poursuite des objectifs d'aménagement du territoire implique une planification, nous restons assez loin de compte. Bien entendu, si la planification du développement n'est plus nécessaire parce que le développement est réalisé, les promoteurs de l'économie de marché auront eu gain de cause ; mais le pari n'est-il pas risqué?)

On trouvera le souci de "contribuer au développement des régions" (préambule), dans la première directive significative (83/416 du 25 juillet 1983 sur les transports aériens interrégionaux, c'est-à-dire les liaisons aériennes avec des aéroports autres que de catégorie 1 dans l'échelle OACI/CEAC)

Il est précisé que la libéralisation du trafic "ne porte pas atteinte aux dispositions législatives et réglementaires des Etats membres applicables sur le plan national, régional ou local qui concernent soit la protection de l'environnement, ou des conditions sociales, soit des questions relatives à l'implantation, à l'exploitation ou à la sécurité des aéroports ou de leurs installations."

Au reste, il est fait confiance au sens commercial des compagnies aériennes pour développer des liaisons rentables, et, par là le trafic aérien et indirectement l'économie des régions et la promotion des collectivités concernées.

Cette directive est à présent dépassée. On notera qu'elle précède de neuf ans le traité de Maastricht.

La notion de "service public" en transports aériens, envisagée pour justifier des exceptions limitées à la libre concurrence, apparaît dans le "deuxième paquet" (règlement 2342-90 du 24 juillet 1990). Le législateur européen considère "qu'il est nécessaire, dans des cas limités, de prendre des dispositions spéciales pour les services aériens sur les nouvelles liaisons entre les aéroports régionaux ainsi que pour les obligations de service public nécessaires au maintien des services vers certains aéroports régionaux." Cette notion nouvelle reste donc centrée sur les aéroports dits régionaux. On aperçoit le lien avec la politique qui sera définie à Maastricht. Le concept d'obligations de service public va quelque peu s'élargir, pour rejoindre mieux, dans le "troisième paquet" (1992) les objectifs généraux classiques d'aménagement des territoires nationaux (sur base d'autres critères que la seule appartenance des aéroports à une catégorie déterminée).

Le législateur s'est donc aperçu que la liberté ne suffisait pas dans tous les cas : des considérations d'intérêt général peuvent justifier des liaisons aériennes qu'aucun opérateur n'a envie d'assumer parce qu'elles ne sont pas rentables. Dans ce cas, il n'y a pas d'autre solution qu'une forme de concession-cahier des charges.

Certains reflets de l'idée de promotion des régions par la liberté du trafic apparaissent encore dans le règlement sur le fret aérien, lequel "constitue un élément essentiel des échanges" (considérant 7, règlement 294/91 du 4 février 1991).

B. Le règlement d'accès au marché de 1991

Mais c'est dans le règlement sur l'accès au marché, clé de voûte du "troisième paquet" aujourd'hui en vigueur (règlement 294/91 du 4 février 1991), que nous trouvons le siège de la matière et la doctrine sous-jacente qui prévaut actuellement.

Cette doctrine est simple. Elle est cohérente avec l'article 92 du Traité de Rome, la jurisprudence et la théorie de l'universalité du traité. La liberté de circulation d'établissement et de concurrence est le principe moteur du marché commun (intérieur). Titre d'exception à ce principe, on peut admettre, dans des conditions bien précises, le droit des Etats membres à instituer des obligations de service public. D'autre part, ils conservent des prérogatives administratives, pour autant qu'ils ne créent, en en usant, ni discrimination entre les transporteurs ni distorsion de concurrence.

Techniquement, les modalités de ce régime d'exception s'articulent autour des prérogatives aéroportuaires des pouvoirs publics, et, surtout, des obligations de service public qu'ils peuvent imposer en accordant parfois aux exploitants un régime d'exclusivité et des compensations financières particulières.

a) Philosophie du système

Pour rappel du principe de base : les transporteurs aériens communautaires enregistrés dans un des Etats de l'Union, sont autorisés par le ou les Etats membres concernés à exercer les droits de trafic sur des liaisons intracommunautaires. Formulation douce d'un principe révolutionnaire et à portée multiple.

Depuis l'ouverture du cabotage le 1er avril 1997, tous les droits de trafic sur toutes les liaisons à l'intérieur de l'Union Européenne sont acquis automatiquement à tous les transporteurs aériens communautaires pourvus d'une licence d'exploitation délivrée par un des Etats membres. Les accords bilatéraux et les régimes d'autorisations unilatérales antérieurs sont vidés de leur objet dans les relations aériennes entre Etats membres. Les concessions exclusives des compagnies dites "nationales" ou "de pavillon" n'existent plus. Ceci condamne définitivement l'attribution à titre exclusif d'une concession sur les lignes extérieures et renvoie caduque la convention de l'Etat avec Air Inter.

La liberté favorise à la fois les opérateurs, les usagers et les collectivités bénéficiaires des services aériens.

On notera une fois encore, du point de vue de l'aménagement du territoire, que la loi du marché étant imprévisible, s'en remettre à elle du soin de développer les régions est manifestement un pari sur l'avenir, que divers éléments peuvent déjouer, par exemple, la tendance à la concentration du trafic sur quelques aéroports principaux.

Un mécanisme correcteur, introduisant des sauvegardes, est donc nécessaire. La philosophie du système suppose quelques exceptions. La principale concerne les obligations de service public.

b) Les obligations de service public

Aux termes de l'article 2 (o) du règlement, il s'agit de "normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial".

Aux termes de l'article 4, les obligations de service public peuvent être imposées "sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située sur son territoire ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport régional situé sur son territoire, si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport", et ce "dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de service adéquate répondant à des normes fixes" (énoncées ci-dessus).

Telles sont les conditions générales. Pour déterminer si elles sont bien réalisées en l'espèce, (notamment quant au caractère "vital" des liaisons aériennes pour le développement économique de la région) l'Etat membre considère avant tout "l'intérêt public" (§. b)1)

Critère non autrement défini et relativement tautologique (les obligations de service public sont imposées en fonction de l'intérêt public...) Mais critère intéressant dans notre matière, puisqu'il relève de l'appréciation de chaque Etat membre, sur base de paramètres qui peuvent s'identifier aux objectifs nationaux d'aménagement du territoire.

Les autres critères, plus précis, sont vérifiables par les institutions communautaires au titre de prescriptions de droit communautaire :

- il faut apprécier "la possibilité, notamment pour les régions insulaires, de recourir à d'autres formes de transport" et "la capacité de ces formes de transport à répondre aux besoins considérés" (la réglementation n'est pas assez fouillée pour permettre des moyens de comparaison entre modes de transport et l'on ne peut s'appuyer actuellement que sur une jurisprudence relative au droit de la concurrence et fondée sur la notion de "marché pertinent", ce qui est un tout autre problème) ;

- on tiendra compte aussi des tarifs et des conditions de transport (sans doute pour s'assurer que le transporteur répondra à la demande dans des conditions abordables pour la population locale concernée) ;

- on examinera enfin "l'effet conjugué de l'exploitation sur la liaison en cause de tous les transporteurs aériens exploitant ou comptant exploiter cette liaison" (notion quelque peu obscure, notamment dans son dernier élément ; heureusement, il est permis d'assurer au concessionnaire une garantie de non concurrence pendant un certain temps, de manière à ne pas décourager l'investissement).

Dans les paragraphes c) et suivants de l'article 4 sont énoncées les diverses modalités, parfois assez techniques, de la mise en oeuvre de l'obligation de service public : nous ne nous y attarderons pas dans le cadre de la présente analyse. Elles traitent notamment de l'appel d'offres obligatoire, de la limitation de l'exploitation à un seul opérateur, etc.

c) La répartition du trafic à l'intérieur d'un système aéroportuaire

Aux termes de l'article 8.1, le règlement "n'affecte pas le droit d'un Etat membre de réglementer, sans discrimination fondée sur la nationalité ou l'identité du transporteur aérien, la répartition du trafic entre les aéroports situés à l'intérieur d'aéroportuaire."

d) Limitations ou refus de droits de trafic

Aux termes de l'article 9, "lorsqu'il existe des problèmes graves de congestion et/ou en matière d'environnement, l'Etat membre responsable peut... imposer des conditions, limiter ou refuser l'exercice des droits de trafic, notamment lorsque d'autres modes de transport peuvent fournir un service satisfaisant".

Ces conditions constituent, ici aussi, des prescriptions communautaires impératives, susceptibles par conséquent de jurisprudence communautaire. Elles relèvent pourtant d'une appréciation de l'Etat concerné et d'une considération limitée de l'aménagement du territoire.

Remarque sur les législations concurrentes :

L'article 8, paragraphe 2 du règlement fait clairement état de coexistence des normes communautaires et nationales, régionales et locales dans certains domaines.

"L'exercice des droits de trafic est soumis aux règles d'exploitation communautaires, nationales, régionales ou locales publiées concernant la sécurité, la protection de l'environnement et la répartition des créneaux horaires."

Mais il faut se rappeler la hiérarchie des normes, c'est-à-dire la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, consacrée par la Cour de Justice.

C. Réglementations postérieures au "troisième paquet"

Ce qu'on appelle communément le troisième paquet de mesures de libéralisation, à savoir l'ensemble des règlements entrés en vigueur en 1992 et applicables aujourd'hui, ne peut être, aux yeux de la Commission, que complété par des mesures d'application. (Il n'y aura pas de "quatrième paquet").

Certaines de ces mesures étaient prévues dans les règlements eux-mêmes : c'est le cas de la libéralisation du cabotage à la date du 1er avril 1997.

D'autres sont complémentaires : règlements sur les services informatisés de réservation et sur l'attribution des créneaux horaires aux aéroports.

Cette dernière question est particulièrement cruciale.

On l'a vu, dans la répartition des lignes à l'intérieur d'un même système aéroportuaire, les gouvernements sont libres à condition de ne pas créer de discrimination indue.

On sait par l'exemple d'Orly (décision de la Commission entérinée par la Cour de Justice, en matière d'attribution de certaines lignes intérieures à certains transporteurs obligés de desservir ces lignes à partir de l'aéroport de Paris CDG) que cette liberté est très "surveillée" et que les conditions d'interprétation du règlement sont restrictives, dès lors qu'il serait porté atteinte aux principes de libre concurrence et de non-discrimination.

Dans la répartition des créneaux horaires, les gouvernements ou leurs administrations, ou encore les autorités locales et aéroportuaires jouent évidemment un rôle qui reste important, mais les règles du jeu sont fixées et vont l'être encore davantage, par les institutions européennes et mises en oeuvre par la Commission.

Dans la version définitive du règlement sur les créneaux horaires, que restera-t-il comme liberté aux pouvoirs publics d'influencer la protection des lignes nécessaires à l'aménagement du territoire ? Il est impossible de le prédire actuellement.

Dans l'état actuel des choses, le maintien du droit des compagnies établies sur des créneaux horaires de les conserver, quitte à ce que les droits délaissés soient répartis en "pool" par un coordinateur, ne crée pas de grands bouleversements par rapport aux interventions publiques. Il en irait autrement si les propositions en cours de discussion aboutissaient. Dès lors, par exemple, que tous les droits aux créneaux horaires seront accessibles à tous les candidats et, éventuellement, mis en adjudication publique, tout

privilège ou favoritisme deviendra impossible, -hormis le cas des obligations de service public, qui n'affecteront d'ailleurs pas spécialement la répartition des plages. La "commercialisation" de l'accès libéralisé deviendra intégrale. En pratique, au niveau des créneaux d'accès proprement dits, il ne restera plus de liberté d'intervention publique en faveur de l'une ou l'autre desserte privilégiée pour des raisons d'aménagement du territoire.

Il est vrai que nous n'en sommes pas là, le Conseil n'ayant pas encore pris de position en la matière.

3. Réflexions

A. Place de l'aménagement du territoire dans la réglementation

L'aménagement du territoire au niveau de l'ensemble du "territoire" européen, sous l'autorité du pouvoir européen, est une ambition, qui reste largement un voeu pieux.

L'aménagement du territoire national par les autorités étatiques et les pouvoirs locaux, en revanche, constitue, dans notre matière en tout cas, un concept peu important face à la liberté de concurrence, et qui relève de régimes exceptionnels. On le retrouve essentiellement dans l'article 4 du règlement d'accès, qui traite des obligations de service public, et subsidiairement dans l'article 9, qui évoque des considérations locales.

Il ne faudrait toutefois pas sous-estimer les possibilités ouvertes par l'article 4. Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation, 520 liaisons nouvelles, de ville à ville, ont été ouvertes, ce qui est considérable : sur ces 520 liaisons nouvelles, 100 l'ont été sous le régime des obligations de service public, la plupart d'ailleurs en France.

Certes, ces liaisons sont limitées aux aéroports desservant des zones "périphériques" ou "de développement", et aux "liaisons à faible trafic à destination d'un aéroport régional" à condition qu'elles soient considérées comme vitales pour le développement économique de la région".

Ce sont là des notions toujours susceptibles d'interprétation restrictive (puisque le domaine est d'exception). Mais elles se combinent avec celle d'intérêt public, beaucoup plus confortable puisque relevant de l'appréciation globale des pouvoirs publics concernés.

B. Possibilités et formes d'intervention

Toute aide publique aboutissant à une distorsion de concurrence est interdite. Toute interprétation du règlement d'accès qui a le même effet est susceptibles d'être condamnée.

Le règlement sur l'attribution des créneaux horaires, en cours de révision, impose en tout cas l'impartialité et l'absence de discrimination, donc l'interdiction de tout régime de

faveur créé pour répondre à des objectifs particuliers, tels que l'aménagement du territoire. Telles sont les limites.

D'autre part, les collectivités locales peuvent, en pratique, susciter l'ouverture de liaisons aériennes qui leur paraissent répondre aux besoins du marché. A leurs appels d'offre (si l'on peut ainsi s'exprimer) ou plutôt à leurs appels du pied peut répondre n'importe quel transporteur aérien de n'importe quel pays de l'Union européenne. Qu'on songe par exemple, au coup de fouet que donne la possibilité d'échapper aux monopoles des compagnies nationales et à l'obligation de faire transiter le trafic par les capitales (exemples du Danemark : liaisons Jutland, ou de l'Espagne : liaisons Catalogne ; voir encore les lignes en septième liberté : Lyon-villes du Nord de l'Italie par des compagnies comme la Sabena. Charleroi-Dublin par Ryan Air etc.).

Personnellement, il me paraît qu'il y a lieu d'éviter la concentration des liaisons aériennes aux principaux aéroports, déjà saturés, ceci, tant dans l'intérêt de la sécurité aérienne que de l'efficacité, et de favoriser au contraire la décentralisation du transport aérien, sa diversification, favorables au développement économique décentralisé des régions tant nationales que transnationales.

Enfin, il faut faire preuve d'imagination et de volonté politique : la France l'a fait. par exemple, en substituant le régime de péréquation au régime de concession antérieur des lignes domestiques. Il s'agit de mettre à profit la libéralisation en tentant de la concilier avec des objectifs supérieurs.

Mais à la question : la place faite à l'aménagement du territoire dans la réglementation proprement dite est-elle suffisante ? il faut répondre par la négative. Il s'agit des ressources qu'offre la liberté des marchés ; il ne s'agit pas d'une politique, et encore moins d'un système réglementaire cohérent.

C. Et les transporteurs ?

Même remarque pour ce qui concerne les transporteurs aériens. Ils ne profitent peut-être pas assez des occasions que leur offre la libéralisation, mais cela ne signifie pas pour autant la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire.

- Ils peuvent se mettre sur les rangs pour l'attribution des liaisons d'intérêt public.
- Ils peuvent étudier les perspectives de développement des marchés interrégionaux et les mettre à profit en obtenant l'accord des pouvoirs locaux.
- Ils peuvent, par leurs actions sur les marchés, développer considérablement le trafic aérien entre certaines régions d'Europe.

D. Conclusion

Nous professons depuis un certain temps déjà qu'il est indispensable d'assortir la libéralisation du transport aérien, qui est positive en soi, d'une politique commune cohérente de l'intérêt public en aviation civile, de manière à assurer, à titre de garanties fondamentales, la sécurité aérienne, le développement harmonieux de l'infrastructure, le respect de l'environnement, la sauvegarde des intérêts des usagers comme des populations concernées par les opérations aériennes et la possibilité pour les pouvoirs publics de pratiquer, à travers et grâce à l'impact du transport aérien, une véritable politique d'aménagement du territoire. Au regard des objectifs des traités fondateurs, il est absurde de se priver des moyens de planification d'un outil aussi puissant de développement que peut l'être l'aviation commerciale, une activité dont la croissance est continue et supérieure à la moyenne industrielle.

(En revanche, cette croissance même est menacée si l'on n'assure pas certaines sauvegardes de manière cohérente).

Cet ensemble de concepts devrait pouvoir s'appliquer aux territoires nationaux et, complémentairement, à ce qu'on pourrait appeler le "territoire européen", au prix des transferts appropriés de souveraineté dans le respect de la subsidiarité. D'ores et déjà, l'Union européenne a transformé, pour se l'approprier, le concept de "territoire" défini à l'article 2 de la Convention de Chicago de 1944, tout au moins pour ce qui concerne un certain nombre d'effets pratiques de cette notion. Elle devrait tirer les conséquences logiques de l'intégration commerciale et de la libéralisation commerciale des transports aériens dans le marché intérieur, en se faisant une doctrine claire de l'intérêt public à sauvegarder en toute hypothèse. Ce n'est pas en introduisant des régimes d'exception, plus ou moins transitoires et vulnérables qu'elle y parviendra : c'est en abordant franchement le problème.

Ajoutons que la relative insécurité juridique qui règne actuellement ne permet pas toujours aux acteurs publics de pratiquer une politique suivie et durable d'intervention en matière de services aériens, compatible avec la poursuite d'objectifs d'aménagement du territoire. Des possibilités importantes existent de s'adapter à la nouvelle donne ; il faut en faire usage ; "de lege ferenda", il y aurait un grand effort à faire pour mieux situer le cadre réglementaire européen dans une politique d'ensemble.

LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LE TRANSPORT AERIEN FRANÇAIS

Loïc GRARD

LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DANS LE TRANSPORT AERIEN FRANCAIS

Loic GRARD¹

Introduction

Selon certains courants de pensée, peut-être excessifs, le marché régule tout, y compris l'aménagement du territoire. Ce point de vue est parfaitement démenti dans le secteur aérien pour lequel la déréglementation a eu pour effet de refaçonner les réseaux dans le sens de leur simplification. Dorénavant les transporteurs développent leur activité à partir d'un aéroport jouant le rôle de noeud de correspondances : le hub.

Par exemple, entre 1990 et 1992, Air France a supprimé 12 dessertes au départ de Bordeaux Mérignac au profit de liaisons de rabattement vers Paris où les passagers changent d'aéronef pour leur destination finale. Cette politique fut stigmatisée par les C.C.I. en raison du désengagement de la compagnie nationale défavorable à l'aménagement du territoire². L'obligation de transiter par le hub parisien ne convient au monde des affaires de province en raison des pertes de temps engendrées. Faut-il en déduire que le hubbing signifie la centralisation ? Plus largement, la loi du marché débouche-t-elle sur la centralisation au détriment de l'aménagement du territoire ?

Du point de vue du droit communautaire, la réponse à cette première question semble positive, car la législation de 1992 qui a déterminé l'ouverture actuelle du marché ne se résume en aucun cas au tout marché³. Le règlement CE n° 2408 / 92 du Conseil dans son article 4 prend en considération le fait que la création ou le maintien de certaines dessertes sont nécessaires à l'aménagement du territoire et appelle l'imposition d'obligations de service public. Toutefois ce nouveau régime de desserte des régions isolées heurte directement les habitudes françaises qui reposent sur le tout service public pour soustraire l'activité aérienne à la concurrence.

Il est vrai que l'aménagement du territoire français s'impose incontournablement comme fondement d'obligations de service public pesant sur le transport aérien ; cela pour au moins deux raisons :

En premier lieu, l'absence de liaison régulière entre la capitale et une ville de province de moins de 50.000 habitants peut obérer l'installation d'activités économiques dans celle-ci. Par exemple, la desserte d'Agen par T.G.V. suppose un trajet de 4h50, alors que par avion le vol dure environ 1h. Dans le second cas, l'aller-retour dans la journée pour affaires est facile, dans le premier impossible.

En second lieu, le coût en infrastructure est moindre pour l'avion que pour le T.G.V. Même si ce dernier rapproche les régions, il n'est pas de ce point de vue une arme absolue, notamment du fait des reliefs en France. Comment relier efficacement les

¹ Professeur à l'Université Montesquieu. Bordeaux IV.

² Martine Laronche : « Air France délaisse la province » le Monde. 30 novembre 1992

³ Robert Espérou : « La libération du transport aérien en Europe », la documentation française. Coll. Regards sur l'actualité, février 1997, pp. 3-16

deux métropoles régionales que sont Bordeaux et Strasbourg, si ce n'est par avion ? Dans les exemples choisis les dessertes prises en considération ne se justifient pas du point de vue de la rentabilité et du marché. En revanche, elles s'imposent comme moteur du rapprochement et du développement local. La fonction du service public devient ici évidente. Jusqu'à une date récente, elle a été assurée par Air Inter.

1. Le système Air Inter

Le droit positif français aborde traditionnellement l'activité de transport aérien en terme de service public. Ainsi, peut-on lire dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 1982 « *M. Bugnet Jean* »⁴ que « la compagnie nationale Air France est chargée de l'exploitation d'un service public industriel et commercial ». Dans cette perspective, dans l'arrêt du 5 novembre 1993, « *Fédération nationale des syndicats de transport C.G. T. et autres* »⁵, le Conseil d'Etat admet implicitement que les compagnies aériennes Air France, Air Inter, T.A.T. pour faire face à leurs obligations de service public dans l'exploitation de lignes intérieures sont autorisées à affréter des appareils immatriculés à l'étranger en dérogation aux principes du code de l'aviation civile.

Dans cette perspective, la compagnie Air Inter occupait une place particulière, résultant d'une convention signée avec l'Etat, datant de 1985 qui lui confère une position d'exclusivité sur son réseau⁶ dans la mesure où elle s'engage à « *assurer sa mission de service public dans le cadre de la législation en vigueur, en offrant au moindre coût le meilleur service possible, notamment en ce qui concerne la continuité et la régularité* ». Dans ce cadre, la convention exige d'Air Inter une démocratisation du transport aérien intérieur notamment par une politique tarifaire appropriée, une contribution active au développement de la politique de régionalisation et d'aménagement du territoire, la poursuite d'une politique sociale conforme aux objectifs du gouvernement. A ces fins, elle devait dégager l'autofinancement nécessaire à son expansion, le renouvellement de sa flotte et l'amélioration de sa productivité. Air Inter ne bénéficiait donc pas de subvention. Les droits exclusifs qu'elle détenait sur les lignes rentables (ex : Orly/Nice, Orly/Marseille, Orly/Toulouse, Orly/Bordeaux) lui permettait de dégager les bénéfices permettant de financer le maintien de liaisons déficitaires sur la base d'exigences précises en terme de continuité, de tarif et de qualité. Ce système reposait donc sur la péréquation financière inhérente à la logique du réseau⁷. Force est de souligner qu'il a permis de bâtir un réseau cohérent, de situer le marché intérieur français au premier rang en Europe, d'offrir un service fiable le plus souvent ponctuel par une entreprise rentable

⁴ Inédit

⁵ Lcb. 563

⁶ Sur le marché français jusque 1995, Air Inter détenait un quasi monopole. Un certain nombre de compagnies régionales se sont toutefois créées dans les années 1970 pour exploiter des liaisons bénéficiant de l'aide de la DATAR et des CCI locales : soit une trentaine de liaisons en 1994, avec des tarifs élevés et une qualité de service inférieur à Air Inter. V. Olivier Dupéron : « La mise en œuvre d'une politique commune et ses conséquences dans le secteur du transport aérien en Europe », *Les cahiers de l'administration territoriale*, n° 15, 1996, pp. 15-35

⁷ C. STOFFAES : « L'Europe et l'utilité publique », *Rapport au ministre de l'économie*, éd. ASPE, coll. Rapports officiels, 1995.

et peut-être la plus sûre du monde⁸. Toutefois, il est juste de mentionner l'argument⁹ suivant lequel l'absence de subvention en faveur d'Air Inter depuis 1971, l'a contrainte à rapprocher les tarifs des coûts, donc d'utiliser des appareils gros porteurs au détriment de la fréquence, de maintenir le réseau plutôt que l'étendre toujours plus¹⁰. En 1992, 21 lignes bénéficiaires (dont 12 à gros trafic) permettent le maintien d'une cinquantaine de dessertes déficitaires (dont 42 intérieures)¹¹. Mais la concurrence T.G.V. a fragilisé l'équilibre des lignes vers l'Ouest et le Sud-Ouest (Bordeaux).

La concurrence sur Orly/Nice a fortement amoindri la capacité de cette desserte à contribuer à la péréquation. En tout état de cause, on assista à une altération du système « Péréquation interne » d'Air Inter. Alors que l'exclusivité sur le réseau a permis la solidarité des lignes et donc la qualité requise pour l'ensemble du service, celle-ci a été remise en cause du fait du droit communautaire. Ce qui a mis à bas le système Air Inter de service public en faveur de l'aménagement du territoire.

Toutefois, si le droit communautaire a précipité directement le système Air Inter, un autre phénomène inhérent aux années 1980 y a contribué : la décentralisation. Air Inter représentait à tous égards une logique venant du centre vers les collectivités locales incompatibles avec l'autonomie obtenue depuis 1982 sur la base des lois de décentralisation. Plus ou moins expressément, les régions ont pris appui sur le droit communautaire en faveur d'un système les faisant participer à l'aménagement du territoire par le transport aérien. Air Inter a donc été prise en étau par les deux phénomènes font des années 1980 : communautarisation-décentralisation.

2. L'incompatibilité du système français avec le droit communautaire

L'article 5 du règlement n° 2408/92 dispose que sur les liaisons intérieures pour lesquelles une concession exclusive a été accordée par voie législative ou contractuelle et sur lesquelles d'autres formes de transport ne peuvent assurer un service adéquat et continu, le droit exclusif peut subsister jusqu'à son échéance ou pendant trois ans, selon la date la plus proche. Sur cette base, l'exclusivité d'Air Inter et donc le « système Air Inter » pouvait se maintenir jusqu'au 1er janvier 1996, ce qui laissait trois ans à la France pour adapter le mode d'exploitation de son réseau intérieur.

En dépit de cette disposition, l'exclusivité d'Air Inter sur Paris Orly/Marseille et Paris Orly/Toulouse a été contestée par T.A.T. auprès de la Commission qui lui a donné raison dans une décision n° 94/291 du 27 avril 1994¹². Cette dernière, sur la base d'une interprétation de l'article 5 selon laquelle l'exclusivité s'entend de ville à ville et non

⁸ Depuis deux ans, à l'aéroport de Biarritz, certains jours en raison des conditions météo, les transporteurs ont dû se dérouter sur Toulouse, hormis Air Inter équipée pour atterrissage en tout temps.

⁹ O. DUPERON : « Le fonds de péréquation des transports aériens ou la mise en œuvre d'une conception européenne du service public dans le domaine Aviation civile française ». RFDAS. n°1/96, p. 35

¹⁰ D. BONNET : « Transport aérien domestique et concurrence. Le cas Paris-Marseille », Transports n° 360. juillet-août 1993.

¹¹ P. AUBERGER, Rapport AN n° 580, annexe 23, p. 25, 7 octobre 1993.

¹² J.O.C.E. n° L. 127 du 19 mai 1994, p. 32.

d'aéroport à ville, et sur le constat suivant lequel en raison de l'accord Commission/France du 30 octobre 1990, T.A.T. dessert Marseille et Toulouse à partir de Charles de Gaulle, décida qu'il n'y avait pas exploitation exclusive et donc que T.A.T. était en droit de concurrencer Air Inter à partir d'Orly. Depuis cette décision, Air Inter a perdu l'exclusivité sur ses lignes les plus rentables et ne peut donc plus faire jouer valablement la solidarité pour conserver son réseau.

Le gouvernement français, incapable de remplacer le système Air Inter dès 1994, saisit la Cour de Justice d'un sursis à exécution de la décision de la Commission, pour plaider qu'Air Inter perdrat, en moins d'un an, 35 % de ses deux marchés principaux et serait contrainte de mettre fin à la desserte de liaisons non rentables mais nécessaires au développement des régions et qu'il ne peut substituer le système de péréquation prévu par le droit communautaire avant fin 1995. Dès lors, la fin de l'exclusivité d'Air Inter causerait un préjudice grave à l'organisation des transports aériens français et à la politique d'aménagement du territoire.

La cour n'a pas retenu ces arguments, considérant que le risque d'abandon de certaines lignes régionales déficitaires était très hypothétique, et que le gouvernement français a la possibilité de substituer au système conventionnel Air Inter, le système prévu par l'article 4 du règlement n° 2408/92 du Conseil. Dans son ordonnance du 26 octobre 1994¹³, la cour a clairement incité le gouvernement français à se conformer à la législation communautaire pour imposer des obligations de service public, permettant de contribuer à l'aménagement du territoire par le transport aérien.

Ainsi, dès le début de l'année 1995, les plus grandes lignes françaises furent ouvertes à la concurrence et depuis le 24 octobre 1995 l'ensemble des dessertes aériennes. La multidésignation s'est installée sur les lignes à haut trafic et donc à forte rentabilité commerciale. Les usagers de ces dernières bénéficient de la compétition tarifaire, au détriment des destinations moins demandées. Les transferts financiers dont elles profitaient en raison de la surtarification des plus rentables ne pouvant plus s'effectuer, il y avait donc risque d'augmentation des prix, voire disparition des dessertes des zones les moins nanties. Dès la fin de l'année 1995, Air Inter évalue à -10 % la baisse de rentabilité des liaisons concurrencées¹⁴.

Le temps de la péréquation interne à une entreprise qui propose un réseau exclusif fondé sur le service public, est révolu. Désormais, l'obligation de service public est une exception au principe général de liberté d'accès au marché découlant de l'article 3 § 1 du règlement n° 2408/92 du 23 juillet 1992.

Le système Air Inter condamné, c'est largement à l'instigation de la France que l'article 4 a été inscrit dans le règlement n° 2408/92 pour admettre dans certaines hypothèses l'exploitation de lignes non pas sur la base du marché mais sur celle du

¹³ Aff. C.174/94 France c/ Commission, Rec. 1, 5229.

¹⁴ F. Asensi, Rapport A.N., Avis 12 octobre 1995.

service public. Le régime juridique introduit par l'article 4 peut être résumé de la manière suivante¹⁵:

1. L'article 3 instaure une double liberté : liberté d'accès aux lignes - liberté pour fixer les conditions d'exploitation
2. L'article 4 fonde une simple liberté : liberté d'accès à une ligne dont les conditions d'exploitation sont réglementées sur la base de règles de service public
3. Subsiliairement, dans la mesure où aucun transporteur ne s'engage sur la ligne conformément aux obligations de service public, un appel d'offres peut être lancé afin de réserver la desserte à une seule compagnie admise à solliciter des compensations financières aux pertes qu'elle est susceptible d'enregistrer.

Sur les bases ainsi posées par le règlement n° 2408/92, les obligations de service public aérien en France reposent à un double niveau juridique :

En application du règlement, les lignes les plus nécessaires à l'aménagement du territoire deviennent des lignes réglementées (I).

Pour les moins rentables, une exploitation exclusive avec éventuellement compensation des pertes est aujourd'hui possible, en raison de l'adaptation de la législation française pour créer un Fonds de Péréquation des transports aériens (F.P.T.A.). (II).

I - Des liaisons périphériques réglementées en application du droit communautaire

Après plus de deux ans de mise en oeuvre de l'article 4 §1 a) du règlement n° 2408/92, un certain nombre de précisions se dégagent quant aux « *normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix* » admises comme obligations de service public pouvant être imposées sur une liaison aérienne donnée. Celles-ci proviennent surtout et d'abord des fort nombreuses communications de la Commission¹⁶ à propos des liaisons françaises intérieures rendues publiques principalement en 1995 et 1996. Ensuite, d'autres initiatives plus éparses en ce sens, ont été prises tour à tour par l'Irlande, la Suède, le Royaume-Uni, le Portugal, la Norvège. La prééminence française n'a pas lieu de surprendre, le réseau national étant le plus dense d'Europe. Toutefois, prééminence ne signifie pas spécificité. Les particularismes des exigences de service public proviennent plus nettement des îles qu'il convient de distinguer des liaisons continentales en terme d'obligations de service public.

¹⁵ V. L. GRARD : « Les obligations de service public et le transport aérien ». Colloque CEDECE Strasbourg, 17-19 octobre 1996, sous presse documentation française, coll. Etudes de la CEDECE.

¹⁶ Les communications informent de l'imposition d'obligations de service public sur la base de l'article 4 du règlement n° 2408/92, elles sont publiées au J.O.C.E., série C du même jour.

A - Les liaisons continentales

Un certain nombre d'exigences figurent immanquablement parmi les obligations de service public. D'autres figurent sporadiquement dans les communications de la Commission : elles sont souvent rendues nécessaires par la spécificité d'une desserte, parfois leur motivation n'est pas nette.

1° Les obligations immanquablement imposées

Toutes les communications rendant publiques des obligations de service public contiennent des développements relatifs à la fréquence, la capacité et le type d'aéronef, aux horaires et à la continuité.

a) Les fréquences

Les différentes communications fixant des obligations de service public déterminant d'abord une fréquence. Celle-ci comprend plusieurs étages : fréquence annuelle, hebdomadaire, quotidienne.

En ce qui concerne la fréquence annuelle, la plupart des communications exigent un service toute l'année. Dans quelques hypothèses, celui-ci est admis à s'interrompre au mois d'août ou plus permissivement est fixé sur 48 semaines au moins. Notons toutefois, que durant l'été 1997, certains abonnés se sont plaints de la réduction des vols...

Dans le même ordre d'idée, au plan de la fréquence hebdomadaire, coexistent des liaisons sur lesquelles les obligations de service ne sont imposées qu'entre le lundi et le vendredi avec des dessertes sur lesquelles un service minimum est également exigé le week-end. Il faut en déduire une tendance dominante limitant le service public à la clientèle d'affaire d'une autre qui prend en considération également un service public nécessaire aux déplacements pour motifs plus personnels (loisir ou autres).

Nonobstant cette tendance dominante, il convient de mettre en exergue une communication particulièrement originale du 18 mars 1997, à propos de la ligne Paris Orly/Rochefort Saint-Agnan¹⁷ qui exige que la desserte soit exploitée au moins dix semaines entre le dernier vendredi de juin et le premier lundi de septembre à raison d'un aller-retour par semaine dans le sens Paris-Rochefort le vendredi et Rochefort-Paris le Lundi. En somme, un service public saisonnier pour le week-end à Rochefort ou sur l'île d'Oléron... Compte-tenu du fait que l'appareil doit être de capacité maximale de 46 passagers ; il faut donc déduire que 46 personnes travaillent la semaine à Paris et passent la fin de semaine en Saintonge ; qui sont-elles ?

Sur le plan quotidien, la plupart des dessertes suppose un ou deux aller-retour le matin et le soir, parfois en milieu de journée, du lundi au vendredi. Dans quelques hypothèses, les règles sont beaucoup plus précises, la fréquence variant selon le moment

¹⁷ J.O.C.E. n° C. 87, du 18 mars 1997, p. 5.

de la semaine de l'année ; des excès de précisions qui se confinent « au sur mesure » et peuvent laisser craindre des dérapages des obligations de service public en obligations de service personnel (V. notamment Paris/Bergerac/Périgueux, Communication du 26 avril 1997¹⁸).

b) Les horaires

Toutes les communications placent les horaires en obligations de service public. Pour les liaisons françaises, une exigence revient systématiquement, l'amplitude de 8 heures entre le vol du matin et le vol du soir, laissant un délai raisonnable pour que l'usager puisse vaquer à ses affaires. On peut parler de règle des 8 heures. On peut ici noter que par exemple dans le cas Paris Orly/Aurillac, les 8 heures d'amplitude sont prévues pour les séjours dans l'une ou l'autre ville (communication 1er septembre 1995¹⁹), alors que dans la situation Pau/Nantes, les 8 heures ne sont exigées que pour les séjours à Nantes²⁰...

Au delà de l'amplitude entre l'aller et le retour, la fixation des horaires fait l'objet d'une régulation plus ou moins impérative. On distingue entre les créneaux horaires réservés, les horaires souhaités (Lorient/Lyon²¹), les horaires demandés (Aubagne/Marseille), les horaires fixés (Brest/Lyon, 25 mai 1996²²). Dans ces différentes hypothèses, les pouvoirs publics fixent une heure limite d'arrivée à destination à ne pas dépasser (Paris Orly/Albi, communication du 28 octobre 1995²³ ; Paris/Montbelliard, communication du 30 décembre 1995²⁴ ; Brest/Lyon, communication du 25 mai 1996).

c) La continuité du service

En terme de continuité, la même formule revient de manière systématique. « *sauf en cas de force majeure, le nombres de vols annulés pour des raisons directement imputables au transporteur ne doit pas excéder, par saison aéronautique I.A.T.A. 3 % du nombre de vols prévus. Les services ne peuvent être interrompus par le transporteur qu'après un préavis minimal de six mois* ». Dans quelques hypothèses, dans l'optique de l'article 4 § 1 c) du règlement du Conseil n° 2408/92, il est précisé que tout transporteur qui prévoit d'exploiter les liaisons mentionnées doit garantir qu'elles seront exploitées pendant au moins douze mois consécutifs. Cette exigence n'est admise par la législation communautaire qu'au cas où d'autres formes de transport ne peuvent assurer un service adéquat et continu. Cette faculté n'a été mise en oeuvre que dans la communication Pau/Biarritz/Lyon/Marseille (25 mai 1996²⁵), peut-être aurait-elle pu être imposée pour d'autres dessertes telles Brest/Lyon, etc...

¹⁸ J.O.C.E. n° C. 123, p. 6.

¹⁹ J.O.C.E. n° C. 227, p. 3.

²⁰ J.O.C.E. n° C. 188, p. 8.

²¹ J.O.C.E. n° C. 188, p. 7.

²² J.O.C.E. n° C. 151, p. 3.

²³ J.O.C.E. n° C. 284, p. 14.

²⁴ J.O.C.E. n° C. 350, p. 10.

²⁵ J.O.C.E. n° C. 151, p. 5.

d) La capacité et le type d'aéronef

L'utilisation de l'aéronef se trouve, elle, aussi réglementée en terme de capacité et en terme technique. La plupart du temps, les communications imposent des appareils de capacité minimale en terme de siège, sans distinguer selon le jour ou la période de l'année. Dans certains cas, en revanche, l'obligation se fait plus précise soit en distinguant selon la période, soit en fixant un double seuil en terme de sièges par aéronef par jour (25 mai 1996, communication Pau/Biarritz ; Lyon/Marseille). Ici, l'obligation de service public peut être très ciblée. Par exemple, la communication du 5 octobre 1994 à propos de Strasbourg/Bruxelles dispose... « *qu'au cours de chaque semaine de session du Parlement européen à Strasbourg, la capacité offerte à la réservation sur chacun des vols doit être portée à 130 sièges* ». Sur le plan technique, si pour la plupart des dessertes un avion pressurisé est exigé, pour d'autres la motorisation est précisée (turbo propulsion, turbo réacteur). Ce type d'exigence s'explique du point de vue du confort et de la rapidité. D'abord, le voyage sera plus agréable dans un jet volant à haute altitude et qui évite ainsi les turbulences. Ensuite, là où un aéronef à hélice met 1h30, le réacteur ne dépasse pas une heure. Les pouvoirs publics cherchent à éviter que la réduction des coûts nécessités par l'exploitation d'une ligne non rentable ne nuisent à la qualité du service offert. Enfin, dans quelques hypothèses, les aéronefs doivent être adaptés aux caractéristiques de l'aéroport (ex. Commission 15 septembre 1995, Paris Orly/Montluçon-Guéret²⁶).

Au total, l'examen des exigences inévitablement inscrites, révèle une réglementation assez précise des services aériens, en terme de fréquence, de qualité, de capacité, de vitesse, d'horaire... qui contraste singulièrement avec les objectifs déréglementaires de la législation commune.

2° Les obligations qui ne sont pas imposées systématiquement

Un certain nombre d'exigences ne sont incluses dans les communications que pour certaines dessertes : elles sont relatives aux tarifs, le service à bord, les correspondances. Elles sont justifiées par la spécificité de certaines liaisons plus longues, des aéroports d'accès plus difficile, etc...

a) Les tarifs

Quant aux tarifs, les exigences de service public apparaissent plus ou moins directives. Celle-ci peut au moins se résumer à des tarifs raisonnables par rapport aux frais d'exploitation de la ligne et sur la base des tarifs actuels. Dans un certain nombre d'hypothèses, l'exigence est poussée plus avant, en terme de plein tarif maximum (Pau/Madrid, communication du 15 septembre 1995 ou Paris Orly/Le Puy en Velay et Montluçon/Gueret, communications respectivement des 1er et 15 septembre²⁷), la Haute-Loire, la Creuse étant des départements particulièrement enclavés et isolés, munis d'aéroports difficile d'accès, un tarif fixe et strictement représentatif des coûts du

²⁶ Dans la communication relative aux obligations de service public sur Roanne Paris Orly (J.O.C.E. n° C. 154 du 23 mai 1997, p. 3), on lit que la hauteur de la cellule ne devra pas être inférieure à 1,75 m).

²⁷ J.O.C.E. n° C. 227 et C. 240.

transporteur est peut-être un élément d'incitation au flux aérien direct des affaires avec Paris qui ne passe pas par Lyon d'un côté ou Limoges/Clermont-Ferrand de l'autre. En revanche, le niveau maximum de tarifs à 420 F pour un aller simple entre Aubagne et Marseille en hélicoptère (communication du 30 décembre 1995²⁸), s'explique par le souhait d'un service d'un coût qui ne soit pas excessivement supérieur à celui des taxis.

b) La qualité du service à bord

L'obligation d'une forme de service minimum assurant le confort à bord est imposée sur certaines lignes intérieures françaises dans des termes plus ou moins précis. Si la communication du 26 avril 1996 relative à Paris Orly/Périgueux-Bergerac exige un service à bord, dans d'autres cas celui-ci est précisé notamment par l'existence de toilette et/ou d'un service boisson (communication du 1er septembre 1995 relative à Paris Orly/Le Puy en Velay, communication du 30 décembre 1995 et du 28 juin 1996 à propos de Lorient/Lyon Satolas et Paris Orly/St-Brieuc. du 25 mai 1996 Brest/Lyon. Rennes/Toulouse²⁹). Ce seuil de précision dans la qualité apparaît comme une spécialité bretonne qui peut s'expliquer par la longueur plus importante des vols engendrée par le caractère excentré de la région. Cette observation laisse penser que l'exigence d'un minimum de service à bord dépend de la durée d'une liaison et se renforce avec l'augmentation de la distance.

c) Les correspondances garanties, la logique de réseau

Un certain nombre de communications impose aux horaires appliqués par le transporteur d'être aménagé afin de favoriser les correspondances, notamment avec l'international. Cette exigence apparaît le plus souvent à propos de liaisons reliant deux villes de province d'importance inégale, celle d'arrivée disposant d'un réseau étendu. Il faut y voir l'effort louable d'éviter que Paris soit systématiquement le hub incontournable des grandes destinations pour les résidents de petites villes de province. Des hubs périphériques type Lyon-Satolas voire Marseille sont ainsi posés en alternative (V. liaisons Biarritz/Paris/Marseille (25 mai 1996) ; Montpellier/Lyon (26 avril 1996) ; Clermont-Ferrand/Lyon, Marseille, Nice (30 décembre 1995)). En revanche, l'exigence selon laquelle la ligne La Rochelle/Poitiers (communication du 1er septembre 1995) suppose des horaires permettant d'assurer à Poitiers la correspondance avec les vols à destination de Lyon s'explique par l'absence de liaison régulière La Rochelle/Lyon et s'attache à préserver une cohérence de réseau Région/Région.

En somme, une obligation de service public imposant la conciliation des horaires permet à l'usager de bénéficier d'un effet de réseau sans qu'il s'agisse d'un réseau tissé par une seule compagnie aérienne en fonction des exigences du marché.

²⁸ J.O.C.E. n° C. 350, p. 12.

²⁹ J.O.C.E. n° C. 151

d) Strasbourg

Dans la communication du 15 octobre 1994, à propos de la desserte de Strasbourg à partir des capitales européennes, figurent des clauses relatives à des vols spéciaux liés aux sessions du Parlement européen à Strasbourg.

II - Les îles

Un certain nombre de communications ont posé des obligations de service public relatives à la desserte d'îles : Brest/Ouessant (28 juin 1996³⁰), Continent/Corse (communications du 3 août 1995³¹, modifiées le 2 avril 1996³²), Lorient, Nantes/Belle île (V. infra.), Notons : Stornoway/Benbecula/Barra (communication du 4 mars 1995³³) pour le Royaume-Uni ; les Açores pour le Portugal (communication du 4 août 1995³⁴). Compte tenu des flux de trafic engendrés, les exemples les plus significatifs d'un service public propre aux effets de l'insularité sont la Corse mais aussi les Açores. Les deux perspectives méritent comparaison. D'ailleurs, les communications relatives à la Corse précisent expressément qu'il s'agit d'obligations de service public compte tenu de l'insularité de la Corse. Au-delà de cet aveu express, les communications relatives au service insulaire imposent des obligations de service public beaucoup plus détaillées, complètes et autoritaires.

1° Des obligations détaillées

Ces exigences relatives aux fréquences, aux horaires et aux capacités sont minutieusement décrites. Il est tenu compte des pointes de trafic, au point d'opérer une distinction en termes de fréquences et capacités supplémentaires, notamment pour les jours fériés et les vacances scolaires, et la période estivale.

Récemment, le 10 juin 1997, a été rendue publique une communication établissant des obligations de service public insulaire d'un genre nouveau entre Nantes et Lorient d'une part et Belle-île d'autre part³⁵ : les obligations de service public saisonnier qui imposent au moins une desserte par jour entre le 1er juillet et le 15 septembre pour Nantes et entre le 20 mars et le 15 novembre pour Lorient. Comme on pouvait s'y attendre, cet exemple démontre qu'il n'y a pas un modèle d'obligation de service public insulaire mais différents schémas en fonction des besoins de développement économique.

2° La différenciation tarifaire

Toutes les communications fixent un tarif référence maximum (tarif plein aller simple pour la Corse, tarif classe économique pour les îles portugaises). En revanche,

³⁰ J.O.C.E. n° C. 188, p. 9.

³¹ J.O.C.E. n° C. 199, pp. 3-13

³² J.O.C.E. n° C. 99, p. 14

³³ J.O.C.E. n° C. 53, p. 5.

³⁴ J.O.C.E. n° C. 200, pp. 3-8.

³⁵ J.O.C.E. n° C. 176, pp. 35-36.

les critères des réductions tarifaires varient. D'abord en ce qui concerne la Corse, il est prévu une distinction au profit des jeunes, des personnes âgées, des étudiants de moins de 27 ans et des familles. Faciliter la mobilité selon les classes d'âge relève-t-il d'une obligation de service public ?

En ce qui concerne Brest/Ouessant ou les îles portugaises, les tarifs réduits sont réservés aux résidents insulaires. Par exemple, la communication du 28 juin 1996 distingue-t-elle entre les résidents qui voyagent à moitié prix, les résidents scolaires à un quart du prix de référence et les enfants de deux à douze ans (des formules d'abonnement doivent également être proposées). La communication du 4 août 1995 accorde, dans le même esprit, une réduction aux résidents ainsi qu'aux étudiants poursuivant leurs études sur les îles³⁶. Ces distinctions sont bien connues dans la jurisprudence administrative française depuis l'affaire du bac de l'Ile de Ré. CE 10 mai 1974, Denoyez et Chorques³⁷ (à propos de service de bac différencié selon la résidence des usagers), arrêt selon lequel le principe d'égalité n'interdit pas à l'administration de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes à la condition que la discrimination soit justifiée par des considérations d'intérêt général et qu'elle soit adéquate, dans son ampleur et dans ses modalités à la différence objective de situation (GAIA p. 446).

Dans cette perspective, il est loisible de poser la question de la proportionnalité. L'avantage consenti aux résidents des îles portugaises n'est-il pas excessif car insuffisamment précis dans les conditions à remplir ? Dans le sens contraire, il convient d'observer que la communication Corse du 3 août 1995 impose un tarif comportant une réduction d'au moins 35% par rapport au tarif plein à proposer sur tous les vols sans restriction pour les usagers qui, ayant leur résidence principale en Corse, effectuent l'aller-retour à partir de la Corse au moyen de billets achetés en Corse, dont la validité est limitée à une durée de séjour hors de l'île inférieure à 20 jours.

3° Des obligations de service public sanctionnées

Eu égard à "... l'importance et la spécificité des liaisons en cause, et le caractère exceptionnel des exigences de continuité des services", la communication portugaise envisage des sanctions administratives pécuniaires pour l'interruption des services sans préavis, violation du principe continuité, etc. Plus largement, les communications relatives à la Corse informent que l'exploitation des liaisons en cause en méconnaissance des obligations de service public peut entraîner des sanctions administratives et/ou juridictionnelles.

Ces dernières précisions confirment le sentiment d'ensemble selon lequel les dessertes insulaires relèvent d'obligations de service public renforcées. Cela est-il cohérent du point de vue de la définition donnée de l'obligation de service public dans le règlement n° 2408/92 du Conseil, selon laquelle il s'agit de normes qui ne seraient pas satisfaites si le seul intérêt commercial n'était pris en considération. Il faut admettre que

³⁶ Des réductions doivent aussi être conservées aux équipes sportives participant à des championnats continentaux.

³⁷ I. ch. 274.

la Corse, les Açores ou Madère engendrent naturellement des flux de transport et représentent des marchés plus attractifs que Brest/Lyon ou Orly/Guéret pour lesquelles les exigences de service public sont bien moindres. Le marché se rapproche vraisemblablement davantage des obligations de service public pour ces îles que pour des liaisons régionales périphériques.

III. L'adaptation de la législation française au règlement CE n° 2408/92 du Conseil : le fonds de péréquation des transports aériens

Le législateur français a défini une modalité particulière d'application de l'article 4 du règlement du Conseil n° 2408/92, en tant que celui-ci admet la possibilité pour les autorités nationales de réserver des liaisons périphériques à un transporteur unique désigné après appel d'offre et pouvant bénéficier de compensation financière aux pertes qu'il affiche.

D'abord par la Loi du 29 décembre 1994 (article 46) portant Loi de finances pour 1995, ensuite par la Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire³⁸, dite "Loi Pasqua", un Fonds de péréquation des transports aériens (F.P.T.A.) est mis en place afin de compenser les pertes que pourraient subir certaines entreprises aériennes sélectionnées après mis en concurrence par appel d'offres pour assurer en exclusivité des dessertes nécessaires à l'aménagement du territoire. Plus exactement, le F.P.T.A. peut participer à la compensation financière dans la mesure où les acteurs locaux concernés en ont fait la demande et que les conditions d'attribution relatives à celui-ci sont remplies. Ainsi, avant toute autre observation, force est de souligner que l'instrument qui a été mis en place n'est pas un mode de financement automatique des dessertes périphériques. Après presque trois ans un certain nombre de commentaires peuvent être formulés quant à sa mise en place et sa mise en oeuvre.

A. La mise en place du F.P.T.A.

Du point de vue de son fonctionnement, le F.P.T.A. repose sur le décret n° 95-698 du 9 mai 1995³⁹. Un décret n° 96-30 du 15 janvier 1996⁴⁰ crée le comité de gestion qui s'y rattache. Il découle de cet ensemble réglementaire, en premier lieu que la participation du Fonds se limite à un ensemble de dessertes limitatif : les liaisons éligibles (à la compensation). En second lieu, le fonctionnement repose sur un mécanisme conventionnel associant les acteurs locaux et l'Etat.

1° Un champ d'application délimité, donc... limité

Toute desserte périphérique ne bénéficie pas du Fonds. Le décret du 9 mai 1995 (article 4) circonscrit le champ d'intervention de ce dernier en fonction du lieu, du type et de la modalité d'exploitation de la desserte.

³⁸ J.O.R.F. 5 février 1995, p. 1973.

³⁹ J.O.R.F. 11 mai 1995, p. 7860.

⁴⁰ J.O.R.F. 16 janvier 1996, p. 739.

a) Le lieu de la liaison

Sur la base du décret, les liaisons concernées sont intérieures à la France continentale, à la Corse ou aux DOM d'une même zone océanique. Au-delà du fait que Mayotte ou Saint-Pierre et Miquelon relèvent d'une réglementation propre (Article 11 du décret), le Fonds se présente comme un instrument franco-français. Ce choix s'explique par la volonté de ne pas subventionner la politique de compagnies étrangères visant à rabattre sur leur hub du trafic français au détriment de la compagnie nationale et de son hub parisien. De cette première spécificité découlent deux observations :

1. le financement des liaisons province-Paris par le F.P.T.A. alimente inévitablement le hub d'Air France. Les puristes de la concurrence communautaire pourrait y voir un avantage financier indirect accordé à la compagnie nationale, donc une forme d'aide publique contraire à l'article 92 du traité...
2. le financement du déficit de la ligne Pau-Madrid (appel d'offres du 15 février 1996) ne peut relever que du seul effort des collectivités locales intéressées, alors même que cette desserte semble relever de l'aménagement du territoire. Le F.P.T.A. se présente bien comme un instrument de l'aménagement du territoire français, une modalité franco-française d'application du droit communautaire. De ce point de vue, l'article 4 apparaît comme une sorte de concession du marché à l'aménagement du territoire national plus qu'à l'aménagement du territoire européen. Les liaisons européennes interrégionales ne peuvent que bénéficier de l'effort des collectivités locales intéressées. Pourrait-on imaginer un fonds de péréquation européen pour des liaisons d'intérêt européen ? N'oublions pas que la toute première directive relative à la libéralisation du ciel européen, bien avant le premier package était relative aux services aériens réguliers interrégionaux et disposait dans son considérant n° 4 "qu'il est nécessaire de développer le trafic aérien intra-communautaire de manière à contribuer au développement des régions à l'intérieur de la communauté"⁴¹.

b) Le type de liaison

Pour être éligible au Fonds, une liaison donnée doit remplir simultanément quatre conditions :

1. trafic compris entre 10 000 et 150 000 passagers par an (estimation pour une création de ligne ; prise en considération de l'année n-1 pour les reprises de ligne).
2. la liaison doit relier deux aéroports dont l'un au moins n'a pas dépassé un trafic total de 1.5 million de passagers lors de l'année précédente.
3. aucune liaison ferroviaire ou maritime d'une durée de moins de deux heures et demie ne doit pouvoir se substituer à la liaison aérienne.

⁴¹ Directive n° 83/416/CEE du Conseil du 25 juillet 1983, J.O.C.E. n° L. 237 du 26 août 1983, p. 19.

4. aucun acheminement alternatif au départ d'un aéroport accessible en moins de 30 minutes ne doit exister.

(Dans les conditions n° 3 et 4, l'alternative doit reposer sur un programme d'un aller/retour en début et fin de journée, du lundi au vendredi, hormis les jours fériés, pendant au moins 47 semaines par an).

En ce qui concerne la condition n° 1 :

Par le plancher fixé, il apparaît, on ne peut plus clairement, que le gouvernement cherche à éviter que le F.P.T.A. ne soit impliqué dans des liaisons marginales. Toutefois, la marginalité n'est peut-être pas réductible à la quantification.

Par exemple, la ligne Paris Orly / Le Puy, avec 7500 passagers par an mérite d'être maintenue pour au moins deux raisons. D'abord, n'oublions pas que l'implantation de la multinationale pharmaceutique américaine Maerk au Puy appartient à une logique de délocalisation de l'activité économique qui ne peut être crédible qu'avec un raccordement aérien sur la capitale satisfaisant. Cette observation d'une situation concrète montre combien les obligations de service public aérien se révèlent être corollaire de la politique plus générale de délocalisation économique.

A contrario, le maintien de la liaison Orly / Le Puy peut favoriser d'autres délocalisations économiques qui elles-mêmes généreront du trafic aérien pour déclencher un cercle vertueux de l'aménagement du territoire, développement local et développement des dessertes aériennes dans le sens d'une meilleure rentabilité.

En revenant sur terre, notons que le décret du 9 mai 1995 admet des entorses au plancher en faveur de la contribution du Fonds au financement des plus petites liaisons existantes (c'est-à-dire exploitées le premier janvier 1995, ce qui autorise le maintien de Orly / Le Puy), ou incluses dans le futur schéma national des infrastructures aéroportuaires.

En ce qui concerne le plafond (150 000 passagers par an), la Commission européenne semble considérer qu'à l'exception de situations très particulières, une liaison dont le trafic est supérieur à 30 000 passagers par an doit trouver son équilibre dans le cadre du marché et ne peut relever de la procédure d'appel d'offres.

Les conditions n° 3 et 4 montrent que le F.P.T.A. ne peut être mobilisé que sur des lignes véritablement indispensables. Le décret prend en considération l'existence de moyens de transport de substitution ainsi que la complémentarité des modes entre eux. En somme, seules les dessertes délaissées par le marché sont éligibles au Fonds.

Toutefois, ces critères ne présentent-ils pas le défaut de la centralisation dans sa rigueur ? A cet égard, l'exemple triangulaire Pau, Lourdes, Tarbes est significatif. Tarbes et Pau sont situées à 35 Km l'une de l'autre. Pour les affaires, Pau est leader. Pour les pèlerins, Tarbes est préférable. Dès lors, la ligne Tarbes / Orly ne mérite-t-elle d'être maintenue éventuellement grâce au F.P.T.A., alors même que Pau est à moins de trente minutes et que pour cette raison le décret exclut toute participation du Fonds ? La réponse devrait être positive compte tenu de la spécificité des visiteurs à Lourdes. De surcroît, la Bigorre peut-elle être reliée à Paris par le Béarn ?...

En tout état de cause, au-delà de l'anecdote locale, les critères d'éligibilité au Fonds présente à certains égards une rigueur peut-être incompatible avec certaines spécificités locales.

c) La nature du service

Au-delà des critères d'éligibilité quant à la nature de la desserte, le décret du 9 mai 1995 a établi des critères quant à la nature du service à proposer. La fréquence doit être au minimum de deux aller/retour par jour ouvrable pendant au moins 48 semaines et au maximum 21 aller/retour par semaine sur toute l'année. Ce minimum de 48 semaines par an devrait être ramené à 47, les jours fériés étant exclus du calcul des fréquences. Quand il n'existe aucun autre moyen de transport régulier que le transport aérien, le critère applicable est un programme d'exploitation composé d'au moins trois aller et retour par semaine, au moins 48 semaines par an.

Enfin, à compter de la publication du schéma national des infrastructures aéroportuaires, les liaisons devront répondre aux caractéristiques des liaisons aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire définies dans ce schéma.

Il apparaît clairement que la F.P.T.A. ne doit financer ni les surcapacités ni les services aléatoires ou saisonniers. Ainsi, les compensations prévues dans les appels d'offre pour des services saisonniers du 19 mars 1997 pour la ligne Orly / Rochefort Saint-Aignan⁴² et du 11 juin 1997 Lorient / Belle-île et Nantes / Belle-île⁴³ ne peuvent être financées par le fonds de péréquation. Doit-on en déduire que le Conseil Général du Morbihan va financer seul les pertes ? Une réponse positive démontre l'émergence de services aériens publics locaux relevant de compétences décentralisées.

Au terme de l'analyse des critères d'éligibilité au F.P.T.A., force est de reconnaître leur extrême précision et que nombre de liaisons relevant du champ de l'article 4 du règlement n° 2408/92 ne peuvent en bénéficier. Le Fonds est donc un mode dominant mais non exclusif du financement des dessertes contribuant à l'aménagement du territoire. Rien n'empêche d'imaginer des initiatives purement locales prenant en charge la compensation sur la base du règlement n° 2408/92 qui, par nature, est directement applicable. Il reste à rechercher dans les lois de décentralisation les titres de compétence que les différents niveaux de collectivité locale peuvent avancer.

En tout état de cause, le F.P.T.A. est-il un instrument plutôt jacobin, alors même que le droit communautaire ouvre la porte des initiatives décentralisées ? Telle est la question qui se pose également en ce qui concerne le fonctionnement des procédures permettant l'intervention du F.P.T.A.

⁴² J.O.C.E. n° C 88 du 19 mars 1997, pp. 22-23.

⁴³ J.O.C.E. n° C 177 du 11 juin 1997, pp. 13-16.

2° Le fonctionnement

Le fonctionnement du Fonds est le fruit de dynamiques bien connues. Sa gestion est centralisée mais il intervient au terme d'une procédure d'appel d'offres diligentée par un acteur local.

a) Le cadre d'intervention du F.P.T.A. : une procédure décentralisée

Le Fonds intervient dans le cadre d'une procédure qui n'est pas engagée par l'Etat. En effet, ce sont les acteurs locaux qui dessinent les obligations de service public, qui lancent l'appel d'offres (article 5 du décret du 9 mai 1995) suivant un modèle arrêté par le ministre des transports (arrêté du 6.11.95). Un représentant du ministre chargé de l'aviation civile assiste à la procédure de sélection de la meilleure offre.

Au terme de la sélection, l'acteur local demande la participation du Fonds, sachant que les offres présentées par les soumissionnaires font explicitement mention de la somme requise au titre de la compensation.

Ici, il est permis de penser que les collectivités locales vont déterminer un service répondant au moins aux critères d'éligibilité du Fonds. On peut être partagé entre deux sentiments. D'abord, on peut se satisfaire que toutes les dessertes répondent à un certain plancher en terme d'obligation de service public. En revanche, on peut dénoncer que les acteurs locaux sont contraints à certaines règles minimum en la matière pour pouvoir profiter du fonds : ce qui altère sensiblement leur autonomie.

On peut déduire que vont coexister des services publics aériens locaux (type Lorient/Belle-Île) entièrement réglementés et financés par des acteurs décentralisés et des services publics aériens interrégionaux ou province/Paris, qui supposent des compensations si élevées que le F.P.T.A. devient inévitable, ainsi que la présence de l'Etat et qui apparaissent donc plus centralisés dans leur réglementation et leur financement.

b) Une gestion centralisée

Le fonds de péréquation, en terme de finances publiques prend la forme d'un compte d'affectation spéciale soumis à la Loi de finance (décret n° 95-1059 du 25 septembre 1995). Il est alimenté par une redevance acquittée par les passagers embarqués dans tout aéroport français, à l'exception de la Corse et des DOM soumis à des taxes d'embarquement spécifiques. La redevance a commencé à être prélevée le 15 janvier 1995, sur la base d'une taxe fixée à 4 francs. Ayant rapporté 120,5 millions de francs la première année, le prélèvement a été ramené à 3 francs le 1^{er} janvier 1996 et à 1 franc le 1^{er} janvier 1997, années au cours desquelles le prélèvement a rapporté respectivement 115 millions et 40 millions.

Ainsi constitué, le Fonds prend en charge jusqu'à 60 ou 80 % (selon que les obligations de service publics stipulent ou non des obligations tarifaires) de la compensation financière demandée (article 8 du décret du 9 mai 1995). De surcroît, la

participation du Fonds ne peut dépasser 50 % de la recette réalisée par le transporteur sur la liaison considérée (article 9 du décret du 9 mai 1995). Le financement complémentaire est obligatoirement pris en charge par la collectivité territoriale ou les autres personnes publiques intéressées. Sur ces bases, la compensation annuelle ne peut excéder ni la demande présentée par le transporteur dans sa réponse à l'appel d'offres, ni le déficit réel constaté sur l'exploitation de la liaison.

Dans ces conditions, la desserte concernée fait l'objet d'une convention de délégation de service public tripartite conforme à un modèle type défini par arrêté interministériel (article 6 du décret du 9 mai 1995).

Les dessertes susceptibles de bénéficier de ce régime sont choisies par un comité de gestion (décret n° 96-30, préc.) sur la base des critères d'éligibilité posés par le décret du 9 mai 1995. Le Comité de gestion est présidé par le ministre chargé de l'aviation civile ou son représentant et est composé de deux sénateurs, deux députés, un représentant des régions, un représentant des départements, un représentant des communes⁴⁴ et six représentants des services de l'Etat⁴⁵. Il se réunit au moins une fois par an.

B - La mise en oeuvre

Avant d'établir un quelconque bilan, il y a lieu de rappeler que, sur le territoire français, la concurrence est effective au 1^{er} janvier 1996 sur neuf lignes radiales et six transversales, alors qu'on dénombre environ 200 liaisons intérieures. En revanche, en terme de trafic, les premières drainent 13 millions de passagers ; 4 millions fréquentent les autres. C'est sur le deuxième segment qu'il faut poser la question de la réforme du service public aérien français. Elle se caractérise par une installation lente et un réseau régional qui commence à se façonner.

1° La lente installation de la réforme

En terme de revenu, le Fonds de péréquation est un succès inespéré engendrant des excédents⁴⁶ remarquables. Toutefois, force est de souligner que le taux initial de 4 francs était surévalué et cela d'autant plus que le décret de fonctionnement du fonds n'a été publié qu'au mois de mai 1995 et que durant cette année aucune compensation n'a été accordée. L'ensemble des recettes perçues au cours des années 1995-1996 par le fonds de péréquation s'élevait à 25 millions de francs tandis que les charges engendrées par des compensations financières en faveur de 40 liaisons soumises à l'appel d'offres s'élevaient à 130 millions de francs.

⁴⁴ Ces derniers sont nommés par arrêté du ministre ayant en charge l'aviation civile sur proposition des assemblées nationales des élus des régions, des départements, des communes.

⁴⁵ DATAR, Trésor, Budget, Concurrence, Collectivités locales, D.G.A.C.

⁴⁶ En 1995, les principaux contributeurs au Fonds sont les compagnies Air Inter et Air France. Sur un total de 120,5 millions de francs, le premier a versé 42 millions et la seconde 20,6 millions. Cela représente la moitié des sommes perçues.

La première année fut donc un exercice de non utilisation⁴⁷ des moyens disponibles⁴⁸. La sous utilisation demeure aujourd’hui. Les crédits 1996 n’ont été consommés qu’à 49 %.

Cette situation résulte d’abord de l’extrême lenteur avec laquelle le Fonds a été mis en place. Le décret relatif à son Comité de gestion n’est paru que le 15 janvier 1996. Elle a été aggravée par l’étalement dans le temps des procédures. En effet, les obligations de service public sont publiées au J.O.C.E. puis si aucun transporteur ne se manifeste pour exploiter sur les bases indiquées le service, l’appel d’offres est lancé. En 1996, cette procédure prenait en moyenne 6 mois. Aujourd’hui la méthode employée pour mettre en oeuvre le processus semble avoir changé dans le sens de l’accélération.

Par exemple, la communication présentant les obligations de service public entre Bordeaux et Saint-Etienne a été publiée au J.O.C.E. n° 87 du 24 avril 1997 et l’appel d’offres le lendemain (J.O.C.E. n° C 129) en indiquant que *"dans la mesure où aucun transporteur aérien n'aura commencé ou ne sera sur le point de commencer au 1.8. 1997 l'exploitation du service aérien Saint-Etienne Bordeaux... la France a décidé... de limiter l'accès à un seul transporteur et de concéder après appel d'offres le droit d'exploiter ces services à compter du 1.9.1997"*. Cette méthode utilisée systématiquement depuis le courant de l’année 1996, pas seulement pour la France, ramène le délai à environ trois mois et demi entre la publication des obligations de service public et l’exploitation de la ligne sur la base d’un droit exclusif, dans la mesure où celle-ci a trouvé preneur.

Nonobstant le mérite de la célébrité, cette méthode de mise en oeuvre de la procédure article 4 du règlement 2408/92 peut paraître contestable du point de vue de l’esprit qui anime cette disposition. Alors que celle-ci énonce clairement une forme de subsidiarité pour laisser le temps de permettre à la logique concurrentielle une occupation de la ligne de service public, l’application qui en est faite désormais laisse apparaître comme inévitable l’appel d’offres et la mise en concurrence. La publication des obligations de service public n’apparaît plus comme une fin en soi mais comme une étape nécessaire au lancement de l’appel d’offres.

2° Un réseau régional qui se façonne

Le Comité de gestion a tenu sa première réunion en janvier 1996. Au cours des trois séances de l’année 1996, 58 dessertes ont été examinées et 40 proposées pour être éligibles au Fonds ; ce qui a été accepté par le secrétaire d’Etat aux transports qui a prononcé l’éligibilité. Sur ces bases un premier bilan de la mise en oeuvre de F.P.T.A. peut être dressé.

⁴⁷ Aucune opération de dépense n’ayant eu lieu en 1995, le solde du compte spécial a été reporté conformément aux dispositions de l’article 24 de l’ordonnance organique n°59-2.

⁴⁸ Toutefois, sur la base du régime dérogatoire de l’article 29 de la Loi du 26 février 1996, certaines dessertes pour lesquelles les obligations de service public ont été publiées avant le 30 avril 1996 au J.O.C.E. ont pu bénéficier de la compensation de Fonds au titre de l’année 1995. Il s’agit d’Agen/Orly, Bergerac/Orly, Périgueux/Orly, Montpellier/Strasbourg, Montpellier/Nantes, Montpellier/Bordeaux, Montpellier/Lyon, toutes exploitées en 1995 par Air Littoral.

. La France continentale

Ici, quelques situations significatives méritent d'être mises en exergue. Comme exemple de procédure aboutie de désenclavement régional, on peut prendre la ligne radiale Paris Orly/Aurillac qui a été reprise par Flandre Air au terme d'un appel d'offres mettant en concurrence trois compagnies françaises. Le fonds de péréquation prend en charge 60 % du déficit. La C.C.I. et les collectivités locales le solde. Au delà de la situation locale, l'exemple choisi met en évidence le déploiement dans le ciel français d'un transporteur régional qui au 31 décembre 1996, avait ouvert la base de convention de délégation de service public impliquant le F.P.T.A. dans quatre lignes radiales Paris-province : Aurillac, Roanne, Epinal, Bergerac⁴⁹. Au premier trimestre 1997, Rennes/Caen, Le Havre/Rouen/Strasbourg ont suivi. Ces ouvertures successives de ligne marquent la progression d'une compagnie régionale qui s'est spécialisée dans l'exploitation des liaisons radiales et transversales dont le trafic varie entre 5000 et 30000 passagers par an. Dans le même ordre d'idée, on peut citer Regional Airlines qui développe un réseau évitant Paris et qui utilise un hub régional : Clermont-Ferrand. Ces compagnies développent une stratégie dite « de niche » que le fonds de péréquation favorise.

Ces opérateurs régionaux, auxquels on peut associer également Brit Air Littoral ou encore Proteus se sont spécialisés sur des lignes de moins de 80 000 passagers par an et qui ne sont doublées ni par le T.G.V. ni par la route, en utilisant des appareils adaptés au trafic. Un certain nombre de dessertes abandonnées par de grands opérateurs ont pu ainsi être relancées. Toutefois, la clientèle provient du monde des affaires et se déclare plus soucieuse des fréquences que des prix. Dès lors, émerge une équation simple : vols nombreux, tarifs élevés⁵⁰. Pour résumer, avec le développement de ces réseaux régionaux, on découvre que par les lois du marché, on parvient à contribuer à l'aménagement du territoire et que le F.P.T.A. n'en est pas le promoteur exclusif. Toutefois, on peut peut-être dénoncer le caractère excessif des tarifs, qui ne vas pas dans le sens de la démocratisation du transport aérien régional...

Enfin, si le réseau se façonne, il n'en demeure pas moins que certaines dessertes ne trouvent pas preneur. Par exemple, la ligne Albi/Castres/Orly a été fermée après un appel d'offres infructueux⁵¹. Dans ce cas de figure, il se vérifie que les tarifs particulièrement attractifs au départ de Toulouse dissuadent les initiatives au départ d'aéroports alentour, dont Albi. La compensation et le F.P.T.A. ne semble donc jouer que pour des sites véritablement enclavés et ne contribuer qu'aux lignes qui ont la plus forte signification en terme d'aménagement du territoire.

⁴⁹ Cette dernière liaison est exploitée an Beech 1900 de 19 places. Trois vols quotidiens en semaine, et une fréquence le week-end (Air et Cosmos n° 1591 du 13 décembre 1996, p. 34).

⁵⁰ V. Enjeux Mars 1996, p. 60.

⁵¹ Notons que depuis le 10 juin 1997, Proteus a repris la desserte Orly/Castres/Mazamet pour un service biquotidien.

En somme, la desserte du territoire français semble se partager de la manière suivante :

1. grandes lignes exploitées par différents opérateurs
(Paris/Nice, Bordeaux/Marseille, etc...)
2. réseaux régionaux de compagnies spécialisées
(Brest/Lille par Flandre Air, etc...)
3. des liaisons bénéficiant du F.P.T.A. (V. supra.)
4. des services aériens locaux (Lorient/Belle-île)

La Corse

En ce qui concerne l'île de beauté, les compagnies Air Inter Europe, T.A.T., Corse Méditerranée ont été sélectionnées pour se partager les différentes liaisons avec le continent⁵² (Air Liberté ayant été la perdante des différents appels d'offre). Les tarifs, dans l'ensemble ont été abaissés mais le trafic également, ce qui est moins encourageant...

Cette évolution s'explique d'abord par les événements qui secouent régulièrement l'île, mais également par l'introduction des navires à grande vitesse. Le nouveau régime de service public n'a eu ici aucune influence négative.

Au delà du problème d'ensemble, la desserte de la Corse pose la question de la compagnie Corse Méditerranée. Déjà, d'aucuns avaient stigmatisé le choix de ce transporteur pour la desserte exclusive de Nice et de Marseille (800 000 passagers par an) se fondant sur la faiblesse de ses moyens et dénonçant une confusion entre délocalisation et localisme... Il est vrai que cette entreprise est née de la volonté de la région Corse de maîtriser et d'améliorer le réseau de transport avec le continent.

En outre, en 1998, Nice et Marseille vont être resoumises à l'appel d'offres, sachant qu'à cette date des transporteurs de toute l'Europe pourront candidater à ces liaisons de cabotage sec réservées jusqu'au 1er avril 1997 à des opérateurs nationaux. On peut, par ailleurs, pronostiquer que les tarifs proposés seront inférieurs à ceux d'une compagnie locale à faible assise. A cet égard, il semble que la DG VII ait été saisie soit pour réformer la formule de l'appel d'offres soit pour allonger le délai de trois ans durant lequel la liaison peut être réservée⁵³.

Avec la Corse, se pose ainsi la question de l'avenir du régime communautaire des obligations de service public aérien. Doit-on craindre que quelques grands groupes européens, dans le cadre de la mise en concurrence énoncent des offres en terme de tarif et de compensation telles que les transporteurs régionaux ne peuvent suivre. En d'autres termes, satisfaisante pour une mise en concurrence franco-française, quelles

⁵² Air Inter : Paris Orly/Ajaccio, Bastia, Calvi ;
T.A.T. : Pigari/Orly, Marseille, Nice ;
Corse Méditerranée : Ajaccio, Bastia, Calvi/Marseille, Nice ;
Kyrnnir : Toulon/Ajaccio, Bastia.

⁵³ Air et Cosmos n° 1597 du 24 janvier 1997.

conséquences pourra comporter la procédure de l'article 4 du règlement n° 2408/92 face à la concurrence européenne ? Faut-il se faire à l'idée que l'aménagement aérien du territoire français repose aussi sur des compagnies anglaises ?...

Enfin, parmi la vingtaine de lignes continentales objet de conventions tripartites et bénéficiant du F.P.T.A., on note l'absence du groupe Air France. Les lignes d'aménagement du territoire sont-elles devenues l'apanage de « compagnies d'aménagement du territoire » ? Cette situation perdurera-t-elle ? Rien n'est moins sur. Ce qui nous amène à conclure que la mise en oeuvre des obligations de service public dans le transport aérien français demeure pour le moment dans une phase de transition.

L'OUVERTURE DU CIEL FRANÇAIS A LA CONCURRENCE : ENJEUX, MODALITES ET BLOCAGES

Dominique BONNET

L'OUVERTURE DU CIEL FRANÇAIS A LA CONCURRENCE : :
ENJEUX, MODALITES ET BLOCAGES

Dominique Bonnet¹

L'exercice qui consiste à parler de la concurrence dans le ciel français est un exercice délicat, voire périlleux. Il ne s'agit pourtant pas d'un sujet tabou, mais plutôt d'un thème qui suscite rapidement animations et blocages tant de la part de ses partisans que de ses détracteurs. Les bouleversements intervenus dans le ciel français depuis une dizaine d'années sont là pour en témoigner.

Lorsqu'on y accole le thème de l'aménagement du territoire, on peut tout à la fois penser qu'il s'agit d'un mélange explosif, voire contre nature, l'un excluant l'autre, que d'un cocktail savoureux à condition de savoir trouver le bon dosage de chacun des ingrédients.

Je vais donc tenter d'ouvrir la discussion sur le thème de l'ouverture du ciel français à la concurrence en m'attachant à examiner les différents facteurs qui conditionnent ou contraignent cette ouverture.

J'aborderai successivement le cadre juridique, le contexte économique et les questions de capacité.

1. Le cadre juridique

Le cadre réglementaire dans lequel peuvent opérer les compagnies en France est celui fixé par les dispositions du droit communautaire en la matière, et plus particulièrement le troisième paquet de 1992 qui a finalement pris tous ses effets le 1er avril dernier avec la libération complète du cabotage. La règle générale est la liberté de prestation et la liberté tarifaire assorties de quelques restrictions qui visent à la fois à maintenir une industrie en bonne santé en limitant les pratiques prédatrices, à garantir le dynamisme du marché en restreignant les situations monopolistiques et à organiser la préservation de l'intérêt général, notamment là où le tout-marché n'apporte pas de réponse satisfaisante.

La question ne se pose pas de réformer ce cadre dont la France fut l'un des principaux artisans tant en ce qui concerne la période de grâce pour le cabotage que la mise en place des obligations de service public.

La problématique est plutôt celle de l'acceptation et de la mise en application de ce cadre. La période 1993-1995,-depuis les premières actions en contestation de la politique restrictive d'ouverture à la concurrence jusqu'à l'ouverture de la ligne Orly-Toulouse en

¹ Chargé de mission, Direction des études, ENAC.

janvier 1995-, a incontestablement permis à tous les acteurs de prendre conscience de la réalité du marché intérieur du transport aérien tel qu'il découlait de l'application des préceptes des Traités communautaires.

Si la période de rodage des nouvelles procédures relatives aux obligations de service public a pu sembler longue pour certains acteurs,-collectivités territoriales entre autres-, elle a néanmoins permis de bien cerner la notion de service public dans le transport aérien, tant dans sa consistance que vis-à-vis des moyens à mettre en oeuvre pour garantir sa pérennité de fonctionnement, en l'occurrence le fonds de péréquation des transports aériens.

Sur ces deux aspects, liberté de prestation et obligations de service public, il est permis de considérer que les mécanismes sont à présent bien rodés et que la concurrence s'exerce normalement, de façon parallèle dans le cas général (plusieurs compagnies en même temps), de façon consécutive dans les cas particuliers (une compagnie après l'autre).

II. Le contexte économique

A. Le marché du transport aérien

Que le cadre juridique soit souple (la liberté commerciale et tarifaire) ou contraignant (les obligations de service public) il ne trouve son efficacité que s'il est compatible avec le comportement des acteurs économiques.

Peut-être plus que d'autres secteurs de l'industrie, avec depuis plusieurs décennies des taux de rentabilité du capital particulièrement faibles, le marché du transport aérien a les règles de fonctionnement d'un oligopole naturel.

Cette caractéristique, qui à tous niveaux a tendance à se renforcer se traduit principalement, d'une part par une limitation de nouvelles entrées sur le marché en situation purement concurrentielle (les compagnies recherchent plutôt les niches que l'affrontement à égalité ou similitude de produits) et, d'autre part, par un renforcement des alliances, coopérations et concentrations.

La contestabilité du marché du transport aérien est faible : toute ouverture de ligne doit garantir un trafic suffisant pour recouvrer à court terme les coûts d'entrée, qu'il s'agisse de la totalité en situation de monopole ou a fortiori d'une part de marché significative en situation concurrentielle. Dans le cas d'un marché domestique, la difficulté de pénétration est accrue par la composante culturelle, qu'elle soit linguistique ou comportementale.

Les exemples français existent tant dans un cas où malgré un trafic de plusieurs centaines de milliers de passagers annuels, la rentabilité de la ligne Paris-Toulon semble marginale compte tenu des conditions tarifaires "imposées" par la période concurrentielle,

que dans l'autre avec le retrait d'AOM de la ligne Paris-Pau après quelques mois d'exploitation ou encore le retour au monopole sur Paris-Montpellier après le retrait de deux compétiteurs sur trois.

Quant à l'implantation directe de compagnies non françaises sur le marché domestique, elle a encore un caractère bien symbolique.

B. L'industrie du transport aérien

1. La segmentation

A l'image de la demande, l'industrie du transport aérien est particulièrement segmentée : schématiquement les petites compagnies pour les petites lignes, les grandes compagnies pour les grosses lignes si bien que le nombre d'acteurs présents sur un segment du marché- international, domestique, moyen/long courrier etc.- est en général limité. L'industrie française n'échappe guère, du fait de sa dimension à cette règle ; en fin de compte, entre Air France, AOM, Air Liberté, Air Littoral, Régional, Britair et Proteus pour citer la quasi totalité des compagnies régulières opérant en domestique, il n'y a guère de recouvrement ; c'est plutôt le "chacun sur son marché".

2. Les stratégies

Les grandes compagnies aériennes, dans leur ensemble, poursuivent une stratégie de développement de réseaux centrés sur des aéroports pivots complétée par des alliances et des coopérations permettant notamment d'interconnecter ces réseaux et facilitant le verrouillage des marchés émetteurs ; ainsi la concurrence se trouve mieux délimitée, voire limitée.

S'agissant du marché français, il faut bien constater que la concurrence ne s'exerce de façon significative que sur un nombre très limité de liaisons, la plupart avec des trafics "millionnaires" et qu'après la période d'euphorie qui a suivi la libéralisation, les écarts tarifaires et qualitatifs se sont fortement réduits entre concurrents.

III. Les problèmes de capacité

Les problèmes de capacité des infrastructures constituent une contrainte relativement forte au développement du transport aérien. Ils concernent les deux types d'infrastructure que sont les aéroports et les services de la navigation aérienne chargés de gérer l'espace aérien. Ces manques de capacité se traduisent principalement par des retards que doivent supporter passagers et compagnies aériennes mais aussi par une limitation des possibilités de développement des lignes lorsque les aéroports sont saturés.

Le processus de libéralisation du ciel européen a induit une augmentation du nombre de mouvements bien supérieure, pour la plupart des lignes, à celle du nombre de passagers transportés. L'explication principale réside dans la stratégie des compagnies aériennes qui pour mieux satisfaire la demande et affronter la concurrence ont multiplié les vols tout en diminuant la taille des avions. Les effets se sont manifestés tant sur les aéroports que dans l'espace aérien.

A. Les aéroports

L'évolution et l'adaptation de la capacité aéroportuaire à la demande englobent tous les niveaux, de la planification à la gestion en temps réel.

1. Le schéma directeur des infrastructures aéroportuaires

Même s'il s'agit d'études prospectives, la réalisation d'un schéma directeur des infrastructures aéroportuaires qui s'inscrit dans le cadre de la loi "Pasqua" sur l'aménagement du territoire constitue une réponse à moyen/long terme au développement du transport aérien et à sa répartition dans le territoire. Ce processus permet de mieux cerner l'évolution de la demande et d'identifier les contraintes qui pèsent sur la création de nouveaux aéroports ou le développement des plates-formes existantes.

Il reste toutefois empreint d'une relative imprécision, compte tenu de la difficulté à prendre en compte les stratégies des compagnies aériennes et ... l'état de la concurrence.

L'étude de l'implantation d'un nouvel aéroport en région parisienne a mis en exergue les difficultés tant techniques qu'environnementales à trouver des sites satisfaisant un besoin exprimé sous forme de différents scénarios de croissance.

2. Le dimensionnement des pistes et des aérogares

Il faut rappeler la lourdeur des investissements que sont les pistes et les aérogares ; leur conception et leur réalisation nécessitent d'importants délais, sans aucun rapport avec la réactivité des compagnies aériennes. Avec la multiplication des vols le développement de la concurrence crée des besoins nouveaux importants en circuits d'enregistrement et salles d'embarquement du côté aérogare, en postes de stationnement du côté piste. Ainsi l'aéroport de Toulouse a connu un accroissement du nombre de mouvements commerciaux de 50% en deux ans, avec un trafic passagers en augmentation d'environ 30%.

Les règles de dimensionnement généralement utilisées (40ème heure de trafic) sont de moins en moins applicables lorsque le trafic connaît plusieurs pointes journalières : les dépassements de capacité à répétition ne sont plus acceptables, sans que des investissements supplémentaires soient pour autant rentables (à titre d'exemple

l'implantation du hub d'Air France à Charles de Gaulle avec 5 et bientôt 6 vagues a nécessité de la part d'Aéroports de Paris un investissement de l'ordre de 70 MF).

Sans pour autant faire preuve de frilosité, les autorités aéroportuaires ont de légitimes craintes de retournement de situation telle celle qui pourrait se produire en cas de changement de stratégie d'une compagnie, de disparition ou de rachat par une autre conduisant à une reconcentration du trafic sur telle ou telle ligne, ou pire à un basculement d'un hub sur un autre aéroport.

3. L'environnement

La pression environnementale est devenue depuis une dizaine d'années un facteur incontournable dans le développement du transport aérien. Malgré une progression du taux de pénétration de ce mode de transport, la sensibilité aux nuisances aéronautiques a cru de façon bien plus rapide.

L'exemple de l'aéroport d'Orly est particulièrement significatif. Malgré les revendications de certaines compagnies il est peu probable que le seuil limitatif de 250 000 mouvements annuels soit repoussé, si bien que cet aéroport se retrouve réglementairement saturé : aucun nouvel entrant potentiel ne peut actuellement recevoir de créneaux horaires ; ainsi le développement de la concurrence à partir de cet aéroport se trouve figé, sauf bouleversement dans la structure des compagnies.

De même, la poursuite du développement de l'aéroport de Paris Charles de Gaulle, avec la construction de 2 pistes supplémentaires a nécessité une approche bien différente de celle qui prévalait au moment de sa création. Elle a aussi conduit à annoncer une réduction de la capacité finale de cet aéroport de 80 millions à 55 millions de passagers avec 4 pistes au lieu de 5 pistes.

Le niveau de bruit, notion encore empreinte d'une forte ambiguïté, semble ainsi devenir un des critères dimensionnants des aéroports ; dans ces conditions ce sera un véritable enjeu pour la construction aéronautique que de concevoir des avions plus gros à niveau acoustique constant, seule solution permettant de faire face à une demande croissante.

4. La gestion des créneaux horaires

Le problème de la saturation des aéroports ne concerne actuellement que les lignes au départ des aéroports de Paris, peut-être de Nice dans un proche avenir. Les aéroports de province disposent de larges réserves de capacité, réelles ou potentielles.

Corollaire de la libéralisation, la Commission européenne a imposé la mise en place de systèmes transparents et non discriminatoires dans l'attribution des créneaux horaires sur les aéroports coordonnés. Du fait de ses liens particuliers avec Aéroports de Paris et la compagnie Air France, principal utilisateur des plates-formes parisiennes, l'Etat a transféré en 1996 la gestion des créneaux horaires aux compagnies elles-mêmes, se limitant à un rôle de contrôle et de préservation de l'intérêt général, tel que la réservation de créneaux pour les lignes d'aménagement du territoire. Il paraît encore trop tôt pour dire si cette formule garantira l'exercice d'une concurrence raisonnable entre les acteurs concernés compte tenu de leurs poids respectifs ; si ce n'était pas le cas, l'idée d'instaurer des systèmes d'enchères ou de ventes émergera peut-être à l'occasion de la révision du règlement sur les créneaux.

B. L'espace aérien

L'espace aérien est confronté à une problématique encore plus exigeante que les aéroports : la ressource est intrinsèquement limitée, même si elle est partagée au mieux entre les différents utilisateurs (aviation commerciale et aviation militaire) ; sur le plan de la gestion l'accroissement de la capacité du système de contrôle est dépendante de lourds investissements tant matériels qu'humains. Au plan européen, l'hétérogénéité des systèmes de contrôle constitue un handicap d'autant plus que le trafic, en terme d'enchevêtrement de flux, est beaucoup plus complexe que celui qui fréquente le système intégré américain, souvent pris comme référence.

La mise en place d'un système européen de régulation du trafic (la CFMU d'Eurocontrol à Bruxelles) constitue un progrès certain pour les utilisateurs de l'espace aérien. Mais il s'agit encore de satisfaire au mieux la demande en l'anticipant de façon aussi précise que possible. A moyenne échéance, le réseau de routes est adapté ; de façon tactique quelques jours ou quelques heures avant l'effectivité de la demande, des régulations sont introduites en fonction de la connaissance de l'offre de contrôle.

Le système de contrôle possède encore des gisements de capacité avec l'introduction de nouveaux concepts tels le "free-flight" ou de nouveaux équipements d'assistance automatisée au contrôle comme PHIDIAS en France. L'harmonisation, puis l'intégration des systèmes de contrôle européens, fortement interdépendants participera à la réalisation de cet objectif de croissance.

Mais tous ces progrès seront-ils suffisants pour accepter de façon satisfaisante une demande croissante ? Ne faut-il pas en parallèle réfléchir à une approche plus stratégique de la répartition de la ressource rare que constitue l'espace aérien, au même titre que les créneaux horaires sur les aéroports ?

Il s'agit là probablement d'un enjeu majeur pour les années à venir... et pour la concurrence !

En conclusion, il apparaît que le cadre juridique du transport aérien ne constitue pas un frein au développement de la concurrence dans le ciel français et que la libéralisation du marché intra-communautaire a fortement réduit les possibilités d'intervention de l'Etat sur le plan économique, qu'il s'agisse des aides globales à l'industrie ou des aides particulières aux lignes.

Par contre des blocages existent au niveau de la capacité des infrastructures, aéroports et espace aérien, dont le développement est soumis à de fortes contraintes techniques et socio-économiques. La suppression de ces blocages incombe en partie à l'Etat qui assure la tutelle de ces infrastructures ou en est l'opérateur direct.

Face à cette problématique de la gestion de ressources rares, il est permis de s'interroger sur les stratégies globales à mettre en oeuvre pour l'optimiser. En ce sens le maintien de la concurrence devient un enjeu.

LA RECOMPOSITION DU PAVILLON FRANÇAIS

Robert ESPEROU

LA RECOMPOSITION DU PAVILLON AERIEN FRANÇAIS

Robert Espérou¹

Introduction

Le pavillon aérien français est, comme tous les autres, un composé de politique, d'économie, d'histoire et de géographie.

Il a subi, au cours de ces dernières années, peut-être plus que d'autres, la double contrainte de la crise économique et de la transformation de son cadre juridique par l'irruption du droit européen.

Il convient de décrire ce qu'il était, sa "composition" "traditionnelle", puis de voir ce qu'il est aujourd'hui, enfin d'esquisser ce qu'il pourrait devenir, car sa "recomposition" n'est certainement pas achevée.

Le choix d'une date de référence est forcément arbitraire. On a pris ici 1989, pour les raisons suivantes.

- le 10 janvier 1990, Air France achetait U.T.A. et, par contrecoup, Air Inter, c'est la dernière en date des grandes tentatives de regroupement du transport aérien français sous un pavillon unique C'est un événement important.

- la libéralisation française (lignes d'Outre Mer) et européenne (premier "paquet" de 1987) venait à peine de commencer.

- les deux phénomènes allaient se combiner, car les conditions mises par la Commission de Bruxelles à la prise de contrôle d'U.T.A./Air Inter par Air France ont accéléré le processus de libéralisation, en avance sur le "troisième paquet" de 1992.

I. Composition du pavillon français en 1989

1. Dualité du pavillon international

En 1989, le pavillon international² français était porté, depuis un quart de siècle, par deux sous-ensembles distincts, qui se le partageaient à proportion à peu près constante (autour de 85/15%) :

¹ Ancien Directeur des transports aériens à la DGAC.

² "International" est entendu ici au sens de l'article 96 de la Convention de Chicago : "*service aérien qui traverse l'espace aérien au dessus du territoire de deux ou plusieurs Etats*". Il comprend donc une proportion notable de relations entre la métropole et l'Outre Mer.

- la part prépondérante était celle de la compagnie nationale Air France, dont l'Etat possédait la quasi-totalité du capital, nommait les deux tiers du Conseil d'administration et contrôlait les actes sociaux essentiels, en vertu d'un statut particulier établi par la loi de 1948.

- l'autre part était entre les mains d'une filiale des Chargeurs Réunis

Les zones d'activité respectives, à peu près étanches, avaient été définies par des arbitrages successifs (1955, 1963, 1974, 1986) des pouvoirs publics, sur la base de la doctrine "une ligne, une compagnie". La mise en cause de ce principe par l'U.T.A. aboutit, à la fin des années 1980, à des frictions de plus en plus vives sur le marché américain (San Francisco New York, province-New York) puis européen, dont l'issue sera l'achat d'U.T.A. par Air France.

2. Pluralité du pavillon intérieur

Réduit d'abord à certains tronçons domestiques des lignes internationales, le réseau intérieur ne s'est développé qu'à partir du début des années 1960, sous la forte impulsion et avec l'aide financière du gouvernement et des collectivités locales (Régions, Départements, Communes, Chambres de Commerce).

L'instrument choisi a été Air Inter, entreprise d'économie mixte rassemblant dans son capital des entreprises publiques de transport (Air France, S.N.C.F.), des entreprises privées, des collectivités locales et la Caisse des Dépôts.

Air Inter a été dotée d'un monopole de fait sur le réseau principal des lignes radiales et transversales métropolitaines par le biais de conventions passées avec l'Etat. Une fois le réseau principal français parvenu à maturité, la subvention a fait place à la péréquation, dans le cadre d'une convention.

Le réseau secondaire, radial et transversal des compagnies régionales s'est développé ensuite, toujours avec l'aide des pouvoirs publics et des collectivités locales. Assez volatil quant aux compagnies et au réseau, il se concentrerait en 1989 autour de trois ou quatre compagnies principales.

3. Faiblesse des compagnies de vols à la demande

Par rapport à nos voisins européens, les compagnies "charter" françaises ont longtemps été faibles. Des raisons géographiques expliquent certes une partie de ce décalage mais pas en totalité.

4. Implications pour l'aménagement du territoire

Ces implications étaient "globalement positives" puisque toute une partie du système avait été bâtie autour de cet impératif d'aménagement du territoire, consacré par des subventions et par la péréquation, renforcé encore par l'obligation de convention imposée par la Loi d'Orientation du Transport Intérieur (décembre 1982).

Le résultat était que la France disposait, en 1989, du premier réseau aérien intérieur d'Europe, quantitativement, et un niveau de qualité de service très appréciable en fréquence et en régularité (atterrissements catégorie III), à des prix adaptés aux différentes clientèles (tarifications tricolores).

Il y avait certes quelques ombres au tableau.

Tout d'abord, à l'intérieur de l'hexagone, Air Inter avait tendance à interpréter sa mission de service public au gré de ses intérêts propres, tantôt dans un sens extensif (affaire du Paris-Avignon), tantôt dans un sens restrictif (abandon de lignes pour des raisons économiques).

Toujours à l'intérieur des frontières, les conditions des contrats passés entre compagnies régionales et collectivités locales donnaient lieu à des disputes de plus en plus vives à mesure qu'approchait leur échéance.

Mais c'est surtout en matière de liaisons aériennes avec l'étranger que le système suscitait des critiques. Il était en effet cohérent, mais fermé sur Orly, et même sur Orly-Ouest depuis que cet aérogare avait été réservé, au début de 1980, au trafic domestique.

Les possibilités de correspondance avec l'étranger étaient nulles à Orly-Ouest, faibles entre Orly-Ouest et Orly-Sud (du moins jusqu'à l'arrivée de compagnies des Etats-Unis) et faibles aussi à CDG malgré les pressions d'Air France sur Air Inter.

Les possibilités de lignes directes entre la province et l'étranger étaient réduites, tantôt en raison de l'absence de contrepartie dans le régime bilatéral d'échange de droits de trafic (ex: Lyon-Amsterdam de KLM), tantôt en raison de la faiblesse du trafic (ex: New York-Lyon d'American Airlines ou lignes province-New York d'U.T.A. et d'Air France).

La relative faiblesse de notre pavillon non régulier, et le contrôle étroit de l'activité des entreprises étrangères de vols à la demande, concentraient sur un petit nombre de plates-formes ce genre de trafic.

Il convient toutefois de ne pas noircir inconsidérément le tableau, on peut même penser que grâce notamment à de nombreux affrètements d'appareils des compagnies régionales. Air France avait, dans la fin des années 1980, plutôt surdimensionné son réseau province-étranger.

Tableau statistique du pavillon français en 1989
(trafic non régulier en italique)

Compagnie	Milliers de passagers	Millions de pass km	Pourcentage de pass.km.
Air France	16 100	36 846	59
<i>Air Charter</i>	<i>1 838</i>	<i>3 756</i>	6
Groupe Air France	[17 938]	[40 602]	[65]
U.T.A.	854	5 537	9
<i>Aéromaritime</i>	<i>354</i>	<i>2 074</i>	3
Groupe UTA	[1 208]	[7 611]	[12]
Air Inter	15 688	8 595	14
AF + UT + IT	[34 834]	[56 808]	[91]
<i>Minerve - A.O.M.</i>	<i>575</i>	<i>2 826</i>	5
<i>Air Liberté</i>	<i>410</i>	<i>777</i>	1
<i>Corsair</i>	<i>339</i>	<i>710</i>	1
<i>Les trois</i>	[1 324]	[4 513]	[7]
T.A.T.	762	331	
Air Littoral	356	145	
Brit'Air	111	61	
Air Vendée	49	20	
Les 4 grands régionaux	[1 278]	[557]	[1]
Autres (133)	1 687	875	1
Total général	39 123	62 752	100

Commentaires sur le tableau 1989

Le pavillon français est fortement concentré.

1 Air France, avec sa filiale Air Charter, fait les deux tiers du trafic (et encore davantage si on tient compte du fret, dont elle a le quasi-monopole). Les trois compagnies principales, celles que B. Attali va réunir le 10 janvier 1990 sous sa houlette, représentent 91 % du total.

2 Les trois compagnies suivantes sont des "charters"; elles ne font que du trafic à la demande ; elles ne représentent que 7% du total, et encore s'agit-il d'un résultat bien meilleur que celui des années précédentes, dû aux débuts de la libéralisation du trafic avec l'outre mer.

3 Les compagnies régionales réalisent moins de 1% du total des passagers-kilomètres.

4 Les 133 autres compagnies un peu plus de 1%, dont la majorité sous le pavillon, non régulier, d'Europe Aero Services.

Tableau statistique du pavillon français en 1996
(Trafic non régulier en italique)

Compagnie	Milliers de passagers	Millions de pass km	Pourcentage de pass.km.
Air France	16 700	58 866	60
<i>Air Charter</i>	1 064	2 060	2
Air Inter	16 842	10 056	10
Groupe Air France	[34 606]	[70 982]	[72]
Corsair	1 598	8 788	9
<i>(dont non régulier)</i>	(896)	(3 429)	(3+)
A.O.M.	3 008	8 754	9
<i>(dont non régulier)</i>	(509)	(1 295)	(1+)
Air Liberté	2 850	5 333	5
<i>(dont non régulier)</i>	(491)	(1 344)	(1+)
Les trois	[7 456]	[22 875]	[23]
<i>(dont non régulier)</i>	(1 896)	(6 098)	(6)
T.A.T.	1 545	852	
Air Littoral	540	257	
Regional	500	249	
Corse Méditerranée	771	234	
Brit'Air	351	184	
Les 5 grands régionaux	[3 707]	[1 776]	[2]
Autres (113)	3 439	3 045	3
Total général	49 208	98 678	100

Comparaison entre le tableau 1996 et le tableau 1989

Les composantes n'ont guère varié, sauf l'U.T.A./Aeromaritime disparue, mais les parts ont évolué, surtout dans le haut du tableau.

1 Air France seule (ou le Groupe Air France dans son enveloppe 1989, c'est-à-dire Air France + Air Charter) se retrouve en 1996 à un niveau voisin (62% au lieu de 65%). Mais il y a un écart de près de vingt points entre la part, en 1996, du Groupe Air France créé par l'achat d'U.T.A. + Air Inter (72%) et l'ensemble formé par les trois compagnies réunies le 10 janvier 1990 (91%). On peut simplifier ainsi la recomposition : Air France s'est maintenue, U.T.A. a "fondu", Air Inter est en train de "fondre" (10% du total au lieu de 14%).

2 Les bénéficiaires sont les trois anciens "charters", qui représentent désormais près du quart du total (23%).

Ils se sont majoritairement, quoiqu'à des degrés divers, engagés dans le transport régulier, tout en conservant un volume de trafic non régulier presqu'aussi important, relativement que celui qu'il exploitaient en 1989.

Il y a eu des changements dans le classement : Corsair est passé au premier rang (de l'épaisseur d'un cheveu) ; les deux autres ont rétrogradé d'un rang.

3 Les principales compagnies régionales ont vu croître leur part relative, qui reste toutefois modeste (moins de 2%), surtout si l'on remarque qu'elles sont maintenant 5, avec l'arrivée de Corse Méditerranée.

T.A.T. et Air Littoral conservent les deux premières places, mais Regional (ex. Air Vendée) et Brit'Air ont cru plus vite.

4 Les 113 autres compagnies ont vu croître leur part relative mais cette évolution doit être qualifié par les remarques suivantes.

Il y a un "*turn over*" considérable parmi ces sociétés ; des 133 recensées en 1989, 75 n'existaient plus en 1996 : à l'inverse, sur les 113 recensées en 1996, 55 n'existaient pas en 1989, il n'y en a que 58 présentes dans les deux tableaux.

Certaines de ces autres compagnies (Air Provence, Air Toulouse, Star Europe) produisent chacune, en 1996, en trafic non régulier, plus de pass.km. que les compagnies régionales en trafic régulier, T.A.T. exceptée.

5. Implications des changements intervenus, au regard de l'aménagement du territoire

1 Ces implications ne peuvent être seulement appréhendées à travers l'évolution des différentes composantes du pavillon français mais nécessitent une étude de la "marchandise", c'est à dire du trafic, que recouvre ce pavillon.

La répartition du trafic intérieur métropolitain en 1989 et en 1996 (en milliers de passagers) donne quelques indications, assez contradictoires.

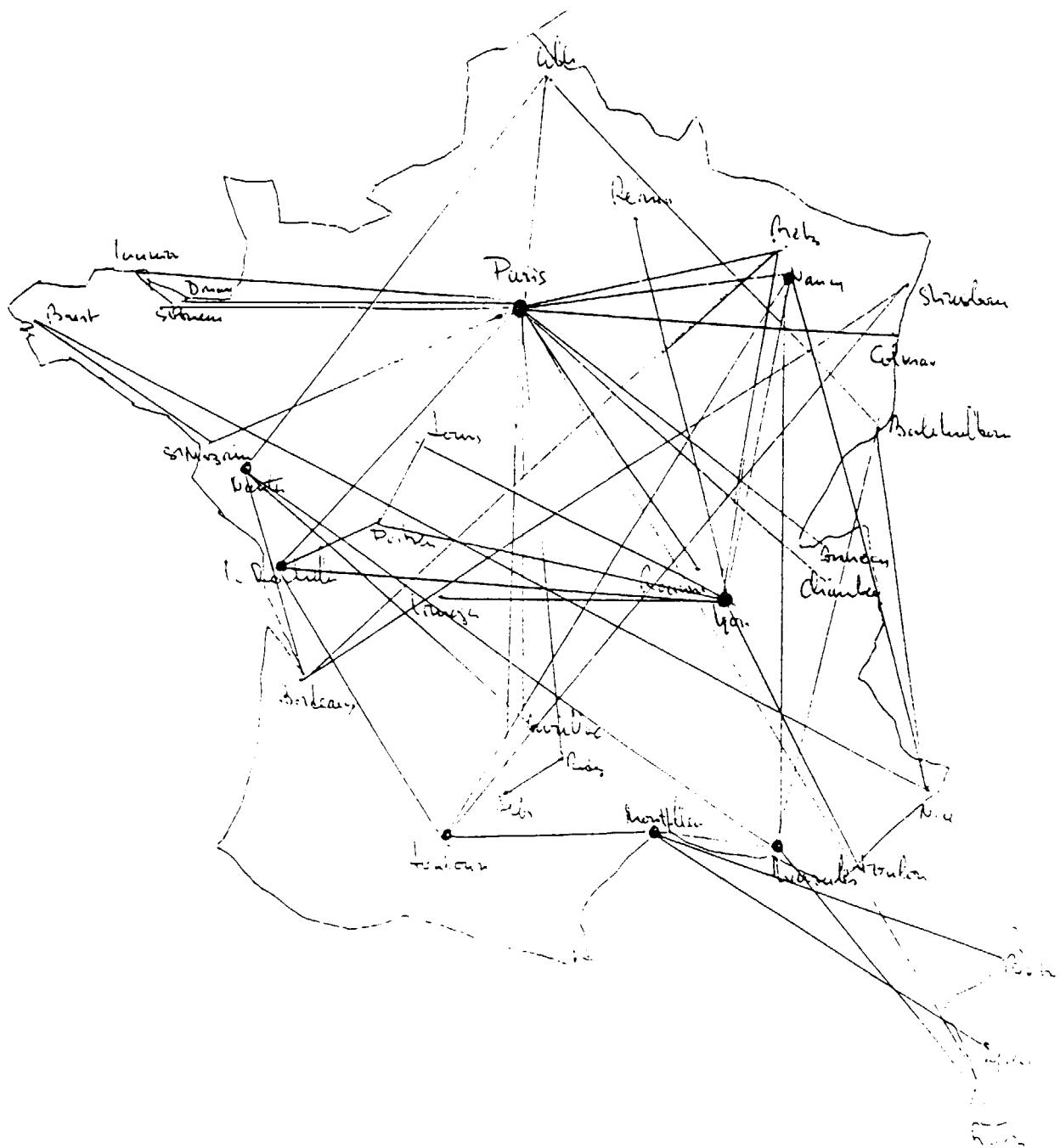
	Nbre	1989 Milliers de pass	%	Nbre	1996 Milliers de pass.	%
Lignes radiales	48	16 772	83	43	19 593	83
(dont > 1 Million)	[4] [6]	(8 125) [9 993]	(40) [49]	(6)	(12 325)	(52)
Lignes transv.	51	3 464	17	73	4 151	17
(dont > 100 000)	(12)	(1 885)	(9)	(12)	(2 064)	(9)
Total	99	20 236	100	116	23 744	100

Ces chiffres témoignent de la concentration, qui accompagne toute libéralisation : les lignes "millionnaires" sont passées de 40% à plus de 50% du trafic métropolitain total (même si on régresse en incluant Paris-Strasbourg et Paris-Montpellier, "nouveaux" "millionnaires", on obtient 49% en 1989, 52 % en 1996). Or c'est précisément sur ces lignes "millionnaires" et pas sur les autres, que s'est établie la concurrence. Et ce sont certainement celles qui importent le moins, aujourd'hui, pour l'aménagement du territoire.

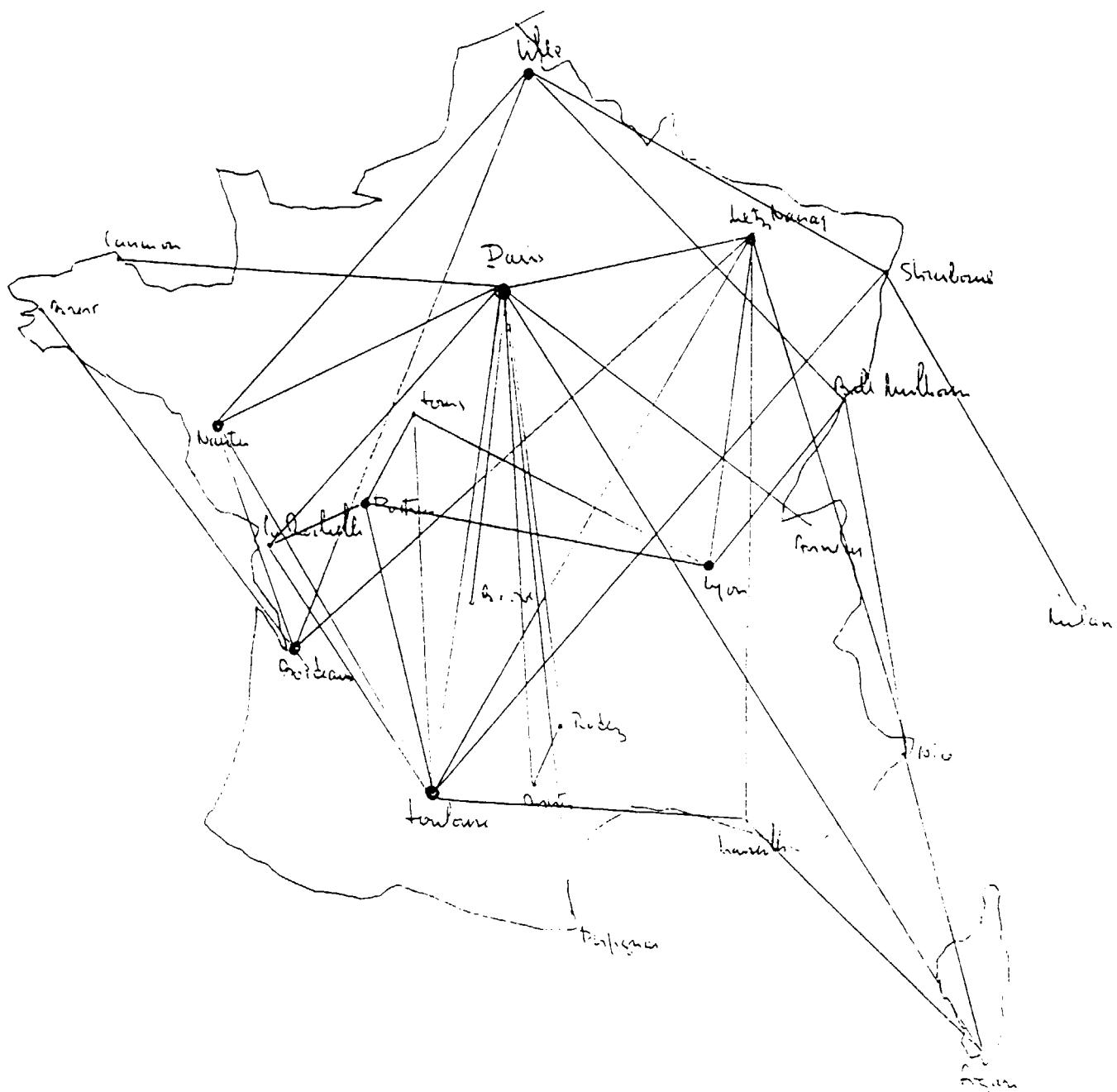
D'autre part, le nombre de radiales a diminué, ce qui signifie qu'il y a moins de petites lignes rejoignant Paris à la province qu'il y a sept ans, ce qui peut s'expliquer par les progrès des dessertes de surface (T.G.V. ou améliorations du réseau routier).

On constate, d'autre part, que le nombre des transversales a fortement augmenté. même si leur proportion dans l'ensemble du trafic métropolitain est restée constante, ainsi que le nombre et la proportion des lignes transversales sur lesquelles se déplacent plus de 100 000 passagers par an. Un effet multiplicateur, dû à l'augmentation des possibilités de correspondances sur ces transversales, est en outre masqué par le mode de recueil des statistiques utilisées. On pourra mieux en juger à travers l'examen comparatif des réseaux des quatre principales compagnies régionales en 1990 et 1997.

TAT - Réseau propre lignes permanentes
- Eté 1990 -

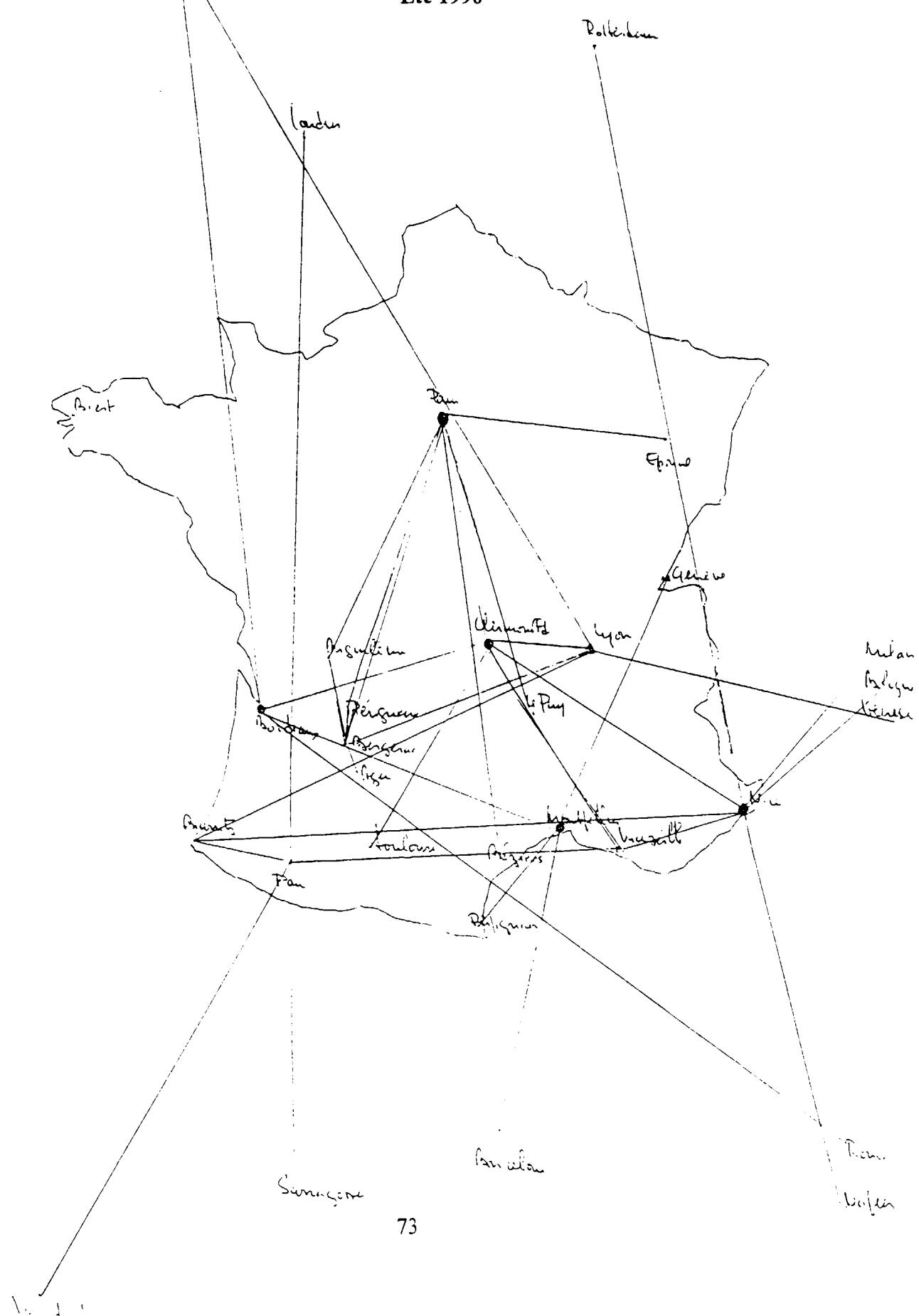


TAT - Réseau lignes permanentes
- Eté 1997 -

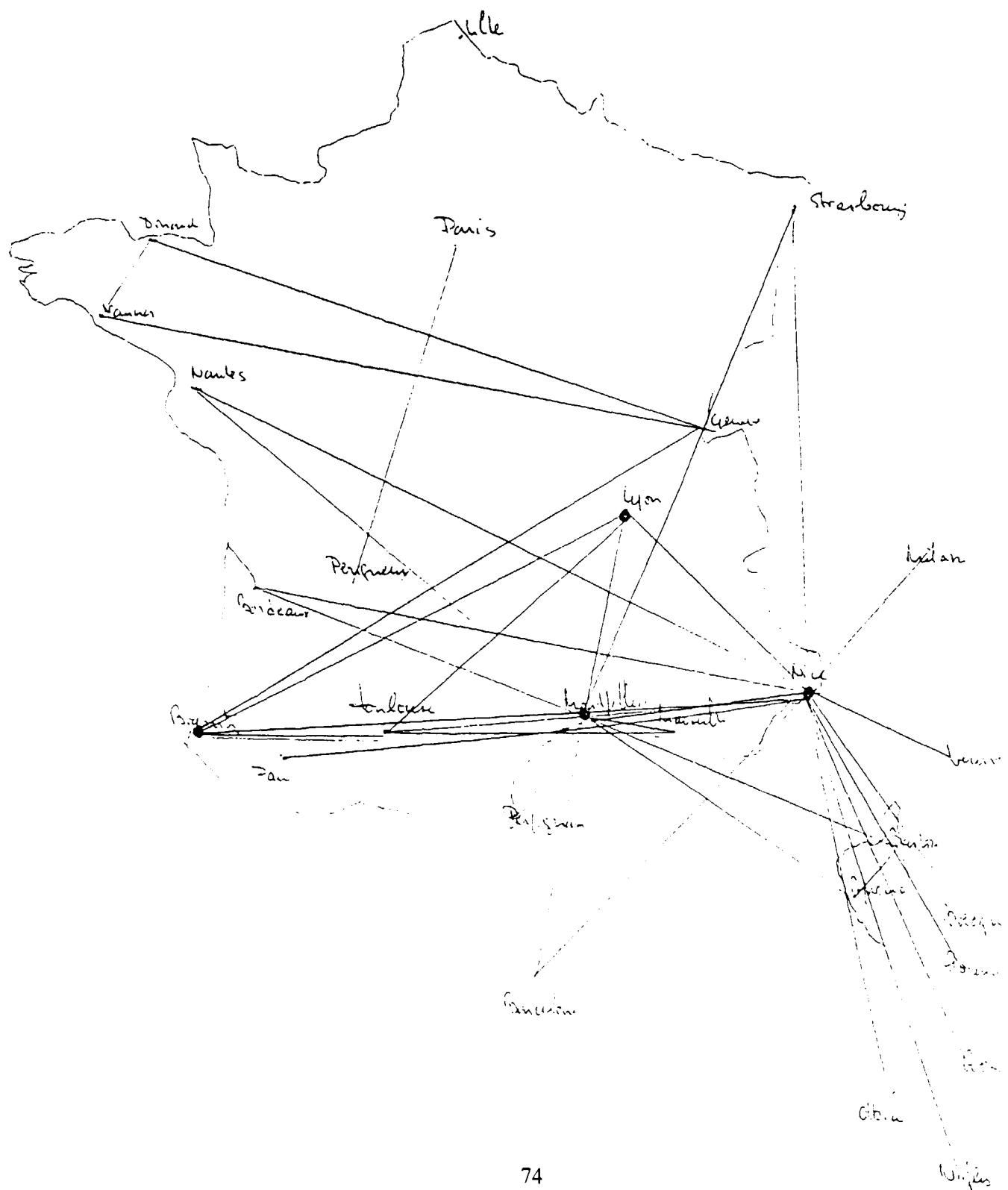


l'ensemble

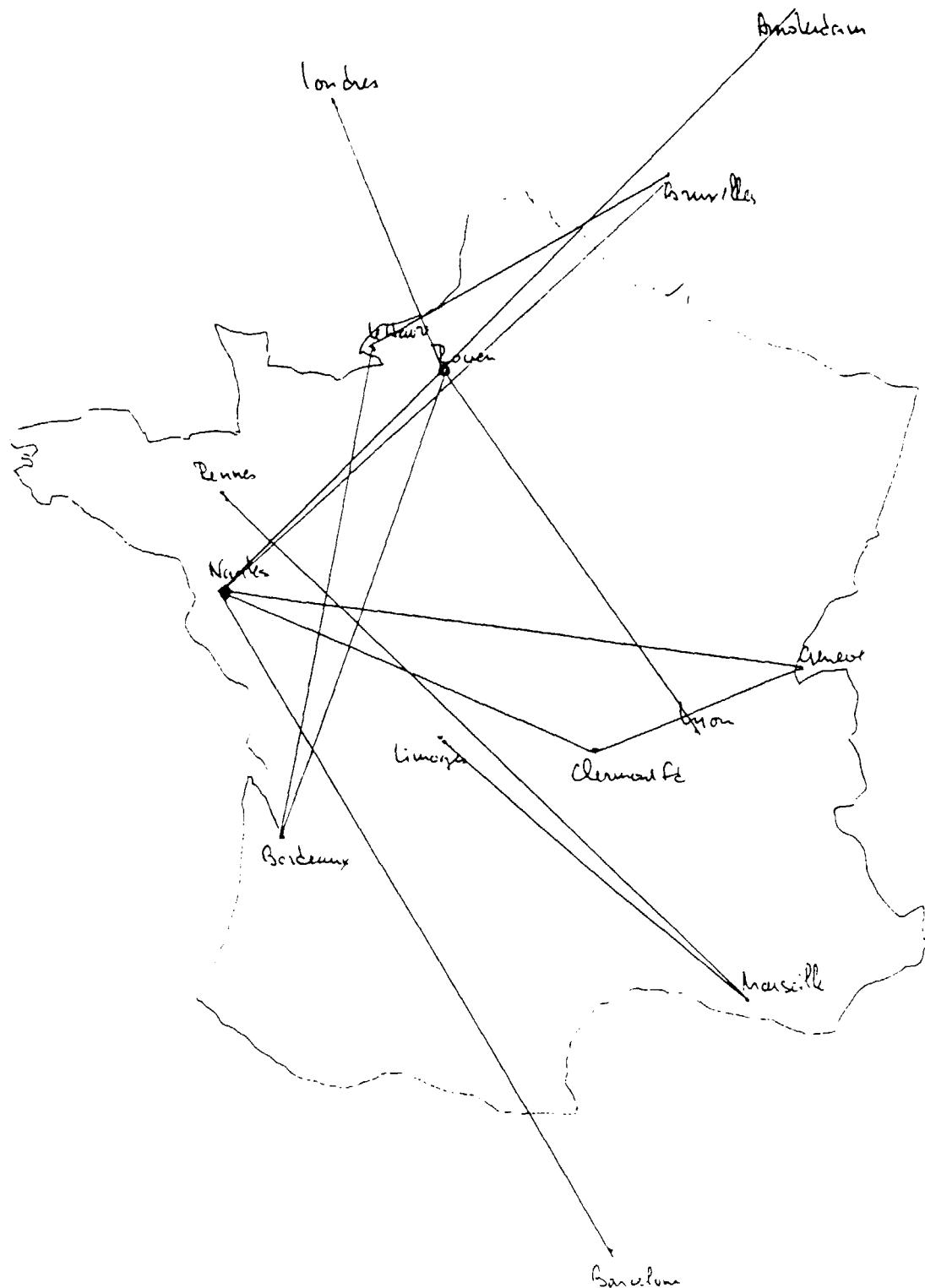
Air Littoral - Réseau propre
- Eté 1990 -



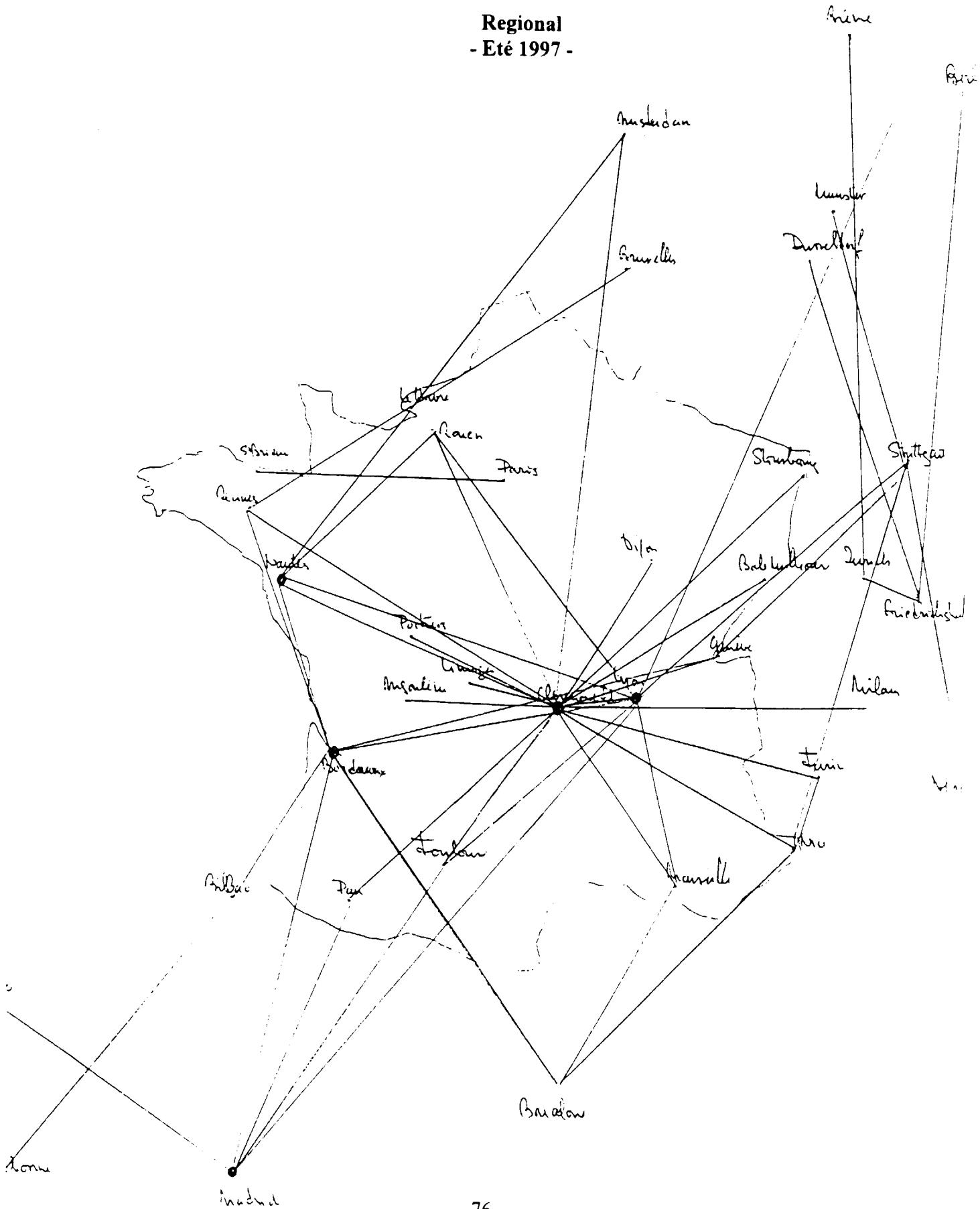
Air Littoral - Réseau propre
- Eté 1997 -



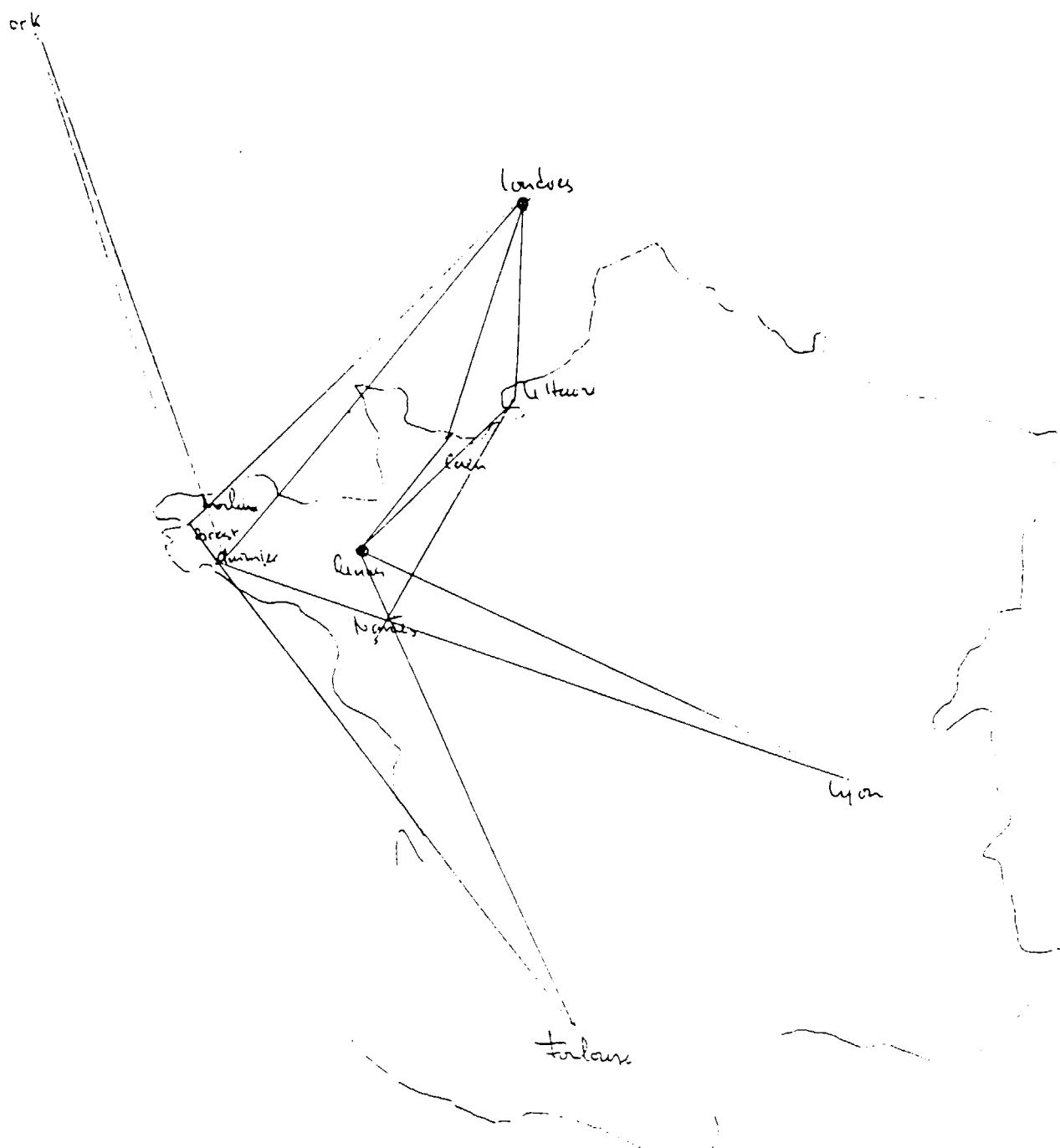
Air Vendée - Réseau permanent
- Eté 1990 -



**Regional
- Eté 1997 -**



Brit'Air - Réseau propre **- Eté 1990 -**



2 Les implications des changements intervenus, ces sept dernières années, au regard de l'aménagement du territoire sont en effet visibles à travers la stratégie des compagnies, notamment par la réorganisation de leur réseau.

La présence des compagnies étrangères notamment communautaires sur nos aéroports s'est quelque peu intensifiée ; leur participation au cabotage demeure très limitée (0.8% en 1996 contre 0.2% en 1989).

Air France/Air Inter ont renforcé leurs correspondances à CDG, avec l'installation du "hub", mais la logique de celui-ci déborde largement le cadre de l'aménagement du territoire.

C'est donc surtout les modifications apportées par les compagnies régionales à leur réseau qui sont intéressantes à observer. On a figuré, sur les cartes schématiques suivantes, les réseaux des quatre principales d'entre elles en été 1990 et en été 1997.

T.A.T.

Les deux réseaux sont assez semblables.

Celui de 1997 est plus simple que celui de 1990 :

- il n'y a que 11 radiales autour de Paris, au lieu de 17
4 Lyon 7
3 Marseille 6

T.A.T. est apparue sur trois radiales majeures : Toulouse, Perpignan et Nantes.

En dehors de Paris, qui reste le pôle majeur (11 dessertes), un pôle secondaire a disparu (Montpellier) mais deux pôles secondaires importants ont été créés, l'un en Lorraine (Metz-Nancy), l'autre au Sud-Ouest (Toulouse).

Enfin, la brochure Horaires d'été 1997 est réversible ; onze pages sont consacrées aux correspondances avec British Airways à Orly (6 quotidiens sur Londres, par exemple) ou à Roissy, ce qui est beaucoup moins commode.

Air Littoral

Le réseau a été complètement bouleversé.

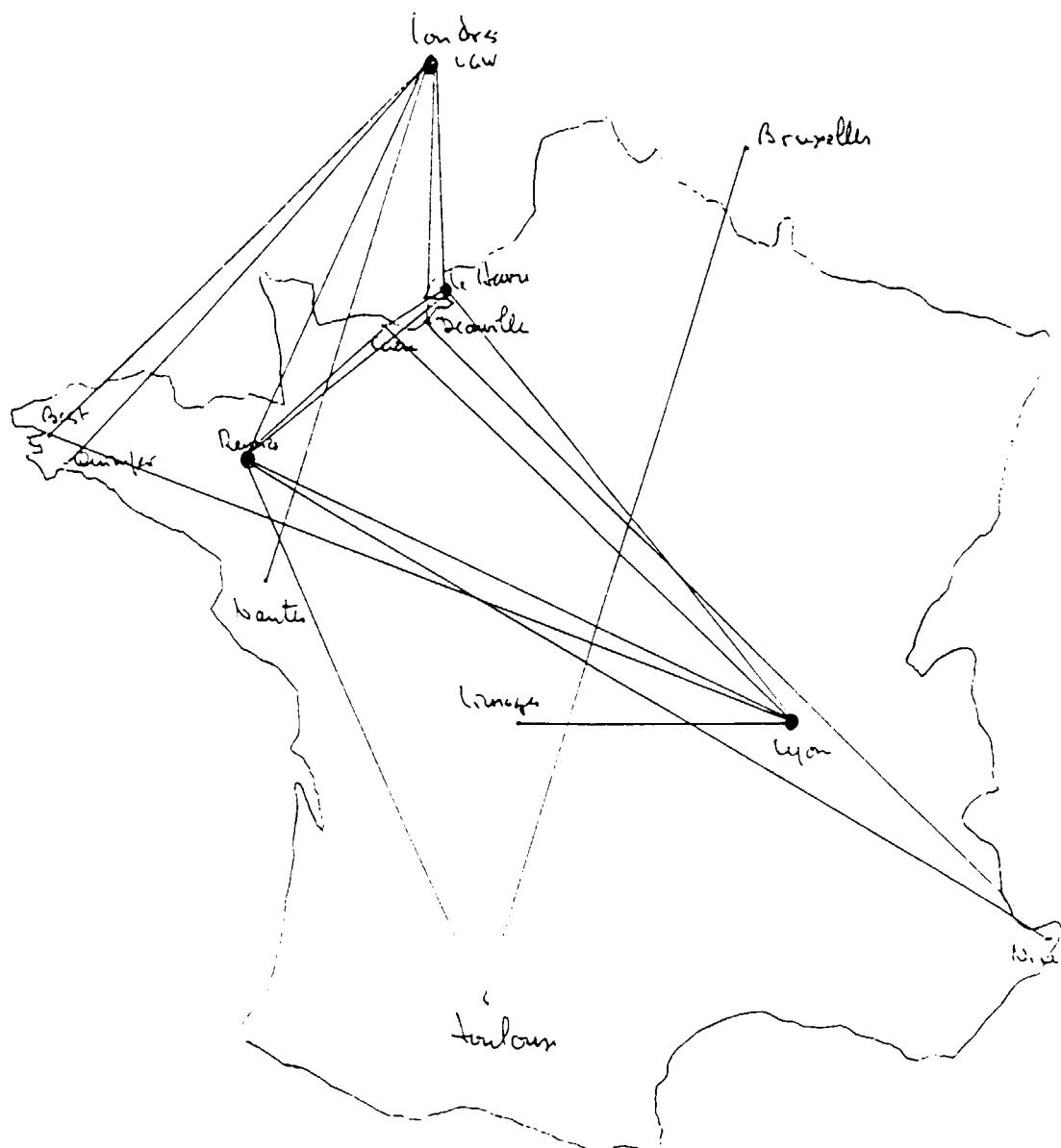
Il ne reste plus qu'une radiale, historique, au départ de Paris (Périgueux), au lieu de 7 en 1990. Deux pôles importants ont été créés autour de Montpellier (9 relations) et de Nice (18 relations).

L'ouverture vers l'étranger se caractérise par :

- le renforcement des relations avec l'Italie (7)
- l'abandon de la Grande Bretagne et des Pays-Bas
- la réorientation de Genève.

A ce réseau s'ajoute celui exploité pour le compte d'Air France (10 lignes intérieures, 12 lignes internationales), non figuré sur le schéma.

Brit'Air - Réseau propre
- Eté 1997 -



Régional

Comparé à celui d'Air Vendée en 1990, le réseau de Régional en 1997 s'est considérablement densifié et s'est étendu hors des frontières.

A la place du seul Nantes-Clermont-Ferrand-Genève, le réseau autour de Clermont-Ferrand est devenu très dense (19 lignes à fréquence au moins quotidienne les jours ouvrables, qui offrent environ 80 possibilités de correspondance dans chaque sens). Lyon (7 lignes), Bordeaux et Nantes (5 lignes chacune) sont des plates-formes secondaires de connexion non négligeables.

Le réseau s'est étendu en Espagne et même au Portugal, sous le double code VM/IB, à l'exception de la liaison de cinquième liberté Madrid-Porto. La brochure Horaires signale les possibilités de sixième liberté par Iberia vers l'Amérique latine.

Regional dessert aussi 6 villes allemandes, sous son seul pavillon, et relie deux d'entre elles à Zurich, en partage de code avec Deutsche B.A.

Amsterdam-Le Havre est desservi en propre, mais Amsterdam-Clermont-Ferrand l'est sous double indicatif VM/KL.

Brit'Air

Le réseau de Brit'Air a suivi un développement homothétique, autour de pôles bretons, accessoirement normands, et lyonnais.

En dehors de son activité sous propre pavillon, Brit'Air exploite 3 routes (2 intérieures, 1 internationale) sous franchise du Groupe Air France et 22 routes pour le compte du Groupe Air France (14 intérieures et 8 internationales), non figurées sur le schéma.

En bref, pas de déracinement ; les compagnies régionales françaises sont restées assez fidèles à leurs points d'ancrage traditionnels : couverture de l'ensemble de l'hexagone pour T.A.T., le Midi pour Air Littoral, la Bretagne (petite et Grande) pour Brit'Air. Celle qui a le plus changé est Air Vendée qui, sans abandonner Nantes, se retrouve, sous le nom de Regional (sans accent aigu), centrée sur la capitale de l'Auvergne, abandonnée par Air Littoral. La plupart ont évité de se placer sur les grandes radiales parisiennes, la seule exception étant T.A.T. (Toulouse, Perpignan, Nantes).

L'ouverture sur l'Europe, après quelques échecs (KLM/Air Littoral ayant été le plus retentissant) est désormais assurée par l'exploitation de leur réseau propre, y compris en cinquième liberté et en cabotage à l'étranger, par l'exploitation de lignes en franchise ou sous affrètement de compagnies françaises, ou par le partage de code avec des entreprises

françaises ou étrangères. Une certaine spécialisation s'est instaurée : Regional vers l'Espagne et en Allemagne, Air Littoral vers l'Italie, Brit'Air outre Manche. T.A.T. ne sort pratiquement pas de l'hexagone pour le moment, son propriétaire, British Airways, le fait pour elle.

II. Perspectives

Le transport aérien français se trouve désormais dans une logique libérale, à laquelle il n'a pas été habitué.

L'aménagement du territoire a été jusqu'ici, à l'opposé de cette logique libérale, un processus volontariste, dirigiste, orienté vers le service public.

Nous sommes au confluent de ces deux politiques, le manque de recul nous empêchant de voir le côté paradoxal de certaines situations.

Une grande compagnie a été créée il y a trente ans pour développer un service public d'aménagement du territoire ; elle y a admirablement réussi, au point que son caractère de service public a disparu. La preuve se trouve sur le terrain : Air Inter Europe abandonne les lignes qu'elle veut (ex : Perpignan, Toulon) ; la preuve se trouve aussi dans les prétoires (jugement du 4 février 1997 du Tribunal de Grande Instance de Paris). Le paradoxe réside en ceci que le tribunal, en déclarant qu'Air Inter Europe n'est pas un service public, donne raison à ceux qui, au sein de la compagnie, en perturbent le fonctionnement, précisément au nom de la défense de ce concept.

A ce paradoxe en répond un autre : les petites lignes aériennes françaises (10 000 à 100 000 passagers) sont desservies, apparemment à la satisfaction générale, par des compagnies privées, dont l'une est la seule compagnie française introduite volontairement sur le marché boursier. Le secret de leur succès est d'avoir des coûts peu élevés et des recettes unitaires fortes, puisqu'elles sont sur un marché inélastique ; les agents économiques qui forment le fond de leur clientèle sont prêts à payer le prix d'un service correct.

Alors ? D'un côté, des pilotes qui pédalent à côté du vélo et, de l'autre, des P.M.E. qui font du service public comme Monsieur Jourdain faisait de la prose ? Pourquoi ne pas faire comme les Etats-Unis en 1973 au Viet-Nam : déclarer qu'on a gagné la guerre et se retirer, constater que le territoire est aménagé ou qu'il s'aménagera tout seul ?

Ce n'est peut-être pas si simple.

D'une part, la recomposition du pavillon n'est pas terminée ; elle ne le sera d'ailleurs jamais, pas plus qu'elle ne l'a jamais été.

Les deux plus importantes masses en nombre de passagers (Air France/Air France Europe = 70% et T.A.T./Air Liberté = 9%) sont actuellement, chacune de leur côté, en état de fusion, précédé, dans chaque cas, par une location-gérance.

L'identité même de deux pionniers de l'aménagement aérien du territoire va disparaître à brève échéance. Air Inter a fait place à Air Inter Europe/Air France Europe, qui va laisser la place à Air France. Touraine Air Transport, devenue Transports Aériens Transrégionaux, puis T.A.T European Airlines s'appellera probablement bientôt Air Liberté ("European Airlines" ?).

Air France, qui ne s'est jamais senti de vocation particulière d'aménagement du territoire³, au point qu'Air Inter a été créé il y a quarante ans pour combler ce vide laissé par elle, continuera à peser très lourd. Or, Air France ne peut pas se passer du marché intérieur ; c'est même, en partie, pour en reprendre la maîtrise qu'elle a acheté Air Inter, via l'U.T.A., il y a seize ans.

L'intégration d'Air Inter ne sera toutefois qu'un des instruments de cette reconquête, forcément toujours incomplète, en raison de l'installation du "hub" d'Air France à Roissy et des liaisons domestiques en grande majorité à Orly.

Il ne faut pas, en outre, oublier qu'Air France et Air Inter ont représenté dans le passé, que le Groupe Air France représente encore aujourd'hui, et représentera sans doute demain, un des principaux donneurs d'ordre des compagnies régionales, sous la forme traditionnelle d'affrètements et, depuis peu, sous la forme nouvelle de franchises. L'accord signé avec Brit'Air en avril dernier prévoit ainsi, pour cinq ans, le passage sous franchise du réseau entier de cette société.

Le cas de T.A.T./Air Liberté, en totalité ou en majorité contrôlés par British Airways montre d'autre part que le jeu n'est plus circonscrit à l'hexagone mais est devenu, au moins, européen. C'est sur ce plus grand échiquier que se déplacent les pièces : Air France signe pour dix ans un accord de partage de code avec la compagnie allemande Eurowings, portant sur 240 vols hebdomadaires ; Lufthansa signe quelques mois plus tard un accord de partage de code avec Air Littoral, portant sur 26 destinations en France, en Italie et en Espagne. Regional exploite sous double code avec Iberia une fraction notable de son fonds de commerce et, dans un souci de rééquilibrage, s'installe sur le marché allemand, tout en se rapprochant d'une compagnie suisse. L'Europe aérienne qui se crée ainsi sous nos yeux déborde d'ailleurs déjà légèrement les frontières de la Communauté puisqu'une nouvelle compagnie, Europe Continental Airlines, dont le tiers du capital et la moitié des administrateurs sont suisses, va bientôt desservir des lignes vers la province française, au départ de Bâle/Mulhouse.

On peut s'attendre à de multiples "coups" de ce genre, devenus possibles depuis qu'il n'y a plus de marchés intérieurs à proprement parler ni de compagnies nationales, mais un marché et des compagnies communautaires.

Globalement, l'aménagement du territoire ne devrait qu'y gagner : peu importe d'aller de Lyon à Nantes par une compagnie italienne ou par une compagnie française et, si

³ Cf. la déclaration de Christian Blanc à "L'Expansion" en mai 1996 : "Je ne démissionnerai pas pour des questions d'aménagement du territoire"

un homme d'affaires toulousain préfère aller à Tokyo en passant par Clermont-Ferrand et Amsterdam au lieu de passer par Paris, pourquoi pas ?

Mais si la logique libérale l'emportait, au point d'entraîner la fermeture de lignes que ne justifierait plus l'intérêt commercial des entreprises ?

Le cas est prévu par le Règlement 2408/92, qui régit la matière depuis le 1er janvier 1993 et dont l'article 4 permet à un Etat membre, sous certaines conditions, d'"imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située sur son territoire ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport régional situé sur son territoire, si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport, dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de service adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial". Une procédure est prévue en ce cas : publication des obligations de service public au Journal Officiel des Communautés européennes, appel d'offres contenant obligatoirement les normes de service public, les règles de modification et de résiliation du contrat, sa durée et les sanctions en cas de non respect. La possibilité de subvention est expressément prévue, de même que celle d'octroyer un monopole pour trois ans au maximum. La France, ainsi que d'autres pays européens, a appliqué cette procédure, combinée avec la mise en place du fonds de péréquation prévu par la loi du 19 février 1995.

Tout serait donc pour le mieux puisque les effets additionnés de la liberté, qui a permis au transport régional de se développer, y compris au-delà des frontières, et du maintien d'un régime de service public en cas de défaillance du marché, qui fonctionne effectivement dans des dizaines de cas, aboutit à la satisfaction de tous les besoins.

Alors pourquoi s'alarmer ? Il y a au moins une bonne raison de rester vigilant, sur le créneau des horaires.

En effet, à mesure que disparaissent les obstacles juridiques, politiques ou coutumiers, qui entravaient l'accès au marché, l'accès aux installations qui permettent d'exploiter ce marché devient de plus en plus difficile. La raison principale en est le succès même de la libéralisation : sur les dix plus importantes radiales du réseau intérieur autour de Paris, le nombre moyen de passagers par avion a baissé de plus de moitié entre 1989 et 1996 ; autrement dit, il y a presque deux fois plus d'avions pour transporter un nombre de passagers qui n'a augmenté que d'un sixième. D'où le souci de préserver les créneaux horaires afférents aux vols jugés essentiels pour l'aménagement du territoire. Ce souci a été reconnu par le Règlement 95/93, qui régit la matière depuis le 22 février 1993 ; l'article 9 "Services régionaux" prévoit la possibilité pour un Etat membre de réserver certains créneaux horaires, dans un aéroport "entièrement coordonné" sur des liaisons de service public existantes ou reconnues comme telles en application du Règlement 2408/92, mentionné quelques alinéas plus haut. C'est ce qu'a fait le gouvernement français, pour lutter contre la tentation qu'auraient pu avoir certaines compagnies d'attribuer les bons

créneaux du matin et du soir à des vols plus profitables que ceux de service public, pour lesquels ces horaires sont vitaux. Cette précaution paraît encore plus utile face aux tentatives de remise en cause du système consacré par le Règlement 95/93.

L'aménagement du territoire par la voie aérienne est donc passé, ces vingt-cinq dernières années, par plusieurs systèmes. L'équilibre financier a d'abord été assuré par des subventions de la D.A.T.A.R et des collectivités locales, tant au bénéfice d'Air Inter que des compagnies régionales. A partir des années 1970, ce système, maintenu pour les compagnies régionales, a fait place à la péréquation sur le réseau conventionné d'Air Inter. La péréquation a maintenant fait place au marché et à un système résiduel de subvention qui, fondé sur des contributions locales et sur une taxe frappant l'ensemble des passagers et non plus l'ensemble des contribuables, se substitue au marché là où il est détaillant. Ce système a des lourdeurs, qui sont la contrepartie de sa transparence ; les craintes de distorsion de concurrence qu'il suscite ça et là paraissent exagérées, en raison du fait qu'un exploitant peut toujours répondre à l'appel d'offres en proposant de remplir les obligations de service public sans subvention.

Les deux menaces les plus sérieuses qui semblent peser sur cet équilibre théoriquement parfait entre le marché et le service public sont, d'une part, la captation des créneaux sur les aéroports les plus encombrés, d'autre part, plus généralement, une "satellisation" trop forte des compagnies régionales. Le dirigeant de l'une d'entre elles ne faisait-il pas, il y a quelques mois, cette prédiction : "...aujourd'hui, aux Etats-Unis, on voit que les Compagnies régionales qui n'ont aucun accord avec les grands transporteurs à quelque titre que ce soit, sont devenues quasiment inexistantes. Mon pronostic, c'est qu'en Europe, ce sera pareil dans 10 ans." (Xavier Leclerc, Président de Brit'Air, Symposium international "Aéroports du futur", organisé par l'Académie Nationale de l'Air et de l'Espace, 15-17 novembre 1995). A quoi faisait écho, plus récemment, le dirigeant d'une autre compagnie régionale : "Entre la perte d'identité et la perte de marché, j'ai déjà choisi" (Marc Dufour, interviewé par Valérie Lyon, d'"Enjeux", mars 1996).

**APPROCHE GLOBALE EUROPEENNE
ET CRITERES DE LA COMMISSION
EN CE QUI CONCERNE LES OBLIGATIONS
DE SERVICE PUBLIC
DANS LE TRANSPORT AERIEN**

Jacques MIART

APPROCHE GLOBALE EUROPEENNE ET CRITERES DE LA COMMISSION
EN CE QUI CONCERNE LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC
DANS LE TRANSPORT AERIEN

Jacques MIART¹

Quatre points me semblent devoir être développés.

I. Rappel de la réglementation CE

a) Principe : libre jeu des forces du marché

La réglementation en vigueur depuis le 1er janvier 1993 (dite "troisième paquet aérien") supprime les restrictions à la libre prestation des services et, dans les faits, à la liberté d'établissement dans le marché communautaire désormais unique de l'aviation civile. Les opérateurs sont dorénavant libres de proposer des services aériens à l'intérieur de l'Espace Economique Européen avec les prix et les quantités qu'ils désirent. Le troisième paquet réalise l'intégration communautaire.

Conséquence du point de vue français : le transport aérien, même sur les lignes intérieures, ne peut plus être regardé comme un service public.

b) Exception

Des possibilités d'intervention ont été réservés aux Etats membres dans certaines circonstances. La principale possibilité est celle prévue par l'article 4 du règlement n° 2408/92 :

"Un Etat membre peut... imposer des obligations de service public :

- sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement situé sur son territoire
- ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport régional situé sur son territoire, si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport, dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de service adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial."

¹ Administrateur principal à la Direction Générale des Transports, DG VII, Commission des Communautés européennes.

Deux étapes procédurales sont prévues par l'article 4 :

i) La détermination sur une liaison d'obligations de service public (prix, quantités, durée d'exploitation, affectation de créneaux horaires, etc.) qui s'imposent à tous les opérateurs dès leur publication au Journal officiel.

ii) Si aucun opérateur n'est en mesure de satisfaire ces obligations, l'Etat membre concerné peut restreindre l'accès à la liaison pour une durée de trois ans maximum au profit d'un seul transporteur qui est choisi par appel d'offres à l'échelle communautaire (publication au J.O.).

2. Application de la réglementation par la Commission

La Commission, "gardienne du traité", contrôle l'application de la réglementation communautaire par les Etats membres. En matière de transport aérien, elle considère que les exceptions au libre jeu des forces du marché et à la liberté de prestation de services prévues par le troisième paquet doivent s'interpréter strictement. Cette position a été récemment confortée par un arrêt du Tribunal de Première Instance de Luxembourg (affaire Air Inter contre Commission - décision du 19 juin 1997).

Toutefois, s'agissant des obligations de service public imposées dans le cadre de l'article 4 du règlement n° 2408/92, la Commission a eu le souci de permettre aux Etats membres de développer la politique qu'ils souhaitaient adopter tout en évitant des discriminations en faveur de certains transporteurs. L'aviation civile communautaire offre en effet le premier exemple de libéralisation d'un secteur traditionnellement fermé auquel était attachée la notion de service public. Il s'agissait de démontrer :

- qu'un processus de libéralisation est compatible avec le maintien d'obligations de service public ;
- que pour satisfaire des objectifs de service public ou d'aménagement du territoire, il existe des systèmes plus efficaces (meilleur service ou moindre coût pour la collectivité) que le système du monopole assorti d'une péréquation.

En résumé, la Commission s'est montrée depuis le 1er janvier 1993 :

- souple dans l'appréciation des critères au respect desquels est subordonnée l'application de l'article 4 par les Etats membres (notion de caractère vital, de zone périphérique, d'adéquation du service, etc.) ;
- stricte sur les questions de procédure pour la mise en oeuvre de cet article, afin d'éviter que certains transporteurs ne soient favorisés.

3. Etat des lieux après 5 années d'application

- Irlande : des obligations de service public ont été imposées sur 4 liaisons intérieures : Dublin-Galway / Sligo / Donegal / Kerry.
- Royaume-Uni : 2 liaisons intérieures concernées au nord de l'Ecosse : Glasgow / Barra / Tiree et Glasgow / Campbeltown.
- [- Norvège : système STOL : liaisons intérieures à très faible trafic desservant une trentaine d'aéroports régionaux situés dans des régions reculées du territoire norvégien et accessibles rapidement uniquement par avion.]
- Suède : 1 liaison intérieure régionale dans le nord du pays (Östersund-Umea).
- Portugal : 9 liaisons entre le Portugal continental d'une part, les îles des Açores et de Madère ; d'autre part, ensemble des liaisons intérieures aux archipels des Açores et de Madère ; liaison Lisbonne / Bragance / Vila Real à l'intérieur du Portugal continental.
- France : des obligations de service public ont été imposées sur plus de 80 liaisons, dont :
 - . une quinzaine de lignes intérieures entre Paris et des villes de province ;
 - . une trentaine de lignes transrégionales intérieures à la France métropolitaine ;
 - . une quinzaine de lignes intérieures entre le continent et des îles (Corse et Ouessant) ;
 - . les liaisons entre la France métropolitaine d'une part, les 4 départements d'outre-mer d'autre part ;
 - . 3 lignes intérieures à la Guyane ;
 - . 14 lignes internationales intra-communautaires : 12 liaisons desservant Strasbourg ; Dijon / Londres ; Pau-Madrid.

En conclusion, le système mis en place par l'article 4 du règlement n° 2408/92 fonctionne bien et il permet de répondre aux objectifs pour la satisfaction desquels les Etats membres de l'Union européenne avaient souhaité l'introduction de cet article dans le règlement de libéralisation.

4. Pertinence du précédent du transport aérien pour d'autres secteurs en voie de libéralisation

Le seul secteur pour lequel le précédent du transport aérien peut directement servir de modèle est celui des chemins de fer. Pour les autres secteurs en voie de libéralisation, la pertinence de ce précédent est assez limitée en France pour au moins deux raisons :

- à cause de la nature même de l'activité de transport, le service public attaché au transport aérien jusqu'à la libéralisation du secteur n'était nullement uniforme d'une région à l'autre. La couverture du territoire ne pouvait d'ailleurs et ne peut que rester très imparfaite pour des raisons évidentes. Du reste, à la différence des secteurs de l'électricité, de la poste ou des télécommunications, la notion de service universel n'a jamais été évoquée pour le transport aérien ;

- avant même la libéralisation, le système théoriquement mis en place au titre du service public, à savoir un mécanisme de péréquation interne à un réseau de liaisons intérieures exploitées sous une forme monopolistique par une seule compagnie s'avérait inefficace et lacunaire : d'une part la péréquation interne ne fonctionnait pas au bénéfice des liaisons régionales ou d'aménagement du territoire ; d'autre part, les plus petites des liaisons intérieures, celles sur lesquelles ont été pour l'essentiel imposées des obligations de service public, n'appartaient pas au réseau exploité sous forme de monopole.

ANNEXES

LA GENÈSE DU PROJET EUROPORT PARIS-CHAMPAGNE OU
CHRONIQUE D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE LOCALE ANNONCÉE

Olivier DUPERON¹

L'Europe du transport aérien est entrée depuis plusieurs années dans une période de profonde mutation.

La libéralisation du ciel communautaire adoptée en juillet 1992² et mise en oeuvre à partir du 1^{er} janvier 1993, sera totalement effective à compter du 1^{er} avril 1997 avec la levée des dernières restrictions en matière de cabotage³. Elle a conduit à une remise en cause radicale du rôle des Etats et des modèles d'organisation dans le domaine de l'aviation civile en ce qui concerne le transport de passagers notamment (avec introduction de la concurrence sur des marchés traditionnellement marqués par des situations monopolistiques, atteintes portées aux régimes d'aides d'Etats aux compagnies aériennes...).

C'est dans ce contexte qu'intervient le projet Europort PARIS-Champagne, appelé aussi "projet de VATRY"⁴, porté à la connaissance du grand public à partir de 1991.

Ce projet, qui concerne la réalisation d'une plate-forme multimodale à vocation industrielle et logistique autour d'un aéroport de fret, se veut être le fruit d'une ambition dynamique, innovante et anticipante sur l'avenir; ses promoteurs entendent qui plus est l'inscrire totalement dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire chère à notre pays.

Malgré cela, loin d'être considéré unanimement comme une chance, une priorité pour la France, ce projet a suscité dès son apparition beaucoup d'oppositions et en rencontre d'ailleurs encore aujourd'hui.

C'est que sans doute, au-delà du réel débat sur la viabilité de la plate-forme et l'opportunité de la créer, sa réalisation contredit ou est parfois perçue comme contredisant deux des objectifs prioritaires de la politique aérienne française : faire des aéroports de PARIS, et notamment de ROISSY, la première place aéroportuaire européenne; et sauvegarder les intérêts du groupe Air France.

Dès lors, dans un domaine où rien ne peut se faire sans l'autorisation du Gouvernement (autorisation de créer un aéroport, décisions de classement, ouverture à

¹ A.T.E.R.-Chercheur au C.R.D.T. (Centre de Recherche et de Documentation Administratives sur la Décentralisation Territoriale U.R.A. C.N.R.S. D.1479). Université de REIMS Champagne-Ardenne.

² Adoption par le Conseil du "3^{ème} paquet" de mesures visant à déréglementer le marché intracommunautaire du transport aérien.

³ Liberté d'embarquement de passagers entre deux villes d'un pays autre que le pays d'origine de la compagnie. Exemple : British Airways effectuant PARIS-MARSEILLE.

⁴ VATRY est situé à quelques kilomètres de CHALONS/MARNE, en Champagne-Ardenne.

la circulation aérienne publique...), et où les oppositions au sein même de l'appareil étatique sont parfois très fortes, l'essentiel est de convaincre. Et seule la mobilisation régionale, la cohésion du discours local peut y parvenir.

Quelques mots de présentation de la nature du projet seront évidemment par moment utiles et nécessaires pour bien saisir la portée du propos. Nous pourrons d'ailleurs relever que ce projet a évolué de façon notable dans sa définition au cours de ces cinq dernières années, au fur et à mesure de l'arrivée ou du départ de certains acteurs.

Ajoutons aussi qu'il n'est pas de notre ambition de trancher le débat sur la faisabilité, l'opportunité économique ou même politique du projet. Il ne s'agit pas ici de se substituer à une quelconque étude de marché, et si quelques éléments du débat seront repris, ce sera pour répondre à un autre objectif.

Précisément, cet exemple d'Europport PARIS-Champagne va nous permettre de nous pencher sur la question de la mobilisation des acteurs locaux en matière aéroportuaire. Il sera intéressant de voir et d'analyser la façon dont le projet est apparu en Champagne-Ardenne, la part de l'initiative privée, les raisons et les circonstances de l'intervention des collectivités publiques, mais également le poids de leur engagement face aux réactions enregistrées.

C'est à ce titre que l'on peut parler d'une Chronique d'une intervention publique locale annoncée.

Le Conseil Général de la Marne, avec à sa tête le Président Albert VECTEN, apparaît aujourd'hui comme l'acteur principal, le vecteur du dossier Europport PARIS-Champagne. C'est sous son impulsion qu'une Société d'Economie Mixte, dans laquelle il est majoritaire, a été créée pour mener à bien la conduite du projet. C'est lui encore que l'on retrouve en première ligne pour en assurer la promotion politique, économique et médiatique.

Une question se pose alors : comment en est-il arrivé à cet engagement, puisque rien dans les lois de répartition des compétences de 1983 ne prédispose un Département à intervenir dans le domaine du transport international de marchandises?!

Fort heureusement sans doute pour l'esprit d'initiative, nous savons que les lois de 1983 ne figent pas l'architecture des compétences locales et qu'elles n'interdisent pas à une Collectivité de mener une politique spécifique, dès lors qu'elle juge qu'il y va de son intérêt et que son essor est en jeu⁵.

En fait, il apparaît que si le Conseil Général de la Marne et avec lui tous les acteurs de la S.A.E.M. Europport PARIS-Champagne sont actuellement sur le devant de la scène, le terrain était favorable à un tel projet en Champagne-Ardenne et la part de l'initiative privée a été à un moment décisive.

⁵ La technique des contrats de plan consacre même, à certains égards, cette réalité.

A. D'une initiative privée à la "reprise" du projet par une collectivité locale: le Conseil Général de la Marne

Sans entrer de façon fastidieuse dans les détails et nous perdre dans les rappels historiques, il faut dire que la question des possibilités de développement d'une activité liée au fret aérien n'est pas nouvelle en Champagne-Ardenne ; à VATRY mais pas seulement.

a) La permanence du débat sur le fret en Champagne-Ardenne

"L'aérodrome de VATRY pourrait devenir un important aéroport de fret rayonnant sur le nord-est et la région parisienne".

Ce jugement date de 1974 et il fut porté par la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme, chargée de l'élaboration du S.D.A.U. de CHALONS/MARNE et de sa région⁶.

Dans les Ardennes, l'idée d'aménager l'ancienne base de l'O.T.A.N. de REGNIOWEZ transformée en piste d'essai pour pneumatiques, afin d'en faire une plate-forme fret n'a jamais été totalement abandonnée et elle resurgit régulièrement.

A la fin des années 80, c'est dans l'Aube, à BRIENNE-le-CHATEAU, que le projet de réalisation d'un tel équipement s'est révélé le plus sérieux et le plus avancé avant VATRY. Le dossier était alors conduit sous l'impulsion de M. Claude THOMAS, Secrétaire Général des services départementaux de l'Aube et Délégué Général du "Centre Aube Promotion".

Les raisons de cette multiplication de projets en matière de fret dans cette région ont été résumées à l'occasion de la réflexion sur le Livre Blanc de la Champagne-Ardenne, en 1991. Dans ce document⁷, un paragraphe est consacré aux plates-formes multimodales et plusieurs atouts de la région sont décelés, à savoir :

- Le territoire est en mouvement avec l'arrivée des grandes infrastructures de transport (A26, A5, RN51 autoroutière, impact du lien fixe Transmanche).
- La région dispose de grands espaces disponibles à des prix très compétitifs comparés à l'envolée des prix du foncier en région parisienne.
- L'organisation des chaînes logistiques est en recomposition dans l'espace national et européen, la région bénéficiant d'un positionnement géographique privilégié.

⁶ C.L.A.U.-D.D.E.-G.E.P., S.D.A.U. de CHALONS/MARNE et sa région, approuvé par arrêté préfectoral du 27 novembre 1974, p.73.

⁷ Contribution au Livre Blanc de la Champagne-Ardenne, Annexe - Synthèse des groupes de travail, juillet 1991, pp.8-9.

Et le document de conclure que "la région Champagne-Ardenne est candidate pour l'implantation d'une plate-forme dans son secteur ouest, particulièrement privilégié car doté de grandes infrastructures de transport".

La réflexion locale existait donc bien mais ce sont en fait des intervenants privés, extérieurs à la Champagne-Ardenne, qui vont lancer le projet de façon structurée.

b) Les premiers acteurs du "projet de VATRY"

Toujours dans cette période de la fin des années 80, des investisseurs privés liés au milieu bancaire parisien sont partis de l'analyse suivante : pendant longtemps, le transport de fret a été considéré comme une activité de second plan dans le transport aérien.

Cependant, son rôle a tendance à devenir de plus en plus important : entre 1970 et 1990, le transport de fret s'est accru à un rythme annuel de 8,5%, soit 1,5% de plus que celui du transport de passagers (source : O.A.C.I.⁸). Il représente 13,5% du revenu des compagnies aériennes, chiffre qui a tendance à s'accroître. Les prévisions de développement de ce type de trafic étant particulièrement optimistes⁹ et compte tenu de la spécificité du fret aérien, ces personnes concluaient à la nécessité de créer une plate-forme spécialisée dans le fret aérien en Europe¹⁰.

Elles firent alors savoir aux autorités champardennaises¹¹ que VATRY leur apparaissait comme le meilleur site pour son implantation, cette conclusion étant le résultat d'une étude théorique sur l'ensemble des aérodromes du Grand Bassin parisien. Il en ressortait en effet que cette ancienne base de l'U.S. Air Force réalisait la meilleure combinaison plate-forme existante/desserte terrestre/absence de population, environnement favorable.

1991 va alors être une année décisive dans tout ce processus, avec la constitution de la C.E.F.A. (Compagnie Européenne de Fret Aérien), société privée dirigée par M. Yves BONNET. Ce dernier avait particulièrement suivi l'évolution du dossier puisqu'en tant que Préfet de Région Champagne-Ardenne, il avait présidé toutes les réunions qui y avaient été consacrées.

⁸ Organisation de l'Aviation Civile Internationale

⁹ Notamment pour le trafic des avions-cargos sur des liaisons intercontinentales. Il faut savoir en effet que le fret aérien se transporte soit dans des avions-cargos, soit dans les soutes des avions-passagers (en majorité), soit dans des combis.

Pour information, on peut signaler qu'une récente étude américaine indique que la flotte des avions tout cargo passera de 1 008 unités en 1993 à 2 214 en 2013. Voir l'article de Jean-Pierre CASAMAYOU, "Selon BOEING, la demande d'avions-cargos augmentera de 6,2% par an jusqu'en 2013" in Air et Cosmos/Aviation internationale, n°1486, 23 septembre 1994, p.12.

¹⁰ C'est cette analyse qui est fortement contestée par les opposants au projet.

¹¹ Voir les propos de M. LHERMITTE, ancien Directeur Général des services du Département de la Marne et ancien Directeur Général de la S.A.E.M. Europort PARIS-Champagne in Marne développement, supplément à Ile-de-France développement, janvier 1995, p.25.

La C.E.F.A. était en fait la filiale de deux structures : la Compagnie Générale des Eaux (C.G.E.), et la banque d'affaires SAGA qui étaient ses deux actionnaires. A l'origine, c'est d'ailleurs la banque SAGA, elle-même contrôlée par le Crédit Lyonnais, qui a peaufiné le projet de création du premier aéroport exclusivement réservé au fret en Europe, avant même de se fixer sur le choix de VATRY.

Et il faut noter que c'est sur cet aspect aéroportuaire de la plate-forme que l'accent fut essentiellement porté lors de sa présentation à la presse et au public à la fin de 1991. Les premières déclarations faisaient alors état de perspectives de trafics de 100 000 tonnes de fret pour 1995, chiffre qui devait atteindre les 500 000 tonnes en l'an 2000, voire 2 millions de tonnes traitées sur la plate-forme de VATRY en l'an 2010¹².

Le concept présenté était alors celui d'un "hub fret"¹³ et l'ampleur de cette annonce provoqua rapidement des commentaires au moins sceptiques et le plus souvent franchement hostiles, de la part d'Aéroports de PARIS et d'Air France mais aussi de la part d'observateurs moins "impliqués" dans le débat¹⁴.

Dès 1992, alors que l'on constate un premier enlisement du dossier et de premiers infléchissements dans le discours des promoteurs quant à la nature et aux ambitions du projet, la banque SAGA parle de se replier et de dissoudre la C.E.F.A. pour des raisons internes.

Très vite, le Département de la Marne, convaincu qu'il y avait là un projet essentiel pour son développement, a "*abouti à la conclusion qu'il fallait absolument prendre le relais*", selon les propos de M.LHERMITTE¹⁵.

En février 1992, le Conseil Général vote les statuts de la S.E.M. capable de reprendre le projet dans sa globalité au cas où la C.E.F.A. serait défaillante; et en novembre 1992, tandis que la dissolution de la C.E.F.A. est prononcée, la S.A.E.M. Europort PARIS-Champagne se met en place et rachète les études réalisées par la C.E.F.A.

¹² Voir : "CHALONS/VATRY : des chiffres qui font rêver" in L'Union, 14 décembre 1991; ou l'article de Denis FAINSLIBER, "La banque SAGA veut édifier un aéroport de fret" in Les échos, 11 décembre 1991.

¹³ En référence à la formule du "hub and spoke" : système dit de "moyeu et rayon" développé par les compagnies aériennes aux Etats-Unis principalement. La compagnie concentre les arrivées et les départs sur un aéroport principal [le "hub"] avec un réseau organisé en étoile.

¹⁴ Nous y reviendrons ultérieurement mais citons par exemple le journal L'Union qui dans son édition du 21 mai 1992 nous apprenait que Bernard ATTALI, Président du Groupe Air France, aurait été fort courroucé de découvrir le projet de VATRY dans la presse et qu'il ne manifestait aucune intention de quitter PARIS.

¹⁵ in Marne développement, référence précitée.

B. La constitution de la S.A.E.M. Europort PARIS-Champagne et l' "ancrage" du projet dans la région

De ce retour sur les circonstances et les grandes étapes de l'éclosion du projet Europort PARIS-Champagne, on peut tirer les quelques premiers enseignements suivants :

- Le poids de l'initiative privée. Il faut se souvenir qu'au tout début de la présentation du projet, ses promoteurs -et en particulier M.BONNET- insistaient lourdement sur cet aspect. Leur intention était de faire de VATRY le premier grand aéroport international privé français.

Aujourd'hui encore, malgré le retrait de la C.E.F.A., l'accent est mis sur le nombre et la qualité des personnes privées présentes dans la S.A.E.M. et sur le fait que la réalisation d'Europort fera largement appel aux investisseurs privés¹⁶.

- Par contre, et pour compléter ce qui précède, il faut bien dire aussi que même si la C.E.F.A. avait subsisté, l'engagement des acteurs publics locaux et principalement des Collectivités Locales, au travers d'une S.E.M. ou sous une autre forme, aurait du être recherché. On ne peut pas faire abstraction des personnes publiques en France pour la réalisation d'un tel équipement, et ce pour plusieurs raisons :

* la conduite de l'opération est subordonnée à l'obtention d'un certain nombre d'autorisations, à la mise en oeuvre de la législation relative au droit des sols, à des acquisitions foncières qui, pour reprendre les mots du Président VECTEN "seraient grandement facilitées et accélérées si les procédures étaient menées par une S.E.M., bénéficiant donc des prérogatives de puissance publique qui sont attachées à notre qualité de Collectivité Territoriale"¹⁷.

* La deuxième raison mêle des considérations d'ordre politique et sociologique. L'implication des Collectivités Locales apporte la garantie d'une bonne intégration du projet dans son environnement. L'impulsion du projet n'étant pas d'origine locale, il est très important de le faire accepter à ce niveau et de l'intégrer dans le paysage et le débat régional.

* Enfin, la réalisation d'une plate-forme de ce type nécessite des investissements très importants, notamment pour des infrastructures extrêmement lourdes à prendre en charge et qui sont d'un amortissement particulièrement lent.

¹⁶ Voir le programme d'investissement présenté dans le document : Europort PARIS-Champagne - Déclaration d'Utilité Européenne, juillet 1994, p.80s., dont cette phrase : "Europort est le produit de l'ambition partagée de Collectivités Locales et d'entreprises privées. Cet équipement est innovant par sa conception et par son mode de financement, de réalisation et de gestion".

Au total, l'investissement programmé sur onze ans atteint 1,5 milliards de francs [dont 450 millions de francs (MF) pour la phase initiale]. L'investissement privé doit être évolutif et dépendra de la capacité des entrepreneurs à s'installer sur le site.

¹⁷ Conseil Général de la Marne, réunions du 17 au 19 février 1992, objet : création d'une S.E.M. locale. Rapport du Président.

- De surcroît, et cela a sans doute été déterminant pour sa survie et son avenir, il convient de noter que le passage de la C.E.F.A. au couple Conseil Général/S.A.E.M. s'est accompagné d'un changement de discours et de définition du projet.

A l'aéroport entièrement consacré au fret aérien s'est substituée une plate-forme logistique multimodale. Cet espace, sur plus de 1850 hectares en zone inhabitée -avec une perspective d'extension de plus de 5000 hectares- comprendrait des zones d'activités, des garoports, un aéroport industriel et technique, une gare routière et une gare ferroviaire.

L'aéroport n'est plus aujourd'hui qu'une des composantes de l'ensemble¹⁸ et les prévisions de trafics se font plus discrètes, tout au plus se risquait-on en décembre 1994 à une prévision de 5 à 600 000 tonnes en 2015, tous modes confondus¹⁹. A une première phase d'effets d'annonces spectaculaires -qui a pu contribué à faire connaître le projet- succède donc une phase plus prudente, avec un concept qui s'est affiné, dans le but de convaincre les décideurs, ce qui semble porter ses fruits.

- Autre enseignement, en forme de remarque : c'est le Conseil Général de la Marne et non le Conseil Régional de Champagne-Ardenne qui a pris le relais de la C.E.F.A. L'inverse aurait peut-être été plus logique, la Région ayant des compétences mieux définies en matière d'aménagement du territoire que le Département. Et surtout, ce type d'engagement correspond plus à l'esprit que le législateur entendait conférer aux institutions régionales en 1982-1983²⁰.

La Région Champagne-Ardenne est maintenant présente dans la S.A.E.M. Europort PARIS-Champagne, mais il est certain que le projet apparaît avant tout comme un dossier du Conseil Général et accessoirement du Conseil Régional²¹.

Reste à présenter la composition de cette S.A.E.M. Europort PARIS-Champagne désormais au cœur du dispositif. Le capital initial était de 14,914 MF à sa création en novembre 1992. Seuls le Département de la Marne (8,5 MF), la Chambre de Commerce et d'Industrie (C.C.I.) de CHALONS/MARNE (1 MF) et le District de CHALONS/MARNE (1 MF) représentaient alors les acteurs publics locaux; Novaliance Immobilier, la S.O.F.I.E.M., Interconnect (partenaire américain), et Providex formant le groupe des partenaires privés.

¹⁸ La C.E.F.A. elle-même, en 1992, avait amorcé cette évolution mais de façon plus ambiguë.

¹⁹ Voir . S.A.E.M. Europort PARIS-Champagne, Déclaration d'Utilité Européenne - Annexes, 18 décembre 1994, p. 6

²⁰ On notera à ce propos que le projet, puis la proposition de loi originaires relatifs à la répartition des compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat donnaient partiellement compétence à la Région en matière de création d'aérodrome : voir l'article de Jean-Yves FABERON, "Décentralisation et transports" in AJDA, 1986, p. 414.

²¹ L'engagement du Conseil Général trouve d'ailleurs une traduction sur le plan financier puisque le Département a déjà investi près de 20 MF en études + une somme équivalente en achat de terrains + la souscription au capital de la S.E.M. [voir note 22] ; 70 MF de crédits de paiement ont été votés pour les premiers travaux et 310 MF en autorisation de programme.

Le capital a été porté par délibération du Conseil d'administration du 27 juin 1994 à 52 MF et le 19 septembre 1994, la S.A.E.M. accueillait ses nouveaux actionnaires dont la liste témoigne de l'enracinement du projet dans la région, mais aussi auprès des sociétés privées²².

La présence de la Région, mais aussi des Villes de REIMS, VITRY-le-FRANCOIS, EPERNAY, RETHEL, TROYES, attestent de la réelle attente que génère à l'heure actuelle le projet en Champagne-Ardenne, et même au-delà (cf. Département de la Meuse). Cette liste démontre également qu'en deux ans, les promoteurs d'Europport ont au moins réussi à convaincre au sein de leur territoire puisque le nombre de partenaires publics a été multiplié par cinq.

Quant aux acteurs privés, les noms de Bouygues, Total, Bull entre autres sont autant de gages de sérieux.

On peut à partir de là parler de mobilisation régionale pour Europort PARIS-Champagne. Il nous appartient maintenant d'évoquer le long combat pour la reconnaissance du projet. Quels que soient les obstacles, on peut noter d'ailleurs que cet exemple reflète de façon éclatante l'implication et la prise en compte de la composante aérienne par les acteurs locaux en France aujourd'hui.

C. Europort de VATRY : un exemple de cohésion régionale dans un climat de scepticisme et de concurrence

Recherche d'un impact économique, démarche volontariste, évolution du marché du transport aérien dans le monde, enjeux européens, aménagement du territoire, compétition, concurrence, mais aussi quelque part "esprit d'aventure" : tous les thèmes qui ont cours actuellement dans le milieu du transport aérien se retrouvent au coeur du projet de VATRY et en cela, il apparaît intéressant de s'attarder sur les débats qui ont marqué l'évolution du dossier.

Précisons juste que l'Europport PARIS-Champagne ne s'inscrit pas dans le domaine du transport de passagers, mais de marchandises. La finalité est toutefois toujours la même en matière de projet aéroportuaire : la promotion du développement économique. Simplement, ce qui est recherché ici, ce n'est pas la desserte du territoire concerné, mais l'implantation d'activités industrielles liées au traitement du fret.

²² Composition de la S.A.E.M. : partenaires publics (70,28%) = Département de la Marne (26,03 MF); District de CHALONS/MARNE, C.C.I. de CHALONS/MARNE, Région Champagne-Ardenne (2,89 MF chacun); Ville de REIMS, Ville de VITRY-le-FRANCOIS, Communauté de l'Agglomération Troyenne (0,5 MF chacun); C.C.I. de REIMS, Département de la Meuse (0,1 MF); Ville d'EPERNAY, SIVOM d'ECURY/COOLE (50 000 F); Commune d'AVIZE, Communauté de Communes de JALONS, Ville de RETHEL, Commune d'ESTERNAY (10 000 F); Commune de JUVIGNY (6 000 F).
Partenaires privés (29,72%) = Providex [E.D.F.], Bouygues (3 MF) : Compagnie financière E. de ROTSCCHILD, Total (2,5 MF) : Cegelec, Chalenge (1 MF) : Bull, Serete, Générale de restauration (0,5 MF) : Interconnect, Caisse Mutuelle Marnaise d'Assurance (0,3 MF) ; Sofiem (0,25 MF) ; Cil Marne (0,1 MF) : Union patronale (3 000 F) ; U.C.I.A. (1 000 F).

a) Retour sur le débat suscité par l'annonce du projet

La virulence des premières réactions hostiles au projet est symbolisée par un éditorial de la revue "Pratic export" paru dans son numéro du 31 janvier 1992, et intitulé "*Les châteaux...en Champagne*"²³.

Quelques extraits seront révélateurs du ton mais aussi du fond du discours de l'époque : évoquant les initiateurs du projet, on indiquait que "*les noms sont inutiles, tant l'importance réside dans l'utopie du concept lui-même*". Et de poursuivre en se demandant "*pourquoi créer un tel hub à 150 kms à peine de PARIS, dont les aéroports, hubs reconnus, eux, traitent près de 900 000 tonnes annuellement; et alors que, parallèlement, des hubs régionaux tels que MARSEILLE, TOULOUSE, LYON, NANTES...complètent parfaitement le dispositif français*".

L'éditorial concluait en estimant qu'"*à l'heure où la concurrence internationale va devenir féroce avec l'ouverture des marchés européens, la France a mieux à faire que de construire des châteaux en Champagne*".

"*Farfelu, infondé, irréaliste*" : c'est par ces mots que Jean-Pierre BEYSSON, Directeur Général d'Aéroports de PARIS (A.D.P.) qualifiait pour sa part l'ambition d'ériger un hub fret en Champagne-Ardenne²⁴.

Il faut dire qu'à ce moment-là, les prétentions affichées par la C.E.F.A. (100 000 tonnes pour 1995) signifiaient que la plate-forme allait réaliser dès son ouverture le trafic fret cumulé de MARSEILLE, TOULOUSE, NICE et LYON; ou encore l'équivalent du tiers du trafic tout-cargo d'A.D.P.

Aujourd'hui, la polémique est retombée, reste les arguments. Sans entrer dans une bataille d'experts, on peut les résumer de la façon suivante : pourquoi construire VATRY, alors que ROISSY est loin d'être saturé ? Son plan de masse comprend cinq pistes et les réserves foncières sont très importantes. Ainsi, selon A.D.P., les installations parisiennes pourraient accueillir le double du trafic annuel.

Le scepticisme d'A.D.P. et de ceux qui partagent son analyse, est encore plus fort lorsque l'on parle tonnage ou parts de marché. Reconnaissant que la nature du projet a bien changé, on se contente à PARIS de rappeler quelques réalités. Plus d'un million de tonnes de marchandises sont passées par les aéroports de la capitale en 1993, soit une progression de 8,4% en un an. Or, les deux tiers voyagent sur des avions-passagers. Comme VATRY ne sera pas un aéroport de passagers, son activité est d'emblée limitée, à supposer qu'il détourne tout le trafic parisien, à 350 000 tonnes²⁵.

²³ "Editorial" in Pratic export, n° 127, 31 janvier 1992, p.3.

²⁴ Voir l'article de Didier LOUIS, "VATRY : l'ex-Préfet en quête d'une reconnaissance publique" in L'Union, 21 mai 1992.

²⁵ Notons tout de même ici que ce rapport peut changer sensiblement en fonction des aéroports et des compagnies. Il évolue également si l'on considère les distances parcourues : les avions-cargos sont avant tout utilisés sur des vols long-courriers.

Autre donnée : la moitié du trafic cargo à PARIS est en transit et A.D.P. ne pense pas que VATRY pourra reproduire le même "effet réseau" : 110 compagnies aériennes présentes sur PARIS desservant 500 villes de la planète.

En marge de la controverse sur la faisabilité et la viabilité d'Europoort, il paraît opportun de livrer les commentaires suivants :

- Le concept de plate-forme multimodale évolue. Des projets concurrents à celui de VATRY existent en Europe, ce qui tend à renforcer l'analyse de ses promoteurs. Et on peut rapprocher le projet Europort PARIS-Champagne du programme "Eurogare" qui se développe à MONTPELLIER²⁶.

Il s'agit de la réalisation d'une future zone intermodale qui doit réunir, sur un seul site, les deux centres intermodaux jusqu'alors exploités dans cette ville. Ce centre Eurogare sera relié au réseau autoroutier et à celui du T.G.V. dès 2002 (dont le passage du T.G.V.fret PARIS/BARCELONE) avec l'ambition de devenir l'une des grandes places multimodales du sud de la France. Les investissements globaux représentent un demi-milliard de francs, dont 16 MF de subvention de l'Etat et de la Région. T.A.T. Express a pris livraison d'une aérogare fret de 1000 m² avec option sur 1000 m² supplémentaires.

- A.D.P. se place en permanence en position de concurrent face à VATRY. Lorsque ses responsables analysent les potentialités d'activités futures de la plate-forme, c'est en raisonnant en terme de captation de leurs propres parts de marché. Or, les clients d'A.D.P. ne sont pas forcément les futurs clients d'Europoort.

On retrouve alors les réflexions sur l'évolution du marché du transport aérien en Europe et dans le monde. Le trafic cargo est avant tout un trafic intercontinental, en plein développement. A.D.P. travaille principalement avec Air France qui a investi massivement sur la plate-forme fret de ROISSY; à Europoort de trouver son propre créneau et ses propres partenaires (européens, nord-américains, asiatiques...). L'aspect multimodal de la plate-forme doit l'y aider.

- Enfin, le projet Europort PARIS-Champagne intervient en pleine "bataille" européenne entre AMSTERDAM, LONDRES, PARIS et FRANCFORST pour décrocher le titre de place aéroportuaire dominante en matière de fret.

Les investissements d'A.D.P. à cette fin ces dernières années ont été considérables²⁷ avec un doublement de la superficie des aires de stationnement des avions-cargos, la création d'une station animale, d'une zone de traitement des denrées périssables etc... C'est à la lumière de ces enjeux actuels qu'il faut peut-être aussi comprendre la rapidité et la virulence avec laquelle A.D.P. a réagi à un projet aussi "farfelu" que celui de VATRY.

²⁶ Voir : RIVIERE (Bruno), "MONTPELLIER : un rôle important en Méditerranée" in Aéroports magazine n° 252, octobre 1994, p. 15.

²⁷ Voir : -Dossier "Spécial fret" in Aéroports magazine, n° 212, octobre 1990, pp. 6-17.

-Dossier "Fais-moi fret" in Aéroports magazine, n° 252, octobre 1994, pp. 19-27.

Malgré des oppositions vives et solidement argumentées, des maladresses et une première définition du projet manifestement approximative, nous verrons que les acteurs du projet Europort PARIS-Champagne ont réussi à obtenir une première reconnaissance de leur dossier. La composition de la S.A.E.M. nous a permis de montrer la diversité des partenaires régionaux qui soutiennent le Conseil Général de la Marne, cette cohésion sans doute déterminante s'illustre encore de deux manières.

b) Illustration de la cohésion régionale autour du projet Europort PARIS-Champagne

Outre l'intervention des Collectivités Locales, il est un autre acteur dont l'action se doit d'être évoquée : la Préfecture de Région Champagne-Ardenne.

*** Le rôle de la Préfecture de Région Champagne-Ardenne**

Dès 1992, M.Jean-Paul MARTY, alors Préfet de Région Champagne-Ardenne, donnait son sentiment sur le projet de création d'un aéroport à VATRY, considérant qu'"*il faudrait faire en sorte que cela réussisse, car ce serait une excellente chose pour la région Champagne-Ardenne, pour la Marne et pour l'Aube*". Surtout, il précisait que les critiques manifestées par A.D.P. mais aussi par Air France, "*n'engagent aucunement l'Etat*"²⁸.

La valeur du soutien de la Préfecture au projet est double : d'une part, un nombre important de procédures administratives doivent être menées par les services de l'Etat. D'autre part, la Préfecture représentant l'Etat dans la région, son engagement doit être perçu comme un signe.

Le signe que si au niveau central, des oppositions se développent, elles ne valent pas décision de rejet, et que le Gouvernement n'a jamais définitivement barré la route aux partisans de VATRY.

Le Préfet de Région Champagne-Ardenne, M.Jacques FOURNET, a été également un acteur central du projet Europort PARIS-Champagne.

Il a pris à bras-le-corps le lourd dossier des procédures administratives, il a contribué à le faire inscrire dans le contrat de plan Etat-Région -mais aussi dans le contrat de plan interrégional du Bassin parisien-, et il a mis en place un comité de suivi réunissant tous les mois les différents services de l'Etat avec les représentants de la S.A.E.M. Enfin, par arrêté du 04 novembre 1994, il a déclaré le projet Europort "Projet d'Intérêt Général" au titre de l'article L 121-12 du code de l'urbanisme.

Ce dossier fournit donc un exemple d'une parfaite coordination Collectivités Locales/Préfecture de Région autour d'un projet d'équipement public.

²⁸ in L'Ardennais, 26 mai 1992.

* D'une cohérence d'acteurs à une cohérence de projets ?

Europort peut être un projet fédérateur en Champagne-Ardenne. Il permet à la région de se positionner stratégiquement et il ouvre des perspectives nouvelles.

M.RENARD, Président de la C.C.I. de REIMS et d'EPERNAY, gestionnaire de l'aéroport de REIMS-Champagne, a souvent prôné la complémentarité entre VATRY et REIMS. Selon lui, *"il faudrait jouer sur une stratégie globale, celle des Aéroports de Champagne-Ardenne, nous avons l'espace pour nous. La région peut développer ce nouveau concept. Pour qu'il réussisse, il faut le faire vite et bien"*²⁹.

Ce sont les bases d'une politique aéroportuaire régionale que M.RENARD esquisse ici, et la région a peut-être une place à revendiquer dans le paysage aéroportuaire français.

c) La reconnaissance institutionnelle du dossier

"L'Europort n'est plus un projet mais un programme", tels étaient les mots du Président du Conseil Général de la Marne, M.VECTEN à la fin de 1994³⁰.

Projet ou programme, force est de constater que depuis 1993, Europort PARIS-Champagne a acquis une nouvelle dimension; le débat national sur l'aménagement du territoire engagé alors a d'ailleurs été une étape-clé sur le chemin de la reconnaissance du dossier.

La première décision importante fût celle prise par Bernard BOSSON en tant que Ministre de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, d'autoriser -par courrier du 17 novembre 1993- l'ouverture de la plate-forme à la circulation aérienne publique, 24 heures sur 24, pour des transports intercontinentaux [catégorie A].

Le 09 décembre 1993, lors d'une réunion publique à CHALONS/MARNE, le Préfet Bernard LEURQUIN affirmait l'engagement du Gouvernement.

Mais sa reconnaissance la plus éclatante -et la plus médiatique-, l'Europort de VATRY l'a reçu le 28 janvier 1994 lorsque Charles PASQUA, alors Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, en visite dans la région, a décidé de se poser à VATRY. A cette occasion, M.PASQUA a qualifié le projet de *"prioritaire et d'exemplaire"* et dans un entretien accordé au journal *"l'Union"* le 27 janvier, il estimait qu'Europort compléterait utilement la desserte de l'Ile-de-France et contribuerait à la bonne utilisation de l'espace aérien.

M.BOSSON confirmera une nouvelle fois ce soutien de l'Etat -qui rappelons-le, n'est nullement sollicité financièrement- dans un courrier du 21 juin 1994 par lequel il informait M.VECTEN de la nomination d'un *"chef de projet ayant à sa charge de*

²⁹ in L'Union, 07 avril 1994.

³⁰ in Marne développement, précitée, p.29.

coordonner l'action des services du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme".

Les thèmes de l'aménagement du territoire, du rééquilibrage du Bassin parisien, de lutte contre la désertification du monde rural et contre la concentration urbaine, du faible impact environnemental de la plate-forme de VATRY ("un aéroport en plein désert") auront finalement milité en faveur d'Europoport PARIS-Champagne.

Dans son "Livre blanc du Bassin parisien", en 1992, la D.A.T.A.R. estimait qu'"en considérant les insuffisances actuelles en Ile-de-France, il convient de prévoir une nouvelle plate-forme logistique qui pourrait se situer au nord-est de l'agglomération parisienne"³¹.

Cinq conditions étaient recensées pour la création de telles plates-formes. Elles devaient être :

- organisées en réseau,
- multimodales,
- situées à proximité des noeuds d'infrastructures auxquels elles seraient connectées par les réseaux locaux,
- suffisamment vastes pour accueillir l'ensemble des professions concernées, sans viser le gigantisme,
- rénovées et organisées, pour celles qui se seraient constituées par fixation successives d'activités.

On reconnaît dans ces conditions l'essentiel de l'exposé des motifs présenté pour justifier le projet Europoport. Et d'ailleurs, dans un scénario n°3, la D.A.T.A.R. relevait qu'"une plate-forme internationale de fret pourrait se développer en liaison avec le projet d'aéroport de fret au sud de CHALONS/MARNE".

Même s'il n'a pas fait l'unanimité au sein des administrations centrales de l'Etat, le projet de VATRY a donc tout de suite attiré l'attention sur lui, et parfois avec un oeil bienveillant. Les analyses des uns et des autres reposent évidemment sur des critères différents mais ce rappel est pour nous très instructif.

Désormais, le projet est inclus dans le schéma de développement des transports du Bassin parisien comme aéroport complémentaire des aéroports parisiens pour le fret et autre décision importante, le dossier a été inscrit dans le contrat de plan interrégional du Bassin parisien 1994-1998 dans son article 40³².

Au-delà des 30 MF de financements prévus au contrat, l'intérêt de cette inscription tient dans le fait que le Conseil Régional d'Ile-de-France, cosignataire du contrat avec l'Etat et les autres Régions du Bassin parisien, apporte son crédit au projet et renforce l'idée qu'il n'y a pas forcément un "front parisien" contre VATRY.

³¹ D.A.T.A.R., Livre blanc du Bassin parisien, PARIS, La Documentation française, avril 1992, p.88.

³² Article 40 : "Europoport PARIS-Champagne : construction d'une plate-forme de fret aéroportuaire : participation aux travaux de modernisation de l'aérodrome de VATRY et à l'amélioration du raccordement autoroutier."

D. Europort Paris-Champagne... la mise en oeuvre et son montage juridique

Dernier angle du dossier à envisager maintenant : sa réalisation effective. Le montage juridique adopté révèle quelques innovations en matière aéroportuaire, et les mois à venir permettront sans doute d'analyser plus en profondeur certains de ses aspects.

Tout d'abord, il faut signaler qu'un accord est intervenu le 4 octobre 1995 entre le ministère de la Défense, le ministère des Transports et le Conseil Général de la Marne concernant l'utilisation des espaces terrestres et aériens liés à la plate-forme.

Le choix a été fait de limiter à son strict minimum la domanialité publique sur la plate-forme (piste, taxiways...), une procédure de mutation domaniale au ministère des transports et de déclassement au profit du Conseil Général de la Marne ayant été engagée, dans le but d'intégrer l'essentiel de la zone dans le domaine privé du Département³³.

Pour ce qui est de la réalisation proprement dite, on retrouve les deux acteurs principaux du projet : le Conseil Général et la SAEM.

Le Conseil Général de la Marne assumera directement la charge des équipements primaires (piste, tour de contrôle, réseaux divers, accès, espaces verts...) pour un investissement total de l'ordre de 1 milliard de francs. Ces équipements primaires représentent les conditions minimales pour que l'opération soit viable, et la Collectivité locale estime devoir les financer seule, au même titre qu'une route départementale par exemple. Ils seront réalisés par la SAEM, pour le compte du Conseil Général, et dans le cadre d'un mandat.

Par ailleurs, le Département a concédé à la SAEM l'aménagement et la commercialisation des zones d'activités logistiques industrielles ou de services, zones qui font l'objet de la création de deux Z.A.C. Seule la première de 269 hectares doit être aménagée dans un premier temps ; la deuxième qui concerne une superficie de 630 hectares se développera ultérieurement en fonction de l'attraction du site et pour accueillir des activités complémentaires.

Les procédures sont donc bien engagées, et les travaux sont désormais engagés, le gestionnaire de la plate-forme devant en outre être prochainement choisi. Les promoteurs se donnent pour objectif d'ouvrir la plate-forme dans les mois à venir, tout en précisant que la première étape de réalisation du projet s'étalera sur une dizaine d'années et comprendra quatre phases.

³³ 45 hectares doivent toutefois rester au ministère de la Défense.