

M. VAN DER WAL.- Nous allons conclure cet après-midi avec comme dernier orateur, le professeur **Jaap de Wit**, qui nous parlera de régulation et dérégulation aériennes. Ce matin, nous avons abordé ces thèmes brièvement en évoquant l'importance qu'ils revêtaient pour le transport aérien en général. Une remarque : les transparents vont vous être présentés en néerlandais, l'interprète n'assurera que la traduction des propos de **M. de Witt**. Sans doute apprendrez-vous un peu de vocabulaire néerlandais pendant que vous les regardez ! Professeur **de Witt**, vous avez la parole.

VERS UN NOUVEL INTERVENTIONNISME DES ETATS SUR LES COMPAGNIES AERIENNES ?

Jaap DE WIT

Professeur d'économie, spécialiste des transports, Université d'Amsterdam

M. DE WIT.- Mesdames, Messieurs, je m'excuse auprès des participants français d'utiliser ma langue maternelle mais je suis sûr que la traduction française sera plus belle que mon éventuelle présentation en français. Je vais donc continuer en néerlandais.

Je voudrais vous parler d'un thème populaire dans l'économie : le fonctionnement du marché optimal ou, quand on le formule de façon un peu plus négative, le dysfonctionnement du marché. Nous constatons en économie plusieurs formes d'échec dans le fonctionnement du marché. Sans doute cela vous paraît-il un peu académique mais j'aborderai les choses pratiques tout à l'heure.

Les marchés possèdent parfois trop de pouvoir mais je crois que **Jan Ernst de Groot** en a parlé ce matin. Nous subissons également les effets de pénurie comme l'influence des éléments environnementaux. Ce sont des sujets intéressants pour un économiste et même dans cette période assez morose, cela me rend joyeux. En réaction à cet échec de fonctionnement du système, l'Etat intervient en introduisant des mesures de régulation qui entraînent d'autres inefficacités conduisant à une impasse en termes de régulation.

Dans le transport aérien, cela a un double effet, car nous observons non seulement une intervention de l'Etat sur le marché ou dans le marché – je vous donnerai tout à l'heure quelques exemples – mais également une intervention de l'Etat qui n'est pas fondée sur l'échec du fonctionnement du marché. Je pense par exemple aux relations politiques ou aux équilibres géopolitiques entre Etats qui vont bien sûr intervenir dans le transport aérien, et c'est la conséquence du traité de Chicago. Nous sommes donc confrontés à quelques problèmes dignes d'intérêt !

L'échec de la régulation dans le transport aérien par les autorités trouve son origine dans deux causes. D'une part, les corrections du fonctionnement du marché dans un marché libéralisé et d'autre part, tous les problèmes découlant des conséquences de la régulation bilatérale du transport aérien international.

J'aimerais vous parler de l'échec de fonctionnement du marché ainsi que celui de la régulation. **M. de Groot** a abordé ces thèmes ce matin, et je voudrais les approfondir.

L'échec de la régulation peut être observé de différentes façons et à différents niveaux, car en évoluant progressivement vers un marché libéralisé, nous devons donc nous écarter des compagnies aériennes nationales traditionnelles. Je ne peux pas vous garantir que cette tendance se poursuivra et je vous montrerai les différentes évolutions possibles. Il pourrait y

avoir une tendance d'un retour vers les compagnies nationales mais on pourrait également s'en éloigner et arriver au phénomène dont on parlait ce matin : la faillite des plus petites compagnies aériennes nationales qui finalement disparaîtront d'Europe.

Je commencerai par l'échec de la régulation. Il est évident que nous avons, dans le transport aérien, un *business model* complètement obsolète établi sur le principe de nationalité qui est la conséquence de la régulation du marché bilatéral.

Ainsi nous sommes confrontés à deux options même si on peut bien sûr en avoir une troisième, l'option latérale, mais en général, on se limite à faire un pas en avant ou un pas en arrière. Le pas en avant se caractérise par la libéralisation et l'élimination de l'échec de régulation de ce système bilatéral et alors on s'écarte du système de la compagnie aérienne nationale. Le pas en arrière s'illustre donc par la régression et signifie la re-régulation via le protectionnisme au sein du système bilatéral.

Vous allez peut-être me demander "est-ce vraiment sérieux ce que vous nous présentez là ?" Je vais vous prouver tout à l'heure que c'est bel et bien la réalité et que cela a été provoqué par la récession. Brièvement, quand ce méchant monde extérieur nous menace, nous avons la réaction humaine de nous réfugier vers des concepts traditionnels. A ce moment-là, c'est vraiment la compagnie aérienne nationale traditionnelle qui sera privilégiée. Dans un pays où la libre circulation sur le marché est très importante, c'est précisément dans ce pays-là que nous connaissons ce retour vers l'ancien *business model*, le retour en force vers les compagnies traditionnelles. Voilà donc ce qui concerne l'échec de la régulation.

Ensuite, nous avons l'échec du marché du transport aérien. Certains marchés vont bien fonctionner lorsqu'ils sont libéralisés. Des marchés auront une action sous-optimale –c'est la terminologie économique– c'est-à-dire qu'elle va contourner le pouvoir du marché et les effets de pénurie. Cela a une double conséquence. Soit, l'Etat va faire un pas en arrière dans le cadre de la libéralisation du marché, les marchés vont se développer pour ensuite, arriver à des déficits de fonctionnement. Les autorités nationales ou supranationales interviendront alors à nouveau, comme la Commission Européenne, ce qui aura comme conséquence, davantage de contrôle sur la concurrence. M. **de Groot** en a parlé ce matin, la Commission Européenne est en train de contrôler Skyteam, depuis la semaine dernière, mais aussi Oneworld et Star Alliance, en examinant les différents aspects antitrust de la coopération au sein de ces trois alliances.

C'est en effet un bon exemple : on autorise le développement autonome du marché qui va essayer d'établir des réseaux. Lorsque cette convergence de réseaux par des alliances conventionnelles se crée, on voit que l'autre partie, les autorités, souhaite intervenir à nouveau dans ce marché libéralisé, en mettant sous examen les caractéristiques antitrust de ces trois alliances.

Un autre exemple : intervenir dans le marché au niveau des mesures environnementales, comme évoqué ce matin. Nous avons le système de commerce environnemental, ETS¹, le droit environnemental qui peut être commercialisé au sein de la Commission européenne et sera introduit dans le deuxième semestre 2012. Apparaît également le système de commercialisation des droits d'émission aux Etats-Unis et ensuite, nous constatons une croissance sauvage de différentes mesures au niveau national comme la taxe sur les billets par exemple, qui à l'origine, était une mesure environnementale mais j'y reviendrai tout à l'heure.

Tous les éléments sous-jacents dans ces mécanismes d'échec du marché et de la régulation, fluctuent, et on passe alternativement de l'un à l'autre. Lorsque les autorités se retirent, il y a

¹ ETS : Marché européen de permis d'émissions de CO2 (EU ETS : European Union Emissions Trading system)

plus de libéralisation et le marché se développe. Lorsque le marché se développe, les autorités interviennent à nouveau et le régulent. Ce processus est d'autant plus compliqué dans le transport aérien qui est pour moitié libéralisé et régulé par les autorités, parce que celles-ci essaient de rectifier l'échec du marché. Il est très difficile de bien réguler, en particulier lorsqu'on se trouve dans une période de récession.

Nous sommes confrontés à des développements contraires. Non pas dans le sens où nous sommes tous sur la voie du marché libéralisé, donc un marché libre dans lequel progressivement, toutes les autorités abandonnent progressivement leurs compétences sous la forme de compensations bilatérales, mais dans le sens où se dessine une véritable tendance vers une nouvelle régulation et une re-régularisation. Je vous en donnerai quelques exemples tout à l'heure.

Un des exemples de cette libéralisation progressive, ce sont les règles de propriété étrangère (*ownership*) des compagnies aériennes de clause sur les nationalités avec l'*effective control* etc. Certains pays sont en train d'assouplir cette clause de propriété étrangère, ainsi l'Australie aurait assoupli le taux d'ouverture aux capitaux étrangers dans Qantas jusqu'à hauteur de 49 %.

Entre l'Union Européenne et le Canada, ce taux a augmenté de 25 % à 49 %, par contre ce ne sont pas des compagnies aériennes étrangères mais des investisseurs étrangers qui n'appartiennent pas au secteur aérien et d'autres conditions périphériques s'y ajoutent. Je vous montrerai tout à l'heure pourquoi ce phénomène de propriété étrangère reste une composante essentielle dans la future régularisation du secteur aérien.

Quand on observe la scène américaine, une autre caractéristique y apparaît, qui devient fondamentalement contraire et aboutit à l'inverse de l'effet annoncé. Celle-ci va tout bonnement qualifier cet assouplissement de "*use it or lose it*". Cette réglementation introduit une forme de protectionnisme au sein du modèle libéralisé, comme la flexibilisation des règles de soutien de l'Etat, des subventions, ce que nous avons d'ailleurs récemment pu observer dans la crise financière au sein de l'Union Européenne. J'y reviendrai en détail tout à l'heure.

Nous parlons du protectionnisme qui se fait ressentir en particulier en période de récession. On constate également aux Etats-Unis, une forme de protectionnisme beaucoup plus rigide, à savoir, le protectionnisme au sein du modèle régulé du système bilatéral, donc à l'intérieur même de la convention de Chicago. Le gouvernement **Obama** souhaite pérenniser, dans le cadre de la convention de Chicago, une forme de protectionnisme au niveau de son transport aérien national. Les alliances sont discutées et la clause de nationalité y est très rigide, cette clause étant, au fond, interprétée de façon beaucoup plus restrictive qu'avant.

Pour développer davantage ce dernier point, je voudrais vous parler de la phase 2 de négociation entre les Etats-Unis et l'Union Européenne, et approfondir certains détails importants de ces relations.

S'agit-il d'un « *open aviation area* » ou d'une re-régulation ? Du côté européen, on parle de « *open aviation area* », tandis que du côté américain, on parle de re-régulation !

Qu'est-ce que cela signifie ? Le but final de la Commission consiste à créer un « *open aviation area* », un espace aviation ouvert, c'est-à-dire de favoriser la création de compagnies aériennes multinationales plutôt que d'obtenir des alliances. Il lui faut pour cela abolir deux facteurs de restriction essentiels même si d'autres bien sûr, demeurent importants dans la discussion Etats-Unis/Union Européenne.

Premier point, l'accès au marché financier international, avec droits de cabotage et d'établissement des sociétés étrangères au sein des Etats-Unis. Deuxième point, l'accessibilité au marché du transport national, imposant d'abolir ou en tout cas d'assouplir les restrictions de propriété étrangère, donc de flexibiliser la clause de nationalité.

Ces deux points, la restriction du cabotage et la clause de nationalité, reviennent régulièrement sur la table de négociations et les Américains ne les apprécient pas particulièrement, bien au contraire. La tendance actuelle irait plutôt dans l'autre sens, ce que je vous montrerai tout à l'heure.

Aux Etats-Unis, une route échappatoire a été soumise sous la forme de *duty*, une sorte de convention multilatérale pour les investissements étrangers dans les compagnies aériennes. On essaie ainsi entre compagnies et pays, d'avoir des accords bilatéraux où les investissements transfrontaliers ne sont pas bloqués par la clause de nationalité et où des participations peuvent être prises dans différentes compagnies aériennes. Par exemple, les Etats-Unis, la France et peut-être un troisième pays, peuvent faire partie de ce regroupement et si ces trois pays se mettent d'accord pour ne pas mettre en œuvre la clause de nationalité, cela permet ainsi une participation croisée entre les différents pays dans les compagnies aériennes des autres pays.

Bien sûr, ce système connaît ses limites et ne va pas aussi loin qu'un « *open aviation area* ». Qu'avons-nous pu réaliser jusqu'à présent dans cette convention entre les Etats-Unis et l'Europe dans la phase 1 ?

La plupart d'entre vous le savent certainement, mais je vous en rappelle les différentes étapes de réalisations.

Les Etats-Unis ne voulaient pas assouplir la loi sur la propriété étrangère dans leurs compagnies et souhaitaient maintenir la restriction actuelle de 25 %. Ils ont fini par assouplir cette clause de nationalité, en y adaptant progressivement la clause communautaire de « *substance ownership et effective control* », qui offre une flexibilité accrue et permet de créer des droits de liberté de septième ordre² entre les Etats-Unis et les pays européens. British Airways par exemple, qui, bien sûr, n'était pas très heureuse de l'application de ces perspectives sur London Heathrow, a réalisé qu'elle pouvait utiliser ces droits de liberté de septième ordre en créant une nouvelle compagnie (transatlantique premium), OpenSkies, qui peut maintenant atterrir à Paris, Amsterdam, et Bruxelles.

Etudions maintenant le libre accès des compagnies américaines aux aéroports européens qui, jusqu'à présent, était soumis à une convention bilatérale classique entre les Etats-Unis et le pays concerné. Par exemple, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Hongrie, comme d'autres pays, sont passés de l'ère « néolithique » de la convention bilatérale à cette convention « *open space* » offrant avant tout une accessibilité beaucoup plus grande à London Heathrow pour les compagnies américaines. Voilà un des succès majeurs récoltés par les Etats-Unis lors de ces négociations. Les Anglais souhaitant aussi récupérer quelques avantages, ont donc prévu cette clause de dissolution en cas d'échec des négociations de la phase 2, conduisant, en cas d'un éventuel échec ultérieur du marché transatlantique, à retrouver la situation en vigueur avant l'introduction de la phase 1.

Quel effet immédiat et menaçant en découle ?

Cela dépend de l'angle de vue. J'ai l'impression que la phase 2 n'atteint pas l'objectif retenu dans l'« *open aviation area* », mais en même temps, je doute que les développements réalisés

² 7^{ème} liberté : transport de trafic entre le territoire de l'Etat qui accorde ce droit et un 3^{ème} Etat

dans la première phase puissent être abandonnés pour retourner aux accords bilatéraux d' « *open sky* », comme nous les avons connus avant le début de la phase 1, en mars de l'année dernière. Bien sûr que cette clause de dissolution peut être analysée comme une menace, mais peut-elle être vraiment mise en œuvre ? Cela reste un point d'interrogation.

Quelles sont alors les perspectives pour la phase 2, dans le cadre de la convention Union Européenne/Etats-Unis ? En 2010, de nouveaux accords devront être conclus, et que peut-on attendre de cette nouvelle phase ?

Nous constatons que l'esprit de la négociation a changé à deux niveaux en fonction de l'actualité : la récession et, en deuxième lieu, les résultats des élections aux Etats-Unis.

Vous voyez là une citation d'**Ian Giles**, du cabinet d'avocats britannique **Norton Rose**, renommé et très actif dans le transport aérien, que j'ai essayé de traduire en néerlandais : "Vu les perspectives politiques, les Etats-Unis ne pensent pas pouvoir développer de compagnies aériennes globales tant que les compagnies aériennes ne maîtrisent pas leur rôle de chasseurs mais se cantonnent plutôt à celui de proies."

Il faut savoir que les compagnies aériennes américaines sont devenues tellement fragiles que le fait d'ouvrir leur marché aux investisseurs étrangers serait une opportunité à sens unique imposée aux Etats-Unis. Ils craignent donc, à juste titre, une prise de participation trop importante de leur marché aérien national, et cette peur se traduit par un protectionnisme affiché du nouveau gouvernement **Obama** : "On va se retrancher derrière le cadre du système bilatéral principalement parce qu'on craint pour nos emplois au niveau national". Il existe en plus un lien direct entre les syndicats et le gouvernement **Obama**, et suite aux discussions, il a été clairement annoncé que la prise de participation étrangère allait donner lieu à une diminution de l'emploi dès l'ouverture du marché, avec chômage à la clef, tout en se retrouvant dans le système bilatéral.

Quelles bases m'autorisent à avancer cela ?

Tout d'abord sur le projet de loi produit récemment par M. **James L. Oberstar**, la *FAA reauthorization act* de 2009, qui stipule un certain nombre de règles très claires. La clause de nationalité sera rigidifiée, à savoir : toutes les fonctions de management, donc de gestion, devront être remplies par des salariés vivant aux Etats-Unis, cela concerne donc le directeur, le directeur financier, le directeur général, etc. Si cela me paraît évident, cela signifie aussi que les cadres doivent être citoyens américains pour répondre au « *substantial ownership* », aboutissant donc à un contrôle substantiel de cette compagnie aérienne du point de vue américain.

Autre point cité ce matin, cette bombe à retardement qui a été placée sur la pérennité des alliances actuelles. Vous savez que l'immunité anti-trust est une condition essentielle pour qu'on puisse collaborer de façon efficace. Cette immunité a été développée pour la première fois dans l'alliance KLM-Northwest. Nous avons d'abord obtenu l' « *open sky* », puis l' « immunité anti-trust » permettant que les autorités de la concurrence n'interviennent pas de façon trop importante, tout en facilitant également notre collaboration. Cette immunité antitrust n'est pas uniquement le point central de discussion à Bruxelles, mais elle est également débattue côté américain. La proposition de modification de cette loi consiste à prolonger de 3 ans les autorisations et de tester ensuite les effets que l'alliance aurait pu produire sur la concurrence. En absence de validation, il y aura tout simplement dissolution de l'alliance par non reconduction des engagements pris au delà des 3 ans.

Voilà les idées de base qui sont présentées actuellement par les Etats-Unis dans une convention américano-européenne. En tout cas, les Américains commencent par l'insérer dans leur propre loi et à partir de cette proposition, continueront à en discuter avec l'Union

Européenne. Vous comprendrez donc que je sois très peu enthousiaste, et sans doute devez-vous penser également qu'on court à l'échec !

Autre point, nous pensons que les entreprises de maintenance étrangère devront être soumises à un contrôle FAA plus strict qui ne sera pas uniquement annuel, mais bisannuel. Des inspecteurs viendront inspecter les procédures et vous comprendrez aisément que l'EASA se fait du souci, envisageant bien sûr qu'une véritable guerre pourrait s'installer avec les autorités américaines.

La préoccupation de **James L. Oberstar**, le président du *Transportation Committee* du Congrès américain, paraît être inspirée par sa préoccupation sur le fonctionnement du marché. Je ne peux pas vous dire le contraire, parce qu'il semble évident que les alliances conduisent à ce que certaines routes entre les hubs par exemple, voient leur fréquence diminuer. Par contre, le message délivré par Mr **Oberstar** est communiqué sur la base de préoccupation du fonctionnement du marché aérien, tandis que finalement, son but demeure de défendre l'emploi national dans une industrie de plus en plus fragilisée pour les compagnies nationales américaines. Elles peuvent en plus collecter de l'argent et auraient besoin des investissements étrangers qui leur permettraient de se développer et de créer une collaboration transfrontalière allant au-delà de l'alliance. Mais la véritable crainte des Etats-Unis, reste la défense et la protection de leur emploi national.

Un sujet revient de façon bizarre dans le dilemme surgi à propos de Virgin America. Virgin America est une « *spin-off*³ » du conglomérat Virgin qui avait l'ambition de pénétrer le marché domestique américain avec elle. Voilà où intervient le problème de clause de nationalité, lorsqu'on ne veille pas à ce que la majorité des actions soit entre les mains de citoyens américains ou en tout cas d'entreprises américaines, on découvre qu'on n'est plus une compagnie américaine, ce qui a pour conséquence de se voir retirer sa licence.

Le groupe Virgin avait trouvé deux fonds d'investissement américains disposés à acheter des actions dans Virgin America. Le souci c'est que, comme tous les autres fonds d'investissement, ils ont eu des problèmes pendant la crise. Des rumeurs circulaient donc, sur le rachat par le groupe Virgin des 47 % appartenant à ces deux fonds d'investissement, mais qu'ils gardaient leurs droits de vote jusqu'à ce que Virgin trouve d'autres acquéreurs américains. Mr **Oberstar** a découvert le pot-aux-roses et a immédiatement envoyé une lettre à Virgin contestant le fait que Virgin America soit toujours entre les mains d'Américains, qu'elle ne pouvait donc plus avoir le statut de compagnie américaine et qu'il fallait lui retirer sa licence. Vous voyez que la concurrence est forte lorsqu'on donne raison à Mr **Oberstar**, mais des milliers d'emplois seront en péril aux Etats-Unis car lorsqu'une telle société se retire du marché, cela conduit à des effets énormes sur l'emploi qui ne vont pas dans le bon sens. On constate qu'utiliser le protectionnisme et la défense du marché sur la base de la clause de nationalité, comporte des conséquences qui peuvent vous revenir comme un boomerang !

Attardons-nous maintenant sur la façon dont les Américains étudient la manière d'attaquer la phase 2 entre l'Europe et les Etats-Unis à partir des nombreuses interviews et publications sur les négociations. Trois points émergent dans un premier temps :

- Un maintien soutenu du système bilatéral, ce qui apparaît tout à fait différent de ce que souhaitait la Commission Européenne favorisant une *open aviation area* où tous les acteurs auraient la liberté, comme dans les autres secteurs, de négocier ensemble les fusions, coopérations, avec un libre accès au marché. Non, ici, on parle du maintien du système

³ spin off : filiale dédiée à une activité nouvelle permettant un développement hors des contraintes d'organisation de la maison mère

bilatéral, et les droits de cabotage ne seront jamais accordés pour l'accès au marché intérieur des Etats-Unis.

- L'extension du droit de 7^{ème} liberté⁴ qui pourrait aboutir sur quelque chose, mais rien d'important, concerne les systèmes bilatéraux.

- Enfin, l'harmonisation des mesures de sécurité, l'aviation ayant jusqu'à présent pris des mesures unilatérales « *made in America* ». La Commission Européenne a réagi mais malgré cela, les mesures aux Etats-Unis se sont nettement étendues en nous imposant trois règles : le filtrage sûreté pour les passagers internationaux en transit, la réglementation sur les liquides et gels pour les passagers internationaux, et le filtrage sûreté pour les passagers des vols commerciaux. Ce sera probablement un point important de la phase 2 des négociations de réfléchir à une harmonisation qui aboutisse à un système mieux intégré, mais en tout état de cause, n'ayant rien à voir avec l' « *open aviation area* ».

Le troisième point créera peut-être la surprise si les Etats-Unis traitent du dossier de l'environnement, à moins que la conférence de Copenhague arrive à obtenir un résultat dans le domaine de l'aviation, mais j'en doute fort. Nous y reviendrons plus tard. A la fin de cette année, la conférence de Copenhague (qui est un suivi du traité et de la conférence de Kyoto) démontrera si tous les pays des Nations Unies sont d'accord pour que l'aviation intègre le système des permis d'émission. Si c'est le cas, on sera bien parti, mais il y a peu de chances à mon sens que cela se produise. On se trouverait alors dans une situation totalement différente, avec des Etats-Unis pas uniquement attentifs au maintien du système national fondé sur des conventions bilatérales, mais obligés de prendre en compte les problèmes environnementaux.

Les Etats-Unis –et les interrogations sont claires– vont-ils se convertir à un système de droits d'émission de CO2 semblable à celui de l'Union Européenne ? C'est un "*cap and trade system*"⁵ que ce système ETS qui plafonne les émissions et autorise ensuite la négociation des droits d'émissions. Les Américains ont déjà indiqué qu'à court terme, ils pouvaient adhérer à un système de "*cap and trade*". Je n'exclus pas d'ailleurs que le transport aérien américain en fasse également partie, et il se pourrait aussi que pendant les négociations entre l'Europe et les Etats-Unis de la phase 2, les deux systèmes soient réunis.

Encore une fois, si Copenhague 2009 s'avérait un échec pour l'aviation, le côté positif à en retirer conduira à ce que le système ETS soit suspendu et revu, alors même que les avions américains partant d'Europe seront taxés en fonction des règles afférentes aux émissions de CO2. Du point de vue international, cela n'aura jamais été fait, et les Etats-Unis, comme d'autres pays, ne seront certainement pas d'accord. Si les deux systèmes sont réunis, il se pourrait donc que les compagnies américaines soient taxées par les Etats-Unis et les autres compagnies par l'Union Européenne, par le biais de l'ETS.

En ce qui concerne les droits d'émission de CO2, je reviendrai dans le détail sur les différents niveaux d'application de ces mesures ETS, même si la problématique environnementale ne sera évidemment pas résolue. Les Américains aborderont certainement la question des vols de nuit car vous savez que les vols nocturnes et leur restriction relèvent de la compétence nationale des différents Etats membres. En Amérique, ils possèdent un système uniforme mais les Américains pensent que les vols nocturnes en Europe demeurent trop contraints par des restrictions individuelles, comme à Francfort par exemple, et notamment pour l'industrie du fret express où les compagnies américaines estiment être traitées trop durement.

⁴ 7^{ème} liberté : transport de trafic entre le territoire de l'Etat qui accorde ce droit et un 3^{ème} Etat

⁵ cap-and-trade system : système de plafonnement et d'échange

Du côté européen, il reste quand même l'interrogation sur le programme Fly America⁶ qui apparaît comme quelque chose d'inimaginable aujourd'hui. Aux Pays-Bas après la Seconde Guerre mondiale, il était encore d'usage de privilégier les produits néerlandais, avec le slogan de l'époque "mangez les produits néerlandais". Ceci y ressemble fortement puisque depuis la Seconde Guerre mondiale, mais cela existe depuis des décennies, les fonctionnaires américains ou les personnes embauchées par les autorités publiques ne peuvent voyager que sur les compagnies américaines. D'après Mr **Oberstar**, il y aurait un léger assouplissement, mais c'est l'objet principal de ce programme. La Commission européenne et les Etats-membres opposent le libre-échange, à juste titre, face à cette mesure « curieuse », et ces sujets feront l'objet de discussions après unification du système ETS avec le système américain.

Le point suivant concerne les nouvelles mesures protectionnistes dans l'Union Européenne prises en fonction de la réalité du marché économique actuel et qui furent mentionnées brièvement ce matin. Depuis le 7 mai, une décision prise entre la Commission Européenne et le comité de transport du Parlement européen a été adoptée concernant le "*use it or lose it rule*". Elle concerne, comme vous le savez, l'allocation des créneaux également susceptibles d'être utilisés à la saison suivante, qui obligent à réaliser 80 % des fréquences afin de pouvoir maintenir ces créneaux, faute de quoi, il faudrait les rendre au coordinateur lorsqu'il s'agit d'aéroports coordonnés. Un commerce qui est tout à fait compréhensible du point de vue des compagnies !

En l'état actuel, on ne peut garantir que nous utiliserons à 80% ou plus chacun des créneaux dont nous disposons ; et en période de récession, les compagnies risquent de perdre leurs créneaux, comme l'argumente l'AEA. La Commission Européenne possède un autre point de vue : offrir des vols réguliers avec des coefficients de remplissage moindres n'est pas très efficace du point de vue environnemental ! Mais la règle "*use it or lose it*" contraint justement à cela !

Les compagnies low cost et l'Airport Council International disent "désolé, mais il y a toujours une demande de créneaux pour des aéroports coordonnés". La suspension de cette mesure signifie bien une sous-utilisation des créneaux. Or d'autres compagnies qui voudraient bien les remplir n'ont pas la chance de le faire et les aéroports soupirent en disant que si ces créneaux ne sont pas utilisés à leur juste capacité, il y aura encore plus de taxes locales comme aéroportuaires pour compenser la baisse des revenus. En fin de compte, trois points de vue sont envisageables d'après la proposition de la Commission de suspendre cette règle.

Ensuite, le Parlement Européen s'en est mêlé en disant "Ce n'est pas grave de baisser à 75% mais uniquement pour la saison d'été. Les compagnies peuvent garder leur créneaux s'il n'y a pas de demande d'autres compagnies pour ces créneaux ni pour la route concernée".

Donc, cela a continué ainsi et aucun résultat n'a été obtenu, jusqu'à il y a quelques jours où le Parlement Européen s'est mis d'accord pour la suspension de cette règle. Je ne trouve nulle part les 75 %, donc je pars du principe qu'on les a abandonnés également ! Il est certain qu'on ne peut pas appliquer automatiquement cette mesure pour la saison d'hiver 2009-2010, sinon il faudra procéder d'abord à un « *impact assessment*⁷ » intégral concernant les conséquences aussi bien pour la concurrence que pour les consommateurs. En même temps, le Parlement Européen voudrait réviser un décret de la Commission européenne de 1993-1995 concernant l'allocation des créneaux. On se demande donc si cette mesure se poursuivra au-delà de l'été.

Dans la bibliographie américaine qui a été publiée sur le sujet, on considère cette mesure comme protectionniste et je le comprends, parce que les compagnies américaines subissent

⁶ Fly America Act, 1958

⁷ évaluation de l'impact

des restrictions de capacité qui concernent des dizaines de pourcentages, et cela leur paraît étrange qu'on puisse parler de l'assouplissement de cette règle de 80%...

L'aide de l'Etat avait donc plus ou moins disparu, mais suite à la crise du crédit, nous sommes confrontés à une mesure provisoire d'extension de l'aide de l'Etat, notamment pour les petites et moyennes entreprises.

Je rappelle que les autorités ont autorisé l'injection de capitaux à risque dans les petites et moyennes entreprises à raison de 2,5 millions € au lieu de 1,5 million € auparavant. Ensuite, une aide directe de l'Etat de 500.000 € peut être accordée. Ces mesures sont valables jusqu'à fin 2010. Une compagnie comme Austrian a reçu une injection de capitaux de 25 millions € par l'Etat d'après les évaluations des autorités autrichiennes. Il y a donc eu une injection de 25 millions € dans ce capital à risque au titre d'une extension de l'aide de l'Etat, alors qu'on savait que la compagnie était à l'article de la mort, ayant enregistré une perte de 88,1 millions € lors du premier trimestre 2009 !

Hier, Lufthansa s'est présentée à la Commission pour la reprise prévue d'Austrian. Une telle somme, c'est toujours ça de pris lorsque l'on procédera ensuite à la reprise d'Austrian Airlines qui est condamnée à mort... Mais il s'agit malgré tout d'une aide de l'Etat.

Comment prendre en compte les effets environnementaux ?

Il y a quatre niveaux géographiques pour cibler ses actions en terme syndical, avec des conséquences pour l'emploi.

- Nous avons déjà vu ce matin leurs effets et la conséquence des taxes sur les billets d'avion aux Pays-Bas, débouchant sur une rupture des rapports concurrentiels et une perte des emplois au niveau national dont je vous donnerai les détails.

- Un second niveau supranational permet de parler de l'"*Emission Trading System*", le système des droits d'émission négociables au niveau européen. Il se caractérise par une rupture dans les rapports concurrentiels de l'aviation européenne associée à une perte d'emploi présente également au niveau européen.

Va-t-on parler d'un rapprochement Union Européenne et Etats-Unis afin d'associer ces deux systèmes d'ETS ? On voit que l'avantage concurrentiel des Hubs Américains serait un peu moindre pour les routes longue distance directes, à partir de l'Europe vers les Etats-Unis côte ouest. Il serait donc intéressant de faire un transit pour aller d'un côté à l'autre des Etats-Unis, parce que ce dernier trajet serait sans taxe ETS. Je pense qu'en ce qui concerne les emplois, cela ne ferait pas beaucoup de différence.

- On arrive ensuite au niveau du transport aérien qui a été intégré pour la convention sur le climat mondial, par le biais de la conférence des Nations Unies à Copenhague, cette convention post Kyoto prévue en décembre 2009. On devrait également assister à une rupture du principe de la concurrence comme du développement futur du transport aérien. Au final, si les pertes d'emplois seront plus limitées que redoutées, elles évolueront avec les augmentations de coûts, et nous poserons un problème de surcoût en tant que consommateurs de transport aérien.

Détaillons maintenant la taxe sur les billets aux Pays-Bas : 11,25 € par voyageur à partir de l'Europe et intra Europe. Mais cela a débouché sur des mesures tellement compliquées que la Turquie s'est trouvée à l'intérieur de l'Europe comme l'Afrique du Nord. Donc, 11,25 € à l'intérieur de l'Europe et 45 € pour les destinations à l'extérieur de l'Europe. Mais ce qui n'a pas été dit ce matin, c'est que les passagers en transit en sont exonérés, et malgré cela on parle toujours de 36 millions de passagers selon la provenance et le départ des passagers qui

embarquent ou débarquent à Schiphol. Cette enquête a été réalisée pour l'industrie du tourisme ainsi que pour toutes les agences de voyages néerlandaises. En voici les résultats :

- 3,7 % des voyageurs renoncent à voyager à cause de ces coûts supplémentaires, causant donc une chute de la demande.
- 1 % choisit un autre moyen de transport, on parle donc de déplacement d'un moyen de transport à un autre.
- 6 % choisissent un aéroport dans un pays voisin, donc la fuite !
- Et une autre partie des « passagers non affaires », choisit une autre destination européenne et non plus intercontinentale, parce que la taxe est moindre. Ce dernier point touche les compagnies, mais n'a aucune incidence sur l'aéroport car les passagers continuent de l'utiliser.

En fin de compte, on parle d'une réduction de 10% de la demande annuelle qui demeure tout à fait en ligne avec les résultats que nous avons obtenus et que Schiphol a présentés depuis 2008 avec l'introduction de cette taxe.

Ensuite, nous sommes allés un peu plus loin en examinant le manque à gagner en terme chiffre d'affaires des sociétés, pas uniquement pour les compagnies aériennes mais également pour toutes les sociétés sous-traitantes. On parle alors d'une perte de chiffre d'affaires de 1,2 à 1,3 milliard €, niveau de calcul de l'effet de cette taxe, induisant une diminution d'impôts sur les bénéfices de 150 à 250 millions €. La marge est un peu large mais ce qui compte c'est de savoir qu'il y a 150 à 250 millions € d'impôts sur les bénéfices en moins, car il y a moins de chiffre d'affaires réalisé par les entreprises.

Nous voyons en même temps que les recettes de la taxe sur les billets en 2008 étaient de 261 millions €, au lieu des 320 millions espérés, entre autres à cause de la baisse de la demande.

C'est clair que si on intègre les gains potentiels et les pertes réelles en chiffres d'affaires et en impôts non perçus, nous constatons que ce n'est pas vraiment un succès. Ceux qui veulent aller à l'étranger partent quand même mais il y a vraiment une perturbation des rapports concurrentiels au niveau national, et cela se voit en particulier dans les aéroports frontaliers. Apparemment, après pas mal de travail de lobbying des différentes parties prenantes, les autorités néerlandaises ont finalement décidé après une réflexion mûre et réfléchie, que cette taxe sur les billets n'était plus vraiment justifiée. Elles redescendent finalement vers le tarif zéro pour ne pas dire que la taxe a été annulée, bien qu'un tarif zéro ne soit pas une garantie du maintien à zéro de cette taxe. Elle pourra éventuellement être augmentée et je n'exclus pas que cela se fasse, mais actuellement, nous sommes à un tarif zéro ! Voilà l'expérience que nous avons eue au niveau national.

Ensuite nous arrivons aux mesures CO2 au niveau européen avec le système de « *cap and trade* ». Date de démarrage : 1er janvier 2012. Le plafond a été établi à 97 % des émissions moyennes de 2004 à 2006. Le Parlement européen voulait aller bien au-delà mais nous constatons quand même que ce plafond diminue progressivement. Ce matin, nous avons une diminution progressive par phase, de 2013 à 2020, parce que le plafond prévu de 2013 à 2020 est de 95 %. Il est possible que ce plafond soit encore défini à un niveau inférieur en cas d'adaptation ultérieure.

De toute façon, en ce qui concerne les droits hors quota dont nous avons besoin dans ce système, nous voyons que 85 % de ces droits sont gratuits et que seuls 15 % seront vendus aux enchères. Ces recettes provenant des enchères de la vente à la criée ne seront pas dévolues à une amélioration de l'environnement, mais iront tout simplement renflouer le portefeuille des différents Etats-membres. Nous parlons donc bien d'une taxation, d'une imposition, et

vous comprendrez que lorsqu'on présente ce genre de système aux Américains, à savoir une taxe sur un vol américain avec un avion américain, et que le résultat de cette taxe va se retrouver dans le portefeuille des Etats-membres européens, ils aient du mal à l'accepter... !

Quoi qu'il en soit, les frais initiaux nécessaires pour arriver aux normes ETS pour l'industrie aéronautique en général sont estimés selon l'IATA, à 3,5 milliards €, même si cela dépend du niveau de trafic prévu pour 2012. Une des choses remarquables ces derniers temps, c'est que les pronostics de l'IATA varient chaque mois, avec à chaque fois, une diminution de l'estimation reflétant simplement un écho différé de la crise économique. Il est tout à fait possible que cette estimation soit abaissée suite à la récession, et le niveau en 2012 pourrait être nettement inférieur, et éventuellement assez proche des émissions de 2004-2006.

En ce qui concerne les conséquences, quand on voit par exemple quelle peut être l'interaction de ce programme sur le système européen, on peut évoquer la fuite des effets des émissions CO2 vers d'autres pays. D'ailleurs, nous en avons parlé très brièvement ce matin aussi : les passagers qui testent l'élasticité tarifaire sur des destinations long courriers et peuvent choisir un hub de transit se trouvant à proximité. On peut d'ailleurs penser à ce que Turkish Airlines est en train de créer à Istanbul, juste en dehors des frontières européennes.

Ce qu'on n'a pas vu ce matin, c'est que Zurich ne fait pas partie de l'ETS, parce que la Suisse ne figure pas dans l'espace européen. En ce qui concerne ce système ETS, il sera accepté avec plaisir par les Suisses, parce que cela leur donne un avantage concurrentiel énorme, ce qui ne signifie pas pour autant que Zurich va retrouver ses niveaux d'antan. Cela aura une conséquence dans les choix de transit, parce qu'il est clair que passer ensuite de Zurich à Hong-Kong se fera sans taxation de CO2, sauf pour la partie d'Amsterdam à Zurich avec des émissions assez limitées et par un montant d'imposition très modeste dépendant de la distance. Un départ de Zurich ne correspond donc pas à un départ à partir de l'*open aviation area*.

On a dit ce matin que Dubaï pouvait être une alternative. L'avenir de Dubaï avec 50 A-380, je me demande si cela relève toujours du domaine de la réalité ou si ce n'est pas qu'un rêve pieux ! Je sais en tout cas que le marché immobilier à Dubaï s'est complètement effrité et que le Cheikh devra dépenser son argent d'une autre façon qu'en achetant des A-380. Là aussi, la crise financière se développe, et l'achat de certains A-380 a été reporté bien que la commande ait été faite.

- Le quatrième niveau constitue le système globalisé mondial. L'avantage, c'est qu'il n'y aura pas de discussion sur la perturbation des règles de concurrence. Vous voyez d'ailleurs que certaines parties essaient, via Copenhague, d'obtenir le minimum de remise en cause de la réglementation sur la concurrence en choisissant un système universel qui concernerait également le trafic aérien. Au mois de décembre 2009, se tiendra cette convention sur les changements climatiques des Nations-Unies, à Copenhague qui devrait déployer un cadre politique global pour le régime post-Kyoto.

On pourrait s'attendre à ce que l'ICAO⁸, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale, ait un apport très important dans cette conférence, mais les antagonismes entre Etats membres de l'association sont si dramatiquement prononcés que je ne m'attends pas à ce que cet apport soit très important, ou en tout cas donne un résultat probant. Je crois que les autres secteurs en sont également conscients. Nous siégeons dans un « *aviation global deal group* », un groupement de différentes compagnies qui vise à proposer la création d'un système global pour le transport aérien. On va choisir un système « *cap and trade* » mais avec une accessibilité libre à la commercialisation des quotas de CO2, doté de mécanismes de développement propres prévoyant que les autres secteurs des différents pays puissent vous

⁸ ICAO : International Civil Aviation Organisation

vendre des droits d'émissions, pour autant que ces pays, en particulier les pays en voie de développement, puissent réaliser une réduction substantielle de leurs émissions de CO2. Par exemple, une centrale à charbon en Chine qui serait remplacée ou modernisée avec une réduction substantielle de l'émission de CO2 créerait un droit qui pourrait être acheté selon le système CDM⁹.

De plus, on envisage un organisme international qui gèrera le système de façon neutre parce qu'il y a toujours des intérêts nationaux. Finalement, les recettes de cette criée aux enchères seront utilisées plus particulièrement pour le développement de technologies aériennes plus écologiques. Voilà le genre de tensions que les problématiques environnementales, en particulier les émissions de CO2, posent au niveau politique.

Il est possible que les choses se passent bien à Copenhague, mais par contre, si cette conférence se révèle un échec, il y aura sans doute en 2010 une autre discussion au niveau des Etats-Unis et de l'Europe à une échelle bien plus limitée. Au final, on se demande comment optimiser l'effet environnemental tout en minimisant les perturbations au niveau de la concurrence.

Dernier point sur une problématique plutôt néerlandaise, mais j'aimerais connaître l'opinion des participants français au niveau de leurs aéroports, même si fort heureusement, les autorités néerlandaises ont récemment annoncé une nouvelle politique pour le transport aérien.

Dans mes recherches, je n'ai pas trouvé de données sur le transport aérien mais sur les aéroports, qui y sont de toute façon liés politiquement. Selon la tradition néerlandaise de concertation du modèle polder, un accord un peu bizarre a été signé entre le secteur aérien et les habitants proches de l'aéroport. Il a été décidé qu'on ne pourrait dépasser un plafond de 510 000 mouvements aériens en 2020. Je ne m'en préoccupe pas à court terme, parce que je crois que nous atteignons actuellement les 385 000 mouvements, alors que les prévisions tablaient sur 435 000 à ce stade. Cela peut paraître insuffisant mais il reste une possibilité de plus de 100 000 mouvements, soit une forte marge de croissance même en nous basant sur la limitation de capacité qui n'a rien à voir avec la capacité opérationnelle ! Voilà l'exemple d'un « gage de bon voisinage » démontrant la volonté de ne pas dépasser le plafond de nuisances sonores correspondant à 510 000 mouvements.

Il est important que les compagnies Hubs et les réseaux étrangers puissent continuer à opérer avec cette sorte de tampon tout en continuant à développer leurs opérations sur d'autres aéroports. Est-il possible alors d'avoir une politique sélective à Schiphol ?

D'un niveau pratique, les low cost et les charters devraient être déplacés en priorité de Schiphol vers d'autres aéroports régionaux du territoire. On parle de l'aéroport d'Eindhoven et de celui de Lelystad qui n'existe pas encore, pour l'instant ce n'est qu'une piste cyclable sur terre battue qui pourrait être éventuellement transformée en véritable aéroport. Il faudra donc que cette politique se base sur d'autres règles que celles de répartition du trafic données par l'Union Européenne. Par exemple, on parle de règles locales pour l'attribution des créneaux sur un aéroport régional. On pourrait dire qu'on garde les créneaux réservés à l'aéroport principal et les autres seraient utilisés pour des trafics annexes. Je ne sais pas si ces créneaux pourraient être identifiés pour certaines routes spécifiques et peut-être se retrouver ainsi attribués différemment.

Si une compagnie est mutée vers un autre aéroport, que va-t-on faire des créneaux libérés ? Imaginez Transavia passant à l'aéroport qui n'existe pas encore, Lelystad. Que fait-on avec ses 5 créneaux qui se libèrent ? Est-ce que le coordinateur des créneaux va les réserver pour

⁹ CDM : Clean Development Mechanism : Mécanisme de développement propre

d'autres compagnies aériennes étrangères, le *main port*", ou vont-ils être redistribués d'une autre façon ? Je crois que selon les règles d'allocation de créneaux imposées par l'Union Européenne, cela ne peut pas fonctionner ainsi. Il y a, de plus, un instrument indirect qui concerne la base des tarifs aéroportuaires et le rapport qualité prix entre l'aéroport principal Schiphol et les aéroports régionaux.

L'important demeure de savoir ce qu'on va faire avec les compagnies semi-low cost. Ce matin, on a parlé des quasi-hubs, **Michael Vine** a récemment confié à Airnet que ce qui est essentiel dans le transport aérien, c'est la densité de la route, c'est-à-dire combien de passagers vont de A à B. Si cette densité n'est pas suffisante pour remplir un avion, on ne le fait pas partir. Le système point à point bien qu'intéressant, connaît donc ses limites. On ne peut pas assurer chaque vol de A à B avec un 737 ou un autre avion, et on doit faire le bon choix. C'est le principe du point à point.

Ensuite, d'autres mesures ont été développées depuis longtemps par les « compagnies réseaux », correspondant à élargir les routes par le biais d'alliances. Quels en sont les inconvénients ? Doit-on rester sur le marché de niches et jusqu'à quelles limites, éventuellement celles des routes point à point ? Ou doit-on passer au système du Hub en créant des alliances, élaborant de la sorte des routes fantômes ?

Nous voyons que les mécanismes se développent de façon multiple à partir d'Amsterdam.

Nous avons le modèle d'easyJet, une compagnie low cost, qui a décidé de voler sur les aéroports principaux et qui développe un mécanisme de transit sous-jacent. Si les compagnies low cost suivent cette tendance, elles deviendront tout simplement des compagnies traditionnelles ou des « compagnies réseaux ». Se pose donc la question fondamentale : doit-on persévérer dans la démarche actuelle ?

Il reste la question essentielle de l'importance des compagnies low cost en Europe. Vont-elles continuer à acheter les avions qui ont été commandés ? Peut-on continuer à développer ces compagnies alors que le nombre de leurs clients semble saturé ? Je ne crois pas qu'on puisse envisager une récupération du marché européen par les compagnies low cost. Dans le cadre de cette politique sélective à partir d'Amsterdam, comment va-t-on faire avec une compagnie comme easyJet, définie comme une compagnie low cost, mais qui va néanmoins apporter sa pierre à l'édifice du trafic « *main port* » sur certaines routes ?

Autre question fondamentale si on choisit le maintien de la défense du réseau. Je ne sais pas si la Commission européenne approuvera cette intervention sur le marché, parce qu'on parle ici de fonctionnement du marché, tant en ce qui concerne le marché aéroportuaire que celui du transport aérien. Je ne sais pas exactement comment la France a réglé ces choses, mais je n'y vois que des points d'interrogation. A CDG, où easyJet opère régulièrement, 8,3 % des passagers voyagent avec les compagnies low cost. Si cela fait sans doute partie de la genèse, il y a néanmoins un transfert historique entre Orly et CDG pour le trafic « *main port* », mais également des compagnies charters et low cost, avec sans doute une politique de sélectivité implicite. Je suppose également que le problème de la limite de capacité, avec ces 110 000 mouvements évoqués tout à l'heure, ne sera pas à l'ordre du jour sur CDG. Je crois que le fait d'être sélectif est moins urgent en France pour des raisons aéroportuaires, mais du point de vue de la concurrence, il serait peut-être intéressant d'avoir moins de compagnies low cost sur les aéroports principaux.

Je voudrais conclure en vous présentant quelques points de discussion.

Dans le cadre de l'emploi, je ne sais pas du tout quelles sont les tendances de dérégulation en Amérique ni même ses effets sur le transport aérien européen. M. **Oberstar** propose une politique conservatrice pour le marché américain afin de préserver ses compagnies très

fragiles. Mais que signifient ces mesures américaines pour le transport aérien en dehors des Etats-Unis ? Y a-t-il vraiment une bombe à retardement qui menace les alliances ? Avec toutes les incertitudes qui en découlent et qui font qu'on ne peut pas vraiment intégrer les réseaux ni arriver à la synergie recherchée, qui génère justement la finalité lors d'une collaboration transfrontalière.

On se demande ce que tous ces effets environnementaux induits vont avoir comme conséquence sur l'emploi. Etre respectueux de l'environnement entraîne des coûts supplémentaires et vont-ils être directement ponctionnés sur le dos de la clientèle ? Quelle sera l'influence de ces surcoûts surtout en période de récession, et que fera-t-on après cette récession ?

Un autre point d'interrogation concerne l' « *open aviation area* », telle que proposée par la Commission européenne, qui prévoit une mobilité du capital accrue, faisant évoquer le « capital éclair », selon un économiste. Mais la mobilité de l'emploi est bien plus limitée et ne va pas de paire. Qu'est-ce que cela signifie pour les marchés d'emploi au niveau national ?

Parmi toutes ces mesures protectionnistes que nous observons en Europe, quels en sont les effets positifs ou négatifs pour l'emploi ?

Enfin, j'aimerais connaître les opinions des participants français dans la salle. Que pensez-vous de notre politique de sélectivité que nous avons développé aux Pays-Bas pour faire fonctionner de façon optimale le transport à partir de Schiphol ? Comme en ce qui concerne les opérations qui pourraient être mutées vers d'autres aéroports régionaux ?

C'était le dernier transparent et je vous remercie de votre attention.